

## Tilburg University

### Política Industrial y Ajuste Estructural en Costa Rica

Munoz Lopez, J.J.

*Publication date:*  
2002

*Document Version*  
Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

*Citation for published version (APA):*  
Munoz Lopez, J. J. (2002). *Política Industrial y Ajuste Estructural en Costa Rica*. [n.n.].

#### **General rights**

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

#### **Take down policy**

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

**POLITICA INDUSTRIAL Y  
AJUSTE ESTRUCTURAL EN  
COSTA RICA**

**Juan José Muñoz López**





POLITICA INDUSTRIAL Y  
AJUSTE ESTRUCTURAL EN COSTA RICA

Proefschrift

Ter verkrijging van de graad van doctor  
aan de Katholieke Universiteit Brabant  
op gezag van de rector magnificus,  
Prof.dr. F.A. van der Duyn Schouten in het  
openbaar te verdedigen ten overstaan van een door het college  
voor promoties aangewezen commissie in de  
Portrettenzaal van de Universiteit op  
vrijdag 14 juni 2002, om 12.00 uur  
door

Juan José Muñoz López

geboren op 4 december 1948  
te San Miguel de Desamparados, San José, Costa Rica

Promotores: Prof.dr. J.M.G. Kleinpenning  
Prof.dr. J. James  
Copromotor: Dr. W. Pelupessy

## Prefacio

La motivación inicial para realizar esta investigación surgió con el debate de los años ochenta sobre la experiencia de la política industrial en Costa Rica. En ese momento, la economía costarricense atravesaba por una profunda crisis (la más grave de la segunda mitad del siglo XX) lo que provocó un fuerte cuestionamiento del modelo de desarrollo que se venía aplicando en el país. En este proceso intervinieron principalmente dos corrientes teóricas: la Neoclásica y la Estructuralista y en nuestra opinión los planteamientos de ambas escuelas no contribuían a dilucidar completamente las verdaderas causas de lo sucedido y en consecuencia no aportaban una solución efectiva a los problemas de la economía y la industria costarricense.

Mi inconformidad con lo anterior se debía al fuerte carácter ideológico que tomó la discusión, en la que unos y otros trataron de defender sus posturas sin reconocer por una parte los logros alcanzados y las lecciones obtenidas en materia de diseño de políticas sectoriales, además de la necesidad de revisar tanto los planteamientos teóricos originales, como de aplicar en forma crítica los que ahora resultaban alternativos. Fue así como desarrollé un gran interés por someter a examen las ideas de los representantes nacionales de las principales escuelas económicas y para tal fin procedí a sistematizar y analizar los planteamientos e investigaciones de economistas, políticos, empresarios y académicos que participaron en esta confrontación, determinando su marco teórico, las propuestas de política económica (macroeconómicas y sectoriales) que sustentan, la factibilidad de las mismas, las aplicaciones y finalmente los resultados más relevantes de sus recomendaciones de política económica. En mi opinión, urgía sistematizar y contextualizar la multitud de trabajos existentes sobre la política industrial en Costa Rica y al respecto hice uso tanto de trabajos publicados como de otros inéditos y de la información básica de instituciones como el Banco Central de Costa Rica, el Ministerio de Economía, Industria y Comercio y de la Cámara de Industrias de Costa Rica, entre otras.

El interés inicial por el tema del desarrollo económico y la industrialización se remonta a mis cursos de licenciatura en Economía y Sociología que realicé en los años sesenta en la Universidad de Costa Rica y que posteriormente continué en la Universidad Nacional Autónoma de México donde obtuve mi Maestría en Economía en 1983 con una tesis sobre el papel de la inversión extranjera directa en la industria costarricense. Posteriormente retomé mi trabajo en la Escuela de Economía de la Universidad Nacional y en la Escuela de Sociología de la Universidad de

Costa Rica, con tareas de docencia e investigación, que me permitieron continuar profundizando sobre estos temas.

Finalmente en el año 1993 inicié un programa de doctorado a distancia en Economía en la Universidad de Tilburg, Holanda, donde desarrollé la presente investigación enfocada al análisis de la Política Industrial aplicada en Costa Rica durante el período del Ajuste Estructural (1986-1996).

Algunos de los resultados de este estudio han sido presentados en forma de avances en simposios y seminarios originando las siguientes publicaciones: un libro: *La industria costarricense: Retos ante la globalización y la apertura comercial* (1996) y los ensayos: *Elementos para una nueva política industrial en Costa Rica* (1996) y *el Desempeño Industrial en Costa Rica durante el Ajuste Estructural: políticas, logros y limitaciones* (1999), éste último elaborado en forma conjunta con el Msc. José Fco Pacheco.

Deseo expresar mi agradecimiento a todas aquellas personas e instituciones que me brindaron su valioso apoyo: al Dr. Ben Evers, del Instituto de Estudios para el Desarrollo (IVO) de la Universidad de Tilburg en Holanda, con quien inicié y desarrollé gran parte de esta investigación; al Dr. Wim Pelupessy, investigador del IVO, que me impulsó a realizar el Doctorado en Economía en la mencionada universidad holandesa y con quien he trabajado intensamente el último año en la revisión y elaboración del documento final de esta tesis. Tanto Wim como su esposa, Elisabeth van Tilburg, quien tuvo a cargo la edición del manuscrito, me han dado un gran apoyo en este momento crucial. Mi agradecimiento es extensivo a los profesores, doctores Jan Kleinpenning, Jeffrey James, Geske Dijkstra y Bert Helmsing como miembros del Tribunal de Tesis. También estoy muy agradecido con el Programa MHO de la Nuffic, Holanda y con la Junta de Becas de la Universidad Nacional que financiaron este programa doctoral, lo mismo que con las autoridades y colegas de la Facultad de Ciencias Sociales y de la Escuela de Economía de la Universidad Nacional (UNA), y los asistentes que han trabajado conmigo. Igualmente, agradezco al Dr. Henry Mora, por su apoyo académico y formal para lograr completar este programa de doctorado.

Finalmente, deseo dedicar este trabajo a mi familia y amigos en Costa Rica y Holanda, quienes han compartido muy de cerca esta experiencia. Especialmente a mi esposa Ingrid y a mis hijos Alina y Juan José, cuyo cariño y comprensión me mantuvieron firme en la tarea.

Enero 2002, San Miguel de Desamparados  
Juan José Muñoz López

## Indice

Prefacio	v
Indice	vii
Lista de recuadros y cuadros	ix
Lista de gráficos	xii
Lista de anexos	xiii
Nomenclatura	xiv
<b>1</b>	<b>El objeto de estudio y la relevancia teórico practica de la investigación</b>
1.1	Introducción 1
1.2	Motivación de la investigación 2
1.3	Objetivos 4
1.4	Marco conceptual 4
1.5	Metodología 8
1.6	Estructura de la investigación 11
1.7	Notas sobre Costa Rica 13
<b>2</b>	<b>El debate teórico sobre la intervención del Estado en la industrialización</b>
2.1	Introducción 17
2.2	Industrialización y desarrollo económico 18
2.3	El debate sobre política industrial 22
2.4	Estrategias de industrialización en América Latina 27
2.5	El neoestructuralismo y la competitividad industrial 42
2.6	Conclusiones 49
<b>3</b>	<b>Estrategia de desarrollo e industrialización en Costa Rica: 1960 – 1982</b>
3.1	Introducción 51
3.2	La estrategia de desarrollo estructuralista en Costa Rica 52
3.2.1	<i>La propuesta de desarrollo</i> 52
3.2.2	<i>La política económica</i> 54
3.2.3	<i>La política industrial</i> 56
3.3	El desempeño de la economía: 1959-1982 64
3.3.1	<i>La fase expansiva: 1959-1973</i> 64
3.3.2	<i>La fase recesiva: 1974-1982</i> 65

3.4	El desempeño de la industria: 1960-1982	69
3.4.1	<i>La fase expansiva y de consolidación de la industria</i>	70
3.4.2	<i>La crisis del sector industrial</i>	74
3.5	El debate sobre la vigencia de la ISI en Costa Rica	79
3.6	Conclusiones	81
<b>4</b>	<b>El ajuste estructural en la macroeconomía costarricense</b>	
4.1	Introducción	83
4.2	La fase de la estabilización económica: 1982-1985	85
4.3	El periodo del ajuste estructural: 1986-1996	89
4.3.1	<i>El debate sobre el ajuste estructural</i>	89
4.3.2	<i>La modalidad de ajuste estructural aplicada en Costa Rica</i>	94
4.3.3	<i>Ajuste estructural y desempeño macroeconómico</i>	103
4.4	Conclusiones	113
<b>5</b>	<b>El ajuste en la industria costarricense: el discurso, la política y su impacto</b>	
5.1	Introducción	115
5.2	Retomando el debate sobre política industrial	116
5.3	La política industrial del ajuste: 1986-1996	120
5.3.1	<i>Liberalización comercial</i>	123
5.3.2	<i>Promoción de exportaciones</i>	134
5.3.3	<i>La política de innovación y reconversión industrial</i>	155
5.4	Política industrial y desempeño del sector industrial: 1986-1996	165
5.4.1	<i>La industria en la economía: 1986-1996</i>	165
5.4.2	<i>El desempeño estructural del sector industrial</i>	167
5.4.3	<i>El desempeño comercial del sector industrial</i>	175
5.5	Conclusiones	188
<b>6</b>	<b>Conclusiones y la necesidad de una nueva política industrial</b>	
6.1	Introducción	190
6.2	Sobre el logro de los objetivos de la investigación	191
6.3	<i>Evaluación de la eficacia y eficiencia de la política de ajuste industrial en el desempeño del sector</i>	196
6.4	Líneas para una nueva política industrial	199
	Anexos	205
	Bibliografía	239
	Summary	248
	Samenvatting	252

## Lista de recuadros y cuadros

Recuadro	2.1: Enfoque de Política Industrial y Areas de Política	23
Recuadro	2.2: Principales Componentes de una Política Industrial Activa	28
Recuadro	2.3: Objetivos e Instrumentos del Desarrollo en los ochenta y noventa	41
Recuadro	2.4: Comparación entre la Propuesta Estructuralista y la Neoestructuralista	43
Recuadro	2.5: Comparación entra la Propuesta Neoliberal y el Neoestructuralismo	46
Recuadro	3.1: El modelo de Desarrollo Económico durante el ISI	53
Cuadro	3.2: Evolución del Crédito otorgado por el Sistema Financiero Nacional 1955-1979	56
Cuadro	3.3: Desempeño Macroeconómico durante la Fase Expansiva 1960-1973	64
Cuadro	3.4: Remuneración por Rama de Actividad Económica 1960-1975	65
Cuadro	3.5: Desempeño Macroeconómico durante la Fase Recesiva 974-1982	66
Cuadro	3.6: Principales Indicadores Económicos del Periodo 1980-1982	68
Cuadro	3.7: Desempeño de la Industria durante el Periodo 1960-1979	69
Cuadro	3.8: Estructura Porcentual del Valor Agregado Industrial según Categorías y Divisiones 1960-1980	72
Cuadro	3.9: Balanza Comercial Industrial y Relación con la Balanza Comercial de la Economía 1963-1973	75
Cuadro	3.10: Indicadores de la Crisis del Sector Industrial 1980-1983	76
Cuadro	3.11: Balanza Comercial de la Industria 1980-1985	78
Recuadro	4.1: Principales Reformas durante el Proceso de Estabilización	89
Recuadro	4.2: Objetivos de la Reforma Estructural y la Política Económica	93
Recuadro	4.3: Resumen comparativo de los PAEs	97
Cuadro	4.4: Resumen de los Principales Indicadores Económicos en el Periodo de Ajuste	106

Cuadro	4.5: Comparación de los Principales Indicadores Macroeconómicos	108
Cuadro	4.6: Efecto de las Políticas de Cambio Estructural y de Estabilización en Latinoamérica 1987-1995	110
Cuadro	4.7: Efectos de la Estabilización las Reformas Económicas en el Crecimiento de los países latinoamericanos	112
Cuadro	5.1: El Sector Industrial antes del Ajuste 1970-1985	117
Recuadro	5.2: Enfoques de Política Industrial en Costa Rica en la Postcrisis 1982-1996	119
Recuadro	5.3: Principales Componentes de la Política Industrial del Ajuste 1986-1996	121
Recuadro	5.4: Orientación de la Política Industrial de los cuatro Gobiernos del Periodo del Ajuste	122
Cuadro	5.5: Protección Real a la Industria Manufacturera	125
Cuadro	5.6: Desgravación Arancelaria del Periodo 1986-1990	127
Cuadro	5.7: Estructura de la Protección Efectiva en la Industria 1984-1992	131
Recuadro	5.8: Principales Incentivos de Zonas Francas	138
Cuadro	5.9: Desempeño de las Zonas Francas 1990-1996	138
Cuadro	5.10: El Desempeño Comercial del Régimen de Zona Franca de Exportación 1994-1998	139
Cuadro	5.11: Desempeño del Régimen de Maquila 1990-1997	141
Cuadro	5.12: CAT y Exportaciones no Tradicionales 1983-1997	143
Recuadro	5.13: Apoyo Institucional al Proceso de Promoción de Exportaciones 1984-1994	149
Cuadro	5.14: Inversión Extranjera Directa en la Industria 1985-1996	154
Recuadro	5.15: Principales Medidas de Innovación y Reconversión Industrial 1982-1996	158
Cuadro	5.16: Importancia de la Industria en la Economía 1986-1996	166
Cuadro	5.17: Estructura Porcentual del Valor Agregado Industrial según Tipo de producto y División 1980-1996	168
Cuadro	5.18: Estructura del Valor Agregado en la Industria según proceso Productivo 1986-1995	169
Cuadro	5.19: Composición del Empleo Industrial según Tipo de Producto y División 1986-1996	170
Cuadro	5.20: Productividad Laboral Relativa de la Industria 1986-1996	172

Cuadro	5.21: Productividad Total de los Factores en la Industria 1986-1996	173
Cuadro	5.22: Distribución de las Empresas según Divisiones 1986-1996	173
Cuadro	5.23: Estructura de la Industria según Tamaño de la Empresa 1989-1996	174
Cuadro	5.24: Empresas industriales según Division y Tamaño 1986-1996	174
Cuadro	5.25: Destino de la Producción Industrial 1986-1996	176
Cuadro	5.26: Estructura de las Exportaciones Industriales según Divisiones 1986-1996	177
Cuadro	5.27: Aporte de las Principales Subdivisiones Exportadoras de cada División Industrial 1986-1996	178
Cuadro	5.28: Composición de las Exportaciones Industriales 1985-1995	180
Cuadro	5.29: Relación entre Dinamismo Exportador y Productividad Laboral 1986-1996	181
Cuadro	5.30: Exportaciones Industriales según Mercado de Destino	182
Cuadro	5.31: Comportamiento de las Importaciones Industriales 1986-1996	184
Cuadro	5.32: Penetración Relativa de Importaciones 1986-1996	185
Cuadro	5.33: Importaciones industriales según divisiones industriales y mercado de origen	185
Cuadro	5.34: Saldo Normalizado de Comercio del Sector Industrial	187

## Lista de gráficos

Gráfico	3.1: Relación entre el PIB, PIBI y la Demanda Interna	71
Gráfico	3.2: Estructura de las Exportaciones Industrial según Destino 1970-1985	78
Gráfico	5.1: Tipo de Cambio Nominal 1982-1996	131
Gráfico	5.2: Índice del Tipo de Cambio Real Efectivo 1982-1996	132
Gráfico	5.3: Exportaciones de Zonas Francas respecto al Total de Exportaciones de la Economía	136
Gráfico	5.4: Tasa de Crecimiento de la Exportaciones de Zonas Francas 1990-1998	137
Gráfico	5.5: Exportación Promedio por Empresa en Zona Franca 1986-1996	140
Gráfico	5.6: Tasa de Crecimiento de las Exportaciones de Maquila 1991-1997	141
Gráfico	5.7: Tasa de Crecimiento de los Certificados de Abono Tributario (CAT) 1983-1996	142
Gráfico	5.8: Comportamiento del Índice del CAT y las Exportaciones no Tradicionales 1985-1997	144
Gráfico	5.9: Composición de la Oferta Exportable 1980-1997	146
Gráfico	5.10: Destino de las Exportaciones no Tradicionales 1972-1997	146
Gráfico	5.11: Peso Relativo de los Certificados de Abono Tributario en el Gasto del Gobierno Central 1983-1998	147
Gráfico	5.12: Tasa de Crecimiento de la Inversión Extranjera Directa 1984-1998	151
Gráfico	5.13: Inversión Extranjera Directa en Relación al PIB 1982-1998	152
Gráfico	5.14: Inversión Extranjera Directa en la Industria 1985-1996	153

## Lista de anexos

- Anexo 3.1: Estructura Porcentual del Valor Agregado Industrial 1960-1980
- Anexo 4.1: PAE I: Principales Areas y Medidas de Política Económica
- Anexo 4.2: PAE II: Principales Areas y Medidas de Política Económica
- Anexo 4.3: PAE III: Principales Areas y Medidas de Política Económica
- Anexo 4.4: Producto Interno Bruto Real 1960-1996
- Anexo 4.5: Dinamismo y Aporte de los Sectores Productivos a la Producción Nacional 1986-1996
- Anexo 4.6: Oferta y Demanda Agregadas 1970-1995
- Anexo 4.7: Formación Bruta de Capital Fijo y Productividad
- Anexo 4.8: Dinamismo de Exportaciones 1986-1996
- Anexo 4.9: Importaciones por Sector 1986-1996
- Anexo 5.1: La Política Industrial del Periodo del Ajuste según Tipo de Enfoque de Política Industrial
- Anexo 5.2: El Desempeño Estructural de la Industria 1986-1996
- Anexo 5.3: Desempeño Comercial del Sector Industrial
- Anexo 5.4: El Proceso de Reforma Arancelaria
- Anexo 5.5: Calendario de Desgravación Arancelaria 1996-2000
- Anexo 5.6: Evolución del Tipo de Cambio Nominal y Real
- Anexo 5.7: Comportamiento de la Protección Efectiva en la Industria 1984-1992
- Anexo 5.8: Impacto de los CAT sobre las Exportaciones no Tradicionales
- Anexo 5.9: Estructura de las Exportaciones Totales según Mercado de Destino 1975-1998
- Anexo 5.10: Relación de los CAT otorgados respecto al Gasto del Gobierno Central 1983-1998
- Anexo 5.11: Inversión Extranjera Directa 1984-1998
- Anexo 5.12: Principales Incentivos a las Exportaciones
- Anexo 5.13: Contribución Porcentual a las Exportaciones Industriales según Tamaño de Empresas y por División CIIU 1997

## Nomenclatura

AGEF: Auditoría General de Entidades Financieras  
ALCA: Area de Libre Comercio de las Américas  
ALIDES: Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible  
ANFE: Asociación Nacional de Fomento Económico  
ATP: Apoyo Técnico Permanente  
BCIE: Banco Centroamericano de Integración Económica  
BCCR: Banco Central de Costa Rica  
BID: Banco Interamericano de Desarrollo  
BIRF: Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento  
BM: Banco Mundial  
CADEXCO: Cámara de Exportadores de Costa Rica  
CAN: Competitividad Auténtica de las Naciones.  
CAT: Certificado de Abono Tributario  
CCSS: Caja Costarricense del Seguro Social  
CEC: Commission of the European Communities.  
CEFOF: Centro de Formación de Formadores  
CEGESTI: Centro de Gestión y Tecnología Industrial  
CENPRO: Centro para la Promoción de Exportaciones  
CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe  
CES: Comités Empresariales Sectoriales  
CIEX: Certificado de Incremento de las Exportaciones  
CIIU: Clasificación Industrial Internacional Uniforme  
CINDE: Coalición de Iniciativas para el Desarrollo  
CODESA: Corporación Nacional para el Desarrollo  
COMEX: Ministerio de Comercio Exterior  
CONARE: Consejo Nacional de Rectores  
CONICIT: Consejo Nacional de Investigación Científica y Tecnológica  
COPRI: Comisión Consultiva Nacional de Reconversión Industrial  
DGEC: Dirección General de Estadísticas y Censos  
EC: European Commission  
ENADE: Esfuerzo Nacional para el Desarrollo de las Exportaciones  
ESEUNA: Escuela de Economía de la Universidad Nacional  
FMI: Fondo Monetario Internacional  
FODEIN: Fondo de Desarrollo Industrial  
FOPEX: Fondo para las Exportaciones  
FUNDES: Fundación para el Desarrollo  
GATT: General Agreement on Tariffs and Trade.  
ICAITI: Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial  
ICC: Iniciativa de la Cuenca del Caribe  
IED: Inversión Extranjera Directa  
IMAS: Instituto Mixto de Ayuda Social.  
INA: Instituto Nacional de Aprendizaje

INTECO: Instituto de Normas Técnicas de Costa Rica  
IPC: Índice de Precios al Consumidor  
ISI: Industrialización Sustitutiva de Importaciones.  
ITCER: Índice del Tipo de Cambio Real Efectivo  
MCCA: Mercado Común Centroamericano  
MEIC: Ministerio de Economía Industria y Comercio  
MICYT: Ministerio de Ciencia y Tecnología.  
MIDEPLAN: Ministerio de Planificación y Política Económica  
MINEX: Ministerio de las Exportaciones  
NAFTA: North American Free Trade Agreement  
NICs: Newly industrializing countries  
OECD: Organization of Economic Cooperation and and Development.  
OFIPLAN: Oficina de Planificación Nacional  
OIT: Organización Internacional del Trabajo  
OMC: Organización Mundial del Comercio  
ONUDI: Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial.  
PAE: Programa de Ajuste Estructural  
PE: Promoción de Exportaciones.  
PEA: Población Económicamente Activa  
PIB: Producto Interno Bruto  
PIBA: Producto Interno Bruto Agropecuario  
PIBI: Producto Interno Bruto Industrial  
PLN: Partido Liberación Nacional  
PMI: Programa de Modernización Industrial  
PNB: Producto Nacional Bruto  
PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo  
PRI: Programa de Reconversión Industrial  
PROCOMER: Promotora para el Comercio Internacional  
PROMAI: Programa de Modernización Agroindustrial  
PRONADEX: Promotora Nacional para el Desarrollo de las Exportaciones  
PTF: Productividad Total de los Factores  
PUSC: Partido Unidad Social Cristiana  
PYMES: Pequeñas y Medianas Empresas  
REIFALDI: Régimen de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial  
RM: Resto del Mundo  
R&D: Investigación y Desarrollo  
SGP: Sistema Generalizado de Preferencias.  
TLC: Tratado de Libre Comercio  
TPE: Tasa de Protección Efectiva  
TPN: Tasa de Protección Nominal  
USAID: Agencia de los Estados Unidos para la Ayuda  
UNIDO: United Nations Industrial Development Organization  
VBP: Valor Bruto de Producción



## El objeto de estudio y la relevancia teórico práctica de la investigación

### 1.1 Introducción

El área temática de esta investigación es el desarrollo económico, entendido en su sentido más amplio, es decir como el medio para garantizar y elevar el nivel y la calidad de vida de las personas. Al respecto resulta sugerente lo manifestado por el PNUD (1996) según el cual muchos años fueron necesarios para comprender claramente que no existe un vínculo directo entre crecimiento económico y desarrollo humano, que la riqueza por si sola no mejora la calidad de la vida y que la pobreza es una situación más compleja que la falta de ingresos. También tomó tiempo constatar que el desarrollo humano no es sostenible sin el crecimiento de la producción y que el crecimiento no es sostenible en el largo plazo sin desarrollo humano.

Precisamente nuestra preocupación por el tema de la industrialización se enmarca en este planteamiento, pues la industria es la actividad productiva que le imprime mayor dinamismo y crecimiento a la economía. En este sentido partimos de los principales aportes teóricos sobre el tema, los que sirven de hilo conductor para el análisis de una experiencia particular de industrialización y las medidas de estimularla en Costa Rica. A la vez se espera lograr un conocimiento lo más preciso de la lógica de funcionamiento de la industria costarricense y de las políticas para fortalecer la competitividad del sector. Esto con el fin de contribuir a la superación de los obstáculos que atentan contra este objetivo de desarrollo económico.

En nuestra opinión la industrialización fue y es beneficiosa para la economía costarricense, mas allá de los problemas que conllevó su implementación. Esta provocó importantes cambios en el funcionamiento general de la economía; así, hubo una mayor diversificación de la oferta, se sustituyeron importaciones, se elevó el nivel tecnológico de las empresas y se generó un

significativo número de empleos a la vez que se propició una mejor calificación y remuneración de la mano de obra. Pero también tuvo una serie de problemas estructurales, tales como el fuerte incremento de la dependencia externa y desigualdad económica en la población, los desequilibrios fiscales y la creación de múltiples fallas de mercado, los cuales hoy constituyen una importante amenaza para la sostenibilidad del sector.

En consecuencia la actual estructura industrial no es viable tanto desde el punto de vista macroeconómico como microeconómico. A nivel macro la dinámica del sector provoca fuertes presiones sobre el funcionamiento general de la economía (por ejemplo en las finanzas públicas y en la balanza de pagos) y a nivel microeconómico, el promedio de las empresas opera con una baja productividad y fuerte dependencia de incentivos y otro tipo de instrumentos de política industrial para asegurar su rentabilidad. Posteriormente comprobaremos que y como la estrategia de desarrollo del Ajuste Estructural que ha sido aplicado en la mayoría de las economías en desarrollo en las décadas de los ochenta y noventa no ha logrado solucionar dichos problemas estructurales de la industrialización. Hoy, esta actividad tiene un grave y decisivo reto: desarrollar pautas para una nueva política industrial que le permita enfrentar con éxito las amenazas de la vulnerabilidad externa e interna de la industria costarricense.

En el presente capítulo introductorio presentamos la ubicación de la investigación, el objeto de estudio y se exponen las razones que la motivaron. Luego se especifica y discute los principales objetivos del trabajo, abordando los elementos teóricos metodológicos que orientan el estudio y las principales preguntas de investigación y algunos conceptos básicos aplicados. Finalmente presentamos la estructura general de la tesis precisando los objetivos y resultados de los capítulos dos a seis.

### 1.2 Motivación de la investigación

En el marco del actual proceso de globalización económica y de replanteamiento teórico, esta investigación propone sustentar la tesis de la importancia de una intervención estatal selectiva en los procesos de industrialización de las economías en desarrollo. Si bien, con el transcurso del tiempo las posiciones sobre el tema han sufrido una especie de renovación, tendiéndose a posiciones más moderadas, tanto por parte de los economistas Neoclásicos como de los Estructuralistas, no existe un acuerdo sobre la forma, ni la extensión de la política del Estado. En nuestra opinión sigue vigente la

necesidad de contar con una política industrial activa bajo el actual entorno económico internacional y nacional.

El interés inicial de esta investigación se remonta a los años ochenta, cuando se dio en el país un fuerte cuestionamiento del enfoque Estructuralista y del modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI), a la vez que adquirían gran influencia las tesis económicas neoliberales de apertura y la liberalización económica. Entre los principales argumentos para rechazar el enfoque tradicional y su correspondiente estrategia de industrialización, los neoliberales consideraban que los resultados de esta experiencia de desarrollo fueron muy limitados y a veces negativos.

En Costa Rica, desde los años setenta, existía un debate sobre la validez del mencionado modelo de industrialización y sobre la forma en que se había implementado, pero fue con la crisis económica de los años ochenta que se endurecieron las críticas al mismo. A diferencia de la discusión previa a esta crisis, cuando el énfasis estaba puesto en la dicotomía entre las estrategias de desarrollo hacia adentro (ISI) y el desarrollo hacia afuera (PE), hoy en día, la preocupación central gira alrededor de la forma de cómo lograr una inserción exitosa de la industria en el mercado internacional. Para esto se proponen dos vías alternativas: la primera, que atribuye a las fuerzas del mercado el papel central en el desarrollo industrial, al estado un rol de apoyo, y por ende rechaza el enfoque de una política industrial activa por parte del gobierno. Basado en la conveniencia de una mayor orientación estatal la segunda perspectiva insiste en la necesidad de una acción concertada entre el sector público y el privado para desarrollar la competitividad de las empresas.

En esta investigación interesa dar seguimiento a este debate y analizar lo que efectivamente se hizo en materia de política industrial, prestando mayor énfasis al enfoque del Ajuste Estructural, ya que éste ha sido la estrategia de política económica predominante y generalizada en las dos últimas décadas del Siglo Veinte en prácticamente todas las economías de América Latina. Se espera así poder derivar las principales lecciones teóricas y prácticas del proceso de ajuste de la industria costarricense y contribuir al actual debate sobre la política industrial del post Ajuste Estructural en economías en desarrollo.

En el análisis se hará uso de estudio de caso, profundizando en el proceso y la política de industrialización de Costa Rica. De esta manera se logrará tomar en cuenta el contexto histórico y todas las etapas de la formulación, el diseño, la implementación y el impacto de las políticas de industrialización.

### 1.3 Objetivos

El objetivo general de esta investigación es fundamentar la necesidad de una política industrial activa en economías como la costarricense, con el fin de proponer pautas teóricas y prácticas para mejorar el diseño y la implementación de la misma en el período del post Ajuste Estructural. Como objetivos específicos se mencionan, en primer lugar, realizar una recuperación del debate teórico sobre la política de industrialización en economías en desarrollo. En segundo lugar, analizar la propuesta de desarrollo que promovió el diseño y la aplicación de la estrategia de industrialización sustitutiva de importaciones de la economía costarricense en los años sesenta y setenta. En tercer lugar, analizar la nueva estrategia de desarrollo industrial que empezó a implementarse en el país a raíz de la crisis económica de los años ochenta y las implicaciones de la misma en términos del diseño y la implementación de política industrial. En cuarto lugar, evaluar la eficacia y eficiencia de la política industrial mediante el desempeño del sector bajo el nuevo enfoque del Ajuste Estructural. En quinto lugar, proponer nuevas líneas de acción en materia de política industrial que contribuyan al desarrollo sostenido de la competitividad de este sector y que superen las restricciones del Ajuste Estructural. En resumen la evaluación de la política industrial (implícita) en la aplicación de la Estrategia de Ajuste Estructural constituye el problema central del presente estudio.

### 1.4 Marco conceptual

A continuación se discuten tres de los principales conceptos utilizados en esta investigación: la política industrial, la competitividad y la industrialización exitosa o sostenible.

#### *La política industrial*

Este concepto remite a uno de los temas más controversiales dentro de la teoría económica: la intervención del Estado en la economía y en los procesos de desarrollo. Al respecto existen varias posiciones que van desde las más ortodoxas, que sostienen que aún existiendo imperfecciones en los mercados, no se debe intervenir, pues cualquier acción en ese sentido resultaría peor que el problema que trata de resolver, hasta las más moderadas, que con diferente énfasis y grado aceptan la intervención estatal. Como derivación de lo anterior, existen importantes diferencias en la forma de concebir la política económica,

que van desde las posiciones menos intervencionistas posibles hasta las propuestas de políticas activas y selectivas. Esto se refleja en la existencia de varias concepciones sobre lo que es la Política Industrial. Si bien, desde un punto de vista ortodoxo no existe espacio teórico para la política industrial, las otras corrientes económicas, se esfuerzan por definirla y precisar su campo de acción. Por ejemplo, para Lindbeck (1981, p. 391), 'By industry policy is meant political actions designed to affect either the general mechanisms of production and resource allocation or the actual allocation of resources among sectors of production by means other than general monetary and fiscal policies which are designed to influence various macroeconomic aggregates'.

Por su parte, la Comisión de la Comunidad Europea (CEC, 1992, p. 42) afirma que 'Industrial policy concerns the effective and coherent implementation of all those policies which impinge on the structural adjustment of industry with a view to promoting competitiveness'.

Itoh (1988, p. 234) considera que 'Industrial policy is any policy that attempts to achieve the national economic and non economical goals of a country by intervening in the allocation of resources among industries or sectors of the country, or in the (industrial) organization of an industry or sector'.

Desde el punto de vista de Lall (1994, p. 65): 'Whereby industry policy can be thought of as having two main elementals: functional (indirect) interventions and selective (direct) interventions. Functional interventions are those that remedy generic market failures without favouring or directing resources to any one activity over another. Selective interventions are designed to favour individual activities or groups of activities in order to correct suboptimal resource allocation, in a static or a dynamic sense'.

Finalmente Kosacoff y Ramos (1999, p. 35) sintetizan, 'un régimen de política industrial provee mecanismos de coordinación que faltan en una economía de mercados libres y que pueden ser más eficientes en un contexto en que la interdependencia y la especificidad de los activos tengan importancia. La política industrial debe ayudar a la coordinación del cambio económico, a fomentar la experimentación y a preservar la diversidad'.

El debate más reciente sobre este tema tiene como referente la necesidad de explicar las nuevas experiencias de industrialización. Por ejemplo las del Sudeste Asiático y al respecto, Smith (2000, p. Xii) afirma que 'hay dificultades para explicar el éxito de la industrialización de esas economías en los términos de las teorías tradicionales y en consecuencia, se está poniendo mayor atención a nuevos enfoques de política industrial como el de seleccionar ganadores y el de los mercados gobernados'.

Esta discusión ha tenido sus propias manifestaciones en la región latinoamericana, donde en los años ochenta, la posición más ortodoxa era la del

Banco Mundial, expresada en el conjunto de políticas basadas en lo que Williamson (1990) denominó el Consenso de Washington, que recomendaba que las fuerzas de mercado por sí solas permitirían una asignación óptima de los recursos, y que debía dejarse de lado el papel fundamental que los países menos desarrollados asignaban a las intervenciones selectivas del Estado. De este modo, según esta concepción teórica, la política industrial estaba definitivamente excluida como forma de mejorar cualquier situación económica. Los criterios de política se articulaban a través de la apertura económica, la desregulación y el proceso de privatizaciones que estaban en la base de las reformas estructurales propuestas por el Banco Mundial y que eran requisitos para la obtención de créditos de este organismo financiero.

Sin embargo, con la ejecución de las anteriores recomendaciones de política y los resultados de la misma, fueron surgiendo dentro de esta institución nuevos puntos de vista acerca del papel del Estado en el desarrollo económico, lo que hizo que la visión neoclásica ortodoxa que dominaba las prescripciones de la institución se viera cuestionada tanto en su sustento teórico como en el empírico; produciendo documentos que reexaminaban los argumentos del Banco al mismo tiempo que modificaban las condiciones que debían cumplir los países para obtener préstamos y ser evaluados positivamente (Kosacoff, 1999, p. 52).

También en la Corriente Estructuralista (CEPAL, 1990; Esser, 1992) se dio una revisión de sus planteamientos originales en materia de intervencionismo estatal y de política económica. De acuerdo a estos autores, el Estado debe seguir interviniendo en la economía, pero el ámbito y la naturaleza de ese accionar debe precisarse y delimitarse muy bien, a la vez que debe obedecer a objetivos muy claros, y ser evaluado constantemente. Además proponen una mayor interacción entre lo privado y lo público, estableciendo mayores vínculos entre ambos y definiendo sus atribuciones y responsabilidades en cada una de las áreas de su quehacer. De la misma forma, las acciones de las empresas a nivel microeconómico, debían ser debidamente complementadas y retroalimentadas por la intervención del Estado en el plano macroeconómico; mediante un proceso de doble vía (CEPAL, 1990).

En lo que se refiere a la Política Industrial, la concepción Neoestructuralista plantea que ésta tiene un marco muy distinto al del pasado. En ese sentido Kosacoff et.al (1999, p. 36) señalan que:

Las nuevas condiciones de América de Latina, particularmente en el marco de la estabilización y la apertura de las economías son aceptadas como necesarias pero no suficientes para sustentar el desarrollo de largo plazo, que exige crecimiento y una nueva especialización. El reconocimiento de la existencia de mercados imperfectos y de la debilidad de las instituciones para inducir el desarrollo de ventajas comparativas dinámicas llevó a replantear las políticas industriales, que difícilmente

encuentran respuestas en la reproducción de la etapa de sustitución de importaciones. El desafío es el mismo del pasado, pero las condiciones internacionales e internas tienen puntos de partida diferentes (...). De partida esa política será mucho más compleja, pues deberá responder a requerimientos sectoriales, regionales y empresariales mucho más específicos y a la necesidad de aggiornamiento de la ingeniería institucional ante los cambios internos e internacionales.

Concluyendo, se aprecia que existe una diversidad de planteamientos, lo que permite ubicar a los diferentes diseños de políticas industriales tanto con relación a su orientación específica, como a su modo de implementación, observándose también, que a diferencia del pasado, hoy existe un mayor acercamiento entre las diferentes corrientes sobre el papel que debe cumplir el Estado en los procesos de industrialización.

### *Competitividad*

El tema de la competitividad o de las ventajas competitivas en el comercio internacional como condición para el desarrollo industrial, es relativamente nuevo. Su surgimiento está asociado a la necesidad de encontrar explicación a los importantes cambios que se vienen produciendo en los últimos años en el desempeño de los países en el comercio exterior y en el liderazgo de las distintas naciones industrializadas.

La primera dificultad que se encuentra al intentar definir lo que es la competitividad, es que no existe un solo concepto, sino que las definiciones son muy variadas, dependiendo del grado de agregación, del marco teórico y en especial del enfoque de medición que se utiliza. El espectro abarca desde considerar a la competitividad como el resultado final de desempeño en el comercio exterior o como la causa de ese resultado. Así, para unos es un resultado (concepto *ex post*), mientras que para otros está referida a las capacidades de las empresas, sectores o países, es decir, es visto como causa (Gitli y Vargas, 1996, pp. 6-7).

El planteamiento siguiente de Fajnzylber (1989, pp. 65-6), forma la base de nuestra conceptualización de la competitividad: 'la competitividad está asociada con la capacidad que tiene una nación, sector productivo o empresa, de incrementar su participación en los mercados donde compite, a partir de la creación y realización de mayor valor agregado en sus procesos productivos, aumentando la retribución a los factores productivos y manteniendo e incluso mejorando las condiciones del stock de capital natural existente'. En sectores industriales esto está frecuentemente relacionado con el crecimiento de la producción y productividad, mientras que no consideramos al capital natural en este estudio.

En el mismo sentido, una economía es competitiva si en un marco general de equilibrio macroeconómico, ésta tiene la capacidad de incrementar o al menos de sostener, su participación en los mercados internacionales, con un alza simultánea del nivel de vida de la población (CEPAL, 1990, p. 70). Adicionalmente, Gitli y Vargas (1996, p. 8) sostienen que 'una empresa tiene competitividad sostenida si sigue siendo competitiva, una vez disminuidos los aranceles que generan el sesgo antiexportador y paralelamente disminuyen los incentivos que se habían generado para compensar ese sesgo, de forma que se mantenga la igualdad entre la tasa efectiva de cambio que reciben las exportaciones y la tasa efectiva de cambio que reciben las importaciones'.

### *Industrialización exitosa o sostenible*

Se entiende por una industrialización exitosa aquel proceso que se caracteriza por un crecimiento sostenido de la producción y las exportaciones, la tendencia a una mayor participación en la producción de empresas intensivas en investigación y desarrollo, tasas crecientes de productividad y de salarios reales, la inserción exitosa y permanente en mercados dinámicos y sostenibilidad y equidad de la actividad industrial. En base en esos criterios y tomando en cuenta la aplicación de diferentes políticas de industrialización, se evaluará el desempeño de la industria costarricense. Se ha señalado en la sección 1.1 que la industria juega un papel importante en el desarrollo de un país. Sin embargo, en evaluar procesos de industrialización nos concentramos en el sector mismo.

## **1.5 Metodología**

Para lograr los objetivos de esta tesis nos apoyamos en las contribuciones de la teoría del desarrollo, los distintos enfoques de análisis y evaluación de los procesos de industrialización y un estudio de caso de diferentes políticas de industrialización aplicadas en el período de postguerra en Costa Rica. Así, tanto a través del análisis teórico como del empírico se pretende alcanzar el objetivo de la investigación. Al respecto, el estudio de caso aporta los elementos que permiten evaluar las dos experiencias de política industrial: la política industrial activa de la ISI y la política industrial de apoyo aplicada durante el período del Ajuste Estructural. Asimismo, contribuye a establecer cuáles son los actuales requerimientos de política industrial para lograr el desarrollo sostenido de la competitividad de esta actividad productiva.

En una investigación científica se propone enjuiciar la realidad o lo que es lo mismo, dar una explicación de lo que acontece, es decir, se trata que el investigador interprete lo observado y esa cualidad depende fundamentalmente de una adecuada relación entre teoría y práctica. Al respecto, Knight (1992, p. 4) afirma que 'el uso de la teoría es necesario pero no suficiente, pues el análisis teórico por sí mismo es algo estéril y algo similar ocurre cuando basamos todo nuestro análisis exclusivamente en los hechos'. De acuerdo a lo propuesto por dicho autor se debe entonces, partir de la realidad, ir a la teoría y luego volver a la realidad para interpretarla, explicarla y en lo posible transformarla. Por lo tanto, la definición del objeto de estudio es resultado tanto de los elementos teóricos que maneja el investigador como del conocimiento empírico o sensorial con que se cuente y ambas dimensiones en la práctica investigativa desempeñan un importante papel; ésta es la estrategia metodológica que se adopta en esta investigación.

En este estudio se utilizan fuentes primarias y secundarias. Estas últimas corresponden al numeroso conjunto de publicaciones internacionales y nacionales (libros, ensayos, documentos oficiales, revistas y periódicos, etc.) referidas al tema de esta investigación, especialmente en materia de desarrollo económico, industrialización y política económica. Con relación a las fuentes primarias se trató de la recuperación y sistematización de un amplio conjunto de información estadística, usualmente no publicada con el nivel de desagregación y detalle requerida para nuestros fines. Para tal efecto, fue necesario trabajar más de un año en su procesamiento, contando para ello con la gentil colaboración de instituciones como la Dirección General de Estadísticas y Censos (DGEC), el Banco Central de Costa Rica, el Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC), la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS) y la Cámara de Industrias de Costa Rica entre otras. Sin embargo, este proceso fue bastante difícil y lento dada la magnitud de la tarea y las deficiencias de cobertura, comparabilidad y confiabilidad de las fuentes consultadas.

Un primer acercamiento a la situación actual del sector industrial costarricense permite afirmar, que la estructura industrial heredada del modelo de la ISI presenta problemas tanto de presiones sobre el funcionamiento general de la economía, como de una baja productividad y eficiencia. Además, los actuales programas de política económica han dado prioridad a los objetivos de la estabilización económica por sobre los de transformación productiva, por lo que las empresas manufactureras podrían no estar preparadas para enfrentar con éxito la creciente apertura comercial, ni el reto tecnológico y organizacional del futuro. Finalmente, coexisten en la realidad dos estrategias (parciales) de industrialización: de la ISI y de la Promoción de las Exportaciones que no necesariamente son contradictorias.

De acuerdo a lo anterior se propone la siguiente hipótesis de trabajo: el actual proceso de ajuste de la industria costarricense es heterogeneo, no tanto en su discurso como en su implementación. Desde el punto de vista teórico es básicamente neoliberal, en tanto que los programas y medidas aplicadas reflejan diversos enfoques teóricos. Esta experiencia resultó exitosa desde el punto de vista del crecimiento de la producción y de las exportaciones, aunque persisten las dudas sobre la sostenibilidad de los logros alcanzados en el mediano y largo plazo. Para superar estas limitaciones planteamos que se requiere una nueva política industrial que rebasa al ámbito del Ajuste Estructural.

### *Análisis de caso y periodización*

Los estudios de caso constituyen un valioso recurso metodológico para lograr un análisis más profundo y detallado de determinado fenómeno. Esa consideración nos lleva a utilizar el proceso de industrialización de Costa Rica como objeto de la presente investigación. En consecuencia tomando como unidad de análisis la política industrial costarricense, se estudia el proceso de su gestación, consolidación, crisis y actual impacto en la reestructuración de la industria. Para tal efecto utilizaremos la aplicación de los principales paquetes de medidas como criterio de la periodización que sigue.

#### Primer periodo:

La industrialización por sustitución de importaciones 1959 - 1982

Bajo el marco de una estrategia de desarrollo tipo ISI se inician en los años cincuenta las acciones de fomento industrial. Con la Ley de Protección y Desarrollo Industrial aprobada en 1959, y con la incorporación de Costa Rica al Mercado Común Centroamericano en 1963, se dieron las condiciones institucionales para gestar la industria en el país. La introducción de los paquetes de estabilización económica en 1982 marcó el final de este periodo de la ISI. Basados en el desarrollo industrial y su correspondiente estrategia en esta etapa distinguimos también dos subperiodos. El primer subperiodo es comprendido entre 1959 y 1973 en el cual se consolidó la actividad industrial en Costa Rica, alcanzando en los años setenta los más altos niveles de crecimiento de la producción que registra la historia del sector. El segundo subperiodo es del estancamiento y crisis industrial 1974-1982. Desde mediados de la década de los setenta se presentaron los primeros indicios de la inviabilidad de la estrategia de industrialización ISI impulsada en el país. En los dos primeros años de los ochenta, el sector experimentó un profundo estancamiento en el marco de una crisis general de la economía costarricense.

Como consecuencia de esta crisis se aplicaron medidas de estabilización económica, las cuales crearon las condiciones para la gestación de una nueva estrategia de desarrollo.

Segundo periodo: El ajuste estructural 1982 – 1996

Igualmente encontramos dos subperiodos. El primero es de los años 1982-1985 en los cuales se aplicaron los programas de estabilización para crear condiciones apropiados para el ajuste. El segundo fue de 1986-1996, años durante los cuales se implementaron las principales medidas de ajuste. Desde el año 1985 empezaron a aplicarse los Programas de Ajuste Estructural, que constituyen el fundamento de la nueva estrategia de desarrollo, conocida como la promoción de exportaciones. El nuevo entorno económico afecta en forma directa al sector industrial y en esa medida puede hablarse también de una nueva estrategia de industrialización.

## **1.6 Estructura de la investigación**

Esta tesis se encuentra conformada por seis capítulos. En el primer capítulo se expone el objeto de estudio y se presenta los principales elementos teóricos - metodológicos. En el capítulo dos se recupera el debate teórico en materia de desarrollo económico e industrialización, entre los Neoclásicos y los Estructuralistas y las principales variantes de esas corrientes teóricas. Se inicia con la conceptualización del papel de la industrialización en el proceso de desarrollo y de las principales estrategias de industrialización, para luego abordar las líneas generales de la experiencia de los países en desarrollo. Seguidamente se analiza la discusión teórica sobre la Política Industrial en los distintos enfoques sobre Intervención del Estado, dando especial énfasis a este debate en América Latina. El capítulo finaliza con el estudio del planteamiento de la política industrial de los Neoestructuralistas, que constituye mucho de la base teórica de esta investigación.

En el capítulo tres se evalúa el desempeño económico de Costa Rica durante los años sesenta, setenta y comienzos de los ochenta, con el objetivo de demostrar que la estrategia de desarrollo implementada en este periodo estuvo inspirada en la teoría Estructuralista, según la cual la industrialización era el camino para el desarrollo. Explicamos que dicha experiencia fue exitosa, especialmente en el primer periodo 1959-1973 en términos de crecimiento económico, diversificación productiva y avance social, pero que a partir de 1974 dio señales de su no sostenibilidad en el mediano plazo, culminando con la crisis de 1980-1982. Esta crisis fue de carácter estructural y no el resultado

del modelo de desarrollo, ni mucho menos de la estrategia de industrialización, como sostienen los economistas Neoliberales; es decir que es un fenómeno mucho más complejo que demuestra los estrechos márgenes de la economía costarricense para lograr un desarrollo sostenido.

Como parte del capítulo tres se realiza una caracterización general del modelo de desarrollo y de la política económica e industrial, delimitando dos modalidades en el tiempo: la que corresponde a una fase clásica de industrialización por sustitución de importaciones, con énfasis en una política industrial dirigida a proteger el sector, principalmente a través de instrumentos como los aranceles, la sobrevaluación del colón, tasas de interés preferenciales y exoneraciones para la importación de insumos y bienes de capital, lográndose una considerable consolidación del sector. La segunda, que dio la respuesta a los primeros síntomas de agotamiento del modelo y que buscó dar una mayor orientación a la actividad industrial hacia el mercado internacional y lograr una base industrial más diversificada con mayores encadenamientos con el resto de la economía.

A la vez se analiza el desempeño de la economía y de la industria, refiriendo a dos momentos: la fase expansiva que va de 1960 hasta 1973 y la fase recesiva que inicia en 1974 y culmina con la crisis de 1980-1982. Al finalizar se recupera el debate teórico de principios de los años ochenta sobre la vigencia del modelo de la ISI en el que intervienen autores Neoclásicos y Neoestructuralistas. Los primeros que rechazan este modelo, atribuyéndole una asignación ineficiente de los recursos y proponiendo su reemplazo por otro que devolviera tal función al mercado; mientras que los segundos, si bien reconocían las limitaciones del modelo de la ISI, proponían un modelo alternativo al neoliberal, en que tanto el Estado como los empresarios compartieran en forma coordinada las tareas del desarrollo. Cabe señalar el carácter de referencia que este capítulo tiene para la discusión que con mucho mayor detalle se realiza en los dos capítulos siguientes.

En el capítulo cuatro se estudia el nuevo modelo de desarrollo que comienza a gestarse con la crisis de 1980 y el proceso de reestructuración que experimentó la economía y la industria costarricense en estos años, además se evalúan los efectos del mismo. Según se estableció en el capítulo tres, desde finales de la década de los setenta se produjo un fuerte cuestionamiento del modelo de desarrollo de la ISI, proceso que adquirió su mayor intensidad con la crisis de los ochenta, dándose la transición hacia una nueva estrategia de desarrollo, denominada: Promoción de las Exportaciones.

El punto de partida del capítulo cuatro es el debate sobre la naturaleza de la crisis económica en Costa Rica y sobre el tipo de ajuste que se requería para superarla. Posteriormente, en los años 1980-1982 y al profundizarse la crisis económica y darse una mayor presión, se endurecieron aún más las críticas a la

ISI, señalando que era necesario abandonar de inmediato dicho modelo y todo lo que éste representaba en materia de política económica y aplicar un ajuste ortodoxo, ya que si no se procedía así, los desequilibrios económicos se volverían inmanejables, profundizándose aún más el deterioro material y social de esta economía. Este tipo de ajuste era entonces la fórmula para evitar el desplome de la economía y para reestructurar sobre nuevas bases al sector industrial. En lo que respecta a los defensores de la ISI, estos mostraron un desgaste en sus planteamientos, adoptando una especie de pragmatismo y manifestando así una menor resistencia al nuevo enfoque de política económica que se estaba impulsando.

De ahí que se inició un proceso de acercamiento y de relativo acuerdo entre las mencionadas corrientes teóricas, que llevó a la adopción de un conjunto de programas de política económica discutidas en el capítulo tres (Programas de Estabilización y Ajuste Estructural) que en la práctica representaron el cambio de modelo de desarrollo. Como se demostrará, esto no significó que se adoptara en todos sus términos el punto de vista Neoliberal, sino que más bien se aplicó un enfoque combinado originando un ajuste llamado heterodoxo. En síntesis este capítulo cuatro se dirige básicamente al debate y diseño de la política económica como parte del proceso de formulación e implementación de ésta.

Una vez establecido lo anterior, en el capítulo cinco se retoma el análisis de la política industrial propiamente dicho bajo el nuevo modelo de desarrollo y se procede a una evaluación del desempeño de esta y de su impacto sobre el funcionamiento del sector. Se espera que al concluir el capítulo cinco exista un conocimiento más profundo sobre lo que efectivamente se ha actuado en los años de referencia en materia de política industrial y sobre las fortalezas y debilidades de los resultados del actual patrón de industrialización por ajuste estructural del país.

Finalmente en el capítulo seis se presentan las conclusiones generales de la investigación y se formulan algunas recomendaciones sobre las acciones que se requieren en el periodo post Ajuste Estructural, para superar las debilidades observadas en el actual funcionamiento del sector industrial costarricense.

## **1.7 Notas sobre Costa Rica**

Costa Rica es una pequeña nación de 51.000 kilómetros cuadrados ubicada en América Central, limitando al norte con Nicaragua, al sur con Panamá, al este con el Océano Pacífico y al oeste con el Océano Atlántico. El idioma del país es el Español, el sistema político es Democrático y la población actual (2001) es cercana a los cuatro millones de habitantes. El PIB real es de 16.2 billones de

dólares, el PIB per cápita de 4060 US\$, la producción industrial representa el 24 por ciento del PIB y las exportaciones alcanzan los 4696 millones de US\$, siendo superadas por las importaciones que son de 6564 millones de US\$ (PNUD, 2001).

En el contexto latinoamericano, Costa Rica es uno de los países más exitosos en materia de convivencia social, característica ampliamente estudiada por especialistas locales e internacionales. Hasta 1950, Costa Rica al igual que el resto de las economías centroamericanas se especializó en la agroexportación (con base en el café y el banano), sin embargo, los desfavorables efectos de la crisis internacional de 1929 y de la segunda guerra mundial contribuyeron a promover al interior del país una nueva estrategia de desarrollo económico, coincidente con el modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) que se implantó en la mayoría de los países latinoamericanos. Con esta estrategia se pretendía mejorar los términos de intercambio con el exterior, mediante la modernización y diversificación productiva, la negociación comercial y la integración regional.

A finales de la década de los cincuenta se dieron los primeros pasos hacia la industrialización (Ley de Protección y Desarrollo Industrial de 1959 y el Tratado de Integración Económica Centroamericana de 1962), lo que contribuyó a un gran avance en materia económica y social. Así, el crecimiento económico de los últimos cincuenta años ha sido uno de los más altos de América Latina y ha estado acompañado por una gran estabilidad política y un significativo avance en el plano social, todo esto gracias al prolongado esfuerzo de inversión en el desarrollo de las capacidades de la población. Ilustrando lo anterior, tenemos que el crecimiento real de la economía en los años sesenta y parte de los setenta fue a una tasa del 7 por ciento, explicada principalmente por el dinamismo de la producción industrial cuya participación en el PIB pasó de un 14.6 por ciento en los años sesenta a un 21.9 por ciento en los años noventa y a un 24 por ciento en la actualidad y cuyo crecimiento fue hasta finales de la década de los setenta a una tasa promedio anual del 8.6 por ciento (ver capítulo tres). Por otra parte, la esperanza de vida al nacer del costarricense se incrementó entre 1940 y 1990 en casi treinta años (60%), pasando de 47 años a 76 años y la tasa de analfabetismo se redujo del 27 al 7 por ciento en ese mismo período. La pobreza retrocedió y dejó de ser característica de la mitad de las familias en 1960, para serlo sólo de una cada cinco familias en 1990. En consecuencia, según el Índice de Desarrollo Humano (IDH) de las Naciones Unidas, para los años noventa, Costa Rica fue catalogado dentro del conjunto de países de desarrollo humano alto (PNUD, 2000).

Sin embargo, los mayores logros del período correspondieron a los años anteriores a la crisis de 1980, ya que a partir de ese momento se redujo el ritmo de crecimiento de la economía, iniciándose un proceso que ya lleva cerca de

veinte años, caracterizado por lo irregular del comportamiento de los principales indicadores económicos y sociales (ver capítulos cuatro y cinco). Más recientemente (años 2000-2001) se ha producido una fuerte desaceleración de la producción, las exportaciones y la inversión, conjuntamente con mayores desajustes en otras áreas como la fiscal, el empleo y la distribución del ingreso. Al respecto, un estudio de Mora (2002) da cuenta de lo anterior, estableciendo que la tasa de crecimiento anual del PIB real pasó de un 8.4 por ciento en 1998 a niveles de 2.2 por ciento en el 2000 y un 0.3 por ciento en el 2001, proyectándose una tasa de crecimiento del 1.4 por ciento en el presente año. En el mismo sentido, la tasa de crecimiento del PIB Real per cápita fue de cero en el año 2000 y negativa en un 1.9 por ciento en el 2001. El sector industrial no se escapa de tal tendencia, experimentando tasas de crecimiento negativas del PIB industrial de un -4.3 y -8.0 por ciento en los años 2000 y 2001, a diferencia del gran dinamismo de los años 1998 y 1999, cuando dichas tasas fueron del 11.4 y 24.7 por ciento respectivamente (Mora, 2002, 7-8). La desaceleración de las actividades de la empresa INTEL constituyó una de las principales razones de este fuerte decrecimiento del producto industrial. En resumen y de manera coincidente con los resultados de esta tesis, la situación más reciente de la economía y del sector industrial costarricense constituye una evidente llamada de atención sobre la necesidad de una revisión integral del modelo de desarrollo que se implementó en el país a partir de los años ochenta (ver Cuadro adjunto).

16 Política industrial y ajuste estructural en Costa Rica

Principales indicadores macroeconómicos: 1998 y 2001

<b>Indicador</b>	<b>Años</b>	
	<b>1998</b>	<b>2001</b>
PIB (US\$ billones)	13.7	16.2
PIB per cápita (US\$)	3740.1	4060.2
Exportaciones totales (US\$ millones)	5525.6	4696.3**
Tipo de cambio del dólar	257.1	301.8
Ahorro interno/PIB	20.7	15.5*
Inversión doméstica /PIB	24.3	18.0*
PIBI/PIB	26.0	24.0
Inversión extranjera directa (millones US\$)	604	447
Inversión extranjera directa/PIB	4.4	2.7
Saldo en cuenta corriente/PIB	3.8	4.6**
Déficit del Sector Público/PIB	2.0	2.6**
Deuda Pública Interna/PIB	26.1	27.0
Indice de Precios al consumidor (IPC)	12.4	11.0
Indice de salarios mínimos reales (1984=100)	113.8	115.9
Tasa de desempleo abierto	5.6	6.1
Total de hogares pobres como porcentaje del total de hogares con ingreso conocido	19.7	20.3
<b>Tasas anuales de variación</b>		
PIB	8.4	0.3
PIB per cápita	5.9	- 1.9
PIB industrial	11.4	- 8.0
PIB agrícola	8.2	- 0.4
Inversión	25.5	- 3.9
Consumo privado	5.4	- 0.4
Consumo público	2.2	1.5
Exportaciones totales	31.4	- 6.6**
Exportaciones industriales	11.0	6.7
Exportaciones zonas francas	117.2	- 15.4
Importaciones	25.5	2.8

\* corresponde al año 2000 \*\* cifras preliminares

Fuente: Elaborado con base en Henry Mora, 2002

## El debate teórico sobre la intervención del Estado en la industrialización

### 2.1 Introducción

En el presente capítulo se discuten las principales dicotomías teóricas en materia de desarrollo económico: la neoclásica y la estructuralista, las principales variantes de esas corrientes teóricas y sus respectivas estrategias de industrialización. Se inicia el análisis con la conceptualización del papel de la industrialización en el proceso de desarrollo, para luego abordar las líneas generales de la experiencia de los países en desarrollo. La discusión sobre la política industrial se basa en los principales planteamientos de estas corrientes teóricas, en especial a lo que refiere al papel del Estado en los procesos de industrialización. Dado que el diseño y la implementación de la política industrial en Costa Rica han estado determinado en gran medida por las estrategias de desarrollo adoptadas en América Latina, se procede con la discusión de los fundamentos teóricos de éstas. Entre las modalidades a tomar en cuenta, el neoestructuralismo es la expresión más reciente de una teoría del desarrollo latinoamericano, en ella confluyen muy diversas influencias, aún de los neoclásicos moderados. Además se analiza brevemente la experiencia de los NICs asiáticos, por su influencia reciente en esta corriente de pensamiento. El capítulo finaliza con el análisis de la estrategia de desarrollo neoestructuralista, la cual pone especial énfasis a las políticas de competitividad industrial y que a grandes rasgos es la base teórica de los siguientes capítulos de esta investigación.

## 2.2 Industrialización y desarrollo económico

### *La conceptualización*

De acuerdo con la teoría, la industrialización es un importante objetivo para la mayoría de los países en desarrollo, ya que permite alcanzar altas tasas de crecimiento económico, suplir las necesidades básicas de la población, crear más oportunidades de empleo y contribuir a una creciente diversificación de la estructura económica, lo mismo que a un deseable cambio social, psicológico e institucional (Dijkstra, 1992). Al respecto, citamos varios autores que se refieren a este tema, precisando cada uno algunos aspectos específicos del papel de la industrialización en el proceso de desarrollo.

Las siguientes características definen el importante papel que cumple la industria en el proceso de transición hacia el desarrollo: a. La alta elasticidad de la demanda de productos industriales; b. La industrialización permite reasignar factores productivos hacia usos más eficientes; c. Favorece la obtención de economías de escala así como ventajas de la especialización; d. El crecimiento de la industria es una de las principales fuentes de cambio técnico y e. Los productos industriales son comercializables en gran medida y en diferentes grados, sustituibles por productos de importación, por lo que su producción crea estímulos competitivos en el sistema económico. (Chenery y Syrquin, 1986, p. 24).

La gran productividad en la industria es una llave para incrementar el ingreso per cápita. La manufactura provee un menú más amplio de posibilidades para hacer más eficiente la sustitución de importaciones e incrementar las exportaciones comparado con lo que es posible con sólo la industrialización del sector primario. Además la industria ha sido vista correctamente como la llave de otra meta de muchos países en desarrollo: reducir la dependencia; la industrialización puede ser la vía para excluir la influencia política y cultural externa (Gillis et.al, 1992, p. 15).

Industrialization and more specifically the development of the manufacturing sector, provides the dynamism for increasing productivity and growth. It is this sector that has an infinite scope for technological progress through a continual increase in specialization and the subdivision of productive processes, and generates both static and dynamic economies. In this way, manufacturing industry also imparts a technological dynamism to other sectors of the economy (Chanthunya y Murinde, 1998, p. 75).

Sin embargo, algunos autores llaman la atención en el sentido que no todo proceso de industrialización asegura el cumplimiento de los objetivos del desarrollo económico, argumentando lo siguiente:

Para lograr una industrialización exitosa se requiere algo más que una simple agregación o incremento de la capacidad física o de mayor producción manufacturera: la planta industrial debe ser construida y utilizada eficientemente, y su

crecimiento debe estar basado en incrementos en la productividad y en la competitividad. Todo lo anterior en contraposición con un proceso de industrialización con altos costos de producción, un producto que no es competitivo a nivel internacional, una productividad estancada en el tiempo, actividades poco diversificadas y con limitados encadenamientos con el resto de la economía. (Lall, 1991, p. 122).

Otros importantes criterios de éxito de la industrialización son la sostenibilidad y la equidad de los procesos, aspectos que no siempre están garantizados; así, algunas prácticas industriales han provocado serios daños sobre el medio ambiente, además de que los beneficios de la industrialización no llegan automáticamente a toda la población, por el contrario, históricamente, los procesos de industrialización normalmente han sido acompañados de un desarrollo desigual. (Hewitt, 1992, p. 8).

La industrialización en los países del Tercer Mundo ha ayudado muy poco a satisfacer las necesidades básicas de los sectores más pobres de la población. (Chanthunya y Murinde, 1998, p. 14).

En resumen, si bien la industrialización es una condición indispensable para superar los problemas económicos y sociales del subdesarrollo, se deben impulsar procesos que promuevan actividades productivas eficientes y competitivas, que efectivamente contribuyan al desarrollo sostenible y a un mejor nivel de vida para el conjunto de la población.

### *El proceso de industrialización y las economías en desarrollo*

La industrialización iniciada en Gran Bretaña a mediados del siglo XVIII fue un componente fundamental del proceso de desarrollo del capitalismo. En sus orígenes, esta actividad productiva fue un resultado de la introducción de sencillas innovaciones en los procesos industriales del hilado y tejido de algodón, las cuales incrementaron significativamente la productividad.

Posteriormente, las transformaciones en la fundición de hierro y en la utilización de la máquina de vapor constituyeron la Primera Revolución Industrial y posibilitaron que en la primera mitad del siglo XIX la producción industrial inglesa alcanzara un elevado crecimiento y que se diera un desarrollo impresionante en el campo de los transportes, con los ferrocarriles y los barcos de vapor. Ello permitió que países como Canadá, Australia, Argentina, Brasil y otros países latinoamericanos se incorporaran al comercio mundial de productos agrícolas, materias primas y productos manufacturados. Conjuntamente, con el auge del liberalismo se dio la eliminación a las barreras aplicadas al comercio interno y al comercio exterior en los países europeos y los Estados Unidos, lo que dio un gran impulso a la producción y el comercio internacional.

A finales del siglo XIX se produjo la Segunda Revolución Industrial, originando grandes avances en las áreas de la ciencia y la tecnología, tales como la electricidad, el motor de combustión interna, los productos químicos orgánicos, el telégrafo transatlántico y la radio. A la vez que el trabajo científico y tecnológico se organizó sistemáticamente en las universidades y en los centros de producción, estableciendo una estrecha relación entre la investigación y la producción. Con este proceso, la actividad industrial requirió cada vez más de materias primas existentes en otros países, permitiendo así que otras naciones (incluyendo las latino-americanas) se incorporaran al proceso de industrialización principalmente como abastecedores de insumos.

Pero en la primera mitad del siglo XX, las mayores barreras arancelarias entre países, la recesión económica iniciada en 1929 y dos guerras mundiales hicieron colapsar el sistema económico internacional, provocando que la producción y el comercio crecieran mucho menos que en años anteriores. Fue en 1944, bajo el marco de los acuerdos de Bretton Woods que volvió a darse una expansión de la economía mundial, en un ambiente caracterizado por una creciente liberalización y profundización del gasto postergado de los consumidores. Además de la utilización masiva tanto de tecnologías ya existentes como de nuevas tecnologías (microelectrónica, biotecnología y telecomunicaciones) y nuevos productos y procesos que acercaron aún más los mercados creando mayores oportunidades de inversión y de comercio en el mundo (Rodríguez, 1996).

Después de la Segunda Guerra Mundial, la economía mundial experimentó un crecimiento económico, sin precedentes en su ritmo y extensión, pero a la vez, fue muy desigual, pues grandes áreas del mundo recibieron muy pocos beneficios. A partir de ese momento, el panorama económico se hizo más complicado, produciéndose una serie de cambios en la participación de los países en el comercio internacional. Por ejemplo, la economía norteamericana dejó de ser el líder industrial indiscutible, pasando a compartir su hegemonía con otros países como Alemania y Japón y nuevos centros industriales aparecieron en lo que históricamente había sido la periferia del mundo económico, este fue el caso de los NICs asiáticos (Hong Kong, Singapur, Taiwan, Corea y en menor medida Malasia, Tailandia, y las Filipinas).

En referencia a las experiencias de industrialización en los países en desarrollo, éstas son muy disímiles (Chenery y Syrquin, 1986; Weiss, 1988), aunque existe acuerdo al considerar a los NICs asiáticos como los casos más exitosos y a su sector industrial como la base del crecimiento del ingreso y de la transformación estructural de estas economías. En el otro extremo, se ubican los países menos desarrollados en Africa y Asia con

sectores industriales rudimentarios, con una producción poco diversificada, principalmente de bienes de consumo final, que exportan muy poco y presentan débiles encadenamientos con el resto de la economía. En medio se encuentra el resto del mundo en desarrollo, que no lograron construir una moderna, eficiente y dinámica industria.

Las economías pequeñas enfrentan grandes dificultades para llevar adelante procesos exitosos de industrialización, aunque tienen algunas ventajas por su tamaño, lo que les da mayor flexibilidad para adaptarse a cambios repentinos, además muchas de éstas han experimentado mayores tasas de crecimiento que las más grandes (Milner y Westaway, 1993). Sin embargo, estas economías deben superar un amplio conjunto de restricciones; en primer lugar las reducidas oportunidades para explotar economías de escala internas y externas en la producción, que redundan a su vez en restricciones para la especialización. A esto se une la necesidad de la selección cuidadosa de las actividades industriales para asegurar la competitividad y construir ventajas comparativas en áreas específicas de la producción industrial. En segundo lugar, la escogencia de la tecnología en estos países es estrictamente limitada, la estructura económica es poco diversificada y lo reducido del mercado interno atenta con la escogencia de una escala óptima de planta para la producción en masa y si bien, las exportaciones pueden resolver este problema, éstas conllevan mayores exigencias y riesgos que las ventas en el mercado local. Tercero, la producción es más concentrada en los pocos productos que tienen ventajas comparativas lo cual genera una fuerte vulnerabilidad externa, ya que el comercio internacional pesa mucho más en las economías pequeñas que en las grandes (Streeten, 1993). Por ejemplo, mientras que el comercio internacional (exportaciones e importaciones) constituye el 10 por ciento del ingreso nacional en las economías grandes, este coeficiente es superior al 50 por ciento en las economías pequeñas.

Además por lo general el comercio internacional es la única oportunidad que tienen estas economías pequeñas de obtener los beneficios de las economías de escala y como fuente de acumulación de capital. Otros aspectos que refuerzan esa vulnerabilidad externa son los costos del transporte, su fuerte dependencia de las importaciones y de unas pocas economías para colocar sus exportaciones. Cuarto y relacionado con el primer punto, las economías pequeñas tienen limitadas oportunidades para llevar con éxito una sustitución selectiva de importaciones. Por todo lo anterior, se constata que la participación de los países en desarrollo en la economía mundial, es una condición necesaria pero no suficiente para su desarrollo industrial, dada las barreras que representan su tamaño y estructura productiva.

### 2.3 El debate sobre política industrial

La Política Industrial entendida como la acción deliberada del Estado a nivel sectorial o de la empresa con el fin de influir sobre la actividad manufacturera que realizan, ha sido fuente permanente de controversia en la teoría económica, discrepancia que se debe a la existencia de diferentes concepciones sobre la naturaleza y funciones del Estado en la economía. Al respecto se distinguen a nivel general tres tipos de políticas: la política industrial *laissez faire*, la de apoyo y la activa, relacionadas con sus respectivos enfoques teóricos, que resumimos y que discutimos más ampliamente en el Recuadro 2.1.

#### *El enfoque neoclásico ortodoxo: política industrial Laissez Faire*

Según este enfoque el mercado debe ser el asignador de los factores de la producción y aún existiendo imperfecciones en éste, no debe intervenir en su funcionamiento, pues cualquier acción en ese sentido resultaría peor que el problema que trata de resolver. Las únicas áreas en la que los gobiernos podrían tener un papel activo son: la educación, salud, nutrición, planificación familiar, e inversión dirigida a aliviar los índices de pobreza. Igualmente se aceptan inversiones para el desarrollo de una economía social de mercado, como son la infraestructura administrativa y legal, y la protección del medio ambiente. Por el contrario, el gobierno no debe sustituir o controlar las actividades del sector privado donde el mercado funciona con más propiedad (World Bank, 1991). Desde esta concepción las acciones usuales de una política industrial son rechazadas, considerando como políticas apropiadas solamente aquellas que fortalezcan y promuevan un ambiente competitivo, por ejemplo, el control de los monopolios, o las medidas para eliminar obstáculos para la asignación de los derechos de propiedad (Ferguson y Ferguson, 1994, p. 149).

#### *Enfoque neoclásico moderado: política industrial de apoyo*

Actualmente este enfoque es el que cuenta con mayor aceptación en los círculos internacionales de política económica por lo que presenta una mayor aplicación que el anterior. Esta concepción está presente en las tesis de Krueger, Balassa, también en Sodersten (1980) bajo el concepto de la intervención óptima, y en el enfoque de la economía institucional de North, Coase y Stiglitz. Recientemente el enfoque es aceptado por la OECD (1992) y algunos trabajos del Banco Mundial.

**Recuadro 2.1:** Enfoques de Política Industrial y Areas de Política

Enfoque de política	Área de política			
	Comercial	Competencia	Innovación	Regional
<i>Laissez Faire</i>	La protección de un sector puede mantener el nivel de empleo, pero el efecto global sobre el bienestar puede ser negativo debido a que la protección mantiene empresas domésticas vía aumento de precios y reducción de la competencia. La protección no se justifica desde el punto de vista de este enfoque.	Parte del supuesto de que los flujos de información son perfectos, por lo que el mercado es el mejor asignador de recursos. Designa como políticas apropiadas las que promueven un entorno competitivo (control de monopolios y asignación de derechos de propiedad).	No admite la intervención gubernamental para promover un mayor nivel de innovación o para controlar los procesos de imitación que se dan, ya que estos provocan que los beneficios de la innovación se dispersen dado el supuesto de información perfecta.	No trata específicamente los problemas regionales y expone que eliminando las distorsiones en los mercados de capital y bienes se puede lograr que los empresarios se ubiquen en áreas de menores costos.
De apoyo	La protección puede ser usada como una medida de <i>second best</i> para tratar de forzar a otros países a adoptar políticas comerciales liberales.	Reconoce la presencia de imperfecciones de mercado, adopta medidas para que estos funcionen de forma eficiente.	Es necesaria la acción del Estado en la promoción y creación de infraestructura para la investigación y el desarrollo.	El gobierno debe subsidiar la capacitación o la educación en general.
Activo	La protección es frecuentemente usada para influir en el desempeño de industrias particulares, para acelerar el crecimiento de la industria naciente o para desacelerar el decrecimiento de la industria consolidada.	Propone una participación amplia y más directa del gobierno. A menudo suplanta los juicios del mercado por los de los entes gubernamentales.	Incluye formas adicionales de intervención: adopción de un sistema de patentes, ayuda financiera para actividades innovadoras y patrocinio del gobierno a programas académicos de investigación.	Es necesaria la intervención del Estado para compensar los efectos de las disparidades regionales atrayendo empresas a las zonas con mayores problemas.

Fuente: Elaboración propia con base en Ferguson y Ferguson (1994)

En general, estos autores tienen el mismo punto de partida que el enfoque ortodoxo, aunque reconocen que en presencia de distorsiones en el mercado (por ejemplo, información imperfecta, altos costos de transacción) es necesario adoptar medidas de política de carácter horizontal, orientadas a establecer reglas de juego y condiciones comunes mediante la corrección de fallas de mercado claramente identificadas y el apoyo a la industria en general a través de la mejora de la operación de los mercados de factores productivos.

Tales políticas incluyen en particular la prevención de monopolios, el fortalecimiento de los derechos de propiedad, mejoras en el acceso a la información y capacitación y la provisión de infraestructura física y en algunos casos, tecnológica. Se contempla la adopción de medidas protectionistas para responder a acciones similares de la competencia externa, aunque son vistas como no deseables (*second best*). Aceptan el uso de incentivos fiscales y crediticios como instrumentos de corrección de fallas del mercado, siempre y cuando sean generales y no discriminatorios ni discrecionales. La protección a las importaciones debe ser moderada, con tipos de cambio realistas, y los incentivos especiales para exportación deben introducirse para asegurar que la producción de exportaciones sea tan rentable como la producción para el mercado doméstico.

De esta manera para alcanzar la industrialización se requiere de una estrategia que combine baja protección con incentivos a la exportación, obteniendo así beneficios estáticos y dinámicos. Los primeros debido a una mejor ubicación de los recursos, una mayor eficiencia en la producción, alta utilización de la capacidad instalada y bajo *rent-seeking*. Los beneficios dinámicos son consecuencia del rápido progreso técnico a nivel local, mayor receptividad a los cambios mundiales en las tecnologías y mercados. Es decir que los mercados deben generar una señal correcta de precios, tal que el sector manufacturero desarrolle ventajas comparativas en el país. Asimismo este enfoque rechaza las políticas orientadas a fomentar sectores estratégicos o apoyar sectores en decadencia. Esto porque se asume que cuando los países tienen un régimen comercial neutro (con barreras a la importación bajas y uniformes) evolucionan de manera natural hacia patrones de ventajas comparativas superiores conforme va mejorando la educación y capacitación de la mano de obra y aumentando y mejorando el acervo de capital. En este mismo sentido, consideran que la especialización creciente en sectores de mayor productividad permite crear un círculo virtuoso entre la evolución del patrón de ventajas comparativas y el crecimiento. El factor clave para lograrlo es, el mantenimiento de un sistema comercial próximo al libre comercio, porque éste no sólo garantiza el aprovechamiento de las ventajas comparativas estáticas sino que

dinamiza su evolución, pues aumenta la exposición de la economía a la competencia externa y obliga a los empresarios a acelerar la innovación y a incorporar tecnologías de punta.

De acuerdo a esta perspectiva, las imperfecciones en los mercados, particularmente en los países en desarrollo, deben ser corregidas de la forma más cercana a la fuente de la distorsión y para esto proponen específicamente lo siguiente en términos de políticas industriales:

- Los mercados deben generar una señal correcta de precios, tal que el sector manufacturero desarrolle ventajas comparativas en el país. Las medidas de tipo regulatorio tienen gran relevancia, tanto para crear un marco que garantice el libre juego de competencia en los mercados como para eliminar reglamentaciones excesivas que entorpezcan el desarrollo de la iniciativa privada.
- La política industrial complementa al mercado (política industrial de apoyo, Fergusson y Fergusson, 1994) a través de medidas de tipo horizontal destinadas a: corregir las fallas en el funcionamiento de los mercados o regular estos para que sus estructuras permitan un grado de competencia cercano al de los mercados perfectos (mejorar la información, prevenir las prácticas monopólicas, asegurar los derechos de propiedad, etc.). También se debe mejorar la disponibilidad y la calidad de los insumos, fomentar la innovación, el desarrollo de la infraestructura, la elevación de la calidad de la mano de obra, etc.
- Otros instrumentos aceptados son la atracción de la inversión extranjera, la disponibilidad de crédito, el apoyo explícito del gobierno para una buena infraestructura y el acceso y crecimiento a mercados foráneos.

Coincidentemente, según el Banco Mundial en las experiencias de la industrialización en el Este Asiático, los gobiernos garantizaron un ambiente macroeconómico relativamente estable, caracterizado por una inflación limitada, tasas de cambio reales rara vez apreciadas. Por lo que el éxito del Este Asiático ocurrió algunas veces más y a pesar de, que debido a las intervenciones del mercado (World Bank, 1993, pp. 23-5). En el mismo sentido, en el Informe de Desarrollo Mundial de 1997 elaborado por esta misma institución, se afirma que la función del Estado en el desarrollo económico debe consistir en:

- Establecer reglas efectivas y restricciones: en términos de independencia judicial, mejorando el cumplimiento de normas, reduciendo las posibilidades de corrupción, cortando con las directrices discrecionales.
- Garantizar mayores presiones competitivas como por ejemplo alentando la competencia dentro de las funciones públicas a través de un reclutamiento, promoción y una adecuada compensación basada en méritos, una mayor competencia en la oferta de bienes y servicios públicos, etc.

- Lograr una mayor participación y alianza ciudadana, por ejemplo, mediante amplias discusiones públicas de políticas y prioridades clave a través de la deliberación de consejos y comités de ciudadanos, buscando la participación directa de los usuarios y beneficiarios, y el diseño, la implementación y supervisión de bienes y servicios locales, con una cuidadosa descentralización llevada a cabo por etapas en algunas áreas prioritarias (World Bank, 1997).

### *El enfoque “ecléctico” política industrial activa*

Esta forma de concebir la política industrial es compartida principalmente por la Nueva Teoría del Comercio (Krugman, Grossman), *The Governed Market* (Wade, Amsden, Lall) y la Teoría del Crecimiento Endógeno (Aghion, Hewitt, Barro, Helpman), lo mismo que por el Estructuralismo y el Neoestructuralismo. Para Smith (2000, p. xiii)

Some of the recently greatest pressure for rethinking the role of the state has come in the area of trade and industry policy. Theoretical and empirical research on the subject have been stimulated by, inter alia: perceived difficulties in explaining the industrial success of East Asia in terms of traditional theories. In questioning the causes of East Asian industrial growth, discussion has centred on the nature of government intervention in the economy. Most attention has focused on the subset of interventions known as industry policy - that is targeting or picking winners where government can intervene to change the allocation of investment (as opposed to its overall level) so as to favour particular industries in which the private market is believed to underinvest.

En general estos autores atribuyen un mayor y más directo involucramiento del gobierno con el sector industrial ante circunstancias donde el mercado produce niveles de producción que no son óptimos desde el punto de vista social, por ejemplo, cuando se trata de monopolios, bienes públicos, externalidades y derechos de propiedad. Se trata del apoyo financiero a determinadas empresas para promover su reestructuración o de medidas proteccionistas ante la competencia externa a través de barreras arancelarias y no arancelarias. Podemos considerar como versión más radical de este enfoque a la política industrial basada en la planificación, que se fundamenta en la premisa de que el bienestar puede ser mejorado a través de la planificación central, aduciendo que el Gobierno puede disponer de una información más completa que cada agente económico individual.

El señalamiento aquí es que la teoría de las ventajas comparativas no permite explicar el funcionamiento actual de los mercados, caracterizados por la presencia de costos de transacción, retornos crecientes, el cambio tecnológico endógeno, y las economías de escala, fenómenos que conducen

a la competencia imperfecta. Por lo tanto, los argumentos tradicionales asociados con el libre comercio (estructura de precios no distorsionada y un régimen de comercio estrictamente neutral) no son necesariamente el mejor sistema de incentivos para el crecimiento y el desarrollo y algunas intervenciones del gobierno en el comercio pueden ser necesarias para incrementar el bienestar y mejorar la eficiencia dinámica (Krugman, 1987, p. 25).

El gobierno debe entonces jugar un papel activo 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 el perfeccionamiento de los sistemas de mercado, en particular la adaptación de los procesos de ahorro e inversión, la intermediación financiera para apoyar las necesidades del desarrollo industrial. A lo que Lall (1994, p. 65) agrega, las intervenciones selectivas en favor de actividades individuales o de un grupo de actividades con el propósito de corregir asignaciones sub óptimas en un sentido estático o dinámico.

El Recuadro 2.2 resume los principales componentes del enfoque de política activa, especificando sus objetivos, las medidas y los resultados esperados. En el análisis de los capítulos cuatro y cinco se retoman estos elementos para caracterizar y evaluar la política industrial aplicada recientemente en Costa Rica.

En relación a los mencionados enfoques de política industrial, los dos primeros tienen su origen en el pensamiento neoclásico, diferenciándose por su reconocimiento o no de la importancia de las fallas del mercado. El enfoque neoclásico moderado plantea la necesidad de políticas de apoyo horizontales para reducir los efectos de estas distorsiones, tal como fue explicado en la sección 2.3. El tercer enfoque, de un corte más intervencionista propone una política activa de corte vertical, que es dirigida a sectores industriales específicas con una priorización explícita (vea Recuadro 2.2) para lograr ventajas comparativas dinámicas.

## **2.4 Estrategias de industrialización en América Latina**

En el marco de la gestación de la teoría moderna del desarrollo económico de postguerra y como parte de la discusión sobre las estrategias de industrialización, se manifestaron dos concepciones básicas. Por una parte están los economistas neoclásicos ortodoxos, que consideran que la industria al igual que cualquier otra actividad económica debe ser un resultado de la acción soberana del mercado, es decir, que ningún agente ajeno a esto debe

Recuadro 2.2: Principales Componentes de una Política Industrial Activa

Objetivo de política	Medida	Resultado esperado
Elevar la capacitación de la mano de obra	<p>Apoyo gubernamental a la educación escolar y superior</p> <p>Evaluación de calidad y contenidos educativos</p> <p>Selectividad en la creación de habilidades de nivel superior insertadas en la estrategia industrial. Información, incentivos y subsidios para la capacitación en la empresa.</p> <p>Apoyo a la capacitación en el exterior</p> <p>Contratación de capacitadores del exterior</p>	<p>Incide en una estructura industrial más compleja y moderna que utiliza trabajo más calificado y que paga mejores salarios</p>
Elevar el nivel tecnológico de las empresas (I&D)	<p>Subsidios para costos privados en I&amp;D</p> <p>Promoción de <i>joint ventures</i> para I&amp;D</p> <p>Proteger derechos de propiedad intelectual</p> <p>Protección a la industria incipiente</p> <p>Información y persuasión sobre la necesidad de la actividad técnica</p> <p>Servicios de extensión técnica para pequeñas empresas</p> <p>Articulación con la I&amp;D extranjera</p> <p>Financiamiento tecnológico en bancos</p> <p>Focalización de sectores con potencial tecnológico excepcional</p>	<p>Contribuye a una reorientación de la producción hacia actividades intensivas en capital y tecnología</p> <p>Se logran mayores exportaciones en productos de alta tecnología a través de industrias intensivas en tecnología</p> <p>Eleva la competitividad de las empresas</p>
Aprovechar economías de escala estáticas	Subsidios para cubrir costos fijos	
Aprovechar economías de escala dinámicas (aprendizaje por la práctica)	Subsidios para aprendizaje	
Compensar imperfecciones en el mercado de capital	<p>Subsidio al crédito si las tasas privadas son inadecuadas</p> <p>Subsidio a los avales o compensación impositiva</p>	
Compensar asimetrías de subsidio a redes de información	Subsidios selectivos a la tasa de interés	
Compensar imperfecciones en el mercado de bienes	Incentivos diferenciales para la producción de bienes de alta calidad	

Fuente: Elaborado principalmente con base en Grossman y Lall, citados por Kosacoff y Ramos (1999)

actuar a favor o en contra de determinado sector económico por lo que es a través del libre comercio que la economía se industrializa.

En contraposición, los estructuralistas sostienen que para alcanzar la industrialización se requiere de una acción deliberada del Estado para incentivar al sector privado a invertir en esta actividad productiva.

Más recientemente, el debate ha ido más allá de las anteriores propuestas, apareciendo otras vertientes teóricas con planteamientos más acordes a las actuales condiciones de la economía mundial, se trata de los “neoclásicos moderados” y los neoestructuralistas, que se derivan de los enfoques ortodoxos y estructuralistas respectivamente. A nivel de la región latinoamericana estas propuestas teóricas han tenido su impacto en el desarrollo de la estrategia industrial. No cabe la menor duda que esta estrategia de América Latina ha tenido gran influencia en la política y el debate costarricenses de las últimas décadas. Por lo tanto, discutimos ampliamente las estrategias planteadas a nivel latinoamericano partiendo de la sustitución de importaciones, para pasar luego a la promoción de exportaciones, incluyendo una breve digresión sobre la estrategia de las NICs, para concluir con el análisis de la propuesta neoestructuralista.

### *El estructuralismo y la industrialización por sustitución de importaciones (ISI)*

#### La propuesta teórica

Según el Estructuralismo, las economías en desarrollo presentan una serie de características estructurales que les impiden superar tal condición de atraso económico, a saber, el dualismo campo-ciudad, la deficiente distribución del ingreso, el escaso ahorro interno, un mercado interno reducido, atraso tecnológico, dependencia de la producción primario exportadora, ausencia de industrialización e incipiente desarrollo institucional, deficientes condiciones de vivienda, salud, educación (planteamientos de Nurkse, Oscar Lewis y Raúl Prebisch, entre otros). Por lo tanto, el desarrollo económico requiere de un cambio en las estructuras internas (economías, sociales y políticas) y esta transformación debe ser resultado de un proceso deliberado, con una activa participación del Estado. De esta manera, el Estructuralismo se convirtió en un importante agente de cambio y de impulso de la industrialización en las economías en desarrollo. Precisamente, en los años cincuenta esta corriente económica tomó gran fuerza en América Latina, siendo su principal representante, Raúl Prebisch quien estaba a cargo de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL).

Para Prebisch el subdesarrollo latinoamericano era una consecuencia directa del desarrollo de las economías de industrialización temprana, al originar una relación desigual entre el mundo desarrollado (el centro) y las regiones atrasadas (la periferia). El primero lo conformaban las economías maduras industrializadas, especializadas en manufacturas, que cuentan con economías de escala y producen bienes con una alta elasticidad ingreso de la demanda y en la periferia están los países subdesarrollados, especializados en productos primarios de escasa productividad y baja elasticidad ingreso de la demanda. Los países productores y exportadores de materias primas estaban conectados con el centro en función de sus recursos naturales, de modo que formaban una periferia vasta y heterogénea, incorporada en el sistema en forma y amplitud diferentes. Había en efecto, una "constelación económica" cuyo centro lo constituían los países industrializados favorecidos por esta posición, apoyada en su avance previo en materia de progreso técnico, los que organizaban el sistema en su conjunto de acuerdo a sus propios intereses (Prebisch, 1983, p. 773).

El tipo y la amplitud de conexión de cada país periférico con el centro dependían en gran medida de sus recursos y de la capacidad económica y política para movilizarlos, por lo que la estructura económica y el dinamismo de cada país estaba en función de la mayor o menor rapidez con que podían penetrar en ellos el progreso técnico; de igual modo, este sistema de relaciones económicas internacionales trajo consigo una exagerada absorción de ingreso de la periferia por parte de los centros. Además de que la penetración y propagación del progreso técnico en los países de la periferia era más lento que lo requerido para la absorción productiva de toda la fuerza de trabajo, este había penetrado principalmente en la exportación primaria y en las actividades relacionadas, lo cual respondía a sus necesidades. No así en otras actividades donde era muy baja la productividad de una gran parte de la fuerza de trabajo. De este modo se reforzó una estructura social heterogénea donde una gran parte de la población permanecía al margen del desarrollo. Por lo tanto, el problema básico del desarrollo económico era la elevación del nivel de la productividad de toda la fuerza de trabajo y las actividades de exportación padecían graves limitaciones para garantizarlo, dado que las posibilidades de incrementarlas estaban restringidas por el crecimiento relativamente lento de la demanda de los centros (países industrializados). Estas diferencias estructurales provocaron que las ganancias del comercio se dirigieran hacia el centro asegurando a su vez una posición de dependencia para la periferia. Con base en estos planteamientos, Prebisch propuso el establecimiento de un patrón de desarrollo que permitiera superar tales limitaciones del modelo orientado hacia fuera. Esta nueva forma de

desarrollo tendría como objetivo principal la industrialización, la que se consideraba como la clave para una verdadera transformación estructural. La industrialización debía desempeñar un papel muy importante en el empleo de las grandes masas de trabajadores de muy baja productividad y de la mano de obra liberada por la nueva penetración del progreso tecnológico, no sólo en las actividades de exportación sino también en las actividades agrícolas productoras de bienes para el consumo interno. El resultado económico neto sería muy positivo en la medida en que el producto global pudiera crecer más rápido que las exportaciones primarias.

Los cepalinos tenían escepticismo respecto al papel del sistema de precios como medio de asignación de recursos en los países subdesarrollados, debido principalmente a la baja elasticidad de precio de la oferta y la demanda. En consecuencia daban la gran importancia a la planificación gubernamental para llevar a cabo los cambios estructurales necesarios para el desarrollo, los cuales requerían una atención explícita y separada, ya que no siempre eran factibles, ni necesariamente correspondían a procesos continuos. Para lograr esos cambios se requería el establecimiento de una infraestructura adecuada, la existencia de un amplio y sofisticado mercado local y mayor experiencia y capacidad tecnológicas. De todo lo anterior se derivaba la necesidad de cambiar el patrón de comercio y en particular reducir la importancia de las exportaciones primarias. Lo que implicaba a su vez la necesidad de proteger nuevas industrias en los países subdesarrollados hasta que ellos fueran capaces de competir en igualdad de condiciones con los productores extranjeros.

### La estrategia de industrialización

Según se ha señalado la industrialización como eje y fuerza motriz del desarrollo económico es una de las principales tesis impulsada por la Escuela Estructuralista. La estrategia de industrialización que formuló es conocida como la ISI y el objetivo final de la misma era diversificar la estructura productiva y desarrollar competitividad en el mercado interno para en una etapa posterior diversificar las exportaciones. Para tal efecto se proponía el siguiente proceso secuencial de largo plazo para el desarrollo progresivo de los sectores industriales nacionales a través de una combinación de protección e incentivos (Dicken, 1987).



Con base en este planteamiento estratégico para el desarrollo industrial Prebisch (1949 y 1983) afirmaba que de los productos primarios exportados por los países en desarrollo se enfrentarían a un deterioro de la relación de sus precios con respecto al de los productos industrializados que importaban, agregando que la generación continua de un excedente de mano de obra, presionando hacia la baja de los salarios y al disminuir este componente de los costos de los productos primarios, sus precios disminuyen. Además, las fluctuaciones cíclicas del capitalismo también juegan un papel importante, ya que durante las fases expansivas los precios de los productos primarios aumentan más que los precios de los productos industriales, pero durante las etapas de declive, los precios de los primeros disminuyen mucho más de lo que habían aumentado en un principio.

El resultado global del ciclo es un deterioro de los precios de las exportaciones originadas en la periferia. La mayor organización laboral en los centros ha causado que la masa laboral en estos países poseen una mayor capacidad para luchar por aumentos salariales o al menos por la no depresión de los mismos. La elasticidad ingreso de la demanda por productos primarios es relativamente baja y el crecimiento de la demanda es más lento que el crecimiento de la oferta, por lo que los precios tienden a reducirse. Sustitución de productos naturales por productos sintéticos o sucedáneos tiene también sus efectos al reducirse la demanda por productos primarios, con una oferta difícil de reducir en el corto plazo, los precios en los mercados internacionales tenderían a bajar. El progreso técnico y su transferencia a los países en desarrollo conducen a la generación de producciones excedentes, ya que la oferta no se puede ajustar rápidamente a la demanda y ésta no crece lo suficiente para absorberlas.

Si bien la predicción del paulatino deterioro de los términos de intercambio es objeto de amplio debate, lo cierto es que tal planteamiento influyó de manera determinante en la definición de la política de desarrollo industrial de los países latinoamericanos, que impulsaron la industrialización a través de esquemas de sustitución de las importaciones después de la Segunda Guerra Mundial. De acuerdo al planteamiento de Prebisch (1983) la sustitución de importaciones estimulada por una política de protección moderada y selectiva era un procedimiento económicamente sensato para corregir la tendencia hacia una restricción externa del desarrollo, derivada de la baja elasticidad ingreso de la demanda de importaciones de productos primarios existente en los centros en contraposición a la alta elasticidad ingreso de la demanda de manufacturas por parte de la periferia. Asimismo, con este modelo se trataba de evitar la asignación de recursos productivos adicionales a las actividades de exportación de bienes primarios, orientándolos hacia la producción industrial y promoviendo cambios en la

estructura de la producción. Desde esta perspectiva, la industrialización y el aumento de la productividad en la producción primaria son fenómenos complementarios, es decir cuanto más intenso sea este último, mayor será la necesidad de la industrialización.

En relación al desarrollo industrial en América Latina hasta los años treinta estas economías participaban en la división internacional del trabajo exclusivamente como abastecedores de materias primas para la industria de los países desarrollados. Sin embargo, las fuertes fluctuaciones del mercado internacional provocadas por la crisis de 1929 y la Segunda Guerra Mundial, que impuso fuertes limitaciones a la importación de bienes finales y de capital desde los centros, obligaron a algunos de estos países a autoabastecerse, destinando sus recursos a la producción interna de productos industriales y alejándose de la tradicional especialización internacional. Este fenómeno se dio sobre todo en los países más grandes como Brasil, Argentina y México, los que lograron avances importantes en este campo. Las economías más pequeñas de esta región introdujeron la ISI tardíamente y sufrieron los problemas propios de este tipo de economías, que fueron anteriormente analizados. Lo anterior constituyó un importante antecedente del desarrollo industrial de los años cincuenta, el cual fue impulsado principalmente al amparo de fuertes barreras proteccionistas. Otras economías que continuaban siendo fundamentalmente agrícolas también optaron posteriormente por la sustitución de las importaciones para desarrollar su propia industria.

Así, mediante una política industrial activa los países latinoamericanos aplicaron un conjunto de instrumentos de política económica en función del encarecimiento de los productos industriales importados. Para hacer rentable y fortalecer la producción dirigida al abastecimiento del mercado interno, se adoptaron medidas como aranceles altos a la importación de productos finales, y bajos para las importaciones de materias primas, productos intermedios y bienes de capital. Igualmente introdujeron licencias, prohibiciones, cuotas y otros controles directos sobre las importaciones, para el caso de la producción local de algún insumo, cuando la producción local no fuera suficiente para el abastecimiento del mercado, y en general, para tener un control sobre las importaciones del país. El tipo de cambio estable, fijo y sobrevaluado, garantizó una base de cálculo estable para abaratar aún más los insumos importados. Finalmente, tasas de interés fueron subsidiadas para fomentar la reorientación de recursos hacia el sector industrial.

El impulso inicial del desarrollo industrial debía basarse, en la continuada exportación de bienes primarios a los mercados internacionales, la cual generaría las divisas necesarias para financiar las importaciones de

bienes para la industria. Esto debería continuar hasta que la producción industrial adquiriera la competitividad internacional necesaria y pudiera complementar los ingresos de divisas con nuevas exportaciones a esos mercados. De acuerdo con lo planteado por Prebisch (1983), en un segundo momento de la ISI se debía lograr un mayor crecimiento y diversificación de las exportaciones industriales que permitiera competir en los mercados internacionales.

Para la consecución de este objetivo se recomendaba fomentar la conciencia exportadora, complementando la etapa “fácil” de sustitución de importaciones con el estímulo a la producción interna de ciertos bienes finales y componentes industriales con ventaja comparativa en los países en desarrollo, para abastecer la industria de los países desarrollados con bienes de mayor dinamismo en la demanda internacional. También era necesario fomentar la subcontratación internacional y lograr una diversificación de las exportaciones complementando la producción de los países desarrollados, e ir adquiriendo experiencia en los mercados internacionales con productos industriales aplicando normas y estándares de calidad exigidos en esos mercados.

Finalmente se debían establecer incentivos a las exportaciones, tales como líneas de crédito y seguros a la exportación, facilitar el acceso a la información sobre precios, productos y mercados de exportación y dar incentivos de tipo fiscal. También se procuró facilitar la capacitación de la mano de obra, la asistencia técnica internacional y las inversiones extranjeras destinadas a las exportaciones, para ir mejorando el aparato productivo industrial con el objetivo de exportar a los mercados internacionales. En la mayoría de los países de América Latina la estrategia de la ISI se mantuvo en esencia hasta finales de los años setenta, a pesar de que las condiciones internacionales e internas comenzaron a limitar su funcionamiento durante este periodo. Esta situación dio inicio a un fuerte cuestionamiento del modelo que llevó a su reemplazo posterior por la Estrategia de Promoción de Exportaciones

### *El neoliberalismo y la industrialización por promoción de exportaciones (PE)*

#### Un nuevo escenario económico mundial

La crisis de inicios de los años setenta afectó a las principales economías industrializadas (Estados Unidos, Europa Occidental y Japón) provocando un decrecimiento generalizado, con tasas de desempleo altas, una contracción del comercio mundial, el fenómeno inédito de la estanflación

(estancamiento con inflación), un *shock* de precios de petróleo y un agotamiento del clima de concertación social y política hasta entonces vigente (Mandel, 1979; Castells, 1979). A la frágil recuperación de los años 1976-1977, siguió un segundo *shock* de los precios petroleros en 1978, activándose una recesión a nivel internacional entre 1979 y 1982.

Como respuesta a los acontecimientos anteriores, se produjo la reestructuración del sistema económico internacional, que Carmona y Fernández (1994, p. 21) caracterizan como 'una modificación integral de las relaciones económicas, sociales, políticas e ideológicas, que se manifestó desde lo macro hasta lo micro; tanto entre países (en el marco del sistema mundial) como en cada sistema nacional, y no sólo en el papel del Estado en cada país, sino también en el seno de la sociedad como un todo, incluyendo las distintas organizaciones políticas, ideológicas, sociales y económicas que la conforman'.

En consecuencia, este nuevo orden económico internacional se caracteriza por una interdependencia económica creciente y la globalización cada vez mayor de los mercados. Las tendencias fueron acompañadas por la rápida aceleración de las corrientes internacionales de comercio e inversión, por el descubrimiento y la difusión de nuevas tecnologías, por el crecimiento explosivo y la integración de los mercados de capital. Los principales protagonistas de este proceso de globalización son evidentemente las firmas transnacionales, a través de sus redes de vinculaciones empresariales y de inversiones, que les permiten operar a escala mundial. Como parte de este fenómeno resalta el desarrollo de tecnologías de transporte y comunicaciones, de los procesos de producción y en la organización. La competencia en todas las industrias ha llegado a ser global y ha obligado a las corporaciones transnacionales a reestructurar sus operaciones y a introducir nuevas tecnologías de producción para restaurar sus utilidades. Pero no hubo un simple patrón en esta reestructuración y las diversas formas dependieron de circunstancias particulares, donde el tipo de industria es ciertamente una variable significativa (Mortimore, 1992, p. 14).

En relación a estos cambios, Drucker (1986) afirma que la economía de los productos primarios se ha disociado de la economía industrial; que incluso en la economía industrial la producción se ha disociado del empleo y la fuerza impulsora de la economía mundial ya no está constituida por el comercio de bienes y servicios, sino por los movimientos de capital. Bajo ese nuevo contexto, las empresas deben utilizar tecnología muy avanzada como la microelectrónica, la biotecnología, los nuevos materiales, la robótica y las máquinas herramientas, las computadoras y los sistemas de programación y las telecomunicaciones. La mayor competitividad interna-

cional de las industrias es resultado tanto de las cuantiosas inversiones en investigación y desarrollo, como de la concertación de alianzas estratégicas con empresas similares.

Esta situación es muy diferente en las economías semi industrializadas donde la mayoría de las empresas locales cuentan con un escaso o nulo acceso a las nuevas tecnologías, tanto por su débil infraestructura tecnológica e investigativa local, como por su insolvencia financiera; a lo que se unen las restricciones establecidas por los mismos propietarios de esas tecnologías para que éstas se difundan. En consecuencia a estas empresas se les imposibilita participar de manera decisiva en el movimiento del comercio internacional, el cual es dominado por un reducido grupo de países e industrias que lógicamente son los de mayor desarrollo tecnológico (Mortimore, 1993, pp. 23-5).

Sin embargo, Rodríguez (1996, p. 7) maneja una tesis diferente, afirmando que 'como parte del actual proceso de globalización, se esta dando el acceso generalizado a tecnologías estándares en una gran cantidad de ramas (...) Y estas se pueden adquirir en los mercados internacionales, de tal manera que distintas zonas geográficas pueden tener acceso a distintas formas de tecnología, que antes estaban mucho más monopolizadas'. En nuestra opinión esta aparente contradicción con la apreciación anterior de Mortimore podría ser eliminada si se consideran las diferencias en el tamaño y nivel de desarrollo de las distintas economías del tercer mundo.

Otro elemento del nuevo escenario internacional fue la creciente disfuncionalidad del Estado para ejercer sus tradicionales funciones de control social y de ejercicio de la política económica, lo que ha provocado una mayor subordinación de las autoridades políticas locales a los intereses del capital transnacional, una reducción de las actividades públicas (en especial las de beneficio social); una tendencia a la privatización de las empresas estatales más rentables y una creciente desregulación de la economía (Rodríguez, 1996, p. 10).

### La estrategia neoliberal

Es precisamente bajo el marco anterior, que adquirieron gran influencia a nivel mundial las tesis económicas neoliberales y su estrategia de promoción de exportaciones (PE). Esta perspectiva teórica de orientación neoclásica, basándose en la teoría de las ventajas comparativas, sostenía que aquellas economías intensivas en recursos naturales y mano de obra (caso de los países latinoamericanos, por ejemplo) debían especializarse en la producción agropecuaria y minera, importando los productos de origen industrial. Sin embargo, la mayoría de las economías en desarrollo ya

habían aplicado en menor a mayor medida las estrategias de industrialización sustitutiva.

Una de las principales representantes de esta corriente, Krueger y Rajapatirane (1999, p. 718) señalan que la Escuela Neoclásica, y en particular el Banco Mundial mantuvieron inicialmente una actitud "poco crítica" a las políticas de desarrollo aplicadas en esos países (experiencia de la ISI) y en gran medida los recursos de esa institución contribuyeron al financiamiento de las mismas. Sin embargo, agrega, que a partir de los años setenta se produjo "la reacción neoclásica" hacia la ISI, mediante un amplio conjunto de trabajos de autores como Bauer (1972, 1984); Little et.al, (1970); Bhagwati (1978, 1982); Balassa (1982, 1989); Krueger (1983); Lall (1983); Buchanan (1980); Lall y Rajapatirana (1987) y a nivel institucional con la acción coordinada del FMI-BM-GATT.

Lo anterior dio como resultado una nueva estrategia denominada de Promoción de Exportaciones (PE), la que fue impulsada a través de los Programas de Estabilización y Ajuste Estructural, que contenían básicamente las cuatro categorías de medidas de política económica siguientes (Williamson, 1990):

- Política comercial: eliminación de las restricciones cuantitativas al comercio y la fijación de aranceles moderados dentro de márgenes limitados o de preferencia, un arancel uniforme bajo.
- Política fiscal: disciplina fiscal (reducción del déficit del sector público e incluso logro de un superávit); reorientación y priorización de los gastos públicos; reforma tributaria (ampliación de la base tributaria, perfeccionamiento de los mecanismos administrativos, abolición de las exenciones especiales). Implantación de restricciones presupuestarias a los gobiernos estatales, provinciales y locales y creación de una administración pública nacional moderna y eficaz.
- Política financiera: disciplina monetaria (adopción de tasas de interés real moderadas pero positivas); liberalización financiera basada en la abolición gradual del cobro de tasas de interés preferenciales; creación de bancos centrales independientes.
- Política de competencia; privatización de empresas estatales y desregulación consistente en la eliminación de todas las disposiciones que limitaran la competencia. Desregulación de los mercados financieros y laborales; eliminación de las barreras impuestas al ingreso de inversiones extranjeras directas; marco jurídico e institucional para respaldar el respeto de los derechos de propiedad.

Bajo esta perspectiva, la política industrial implementada durante la ISI fue inicialmente abandonada por un enfoque de política tipo *laissez faire*, que negó la anterior como tal y centró su interés en la acción del mercado como

mecanismo para estimular al sector. Con respecto a lo anterior, Rosenthal (1996, p. 194) considera que 'la gran importancia otorgada a las señales del mercado como base para la asignación de recursos se tradujo en la virtual desaparición de los incentivos a determinadas áreas de actividad, de los planes de fomento de las inversiones y sobre todo, de las medidas de política industrial'.

Sin embargo, como señalan Smith (2000) y Kosacoff y Ramos (1999), más recientemente dentro de esa misma orientación teórica se ha dado una mayor apertura y heterodoxia, promoviendo una política industrial de apoyo con el fin de incrementar la competitividad industrial. Para tal efecto, se propone el aumento de la eficiencia en la asignación de los recursos sin generar nuevos sectores para completar el tejido de insumo-producto. También se recomiendan políticas de alcance horizontal, en especial las referidas a la creación de empleos productivos, desarrollo tecnológico y formación de recursos humanos.

Cabe preguntarse ¿sí fueron los "limitados" resultados de la ISI los que ocasionaron su cambio en América Latina? o ¿si fueron más bien las consecuencias de la crisis mundial y la necesidad de reestructuración global las que generaron dicho cambio? Al respecto los arriba mencionados autores se inclinaban por el primer argumento, insistiendo en los efectos negativos del elevado proteccionismo industrial, el cual obstaculizaba el crecimiento, fomentaba la búsqueda de rentas y la ineficiencia de los empresarios, provocando grandes costos para la economía. Además, argumentaban que los países que siguieron una estrategia de industrialización basada en las exportaciones (especial referencia a la industrialización en el Este Asiático) habían tenido mayor éxito que aquellos que insistieron en el proteccionismo. Nuestras respuestas se encuentran al final del capítulo dos y cinco y en las conclusiones de la tesis.

### El debate de la industrialización en los NICs asiáticos

Es importante incluir en este apartado una discusión de la experiencia de industrialización asiática, ya que ha influido tanto al cambio del pensamiento neoclásico ortodoxo al moderado, como también a los planteamientos neoestructuralistas modernos. Existe amplio acuerdo sobre el éxito alcanzado por las economías de industrialización reciente de Asia, siendo frecuente su referencia como el modelo a seguir en otras economías, al atribuírseles el haber alcanzado el progreso económico más importante del mundo en el período de la postguerra y ser la vanguardia de la industrialización a nivel mundial. Sin embargo, no hay igual coincidencia al momento de explicar las vías para alcanzar tal éxito, presentándose el

hecho singular que tanto los partidarios del libre cambio como los defensores del intervencionismo estatal, encuentran modelos dignos de imitarse en los NICs asiáticos y es quizás alrededor de este asunto donde se manifiesta con mayor claridad la confrontación entre las diversas estrategias de industrialización.

Al respecto, Balassa (1982 y 1989); Bhagwati (1978); Chenery y Cyrquin (1986); Krueger (1983); Little et.al, (1970) y el World Bank (1987 y 1993) sostienen que el éxito de la industrialización asiática es el mejor ejemplo de la validez del ideario neoliberal y del modelo de promoción de exportaciones. Este criterio queda reflejado en el libro *The Asian Miracle*, publicado por el Banco Mundial en 1993, donde entre otras cosas se afirma que el mercado tuvo el papel principal en la vida económica y los gobiernos un papel mínimo. Los intervalos de una inversión intensiva en la sustitución de importaciones fueron breves y los empresarios se concentraron en mejorar el nivel de la productividad en vez de manipular los rápidamente cambiantes precios relativos de los insumos y el producto.

Hubo una intervención amistosa del mercado, en la que, primero, los gobiernos disciplinaron sus intervenciones con competencia doméstica e internacional; segundo, fueron muy cuidadosos de asegurarse que su intervención no terminara distorsionando los precios relativos de una manera excesiva y tercero, su intervención fue más moderada que en muchos países en vías de desarrollo. De esta manera, lo ocurrido en los países NIC refuta la idea de un dirigismo total, de la misma manera que la del *laissez faire*. Más bien, estas economías mantuvieron una estabilidad macroeconómica y lograron las tres funciones del crecimiento (acumulación, asignación y productividad) a través de la combinación de dos tipos de políticas: sólidos fundamentos macroeconómicos e intervenciones selectivas.

Bajo una perspectiva diferente, otros autores como Gereffi (1989), Helleiner (1992); Amsden (1994), Chanthunya y Murinde (1998) y Smith (2000), ponen en duda lo anteriormente señalado, argumentando entre otras cosas que en estas economías existen grandes diferencias de tamaño, posesión de recursos naturales, políticas económicas adoptadas, diferencias étnicas, culturales y geográficas, que no permiten hablar de un modelo asiático de industrialización y de la vigencia de sólo una estrategia de industrialización, sea la ISI o la PE. Además, en estas experiencias exitosas de la industrialización de los NICs asiáticos (Japón, Taiwan y Korea, entre otros) la intervención del Estado fue decisiva, al contrario de lo que recomienda la ortodoxia neoclásica. Mas bien en la mayoría de los casos iniciaron su industrialización bajo la modalidad de la ISI para luego reorientarse hacia una mayor apertura comercial enfatizando así en un

segundo momento en la promoción de las exportaciones industriales, por lo que sería más adecuado ver estas dos estrategias como procesos secuenciales. Por lo tanto, no se puede decir de manera concluyente que una estrategia haya sido superior a la otra, por lo que resulta insuficiente explicar lo ocurrido en esas economías, refiriéndose exclusivamente a la orientación del modelo adoptado. También es muy importante tomar en cuenta el entorno internacional en que se dieron estas experiencias de industrialización, que correspondió al periodo de expansión del capitalismo internacional de la segunda postguerra, (Weiss, 1988; Helleiner, 1992; Lall, 1991; Chanthunya y Murinde, 1998).

Sobre este mismo tema y en referencia a los procesos de industrialización en América Latina, Gereffi (1989) considera que es erróneo el gran interés asignado a las experiencias asiáticas, dadas las importantes diferencias culturales, políticas, institucionales y económicas, tanto entre ellos mismos y más aún, con los países latinoamericanos. En su opinión, en los llamados “Tigres Asiáticos” la transición de la ISI hacia la Promoción de las Exportaciones se produjo antes que la globalización redujera considerablemente las posibilidades de maniobrar en el terreno de la formulación de políticas. Posteriormente analizaremos el papel que podría haber cumplido las restricciones externas en el caso costarricense.

Este debate ha tenido sus propias manifestaciones en la región latinoamericana. En los años ochenta predominó la posición más ortodoxa que era la del Banco Mundial, expresada en el conjunto de políticas basadas en el Consenso de Washington. Según éste se debían adoptar las medidas indicadas por el modelo de crecimiento neoclásico, según el cual las fuerzas de mercado por si solas permitirían una óptima asignación de los recursos y dejar de lado el papel fundamental que los países menos desarrollados asignaban a las intervenciones selectivas del Estado como “motor de desarrollo”.

De este modo para el Consenso de Washington la política industrial estaba definitivamente excluida como forma de mejorar cualquier situación económica. Los criterios de política se articulaban a través de la apertura económica, la desregulación y el proceso de privatizaciones que estaban en la base de las reformas estructurales propuestas por el Banco Mundial y que eran requisitos para la obtención de créditos (Kosacoff y Ramos, 1999). Sin embargo, con la ejecución de las anteriores recomendaciones de política, fueron surgiendo dentro de esta institución distintos puntos de vista acerca del papel del Estado en el desarrollo económico, lo que hizo que la visión neoclásica pura que dominaba las prescripciones de la institución se viera cuestionada tanto en su sustento teórico como en el empírico.

**Recuadro 2.3: Objetivos e Instrumentos del Desarrollo en los años ochenta y noventa**

<b>Consenso de Washington</b>	<b>Stiglitz: Una Revisión al Consenso de Washington</b>
<p>Surge como respuesta al funcionamiento defectuoso del mercado a finales de los setenta e inicios de los ochenta (altos déficit fiscales, poca competencia, niveles altos de inflación, etc.).</p>	<p>Surge como respuesta a la primera generación de reformas económicas, ya que los resultados obtenidos no fueron del todo satisfactorios.</p>
<p>Las políticas adoptadas se centraron únicamente en temas de carácter económico.</p>	<p>Se deben ampliar la temática de la economía del desarrollo, se deben incluir objetivos más amplios, que abarquen la esfera social, ambiental y política, para lo cual se requiere nuevos instrumentos.</p>
<p>Para lograr un buen desempeño económico, se requiere que el Estado se haga a un lado del camino y que los mercados distribuyan los recursos económicos.</p>	<p>Para lograr un buen desempeño económico, se requiere además de un marco regulatorio del mercado financiero, políticas de competencia, transferencias tecnológicas, entre otras cosas.</p>
<p>En muchas ocasiones se concentraron en los medios – como la liberalización comercial, las privatizaciones, la liberalización del sistema financiero – confundiendo los con el fin último.</p>	<p>El fin último de estas medidas debe ser generar un mayor nivel de competencia en la economía, que conlleve a mercados eficientes.</p>
<p>Se dejaron de lado elementos esenciales para el desarrollo económico, como lo son la educación, la formación de capital humano y el avance tecnológico.</p>	<p>Se debe prestar especial atención a la educación y al avance tecnológico como ejes del desarrollo económico.</p>
<p>Centraron su atención en el control de la inflación, en los desequilibrios comerciales y fiscales.</p>	<p>También se debe prestar especial atención a la estabilidad de la producción y el empleo, para de esta forma evitar altos costos sociales.</p>
<p>El tema de las privatizaciones se convirtió en un fin por sí mismo, en muchas ocasiones generando actividades “busca rentas” por parte de los agentes económicos.</p>	<p>Las privatizaciones deben servir para aumentar la competencia y la eficiencia de los mercados, disminuir el déficit fiscal, pero además se debe crear el marco legal requerido.</p>
<p>La liberalización comercial, se creyó que por sí sola generaría una economía competitiva.</p>	<p>La liberalización comercial es una condición necesaria pero no suficiente para generar una economía competitiva.</p>
<p>La liberalización del sistema financiero se convirtió en un fin por sí solo.</p>	<p>Se requiere de la supervisión del Estado, para que los mercados financieros funcionen eficientemente.</p>
<p>Existe un total rechazo al papel activista del Estado, se requiere de un Estado mínimo que cumpla unas cuantas funciones básicas.</p>	<p>Se requiere de la intervención del Estado en ciertas áreas como la educación, la salud, la seguridad social, la formación de capital humano, la transferencia tecnológica, mercados imperfectos, información incompleta, presencia de externalidades.</p>

Fuente: Elaboración propia con base en Stiglitz (1998)

Una revisión importante se encuentra en el planteamiento de Joseph Stiglitz en aquel entonces el economista principal del Banco (vea Recuadro 2.3). Así, en el propio Banco Mundial se han originado documentos que reexaminan los argumentos de la institución; al mismo tiempo que han llevado a modificar las condiciones que deben cumplir los países para obtener préstamos y ser evaluados positivamente.

En la misma línea de revisión, se encuentra la elaboración del estudio anteriormente señalado sobre las economías asiáticas, para determinar el papel asignado al gobierno en el desarrollo económico y particularmente industrial de esa región (World Bank, 1993). De acuerdo a todo lo anterior, aún el Banco Mundial está mostrando una mayor flexibilidad respecto a sus propuestas iniciales (años ochenta), por lo que estrictamente en los años noventa no puede hablarse de ortodoxia en la implementación de los programas de ajuste estructural que ha impulsado esta institución. Sin embargo los mayores aportes a las tesis económicas intervencionistas (en sus diversas variantes) en América Latina proceden de autores e instituciones independientes del Banco Mundial (Lall, Esser, CEPAL, por ejemplo), en cuyos trabajos se expresa el fuerte impacto del pensamiento neoestructuralista.

## 2.5 El neoestructuralismo y la competitividad industrial

### *¿Qué es el Neoestructuralismo?*

El Neoestructuralismo representa un nuevo momento de la discusión sobre el desarrollo económico en América Latina: más allá del enfoque original de la CEPAL y Prebisch y también más allá de la teoría tradicional del crecimiento económico neoclásico. De acuerdo a Ffrench Davis (1988, p. 38) esta corriente teórica parte de la tradición estructuralista, incorporándole una preocupación más sistemática por el diseño de la política económica. Al respecto, según este autor el Estructuralismo adoleció de dos insuficiencias básicas: una limitada preocupación por el manejo de las variables macroeconómicas de corto plazo y la debilidad de la reflexión sobre políticas de mediano plazo que vincularan los objetivos nacionales de desarrollo y la planificación. En el mismo sentido, Peres (1993, p. 39) señala que la política industrial de la ISI tenía una falta de coherencia entre los niveles de planeación sectorial y macroeconómica. Las políticas aplicadas eran difíciles de evaluar y controlar, lo que las hizo extenderse más allá de su horizonte de validez y adolecían de criterios claros para decidir el comienzo y el fin de su aplicación, lo que hizo más difícil

concretar el objetivo de utilizar los instrumentos normativos en un marco de estricta temporalidad.

**Recuadro 2.4:** Comparación entre la Propuesta Estructuralista y la Neoestructuralista

<b>Industrialización Sustitutiva de Importaciones (ISI).</b>	<b>Transformación Productiva con Equidad (TPE)</b>
<p>El desarrollo fue concebido primordialmente como el aumento en el ingreso real per cápita, sin tomar en cuenta consideraciones de tipo social, ambiental o político.</p>	<p>El desarrollo es comprendido como un proceso holístico, que además de incorporar cuestiones tradicionales de carácter micro y macroeconómico, debe tomar en cuenta las estructuras sociales y políticas.</p>
<p>El papel del Estado es de suma importancia, ya que debe impulsar el proceso de industrialización y controlar los desequilibrios que este proceso llevado de forma "natural" conlleva.</p>	<p>El Estado sigue teniendo un papel importante, pero su campo de acción se debe concentrar en la difusión del proceso técnico, así como asegurar la efectividad de los criterios de economía social de mercado.</p>
<p>La preocupación por la estabilidad económica no aparece de forma explícita en esta primera propuesta, ya que la misma se limita especialmente a los desequilibrios que puede generar en la balanza comercial por el proceso natural de industrialización.</p>	<p>La preocupación por la estabilidad económica aparece en esta ocasión con mayor fuerza, se requiere mantener el comportamiento de los macro balances entre ciertos límites, siendo esta una condición necesaria pero no suficiente.</p>
<p>Existe un sesgo pro industria, al considerar a este sector de la economía como el motor del crecimiento económico. La meta debe ser poder comercializar bienes manufacturados con los países del centro en igualdad de condiciones.</p>	<p>El sesgo industrial en la actual propuesta no es tan marcado. Si bien este sector es el que está en mejor posición para la generación y difusión de nuevas técnicas, no descarta la importancia de los demás sectores. La meta debe ser comercializar bienes con un alto valor agregado en términos de conocimiento tecnológico y capital humano.</p>
<p>Al menos en la práctica, se desarrolló bajo una concepción de "regionalismo cerrado", con altos esquemas proteccionistas, sobretudo en las nacientes actividades industriales.</p>	<p>Responde más a una concepción de "regionalismo abierto", lo que se busca es ir "quemando etapas", para de esta forma llevar a cabo una inserción inteligente en el flujo mundial de bienes y servicios.</p>
<p>Dado el anterior punto, el comercio internacional, no tuvo un papel importante como mecanismo promotor del crecimiento económico.</p>	<p>El comercio internacional tiene un papel importante en la estrategia de desarrollo, aunque como instrumento exclusivo de política no es suficiente, ya que puede reforzar una especialización poco dinámica.</p>

*Fuente:* Elaboración propia

Además, algunas políticas tenían una limitada eficacia intrínseca, principalmente porque su complejidad elevaba la probabilidad de conflicto con los objetivos de otras y la coordinación de políticas planteó problemas a menudo insuperables, en especial en ausencia de un vínculo claro entre política industrial y política macroeconómica. El recuadro 2.4 sistematiza lo anterior.

En contraposición al enfoque neoliberal de una política económica neutral, el neoestructuralismo propone políticas selectivas, además comparte con la nueva teoría del comercio la tesis de que el libre cambio solamente produce resultados óptimos cuando los mercados funcionan en condiciones de competencia perfecta. En presencia de imperfecciones, el Estado debe intervenir en forma activa en la economía y contribuir así a una adecuada asignación de los recursos (Fajnzylber, 1990; Ramos, 1997).

El punto de vista de Rosenthal (1996, p. 189) es más ecléctico, ubicando a este enfoque más allá de las conocidas dicotomías: del desarrollo hacia afuera versus el desarrollo hacia adentro, dirigismo versus *laissez faire*, estructuralismo versus monetarismo neoclásico. Desde su punto de vista, un solo paradigma no basta para dar cuenta de la realidad social, por lo que se requiere de un nuevo abordaje que incluya un espectro de políticas y estrategias originadas en diversas perspectivas teóricas. La mencionada divergencia da cuenta de la existencia de diversas concepciones al interior de esta corriente del desarrollo (el neoestructuralismo). Esto ha incidido negativamente en su capacidad de constituirse en una alternativa viable al actual enfoque dominante, asimilado al enfoque neoliberal.

Como una respuesta a esas insuficiencias la política de desarrollo de los neoestructuralistas en América Latina tiene como estrategia fundamental la transformación productiva con equidad que sirve como marco de referencia para el desarrollo de una competitividad auténtica. Para lograr tal cometido proponen los siguientes cinco ejes de la política económica (CEPAL, 1990):

En la **política comercial** hay que superar la dicotomía entre mercado interno y mercado externo mediante una estrategia de inserción competitiva. En la **política productiva** se debe avanzar en la articulación productiva como mecanismo para evitar opciones ineficientes que signifiquen apoyar algunos sectores productivos en detrimento de otros. En cuanto a la **política regional** hay que impulsar los procesos de integración regional y subregional en curso. Se debe mejorar la formulación de las **políticas de competitividad** y la solución de sus problemas de implementación y evaluación e implantar políticas de competencia que vayan más allá de la apertura comercial.

También se tiene que fortalecer los apoyos sistémicos a la competitividad, por ejemplo en las áreas de energía eléctrica, telecomunicaciones e infraestructura de transporte, etc. En la **política tecnológica** se debe aplicar una estrategia basada fundamentalmente en la incorporación deliberada y sistemática del progreso técnico, en el contexto de una mayor competitividad internacional, con miras a lograr crecientes niveles de productividad. Es necesario promover la formación de alianzas estratégicas entre grandes empresas nacionales y líderes tecnológicos internacionales. Hay que poner en marcha programas para acelerar y masificar la difusión de las mejores tecnologías en uso, mejorar los sistemas y redes de información tecnológica y la gestión tecnológica, y mejorar las condiciones de financiamiento del desarrollo tecnológico de las empresas. Se debe dar estímulos fiscales directos a las actividades de investigación y desarrollo de empresas que introduzcan innovaciones. fomentar alianzas de empresas mediante la simplificación de los trámites, el acceso a la información y el estímulo fiscal. Hay que transferir a nivel operativo la experiencia de instituciones de apoyo a la actividad tecnológica de las empresas en la región.

De esta manera los del pensamiento neoestructuralista pretenden superar las restricciones del estructuralismo y su estrategia de la ISI, y propone justamente políticas viables dentro de una realidad de desequilibrio estructural, que carecen de la armonía o del equilibrio de la libre competencia neoclásica. Saltan a la vista las discrepancias en áreas de priorización política y sus respectivos contenidos, en comparación con las de las estrategias presentadas en la sección 2.4. Por considerar el enfoque de mayor vigencia como marco conceptual del presente trabajo, incidimos ampliamente en sus propuestas de política industrial en la parte que sigue a esta sección.

### *Política industrial y desarrollo de una competitividad auténtica*

El concepto de competitividad auténtica es central en la formulación neoestructuralista. De acuerdo con Fajnzylber (1990, p. 60) existen dos tipos de competitividad: la espúrea, que es cuando una empresa, sector o país, tiene un aceptable desempeño en los mercados como resultado de pagar bajos salarios, de recibir algún tipo de incentivo, subsidio, de explotar irracionalmente los recursos naturales o bien cualquier elemento no sostenible en el tiempo. Por el contrario se encuentra la competitividad auténtica, que corresponde a un desempeño exitoso y sostenible en los mercados que obedece al desarrollo de la productividad a base de la

incorporación del progreso técnico y que indudablemente se traduce en un mejoramiento de la calidad de vida de toda la población.

El desarrollo de la competitividad auténtica requiere de algo más que un buen funcionamiento del sistema de precios. Conjuntamente con las políticas macroeconómicas que contribuyen a la estabilidad y facilitan una adecuada asignación de los recursos, debe darse una política industrial, que incluya tres tipos de políticas.

### *Recuadro 2.5: Comparación entre la Propuesta Neoliberal y el Neoestructuralismo*

Existen cuatro similitudes importantes entre la propuesta neoliberal y la Transformación Productiva con Equidad de la CEPAL, aunque estas sólo se puedan considerar más de forma que de contenido. Las podemos agrupar en torno a cuatro ejes temáticos: la necesidad de introducir cambios urgentes en el manejo económico; la importancia que se le otorga a la inserción de las economías en el flujo internacional de bienes y servicios; la necesidad de introducir cambios importantes en el papel del Estado en la nueva fase de desarrollo; y la necesidad de mantener entre ciertos márgenes los equilibrios macroeconómicos.

Dentro de las diferencia de contenido encontramos:

**En equidad:** en la propuesta neoliberal el tema es cautelado por la vía del funcionamiento del mercado, existen programas de alivio de la pobreza extrema; la CEPAL considera la equidad necesaria para la competitividad.

**Progreso técnico:** a diferencia de la propuesta neoliberal, el progreso técnico ocupa un lugar básico en el pensamiento de la CEPAL, ya que no sólo es crucial para elevar la productividad y competitividad, sino también para mejorar el nivel de vida y poder redistribuir a favor de la equidad.

**La inserción internacional:** la CEPAL distingue entre la competitividad auténtica basada en el progreso técnico, y aquella espurea que se basa en la explotación de los recursos naturales y/o reducciones salariales; en la propuesta neoliberal resalta la importancia de la inserción internacional, sin importar si la competitividad en que se basa sea auténtica o no.

**La articulación productiva:** la propuesta neoliberal parte de la neutralidad intersectorial; la CEPAL considera importante la articulación de los sectores productivos en torno a la industria, al ser esta portadora y difusora del progreso técnico.

**Los equilibrios macroeconómicos:** a pesar de que ambas propuestas consideran de suma importancia mantener los equilibrios macroeconómicos dentro de ciertos márgenes, la propuesta de la CEPAL lo considera como una condición necesaria, pero no suficiente.

**La concertación estratégica pública – privada:** en la propuesta neoliberal destaca la subsidiariedad del Estado, mientras menos Estado mejor, y sólo para aquello que el sector privado no pueda concretar; mientras la CEPAL reconoce roles distintos, ya que existe sinergia y centralidad del progreso técnico, porque la entidad estatal es percibida como tal.

*Fuente:* Elaboración propia con base en Fajnzylber (1994)

Primero, las políticas de estimulación de los mecanismos del mercado, para aumentar su transparencia o reducir los costos asociados a la obtención de información por parte de los agentes económicos.

Segundo, las políticas horizontales que eviten discriminar entre sectores y subsectores productivos, por ejemplo, el fortalecimiento de la base empresarial, las vinculaciones entre la universidad y la industria, el desarrollo y la difusión de tecnología, y la capacitación de los recursos humanos. Tercero las políticas de intervención directa a nivel sectorial, cuando las políticas horizontales tengan un efecto inferior al deseado desde el punto de vista social. En estos casos, deben estar definidos el horizonte temporal y los criterios operativos de las medidas, para decidir cuándo deberá terminar dicha intervención.

La competitividad está asociada con la capacidad que tiene una nación, sector productivo o empresa de incrementar su participación en los mercados donde compete, a partir de la creación y realización de mayor valor agregado en sus procesos productivos, aumentando la retribución de los factores de producción y manteniendo e incluso mejorando las condiciones del *stock* de capital existente (Fajnzylber, 1990, p. 65). A diferencia de la escuela neoclásica, Fajnzylber afirma que la competitividad auténtica requiere de una concertación de esfuerzos a nivel social y una política económica que aliente el desarrollo tecnológico y eleve en forma sostenida la calificación de la fuerza de trabajo para incrementar la productividad.

Complementando lo anterior, Esser (1996, p. 41) propone el concepto de competitividad sistémica, definido como el producto de la interacción compleja y dinámica entre cuatro niveles económicos y sociales de un sistema nacional: los niveles micro, meso, macro y meta. Desde la dimensión micro, las empresas buscan simultáneamente eficiencia, calidad, flexibilidad y rapidez de reacción, estando muchas de ellas en redes de colaboración mutua. El nivel meso, corresponde al Estado y a las agrupaciones de los actores sociales, que desarrollan políticas de apoyo específico, fomentan la formación de estructuras de mercados de factores y articulan los procesos de aprendizaje a nivel sectorial. El nivel macro ejerce presiones sobre las empresas mediante exigencias de desempeño y el nivel meta se estructura con sólidos patrones básicos de organización jurídica, política y económica, suficiente capacidad social de organización e integración y capacidad de los actores para la integración estratégica a nivel de toda la sociedad. Según la argumentación de Esser (1996), en los países en desarrollo, es inexistente o insuficiente un entorno empresarial eficaz, vacío que impide que el reajuste estructural fomente el desarrollo industrial aun cuando se haya dado una estabilización exitosa a nivel macro. Esto restringe la capacidad de las empresas para lograr una competitividad

duradera, ya que éstas no pueden concentrarse en la actividad productiva central que las hace competitivas porque se ven obligadas a desarrollar por sí mismas las producciones y los servicios internos que otras empresas pueden adquirir o explotar en calidad de externalidades. En consecuencia, no se produce en ellas el mejoramiento continuo que distingue a las empresas de eficiencia duradera. La competitividad es sistémica, es decir, es resultado del patrón organizativo de la sociedad en su conjunto y los parámetros de relevancia competitiva en todos los niveles del sistema y la interacción entre ellos es lo que genera ventajas competitivas.

En congruencia con este enfoque de la competitividad sistémica, en los últimos años se ha vuelto a dar mayor atención a la política industrial, pero en un contexto económico, institucional y de políticas radicalmente diferente del que predominaba en los años setenta y los anteriores. Debe recordarse que desde la crisis económica de los años setenta y ochenta, la noción de política industrial había sido muy cuestionada, relacionándola directamente con el modelo de la ISI, por lo que se tendió a abandonarla o en su defecto se le identificó con la eliminación de las estructuras y comportamientos que se asociaban a las políticas industriales tradicionales. Esa percepción de que las políticas industriales como tales habían perdido validez, unida a la imposibilidad o indeseabilidad de utilizar sus instrumentos tradicionales, las hizo desaparecer o pasar a cumplir un papel puramente declarativo de un interés genérico por “la industria”. Esto debía equilibrarse con el interés que merecían otros sectores económicos y ese intento llevó a un progresivo relegamiento de las políticas industriales de alcance sectorial.

Ante el reciente resurgimiento de la política industrial, Peres (1997, p. 11) propone que ‘si bien sería posible usar indistintamente los términos política industrial y política de competitividad sería mejor reservar el primero para hacer referencia a aquellas que efectivamente tratan de aumentar la densidad del tejido industrial mediante la creación de nuevos sectores o subsectores (fundamentalmente secundarios o manufactureros) y el segundo para indicar aquellas centradas en lograr acercar los sectores existentes (sean secundarios, primarios o de servicios) a la frontera productiva internacional’.

En las actuales condiciones agrega este autor, la política industrial busca acelerar el funcionamiento de los mercados (*accelerative industry policies* en Ferguson y Ferguson, 1994), a la vez que se está aceptando un papel más activo del Estado. Por lo tanto, a las políticas tipo *laissez faire* (defensa de la competencia, asignación clara de derechos de propiedad intangible, reducción de costos de transacción) se les asigna un papel menor frente a las políticas orientadas a sustituir o corregir mecanismos de mercado para

acelerar el cambio (fomento a las exportaciones, difusión de tecnología, desarrollo de recursos humanos, modernización de las pequeñas empresas). Los instrumentos de política siguen siendo los mismos, pero se desestiman los incompatibles con la apertura comercial y la disciplina fiscal. Por ejemplo, se han dejado de usar, los subsidios fiscales, las cuotas de importación y las tasas de interés preferenciales. A veces estos instrumentos subsisten para actividades generadoras de externalidades o para ramas industriales que se consideran clave. Asimismo, la privatización de empresas estatales ha reducido el papel que cumplía el poder de compra del Estado como instrumento de política (Peres, 1997).

## 2.6 Conclusiones

En este capítulo se han sistematizado los principales elementos del debate teórico sobre las políticas industriales, enfatizando su evolución en América Latina. Se ha hecho amplio uso de la extensa literatura y opiniones de una diversidad de autores para presentar la riqueza de la discusión y su impacto en la formulación de políticas. En el análisis de las políticas recientes de Costa Rica de los capítulos cuatro y cinco se tratará de identificar los efectos más específicos del debate en éstas.

Iniciando con el papel de la industrialización en procesos de desarrollo, se ha identificado las dos escuelas dominantes en el pensamiento sobre la intervención del Estado. Los neoclásicos que proponen la abstención y la escuela Estructuralista que impulsa la presencia activa hasta muy activa del Estado en este proceso. Los países de industrialización tardía cuentan con dos grandes restricciones, o sea la reducida dimensión económica y la excesiva estructura concentradora de la industria. En la época de postguerra en América Latina los diseñadores de política económica de todos los países optaron por la estrategia de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) de corte netamente estructuralista. Las condiciones estructurales iniciales determinadas por la crisis de los años treinta y la Segunda Guerra Mundial jugaron un papel fundamental en esta decisión. En la sustitución del modelo ISI por promociones de exportaciones (PE) de corte neoclásico, intervinieron tanto las condiciones económicas objetivas de las crisis petroleras y recesivas mundiales en los años setenta, como por el fuerte cuestionamiento a los resultados de la ISI en América Latina.

La ausencia de logros positivos en términos de procesos de industrialización sostenibles y la difusión internacional de los éxitos de algunos países asiáticos, hicieron converger a las dos dicotomías extremas, hacia posiciones de ortodoxia moderada y del neoestructuralismo. La primera

contando con simpatías en organizaciones financieras, entre expertos internacionales y los gobiernos de la región, mientras que la segunda con seguidores en la CEPAL y los círculos académicos. La presencia de fallas de mercado hicieron clamar a los moderados por (amplias) intervenciones horizontales de apoyo en los campos de infraestructura humana y física, mejora del funcionamiento de mercados e innovación tecnológica. Los seguidores del neoestructuralismo proponen adicionalmente y con mayor énfasis, políticas pro activas, de carácter vertical y selectivo para crear ventajas comparativas dinámicas. Sin embargo, y diferente a su origen estructuralista, ellos se preocupan por mejorar la dinámica de los mercados y los balances macroeconómicos durante la transición.

El carácter integral y la conceptualización de la competitividad auténtica por esta corriente permite evaluar los procesos de diseño y aplicación de políticas industriales y sus efectos reales con mayor precisión. De modo que el marco teórico de referencia de la presente tesis está formado básicamente por las ideas neoestructuralistas y de la actual estrategia de Transformación Productiva con Equidad (TPE) de la CEPAL, reconociendo la importancia de antecedentes históricos y condiciones de salida en el análisis. La política industrial parte de la estrategia de desarrollo, lo cual obliga evaluar los resultados a los niveles macroeconómicos y de la propia industria. Para perfilar el razonamiento neoestructuralista pensamos necesario referirnos en el análisis también a las otras corrientes, ya sean la Neoclásica o la Estructuralista, y sus ramificaciones. Por este motivo se requiere considerar tanto la estrategia aplicada de los años sesenta y setenta en Costa Rica como la crisis de los años setenta y ochenta (capítulo 3). El pormenorizado y necesario estudio del discurso ideológico, diseño e implementación de políticas industriales y sus resultados concretos son materia de los capítulos cuatro y cinco.

## Estrategia de desarrollo e industrialización en Costa Rica: 1960 - 1982

### 3.1 Introducción

Este capítulo analiza la experiencia de la industrialización en Costa Rica bajo el modelo de la ISI, que fue instaurado en el país después de la guerra civil de 1948. Lo que interesa analizar aquí es si con el nuevo modelo de desarrollo y su correspondiente estrategia de industrialización, se logró un crecimiento sostenido de la economía y en particular si se consolidó el sector industrial costarricense. De acuerdo con los lineamientos elaborados en el capítulo anterior se inicia con la caracterización de la nueva estrategia de desarrollo, la política económica que se aplicó y el desempeño de la economía durante la vigencia de la ISI. Luego se analiza la política industrial que se implementó, el desarrollo del sector industrial en Costa Rica y los principales resultados de esta experiencia de desarrollo. Se espera así aportar los elementos necesarios para sustentar la tesis, que bajo las condiciones específicas en que se dio la ISI en Costa Rica, ésta fue una experiencia exitosa, en términos de diversificación productiva, crecimiento económico y desarrollo social, aunque también debe permitir demostrar que esta estrategia de desarrollo no era sostenible en el mediano y largo plazo. El presente capítulo debe servir como marco de referencia para el análisis más pormenorizado de la política industrial durante el Ajuste Estructural en los capítulos cuatro y cinco que es la temática central de esta tesis. Esto implica que la discusión y presentación de los resultados de este capítulo se dará principalmente de manera agregada.

## 3.2 La estrategia de desarrollo estructuralista en Costa Rica

### 3.2.1 *La propuesta de desarrollo*

Durante los años cuarenta se dio en Costa Rica un intenso proceso de crítica al orden económico y social establecido desde mediados del siglo XIX y basado en el modelo agroexportador, el comercio importador y el Estado oligárquico. Esa confrontación culminó con la guerra civil de 1948, que permitió el ascenso al poder de un nuevo bloque social, social-demócrata en lo político y estructuralista en lo económico, encabezado por José Figueres Ferrer. Para este grupo no bastaba con transformar el orden económico y político existente, sino que debía construirse otra modalidad de reproducción del capital, que permitiera desarrollar ejes de acumulación alternativos.<sup>1</sup>

Esta estrategia de desarrollo contemplaba en primer lugar, un cambio en la integración de la economía al mercado internacional, buscando mejores condiciones en materia de intercambio comercial, transferencia de tecnología y asistencia financiera. En segundo lugar, el Estado debía tener un papel activo en el proceso de desarrollo económico que conjuntamente con sus tradicionales acciones de dominación ideológica, debía asumir el papel rector en la transformación de la estructura productiva del país y estimular en forma efectiva la iniciativa privada, mediante un conjunto amplio de incentivos a la inversión y la creación de un ambiente social y político propicio. En tercer lugar, se proponía la modernización y diversificación de la estructura productiva de la agricultura e industria, con el objetivo de romper la tradicional dependencia de los dos productos de exportación, el café y el banano. Para tal efecto, se proponía la modernización y capitalización del agro costarricense, tanto de las actividades existentes como de nuevas, por ejemplo, en el azúcar, la ganadería, los granos básicos y las legumbres, entre otros, procurando la incorporación de nuevos grupos de empresarios, caso de los medianos productores agrícolas organizados en cooperativas o del grupo de bananeros nacionales (Muñoz, 1992, p. 30).<sup>2</sup>

En el Recuadro 3.1 presentamos un resumen del nuevo modelo, especificando los distintos niveles de intervención y los objetivos con sus respectivos instrumentos de política económica.

---

<sup>1</sup> Un amplio análisis al respecto se encuentra en Muñoz (1983).

<sup>2</sup> Por ejemplo, para el caso del café, Peters (1985) demostró que bajo el marco de este proyecto político - económico de orientación desarrollista se conformó un dinámico sector de cooperativas en el café que llegaron a competir exitosamente con los poderosos grupos que tradicionalmente habían controlado esta actividad.

*Recuadro 3.1: El Modelo de Desarrollo Económico durante el ISI*

Nivel de intervención	Objetivo general	Objetivos Específicos	Instrumentos
Economía general	Impulsar un nuevo modelo de desarrollo que permita diversificar y elevar la eficiencia de la estructura productiva, basado en el modelo de sustitución de importaciones.	Ampliación del mercado interno. Mejorar los precios de los productos de exportación por medio de la eficiencia en la producción. Ampliar la infraestructura del país. Introducir innovaciones tecnológicas.	Participación activa del Estado. Crédito bancario. Aumento de salarios. Inversión en salud y educación. Manejo del tipo de cambio.
Sector industrial	Promover el desarrollo de la estructura productiva industrial como un mecanismo de modernización y diversificación productiva.	Creación y aumento de la base industrial. Aplicación de una política industrial activa. Incorporación al MCCA. Tecnificar las actividades productivas. Promoción de una política crediticia de apoyo.	Incentivos fiscales, Exoneración de impuestos a la exportación. Creación de aranceles. Inversión en capital y materias primas. Atracción de inversión extranjera. Manejo de las tasas de interés.
Estado	Generar un papel activo del Estado en la actividad económica, privilegiando el crecimiento del sector industrial.	Impulsar la producción nacional a través de la sustitución de importaciones. Transformar el crédito como servicio para aumentar la productividad. Aumentar la inversión pública.	Nacionalización de la banca. Políticas tributaria, cambiaria, crediticia, etc. Inversión específica en infraestructura y social.

*Fuente:* Elaboración propia

La industrialización era uno de los principales objetivos de esta estrategia del desarrollo, tesis que era muy polémica y que al igual que en otras regiones de América Latina provocó una fuerte reacción por parte de los grupos nacionales vinculados al agro y al comercio importador. Al respecto, el Ministro de Agricultura de la Administración Echandi Jiménez

(1958-1962) afirmaba lo siguiente: 'somos un país eminentemente agrícola y de eso ha dependido nuestra fuerte economía a través de los años, fortalezcamos lo que tenemos, en forma ilimitada si se quiere, pero no tratemos de levantar en forma ficticia una economía basada en la industria' (Borbón, 1962, p. 12).

Fue la corriente estructuralista del país la que asumió la defensa de la industrialización, haciéndolo de una manera más intuitiva que conceptual. Esto porque la principal argumentación consistía en una crítica al viejo orden económico basado en el monocultivo y la agroexportación, en tanto que se adolecía de una estrategia de industrialización para economías pequeñas, abiertas y esencialmente agrícolas como la costarricense. En lo que sí insistían era en la necesidad de una debida articulación entre la agricultura y la industria, mediante el desarrollo de procesos agroindustriales, de alto valor agregado, creciente absorción de mano de obra y gran capacidad exportadora. Además, señalaban que el excedente generado por el sector agropecuario debía servir para financiar el despegue del sector industrial. De esta manera concebían la relación entre la agricultura y la industria como un proceso unitario y no como la confrontación entre actividades "modernas" y "atrasadas" (Rovira, 1982; Solís, 1981).

La nueva propuesta de desarrollo contó con condiciones externas e internas muy favorables: por una parte, la economía internacional se encontraba en expansión, con un gran dinamismo del comercio y del movimiento de capitales; además, las tesis económicas estructuralistas gozaban de gran aceptación en América Latina, principalmente a través de la CEPAL, a lo que se unió, el impulso por parte del gobierno norteamericano de programas como la Alianza para el Progreso, que era coincidente con los objetivos de esta estrategia de desarrollo. A nivel interno, el desenlace político de la guerra civil de 1948 con el ascenso al poder de la corriente socialdemócrata contribuyó al cambio de modelo, lo mismo que la existencia de una fuerte corriente de opinión que consideraba que el estilo de desarrollo agroexportador estaba agotado.

### 3.2.2 *La política económica*

De acuerdo al nuevo modelo económico, el Estado debía cumplir un papel activo en el proceso de desarrollo y efectivamente su participación fue determinante, como demostraremos más adelante. El accionar del Estado fue favorable en la generación de inversiones y si bien algunos sectores del capital agrario debieron aportar parte de su excedente para impulsar el desarrollo de otras actividades, éstos, a su vez, derivaron importantes beneficios de la política económica implementada. De esta manera, al

fortalecer y modernizar al sector agropecuario se creó el excedente que requerían los industriales y en general los nuevos empresarios que emergieron en los años cincuenta y sesenta (Esquivel y Muñoz, 1983). Así, se estimuló el desarrollo de nuevos empresarios, tales como los ganaderos, los agroindustriales vinculados al mercado interno, y en particular, los industriales (Esquivel y Solís, 1982; Muñoz, 1983). El Estado también contribuyó a forjar un modelo de convivencia social que deparó importantes dividendos a la sociedad, hizo posible que la economía creciera y que el conflicto social fuera atenuado sin necesidad de recurrir a la coerción directa. Un ejemplo de lo anterior fueron las políticas de redistribución de ingresos que resultaron sumamente eficaces para legitimar dicho orden económico y político (Rovira, 1982; Muñoz, 1983).

Dicho accionar se tradujo en un amplio conjunto de acciones de política económica a nivel macro y micro, que incluyeron la construcción de numerosas obras de infraestructura -carreteras, aeropuertos, puertos, etc.-, el desarrollo de un extenso programa de creación de fuentes de energía hidroeléctrica, y permitió una mayor cobertura de los servicios de educación (educación primaria universal entre otros), capacitación, salud y vivienda.<sup>3</sup> En consecuencia, la participación del sector público en el PIB se incrementó significativamente, pasando de un 14.9 por ciento en 1960, un 18.2 por ciento en 1970 y un 24.6 por ciento en 1979 (Prodesarrollo, 1984, p. 12). A la vez que se originó un elevado déficit fiscal, debido a un menor ritmo de crecimiento de los ingresos públicos con relación a los gastos. Entre las principales fuentes de ingresos públicos estaban los impuestos indirectos, cuyo aporte pasó de un 32.2 por ciento en el período 1950-1958 a un 52.4 por ciento en los años 1963-1973 (Zúñiga, 1980, pp. 87, 171), siendo complementados con el endeudamiento externo, que fue esencial para el funcionamiento del modelo de desarrollo.

Otro plano del accionar del Estado como agente del desarrollo fue el financiero y a esto contribuyó la nacionalización de la banca en 1948, originando que la distribución del crédito obedeciera a las prioridades establecidas por el Estado.<sup>4</sup> En consecuencia, se dio una reorientación de los recursos financieros de las actividades tradicionales (agricultura, comercio) hacia las nuevas, como la ganadería y la industria.

---

<sup>3</sup> Existe un amplio expediente de medidas de política económica destinadas a modernizar y diversificar la estructura productiva de la economía. Al respecto se recomienda consultar: Solís (1981), Rovira (1982) y Muñoz (1983).

<sup>4</sup> En Junio de 1948 se nacionalizó la banca en Costa Rica, destruyendo el monopolio financiero del capital oligárquico, lo que constituyó el más claro indicador de que en adelante, otras fracciones del capital podrían también tener acceso al crédito. La experiencia así lo demostró.

*Cuadro 3.2: Evolución del Crédito otorgado por el Sistema Financiero Nacional 1955 – 1979 (en porcentajes)*

Actividad Económica	1955 -1962	1963 -1973	1974 -1979
Agricultura	42.07	26.54	22.00
Ganadería	15.27	19.32	23.10
Industria	12.60	15.57	25.50
Electricidad	0.05	0.47	0.30
Comercio	10.33	3.59	5.50
Otros	19.67	34.50	23.30
Total	100	100	100

*Fuente:* Elaborado con base en Zúñiga (1980, pp. 15, 55)

La información del Cuadro 3.2 ilustra lo anterior, donde se observa que mientras en los años cincuenta, el sector agrícola absorbió el 42 por ciento de los recursos crediticios, una década después, tal participación fue de sólo el 26.6 por ciento, en tanto que las nuevas actividades, recibieron en conjunto el 35 por ciento del financiamiento otorgado en esos años.

La política económica también contribuyó al desarrollo del mercado interno mediante la fijación de salarios mínimos, la eliminación del pago en especie y la instauración del pago del treceavo mes (aguinaldo).<sup>5</sup> Asimismo fue importante la ampliación de las funciones del Consejo Nacional de Producción como instancia para agilizar el proceso de comercialización de la producción para el mercado interno, garantizando por ejemplo, los precios de sustentación de los granos básicos, aspecto que se reforzó con una amplia política distribucionista, a través de la creación del IMAS y Asignaciones Familiares. Finalmente y como resultado de las acciones anteriores, el Estado se convirtió en uno de los más importantes empleadores del país, generando 17.234 puestos de trabajo en 1950 y 79.073 en 1974 (Zúñiga, 1980).

### 3.2.3 *La política industrial*

Uno de los principales objetivos de la estrategia de desarrollo estructuralista era crear las condiciones para industrializar la economía costarricense. Hasta la década de los años setenta, se siguió un enfoque clásico de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) con una política industrial activa que tal como la define Peres (1997) tenía como objetivo aumentar la densidad del tejido industrial mediante la creación de nuevos

<sup>5</sup> Al contrario del modelo agroexportador, bajo la ISI, era fundamental el desarrollo de actividades productivas para el mercado interno, este fue el caso de la industria.

sectores o subsectores. Esta política era eminentemente proteccionista, en base a aranceles, sobrevaluación de la moneda, tasas de interés preferenciales y exoneraciones para la importación de insumos y bienes de capital.

Desde 1940 existía en Costa Rica una Ley de Industrias Nuevas, pero fue en 1959 que se dio un paso más firme para desarrollar la industria, al aprobarse la Ley de Protección y Desarrollo Industrial, que postulaba a la industria como el medio para diversificar la economía y crear nuevas fuentes de empleo. Durante el proceso de aprobación de esta Ley se dio un fuerte enfrentamiento entre los grupos que insistían en la vocación agrícola de la economía y los que veían en la diversificación productiva (agricultura e industria) el camino para el desarrollo económico. Este debate duró alrededor de nueve años, resultando evidente la dificultad que tenían los diferentes grupos económicos y políticos del país para dar el paso hacia la industrialización (Weissenfeld, 1969). Finalmente en 1959 se aprobó la ley, en la que mediaron dos factores básicos: en primer lugar, el drástico descenso de los precios internacionales del café en los años inmediatamente anteriores, que amenazaban el futuro económico del país y en segundo lugar, el creciente movimiento de la opinión pública a favor de la integración regional y la industrialización (Rovira, 1982).

La Ley de Protección y Desarrollo Industrial apoyaba la producción interna de las materias primas y productos semi elaborados, pretendía elevar el ingreso nacional, el mejoramiento de la balanza de pagos, la mayor eficiencia de la industria local, una mejor distribución geográfica de las industrias y mejores precios al consumidor. Además incluía las siguientes medidas: un impuesto que triplicó el aforo arancelario vigente para aquellos productos que competían con la industria nacional; una franquicia aduanera del 99 por ciento sobre la importación de maquinaria, motores, herramientas, materias primas y productos semi elaborados y una exención de los impuestos territoriales y municipales para las empresas industriales (Weissenfeld, 1969, pp. 30 y 45).

En 1963, Costa Rica se adhirió al Mercado Común Centroamericano (MCCA) mediante la firma del Tratado de Integración Económica Centroamericana, decisión que nuevamente despertó gran confrontación.<sup>6</sup> La integración centroamericana había tomado fuerza desde los años cincuenta, bajo la influencia de las tesis económicas desarrollistas de la CEPAL y se planteaba en un momento de gran aceptación de las propuestas de modernización para América Latina, auspiciadas por el gobierno norteamericano a través de la Alianza para el Progreso. El MCCA fue pensado sobre la base del levantamiento de las barreras existentes entre los

---

<sup>6</sup> Un mayor detalle al respecto se encuentra en Hess (1962) y Muñoz (1983).

participantes, para crear una barrera única frente a los terceros países y representó en ese momento un mercado potencial de 15 millones de personas.

De acuerdo a Lizano (1979, p. 23), con la firma del mencionado tratado, Costa Rica aceptó la siguiente normativa en materia de política industrial:

- Creación de barreras arancelarias y no arancelarias comunes contra las importaciones de terceros países y eliminación de las barreras fronterizas para la mayoría de productos industriales producidos en los países miembros.
- Exoneración de impuestos a las materias primas importadas y otorgamiento de exención del impuesto sobre la renta.
- Aprobación de tasas de interés subsidiadas para las inversiones en el sector industrial, tanto para empresas locales como extranjeras.
- Creación del Mercado Común Centroamericano con el fin de expandir el tamaño del mercado local, aumentar la inversión y proteger a las empresas nacionales de la competencia proveniente de terceros mercados.
- Establecimiento de nuevas fuentes de financiamiento para la producción industrial, mediante la creación del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) y la obtención de apoyo financiero externo para promover la inversión industrial en la región.
- Adopción del régimen de "Industrias de Integración", con el fin de darle una mayor dirección al desarrollo industrial de la región asignando a los países la creación de determinadas industrias.
- Estímulo para la creación de instituciones en el campo científico y tecnológico como el Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial (ICAITI), para apoyar al naciente sector manufacturero en el mejoramiento de su productividad y de su competitividad internacional.

En resumen, durante esta primera fase de la ISI, la política industrial tuvo un marcado énfasis en el proteccionismo, destacando la política arancelaria y cambiaria, creando así las condiciones para producir en un mercado cautivo de bienes industriales sustitutivos de importaciones. Estas medidas hicieron que la protección efectiva fuera mayor que aquella resultante de los techos y pisos arancelarios mutuamente convenidos entre los países de la región frente al resto del mundo. Los aranceles se aplicaron primordialmente sobre las ramas de consumo final, y en menor grado en los bienes intermedios, siendo el argumento de la industria naciente el de mayor peso, justificando su uso en favor de las industrias locales cuando estas estuvieran en una situación de desventaja respecto a las foráneas, debido al mayor conocimiento y tiempo de aprendizaje con que estas últimas contaban.

Un segundo momento de la política industrial similar al planteado por Prebisch en los años sesenta, ocurrió más tardíamente en nuestro país cuando aparecieron los primeros síntomas de agotamiento del modelo de la ISI. Así, con el fin de no abandonar la lógica de este modelo, la administración socialdemócrata de Oduber Quirós (1974-1978) combinó un mayor intervencionismo estatal con otras acciones que contribuyeran a crear una base industrial más diversificada e integrada con el resto de la economía, a la vez que lograr una mayor inserción de las empresas en el mercado internacional.

Para tal efecto se creó el Centro para la Promoción de las Exportaciones (CENPRO) y se estableció el Certificado de Abono Tributario (CAT), lo mismo que nuevas instituciones como la Corporación Costarricense para el Desarrollo (CODESA) y el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICIT) que vinieron a reforzar el estilo de política industrial propio de la ISI (Alonso, 1996).

CODESA se fundó en 1972 y su función era suministrar asistencia técnica a empresas constituidas o en proceso de establecerse, aportar financiamiento a empresas o proyectos que favorecieran el desarrollo industrial y promover la formación de nuevas empresas. El CONICIT se creó también en el año 1972 para desarrollar la política científico-tecnológica del país, fomentar las actividades de investigación, la formación de recursos humanos, la construcción de laboratorios y la divulgación de la ciencia. En 1973, se aprobó la Ley 5162 de Fomento de las Exportaciones, como parte del mencionado ajuste en el modelo de desarrollo, esta ley contenía el Régimen de Admisión Temporal<sup>7</sup>, el Certificado de Abono Tributario (CAT)<sup>8</sup> y el Certificado de Incremento de las Exportaciones (CIEX).

---

<sup>7</sup> El régimen de importación temporal se creó en respuesta al incentivo otorgado en los Estados Unidos, de permitir que empresas norteamericanas transformaran sus insumos en otros países, con el propósito de reducir costos. El régimen, tal como se le llamó, permitía recibir dentro del territorio nacional, con la suspensión de derechos de aduana, impuestos y otros cargos de importación, las mercancías que volvieran a enviarse al exterior, después de someterse a procesos de reparación, construcción, montaje, ensamblaje, etc.

<sup>8</sup> El CAT era una compensación por algunas de las distorsiones existentes en esta economía y para compensar el sesgo anti exportador del arancel y de la política cambiaria. La concesión de los CAT se regía por dos criterios principales: el valor agregado y el mercado. Con el primero se pretendía medir la proporción del valor del producto que es atribuible al pago de factores e insumos nacionales; sobre esta base se otorgaba desde el 15% hasta 25% de CAT. Conforme el segundo criterio, el Consejo Nacional de Inversiones estaba facultado para elevar en 5% el Certificado de Abono Tributario, en cualquiera de los tramos, cuando se produjeran casos muy calificados de dificultades temporales de mercado.

Pero durante la campaña electoral de 1978 se insistió en la crítica al modelo de la ISI y a los resultados alcanzados hasta el momento en el campo industrial, por lo que la nueva administración del presidente Carazo (1978-1982) propuso un conjunto de medidas dirigidas a modificar el estilo de desarrollo de la economía y del sector industrial. En términos generales se buscó una mayor liberalización de la economía, propiciando que fuera el mercado el principal asignador de los recursos productivos, además de la reestructuración del aparato productivo con el fin de elevar la productividad y eficiencia como condición para una nueva y profunda articulación con el mercado internacional.

La política industrial implementada para cumplir con dicho objetivo priorizó la revisión integral del esquema proteccionista, una mayor precisión y eficiencia en los instrumentos de fomento industrial, la escogencia de las actividades industriales con mayor potencial competitivo y una mayor exportación hacia terceros mercados. Para así garantizar un mejor aprovechamiento de las materias primas nacionales y de la mano de obra local, la adopción de tecnologías de acuerdo a la disponibilidad de recursos y el desarrollo de la capacidad empresarial nacional en conjunto con la atracción de capital foráneo. Conjuntamente plantearon la promoción del desarrollo regional, con énfasis en la descentralización industrial, el fomento de industrias rurales y la revisión del Tratado de Integración Centroamericana (MCCA).<sup>9</sup> Todo lo anterior implicaba la reducción sustantiva del accionar del Estado en la economía.

Como parte de este nuevo enfoque, en 1979 se anunciaron un conjunto de medidas que afectaban directamente a la política industrial existente. Las más importantes fueron la reducción en la dispersión de las tarifas arancelarias, la obligación de todos los proyectos industriales de someterse a una evaluación y calificación en función exclusiva de criterios de selectividad, gradualidad, flexibilidad y rigurosidad de control. Procuraron una mayor reglamentación para el otorgamiento de incentivos como los CATs y los CIEX y la creación de un Banco de Fomento Industrial y de una política financiera con criterios de selectividad en materia de tasas de interés, periodos de gracia y amortización, para aquellas industrias consideradas prioritarias.

En este contexto, el cambio estructural que se pretendía implementar dio paso al surgimiento de conflictos entre intereses privados y sociales en la búsqueda de prerrogativas y las incongruencias entre el diagnóstico y la propuesta de solución hicieron evidente el fracaso latente en la implan-

---

<sup>9</sup> Se recomienda consultar: OSPI (1979) y OFIPLAN (1979).

tación de tales medidas.<sup>10</sup> En el diagnóstico era evidente la crítica neoliberal al sector industrial, sin embargo como afirma Fuerst (1986, p. 103) 'la política industrial adoptada se caracterizó por una reformulación ambigua del intervencionismo estatal de acuerdo a una política orientada a la oferta'. Ilustrando lo anterior presentamos a continuación algunas de las políticas implementadas por la Administración Carazo Odio (1978-1982).

**Política financiera:** la política de tasas de interés preferenciales jugó un papel importante hasta la reforma financiera de 1978, que fue cuando se fijó ésta en relación a la tasa internacional representada por la cotización LIBOR y se suprimieron las anteriores regulaciones a las sociedades financieras privadas y a los departamentos financieros de los bancos estatales, exceptuando lo referente a las reservas del Banco Central. Como resultado de estas medidas, la tasa de interés se fue elevando, pasando de un 11 por ciento en 1978 a un 18 por ciento en 1979, para 1982 era del 25 por ciento y en 1985 del 26.4 por ciento, aunque en términos reales estas tasas tenían valores negativos por los altos niveles de inflación del momento. Además, el impacto de esta política crediticia y los desequilibrios estructurales en materia fiscal y del sector externo, condujeron a una baja en las colocaciones bancarias para la industria, las que pasaron de 1.860.5 millones de colones (US\$ 217.1 millones) en 1978 a 608.7 millones de colones (US\$ 28.7 millones) en 1981 (Banco Central de Costa Rica, 1982). Sin embargo, los subsidios al crédito no se eliminaron del todo y algunos sectores y actividades (pequeños productores industriales, agropecuarios, artesanos, vivienda popular, etc.), continuaron con una tasa preferencial fija del 8 por ciento. Adicionalmente, en 1979 se creó el Fondo de Desarrollo Industrial (FODEIN), con un capital inicial de 15 millones de dólares aportados por el Banco Mundial y el Banco Central de Costa Rica, especialmente destinado a estimular las exportaciones industriales. Todo lo anterior dio cuenta de que aún no se abandonaba completamente el esquema de subsidios propio de la ISI.

**Política fiscal:** para algunos sectores del país, el conjunto de instrumentos de protección a la industria (el arancel de aduanas, el impuesto de estabilización, los impuestos consulares y hospitalarios, los depósitos previos, las

---

<sup>10</sup> En el proyecto político del presidente Carazo se expresaron en forma contradictoria los intereses de grupos muy diferentes, por una parte, estaban los identificados con el pensamiento estructuralista y con el modelo de la ISI y por otra parte, los sectores que históricamente habían adversado esas ideas y que coincidían con las tesis económicas neoliberales. Este hecho fue determinante en la erraticidad que caracterizó a la política económica de esta administración. Para un mayor análisis de este tema, véase: Fuerst (1986) y Rivera (1982).

sobretasas temporales y el diferencial de los impuestos selectivos de consumo) eran excesivos, por lo que recomendaban su reducción. En 1980, la tasa de protección nominal de la industria era de un 44.1 por ciento y la de protección efectiva del 834.4 por ciento.<sup>11</sup> Las tarifas existentes eran un buen indicador del tipo de demanda que se trató de estimular, donde la mayor protección nominal recayó sobre las divisiones de Alimentos (31), Textiles (32) y Maderas (33), mientras que la protección nominal en los productos de consumo intermedio era la más reducida, con un 24.3 por ciento (Taylor, 1984, p. 60). Es decir, que esa estructura arancelaria estuvo diseñada para alentar la sustitución de bienes de consumo final y ello se logró estableciendo escalas de protección mayores en las etapas finales del proceso productivo que en sus inicios, política que explica la falta de encadenamientos productivos en el sector industrial costarricense. Como se señaló, la Administración Carazo se propuso reducir el proteccionismo industrial, sin embargo, esta decisión no era compartida por los industriales cercanos al gobierno, ni por la Cámara de Industrias de Costa Rica.<sup>12</sup> Aún así se impulsaron varias iniciativas, por ejemplo, la disminución del impuesto selectivo al consumo para un conjunto de productos manufactureros, el aumento del impuesto sobre la gasolina, la eliminación de los contratos de protección industrial a las empresas ensambladoras de vehículos y la reforma del Régimen de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial (REIFALDI).

**Política comercial:** dentro de las nuevas orientaciones de política industrial del período se trató de reducir el creciente déficit comercial de la industria y para esto la medida más importante fue la devaluación del colón adoptada en setiembre de 1980. Esta tuvo un impacto directo sobre la lógica de funcionamiento del sector, aunque su efecto fue diferenciado. Así, las actividades industriales con mayor capacidad exportadora y con estructuras productivas de bajo componente importado se vieron menos afectadas y en algunos casos hasta favorecidas. Sin embargo, para el resto de actividades, esta medida significó la elevación de sus costos de operación, debilitando su capacidad competitiva en un mercado local y regional. Algo que vino a atenuar los efectos negativos de las anteriores medidas cambiarias fue la decisión del Banco Central en octubre de 1980 de establecer temporalmente los certificados de depósito en dólares mediante los cuales se reconoció a determinadas actividades, incluida la

---

<sup>11</sup> Las divisiones industriales con mayor protección eran la 31 (Alimentos, bebidas y tabaco), 32 (Textiles, cuero y prendas de vestir) y 33 (Madera, productos de madera y muebles) (Taylor, 1984, p. 59).

<sup>12</sup> Se recomienda consultar: Cámara de Industrias de Costa Rica (1985).

industria, el pago del diferencial cambiario, lo que les permitió la atención de sus obligaciones en dólares. De acuerdo con Guerra (1986, 20) 'los beneficios de esta medida resultan evidentes, dado que por una parte, estos certificados fueron aceptados por la banca extranjera y por los proveedores del exterior, además de que, al asumir el Banco Central el control cambiario, logró neutralizar el fuerte impacto que tuvo la devaluación sobre el costo de la materia prima importada'. Como parte de la restricción a las importaciones se aplicaron otras medidas tales como: sobretasas temporales, recargos cambiarios y licencias para las importaciones y hasta la prohibición total para importar productos no esenciales elaborados fuera de la región centroamericana. Este enfoque de política no era compartido por el FMI ni por los economistas liberales que proponían en forma alternativa una política de control fiscal y de restricción monetaria (Fuerst, 1986, pp. 146-47).

Con el objetivo de promover las exportaciones se elaboró en 1980 el Programa Nacional para el Desarrollo de las Exportaciones (PRONADEX), que incluía entre otras cosas, la creación de un fondo de fomento de las exportaciones, crédito preferencial para el sector industrial exportador y manejo selectivo de los CATs. Este plan no tuvo grandes logros y fue sustituido en 1981 por otro denominado: Esfuerzo Nacional para el Desarrollo de las Exportaciones (ENADE). Esto proponía captar financiamiento de los Estados Unidos para destinarlo hacia proyectos agroindustriales y de otro tipo que generaran divisas al país. También en 1981 se firmó con el FMI un convenio de facilidad ampliada por un monto de 380 millones de dólares para lograr la transformación de la estructura productiva y desarrollar así un nuevo sector exportador.<sup>13</sup> Otra iniciativa del período fue la aprobación en 1981 de la Ley de Zonas Francas de Exportación y Parques Industriales Nacionales, que contenía los incentivos de exención de tarifas aduaneras, de impuestos sobre el capital y activos netos, de impuestos de venta, de consumo, de bienes inmuebles y de remesas al extranjero, y de impuestos a las utilidades por un período de diez años prorrogables. No obstante el diseño y la implementación de las acciones señaladas, tanto de tipo estructural, como coyuntural, no lograron configurar un todo coherente que diera por resultado una real corrección de los problemas que se buscaba solucionar. Además algunas de las medidas anunciadas, no se llevaron a la práctica por presiones de los diferentes sectores, dificultando la línea de toma de decisiones del gobierno. De esta manera, la errática observada en la política económica de la Administración de Carazo obedeció más a un problema político que técnico, dado

---

<sup>13</sup> Sin embargo este crédito nunca se desembolsó debido a los constantes incumplimientos del gobierno con lo pactado con el FMI (Rivera, 1982).

que como ya se señaló, en el gabinete coexistían grupos con intereses económicos, políticos y sociales diametralmente opuestos.

### 3.3 El desempeño de la economía: 1959 - 1982

#### 3.3.1 La fase expansiva: 1959 - 1973

Durante la década de los sesenta y principios de los setenta, la economía costarricense experimentó altos niveles de crecimiento económico, acompañados de indicadores sociales muy favorables. Como parte del dinamismo de la economía, el PIB creció en estos años a una tasa promedio anual de un 7 por ciento, en tanto que la industria y el agro lo hicieron en un 8.6 y 5.7 por ciento respectivamente (Muñoz, 1992). También hubo avances en materia de productividad, especialmente en la actividad agrícola, que permitió sostener e incrementar el valor de las exportaciones, aún en los períodos de reducción de los precios internacionales.

*Cuadro 3.3: Desempeño Macroeconómico durante la Fase Expansiva 1960-1973 (en porcentajes)*

Variable	1960	1965	1970	1973
PIB (% crecimiento anual)	6%	9.8%	7.5%	7.7%
Inflación (anual, IPC)	3.1%	0.9%	4.6%	15.2%
Tipo de cambio del US\$	6.62	6.62	6.62	6.62
Déficit fiscal (% PIB)	0.9%	3%	1.6%	5%
Déficit comercial (% PIB)	5.6%	11.2%	8.7%	8.4%

*Fuente:* Elaboración propia con base en MIDEPLAN (1994)

La "moderada" evolución de los precios internos y el nivel de ocupación evidenciaron la existencia de estabilidad sostenida de la economía. La variación promedio en los índices de precios no superó el 4 por ciento, la tasa de desempleo abierto alcanzó un nivel relativamente bajo, situándose en un 5 por ciento. La relación del déficit fiscal con el PIB era en 1970 del 1.6 por ciento, y en los cinco años posteriores no sobrepasó el 5 por ciento, magnitudes que eran manejables, gracias entre otros factores, al ingreso de capital del exterior y al bajo nivel de deuda externa que tenía Costa Rica para ese entonces. Conjuntamente con lo anterior, una política de salarios reales crecientes garantizó un clima de estabilidad en el campo de las relaciones laborales.

Las exportaciones eran principalmente agrícolas, experimentando una relativa diversificación, mientras que las importaciones agrícolas se mantuvieron en niveles bajos. Por ejemplo, entre los años 1963 y 1972 las exportaciones agropecuarias aportaron el 78.9 por ciento de las exportaciones del país y sus importaciones representaron sólo el 6.6 por ciento del total importado por el país y esta condición superavitaria, convirtió al agro en la fuente de financiamiento de nuevas actividades productivas, que fue el caso del sector industrial (Muñoz, 1983).

Sin embargo, aún en esta fase expansiva se reforzó el desequilibrio externo de la economía, observándose en el Cuadro 3.3 como la participación del déficit comercial dentro del PIB pasó de un 5.6 por ciento en 1960 a un 11.2 por ciento en 1965 y a un 8.4 por ciento en 1973, a lo que se unió una cuenta corriente también deficitaria, obligando a recurrir cada vez más al financiamiento externo. Estos recursos permitieron cubrir el faltante de la cuenta corriente y reforzar las reservas monetarias internacionales. Sin embargo, en última instancia, el balance global de la economía con el exterior era negativo y lo que se hizo fue acumular una fuerte deuda externa, la que llegó a niveles inmanejables como se demostrará posteriormente.

*Cuadro 3.4: Remuneración por Rama de Actividad Económica  
1960 - 1975 (tasa de crecimiento)*

Actividad Económica	1960-1965	1965-1970	1970-1975
Agricultura, silvicultura, caza y pesca	2.5	5.3	1.3
Industrias manufactureras y explotación de minas y canteras	10.0	10.4	7.0
Comercio al por mayor y al por menor, restaurantes y hoteles	5.4	7.3	3.4
Gobierno general	6.9	9.5	8.7
Construcción	4.8	6.5	9.8
Otros Sectores *)	7.2	6.9	6.0

\*) Incluye electricidad, transporte, establecimientos financieros, bienes inmuebles y otros servicios

Fuente: Elaboración propia a partir de MIDEPLAN, 1994

### 3.3.2. La fase recesiva: 1974 - 1982

A principios de la década de los setenta aparecieron los primeros síntomas de agotamiento de la ISI, que se manifestó en una pérdida de dinamismo de la economía. Por ejemplo, la tasa de crecimiento promedio del PIB fue del 5.4 por ciento entre los años 1974 y 1979, mientras que en el período 1963-

1973 había sido del 7 por ciento. Asimismo, en esos años, la agricultura y la industria redujeron su nivel de actividad, creciendo en un 3.6 y un 7.9 por ciento respectivamente (Banco Central de Costa Rica, 1978, pp. 13-14). Un factor determinante de la desaceleración de la producción fue la crisis económica internacional de 1974, que provocó una contracción de la demanda externa y una elevación de los precios de los productos importados. A nivel interno, los elementos más desestabilizantes fueron el elevado desequilibrio externo y el incremento de los precios internos. Así, en 1974 la tasa de inflación llegó al 26.6 por ciento, superando en forma notoria los niveles alcanzados en los años anteriores. También se elevó el déficit comercial que pasó de 110,8 millones de dólares en 1973 a 279,3 millones de dólares en 1974, con un aumento del 152 por ciento, lo que vino a reforzar el endeudamiento externo, que en un lapso de cinco años se duplicó, al pasar de \$408.4 millones en 1970 a \$806.9 millones en 1975 (Banco Central de Costa Rica, 1975). Las exportaciones agrícolas sufrieron una fuerte reducción, especialmente en el caso del café que entre 1974 y 1975 descendieron en un 22 por ciento, impactando a la economía. Sólo en los años 1977 y 1978 se dio una mejoría con el aumento de los precios internacionales de este producto, cuyo efecto sólo fue coyuntural y más bien la acumulación de efectos negativos, provocó que la economía entrara nuevamente en estancamiento en el año de 1979.<sup>14</sup>

El estancamiento económico afectó también el desenvolvimiento del Estado como instancia de apoyo de la inversión privada. El incremento considerable del déficit fiscal evidenció la incapacidad del Estado para financiar sus gastos, los cuales aumentaban cada vez más rápido. Así, al reducirse la producción se debilitó la forma particular en que el Estado costarricense apoyaba la reproducción del capital.

*Cuadro 3.5: Desempeño Macroeconómico durante la Fase Recesiva  
1974 - 1982 (en porcentajes)*

Variable	1974	1976	1978	1980	1982
PIB (% crecimiento anual)	5.5	5.5	6.3	0.8	-7.3
Inflación (IPC, % anual)	26.6	10.9	6.0	17.8	90.1
Devaluación (% anual)	19.3	0	0	11.5	94.7
Déficit Fiscal / PIB (%)	3.0	6.2	6.0	9.1	9.3
Tasa desempleo abierto	(1975) 6.3	6.3	4.6	nd	9.4

*Fuente:* Elaboración propia con base a MIDEPLAN (1994)

<sup>14</sup> El kilo de café llegó en 1977 a \$4.7, lo que significó un incremento entre 1975 y 1977 cercano al 400% (Muñoz, 1983, p. 125).

Lo que en realidad se estaba expresando en este problema fiscal era la pérdida de sentido de algunas funciones estatales y la inadecuación, para la acumulación, de la forma de operación de otras. Para 1974 el déficit del gobierno era de 332.8 millones de colones (US\$ 40.2 millones equivalente al 3 por ciento del PIB) y cinco años después la cifra alcanzó la elevada suma de 2634.9 millones de colones (US\$ 307.2 millones equivalente al 7.6 del PIB).

Precisamente en estos años, el gobierno liberacionista de Oduber trató de ajustar el modelo de desarrollo intensificando el intervencionismo estatal y fomentando iniciativas como la de la Corporación Costarricense para el Desarrollo (CODESA).<sup>15</sup>

Inicialmente esta coyuntura recesiva no afectó al sector industrial de igual manera que a la agricultura y a esto contribuyó la decisión del Estado de mantener el estilo de desarrollo de años anteriores, por lo que no se alteraron sustancialmente las reglas del juego para las empresas industriales. Por el contrario, el sector agrícola, recibió en forma directa el impacto de la crisis del mercado internacional al debilitarse la demanda externa, entrando en una fuerte recesión, lo que debilitó el margen estructural para el funcionamiento de la actividad industrial.

La situación de la economía resultaba insostenible, especialmente en el área fiscal y en el sector externo. La industria ejercía una fuerte presión sobre la demanda de divisas en un momento en que éstas eran especialmente escasas, unido a los mayores requerimientos financieros derivados de la mayor acción del Estado para reactivar la economía y al mismo sector industrial. Lo actuado sólo fue posible bajo un patrón de mayor endeudamiento externo y de acumulación de tensiones sobre el sistema económico, por lo que en 1980 se llegó a un punto crítico, en el que la acumulación de efectos marcó un nivel que imposibilitó sostener una de las variables clave de la estrategia de desarrollo, el manejo del tipo de cambio fijo. Así, al adquirir el déficit de la cuenta corriente niveles altos, la cuenta de capital, ya de por sí en problemas, no pudo compensar el desequilibrio de la primera, por lo que la pérdida de divisas emergió como el síntoma clave de la crisis.

---

<sup>15</sup> CODESA fue una de las instituciones que mejor reflejaba la intencionalidad del Estructuralismo Costarricense por desarrollar una política industrial activa en el país. Esta iniciativa ya había sido planteada durante la formulación de la Ley de Protección y Desarrollo Industrial de 1959, pero fue hasta 1972 que se dieron las condiciones políticas para su creación. Sobre este tema se recomienda consultar: Sojo (1984), Rivera (1982) y Alvarado (1981).

Lo anterior hizo que la economía costarricense experimentara un creciente déficit fiscal y comercial con el agravante de una reducción del financiamiento externo debido entre otras cosas al incumplimiento de convenios con el Fondo Monetario Internacional (FMI). Además se dio una desaceleración de la inversión privada en el contexto de una profunda incertidumbre sobre el futuro inmediato de esta economía, lo que se expresó en una descapitalización de la economía (fuga de capitales) y reducción del empleo. Igualmente importante fue la falta de éxito de la política económica del momento (Administración Carazo: 1978-1982) que en lugar de eliminar las tendencias recesivas más bien contribuían a profundizarlas.

Como se señaló, un hecho fundamental de esta fase crítica fue la devaluación de setiembre de 1980 que alteró sustancialmente las condiciones estructurales del patrón de crecimiento del capital. En el caso del sector industrial, este recibió un fuerte impacto en la estructura de costos, altamente sensible a las importaciones. Por otra parte, el Estado se mostró incapaz de financiar sus gastos en incontrolable aumento, en un contexto de endurecimiento del crédito, sobre todo externo. Finalmente, el nivel de salarios reales de la fuerza de trabajo se deterioró rápidamente a la par del estancamiento en la producción y de la agudización de los problemas externos.

*Cuadro 3.6: Principales Indicadores Económicos del Periodo 1980 – 1982*

Variante	1980	1981	1982
Tasa crecimiento PIB real (%)	-4.6	-9.1	-7.3
Tasa crecimiento del PIB Industrial real (%)	-3.7	-7.5	-11.4
Tasa crecimiento PIB agrícola real (%)	1.2	-5.1	-4.7
Tasa desempleo abierto (% de la PEA)	5.9	8.7	9.4
Saldo de la balanza comercial (millones US\$)	-522.1	-200.4	-22.8
Saldo de la cuenta corriente (millones US\$)	-675	-400.6	-249.6
Variación reservas monetarias (%)	-187	46.7	-138
Deuda externa (pública y privada en millones de US\$)	3102.7	3352.9	3658.4
Déficit sector público (% PIB)	9.1	13.7	9.3
Índice precios al consumidor (variación anual %)	17.8	65.1	81.8
Índice de salarios reales (1976 = 100)	118.8	110.1	85.8

*Fuente:* Elaboración propia con base en datos del BCCR, Cuentas Nacionales, varios años

Los años 1980-1982 fueron los más difíciles para la economía costarricense, al experimentar una profunda reducción de la producción nacional, altos niveles de desocupación, un acelerado proceso inflacionario

y una reducción en los salarios reales, además de un elevado endeudamiento externo. El Cuadro 3.6 da cuenta de lo anterior, donde se observa que la actividad productiva estaba prácticamente paralizada, mostrando el PIB tasas de crecimiento del -9.1 y -7.3 por ciento en esos años. La balanza comercial alcanzó sumas de -\$200 y -\$22.8 millones de dólares; la relación entre el déficit del sector público y el PIB sobrepasó el 13 por ciento en 1981 y fue del 9.3 por ciento en 1982; el endeudamiento externo llevó a una incapacidad real para atender las obligaciones financieras, con un monto de \$3658 millones de dólares en 1982; las tasas de desempleo abierto se elevaron al 8.7 por ciento en 1981 y el 9.4 por ciento en 1982 y el incremento del índice de precios al consumidor fue cercano al 82 por ciento en 1982.

De ese modo y como resultado de la acumulación de desequilibrios económicos se dio una ruptura importante en la continuidad relativa que había experimentado anteriormente la economía, agotándose así la estrategia que buscaba armonizar el desarrollo del mercado interno con un programa de modernización y diversificación de las exportaciones. Por lo tanto, la crisis fue el resultado de una combinación de factores externos e internos. Dentro de los primeros se encuentran el incremento en los precios del petróleo, el endurecimiento de las condiciones del financiamiento externo, el encarecimiento de las importaciones procedentes de las economías industrializadas lo mismo que el debilitamiento de sus compras externas. En relación a los segundos, destacan la fuerte dependencia de un reducido número de productos agrícolas de exportación en la generación de divisas, la pérdida de dinamismo del Mercado Común Centroamericano (MCCA) debido a los conflictos políticos en la región; lo poco profundo de encadenamientos productivos con la consecuente dependencia de los insumos importados (solamente materia prima local), un bajo nivel de ahorro interno que no permitía mantener ritmos de inversión y crecimiento satisfactorios, la disminución de los ingresos fiscales debido al estancamiento de la producción y las exportaciones, lo que derivó en un creciente déficit fiscal.

### **3.4 El desempeño de la industria: 1960 - 1982**

De acuerdo con lo señalado, la industrialización era uno de los principales objetivos de la estrategia de desarrollo estructuralista, para lo que se adoptó el modelo de sustitución de importaciones (ISI). La evaluación de esta experiencia de industrialización ha sido parte de un debate permanente entre las diferentes corrientes económicas del país. Por una parte, se

encuentran los grupos liberales, los que de manera predecible insisten en las debilidades del proceso, mientras que para los estructuralistas, fue el camino correcto a seguir y los logros alcanzados superan las limitaciones. Para este periodo se delimitan dos momentos en el desempeño del sector industrial: una fase expansiva (1960-1979), con un crecimiento sostenido del sector y otra de claro agotamiento del modelo de la ISI y de crisis de la actividad industrial, ocurrida en los primeros años de los ochenta (1980-1985). Como se demuestra a continuación las medidas tomadas en el segundo quinquenio de los setenta permitieron una prolongación de la primera fase de expansión y consolidación del sector.

### 3.4.1 La fase expansiva y de consolidación de la industria

Fue en los años 1960-1979 que el sector industrial experimentó un importante crecimiento y logró consolidarse como la actividad productiva más dinámica de la economía costarricense. Según la información presentada en el Cuadro 3.7, que incluye el periodo de desaceleración 1975-1979, la producción industrial creció a una tasa promedio anual del 8.4 por ciento, superando el crecimiento de las otras actividades productivas y el de la economía que fue de un 6.6 por ciento. La participación en el producto interno bruto (PIB) se elevó notoriamente, pasando de un 14.6 por ciento en 1960-1964 a un 18.8 por ciento en 1970-1974 y un 19.3 por ciento en 1975-1979, con una participación promedio del 17.5 por ciento. Es notorio que durante el periodo 1960-1974 la contribución de la industria en el PIB había aumentado continuamente, mientras que su porcentaje en la PEA fue decreciendo.

Cuadro 3.7: Desempeño de la Industria durante el Periodo 1960-1979

Variable	1960-64	1965-69	1970-74	1975-79	Promedio 1960-79
Tasa crecimiento					
PIB industrial (%)	6.6	9.3	10.4	7.4	8.4
Participación en el PIB (%)	14.6	17.2	18.8	19.3	17.5
Empleo (% PEA)	14.4	13.2	12.0	15.5	13.8
Exportaciones (% del total)	7.4	20.8	25.4	27.0	20.1
Importaciones (% del total)	33.5	38.4	43.6	42.1	39.4
Relación de intercambio *	23.1	51.1	49.7	58.9	45.7

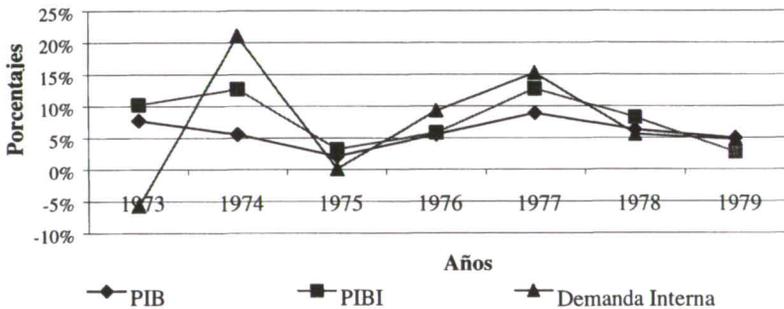
\*) Relación entre los precios de las exportaciones industriales y de la importación de materia prima para la industria

Fuente: Elaboración propia con base en MIDEPLAN (1994) y BCCR (varios años)

Esto es una clara indicación del crecimiento de la productividad industrial en la fase expansiva de la ISI. El principal destino de la producción industrial durante este periodo fue el mercado interno, con una participación promedio de un 85 por ciento con relación a la producción total industrial (MIDEPLAN, 1994). Al respecto Yong (1998) aplicando un test de raíz unitaria estableció con un 5 por ciento de certeza que durante los años setenta el PIB, el PIBI y la demanda interna estaban cointegrados, es decir, que existía una relación en el tiempo y que esta relación no era espúrea, lo que se ilustra en Gráfico 3.1.

**Gráfico 3.1**

**Costa Rica: Relación entre el PIB, PIBI y la Demanda Interna  
(tasas de crecimiento anual)**



Fuente: Con base en Yong (1998)

En cuanto a la estructura del valor agregado industrial durante este periodo y de acuerdo a la información del Cuadro 3.8, se observó lo siguiente: las actividades de bienes de consumo no duradero siguieron siendo las principales de la industria, con un aporte promedio del 72.3 por ciento, destacando la participación de las divisiones 31 (Alimentos, bebidas y tabaco) y 32 (Textiles, confecciones, cueros, etc.) que aportaron en promedio el 49.7 y el 13 por ciento respectivamente; seguidas en importancia se encuentra la producción de bienes intermedios con una contribución promedio del 20.3 por ciento; finalmente la industria de bienes de capital tuvo una participación reducida del 7.3 por ciento. Si bien a primera vista, las cifras anteriores hacen pensar que no se había superado la primera fase de industrialización dado el predominio de los bienes de consumo no duradero, en realidad, estos fueron perdiendo importancia durante el periodo. Así se destaca la fuerte reducción del peso de bienes de consumo no durables, especialmente de la división de Alimentos (31) que pasó de un

60 por ciento en 1960 al 46 por ciento en 1980, de igual forma se experimentó un importante aumento en la participación de las industrias productoras de bienes intermedios y de capital que se puede suponer intensivas en I&D, al pasar de un 12.4 por ciento y un 2.3 por ciento en 1960 al 25.6 por ciento y el 10.8 por ciento en 1980 respectivamente, llamando la atención el hecho de que la mayor parte de los cambios estructurales en la industria se llevaron a cabo en los años sesenta, o sea durante la primera década de la fase expansiva. En materia laboral, los resultados fueron desiguales, ya que en tanto que la participación del empleo industrial aumentó un 14 por ciento en los años sesenta y una década después en un 15.5 por ciento, sin embargo no se observaron avances en materia de productividad.<sup>16</sup> Además debido al predominio de actividades de bajo valor agregado y alto componente importado fueron reducidos los encadenamientos de las divisiones modernas como las industrias químicas y maquinaria y equipo locales con otras actividades productivas, por ejemplo, con la agricultura.

**Cuadro 3.8: Estructura Porcentual del Valor Agregado Industrial\* según Categorías y Divisiones 1960 – 1980**

Categorías y Divisiones	Años		
	1960	1970	1980
<b><i>Bienes de Consumo No Durables</i></b>	<b>85.3</b>	<b>67.9</b>	<b>63.6</b>
31 Alimentos, bebidas y tabacos	60.5	47.6	46.0
32 Textiles, cuero y calzado	14.4	12.3	10.2
33 Maderas y muebles	9.9	6.8	7.1
39 Otras industrias	0.5	0.9	0.3
<b><i>Bienes Intermedios</i></b>	<b>12.4</b>	<b>22.9</b>	<b>25.6</b>
34 Papel, imprentas y editoriales	2.8	4.8	4.8
35 Química y caucho	5.7	12.9	17.0
36 Minerales no metálicos	3.9	5.2	3.8
<b><i>Bienes de Capital</i></b>	<b>2.3</b>	<b>9.5</b>	<b>10.8</b>
37 Industrial metálica básica	0.0	0.3	0.4
38 Productos metálicos, maquinaria y equipo	2.3	9.2	10.4
<b>Total Industrial</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

\*) Incluye carne, café y azúcar

Fuente: Elaboración propia con base en OFIPLAN, 1982; BCCR, 1983.

<sup>16</sup> Muñoz y Pacheco (1999) utilizando diferentes mediciones, establecen que en el periodo 1976-1982 la productividad laboral en la industria descendió en un caso en un 33.5% y en otro en un 13.1%, y de acuerdo con Cordero (2000) la evolución del cambio en la productividad total de los factores de la industria fue de -1.24% durante los años 1974 y 1980, reforzando nuestra conclusión sobre el lento avance en materia de productividad en la industria costarricense.

Otro importante hecho de este período fue la creciente afluencia de inversiones extranjeras directas, que se dirigieron especialmente a la industria, sobre todo a partir del ingreso de Costa Rica al Mercado Común Centroamericano (MCCA). Por ejemplo Muñoz (1983, p. 226), demostró, que de las 102 empresas industriales más grandes del país fundadas entre los años 1963 y 1975, 53 eran totalmente extranjeras, y 16 tenían capital mixto, por lo tanto cerca del 66 por ciento de estas empresas tenían una importante participación del capital extranjero. De acuerdo al mismo estudio y con respecto al destino de estas inversiones, la mayoría (54.3%) de las empresas con predominio de capital extranjero se establecieron en las ramas de bienes intermedios y de capital; el 31.5 por ciento en la división de Químicos, caucho y plástico (35), el 4.3 por ciento en la división de Minerales no metálicos (36) y finalmente el 18.5 por ciento en la división de Metálicos, maquinaria y equipo (38). Es posible que esta presencia del capital extranjero en las actividades mencionadas haya tenido influencia en la reestructuración de la producción industrial señalada anteriormente.

También las exportaciones industriales fueron dinámicas, mostrando una tasa de crecimiento promedio de un 19.9 por ciento entre 1965-1972, y de un 26.4 por ciento entre 1973-1979. Este aumento en la oferta exportable, especialmente en el último subperíodo refleja la reorientación de la política industrial de la ISI a partir de los años setenta, con un mayor énfasis hacia el desarrollo de las exportaciones. Para 1979, las principales divisiones exportadoras eran las de Alimentos, bebidas y tabaco (31), la de Químicos (35) y las de productos Metálicos, maquinaria y equipo (38), que en conjunto aportaron el 74 por ciento del total exportado, siendo la división 31 con productos agroindustriales, la de mayor participación con alrededor del 40 por ciento. En cambio, las divisiones 33 (Madera y muebles), 34 (Papel, imprenta y editoriales) y 37 (Metálicas básicas) tuvieron una menor participación con porcentajes del 2.4, 2.3, y un por ciento respectivamente (Muñoz, 1992).

Durante estos años, la mayor parte de las exportaciones industriales se dirigieron al mercado centroamericano, con alrededor del 70 por ciento de éstas, resultado que era consistente con la orientación de la política comercial aplicada inicialmente durante la ISI, donde los principales incentivos estaban dirigidos a las exportaciones hacia dicho mercado. Sin embargo con la reorientación del modelo hacia la promoción de exportaciones a terceros mercados a principios de los años setenta, la importancia del mercado regional se fue reduciendo, y ya para 1980 era de un 53 por ciento. Esta tendencia se profundizará aún más en las décadas siguientes. El sector industrial también se caracterizó por una gran dependencia de importaciones de materias primas y bienes de capital, las que crecieron a tasas

anuales del 18.2 por ciento en los años sesenta y el 19.3 por ciento en los setenta. En consecuencia su participación dentro de las importaciones de la economía fue en ascenso, alcanzando un 35 por ciento entre 1960 y 1969 y un 50 por ciento en el quinquenio 1975-1979.

De esta manera, el componente importado en la industria en los años setenta era elevado, con un 44 por ciento del valor de los insumos, siendo las divisiones 35 (Químicos) y 34 (Papel, imprenta) las que presentaron los mayores coeficientes, con un 70.3 y 67.6 por ciento respectivamente y, mientras que en las divisiones 31 (Alimentos, bebidas y tabaco) y 36 (Minerales no metálicos) este porcentaje era más reducido con niveles de 27.6 y 23.2 por ciento (Muñoz, 1992). Esa forma de operación de la industria originó un crónico déficit comercial y en consecuencia una mayor presión sobre el equilibrio externo de la economía.

Originalmente, las exportaciones crecieron a un mayor ritmo que las importaciones y el saldo comercial bajó pero siguió siendo negativo y esto se debió a los fuertes requerimientos de importaciones para el despegue de esta actividad; en un segundo momento (años setenta) el ritmo exportador cayó y el de las importaciones continuó aumentando, de forma tal que el déficit persistió con visos a crecer y según se observa en el Cuadro 3.9, el déficit comercial industrial superó durante estos años el de la economía, siendo su participación promedio de un 92 por ciento en el período 1963-1973.

De lo expuesto se concluye que durante la vigencia de la ISI (1960-1979), la actividad industrial creció en forma sostenida, aumentó su participación en el producto nacional, generó empleo, incrementó las exportaciones aunque no lo suficiente para compensar la expansión de las importaciones. Además, habían importantes cambios estructurales, tales como una mayor presencia de los bienes intermedios y de capital en el producto industrial y una primera fase de exportaciones hacia terceros mercados. Sin embargo, junto con el dinamismo de la industria, la economía empezó a experimentar en los años setenta un conjunto de desequilibrios, algunos de los cuales (déficit fiscal y del sector externo) tenían que ver directamente con la lógica de funcionamiento del sector industrial. En consecuencia, gradualmente se fue dando el agotamiento de los márgenes interno y externo para continuar desarrollando esta actividad, por lo menos sobre dichas bases.

### *3.4.2 La crisis del sector industrial*

Los profundos problemas que experimentó la economía costarricense a principios de los años ochenta provocaron que las condiciones bajo las que venía operando la industria se volvieran insostenibles y que el sector

**Cuadro 3.9: Balanza Comercial Industrial y  
Relación con la Balanza Comercial de la Economía 1963 – 1973 (en millones de US\$)**

Años	Exportaciones industriales (millones US\$)	Tasa Crecimiento %	Importaciones industriales (millones US\$)	Tasa crecimiento %	Balanza comercial industrial (I)	Balanza Comercial de la Economía(II)	(I) / (II) %
1963	5,2	**	42	**	-36,8	-28,9	127,3
1964	15,9	205,8	46,9	11,7	-31	-24,2	128,1
1965	19,4	22,0	67,6	44,1	-48,2	-66,5	72,5
1966	27,4	41,2	63,5	-6,1	-36,1	-43	84,0
1967	29,6	8,0	75,2	18,4	-45,6	-46,9	97,2
1968	40,7	37,5	84,8	12,8	-44,1	-43,1	102,3
1969	42,1	3,4	96,0	13,2	-53,9	-55,4	97,3
1970	53,5	27,1	127,9	33,2	-74,4	-85,5	87,0
1971	58,6	9,5	136,8	7,0	-78,2	-124,3	62,9
1972	64,6	10,2	155,1	13,4	-90,5	-91,9	98,5
1973	87,0	34,7	213,3	37,5	-126,3	-110,9	113,9

*Fuente:* Elaborado con base en Zúñiga (1980)

Nota: no fue posible incluir 1974-1979 por inconsistencia de los datos

entrara también en crisis. Esta situación evidenció la insostenibilidad del patrón de industrialización caracterizado por un débil encadenamiento con otras actividades productivas, alto componente importado, gran vulnerabilidad externa, escaso desarrollo tecnológico y baja productividad. Con la crisis se dio un importante cambio en el enfoque de política industrial aplicado hasta el momento, limitando las políticas de carácter sectorial y enfatizando en las de estabilización económica.

Por ejemplo, la devaluación de la moneda, significó el abandono de la política de tipo de cambio fijo y la depreciación del colón en un 500 por ciento entre 1980 y 1982, con lo que los industriales vieron incrementarse los precios relativos de las importaciones y en consecuencia sus costos de producción. Por otra parte, las fuertes restricciones en materia de política salarial, empleo, crédito y gasto público, llevaron a una disminución acelerada de la demanda interna, a lo que se unieron las dificultades para vender en Centroamérica, debido a los conflictos bélicos por los que pasaban la mayoría de países de esa región.

Como resultado de las tendencias anteriores, se dio un deterioro de los principales indicadores de actividad del sector, como puede verse en el Cuadro 3.10. En los párrafos siguientes presentamos un amplio detalle de la situación industrial durante la crisis de los ochenta, ya que lo sucedido fue motivo de una fuerte reorientación en el diseño de la política económica del país. La producción industrial, después de crecer a una tasa promedio anual de 8.6 por ciento entre 1960 y 1979, experimentó en los años 1981 y 1982 tasas de crecimiento negativas del 0.5 y el 11.4 por ciento respectivamente; en relación al empleo industrial el mayor impacto negativo de la crisis se dio en los años 1981 y 1983, con tasas de crecimiento del -3.8 y del 1.6 por ciento.

*Cuadro 3.10:* Indicadores de la Crisis del Sector Industrial 1980 – 1983

Indicador	Años			
	1980	1981	1982	1983
Tasa crecimiento PIB	0.8	-2.3	-7.3	2.9
Tasa crecimiento PIB industrial	-3.7	-0.5	-11.4	1.8
Tasa crecimiento exportación industrial	29.0	1.5	-28.0	-4.0
Tasa crecimiento importación industrial	16.3	-11.1	-27.9	10.8
Saldo comercial ind. (millones US\$)	-199	-116	-82	-143
Tasa de variación del empleo industrial	**	-3.8	6.9	1.6

*Fuente:* Elaboración propia con base MIDEPLAN (1994)

Es importante mencionar que durante estos años de crisis, se reforzó la tendencia anteriormente señalada, de una reestructuración de la producción hacia una mayor complejidad del tejido industrial, observándose que la producción de bienes intermedios y de capital incrementaron su contribución en el PIBI alcanzando porcentajes promedio del 26.9 y el 10.3 respectivamente para el periodo 1980-1985.

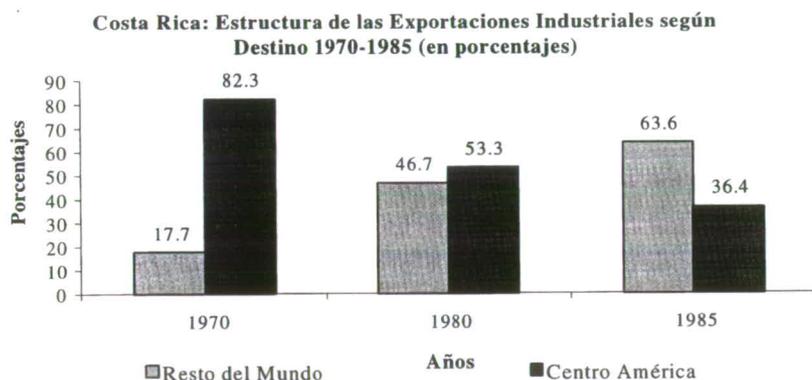
La inversión en la industria también perdió el dinamismo que la caracterizó durante el período anterior a la crisis, presentando un comportamiento bastante errático: en 1980 creció a una tasa del 52.7 por ciento, para luego caer en los años 1981 y 1982 y nuevamente crecer en 1983, con una tasa del 21.8 por ciento. En los años siguientes, 1984 y 1985 volvió a atenuarse el ritmo de la inversión, con tasas de crecimiento, incluso negativas del -1.7 y el -3.9 por ciento respectivamente, lo que significó que en más de un quinquenio la formación de capital industrial se paralizó. Tanto las importaciones como las exportaciones industriales perdieron dinamismo, pero el cambio más notorio fue en las primeras, cuya tasa de crecimiento promedio fue de -3 por ciento entre 1980 y 1985, mientras que las exportaciones lo hicieron en un -0.6 por ciento, lo que en ambos casos fue sinónimo del estancamiento que experimentaron las empresas y del inicio de un proceso de reestructuración productiva del sector. El comportamiento de las exportaciones industriales mostró algunas tendencias interesantes: en primer lugar, se dio un incremento en el coeficiente de las exportaciones del sector, que pasó de 15.9 en 1980 a 20.8 en 1985; en segundo lugar, se dio un incremento en la participación de las exportaciones de la división 35 (Químicos) de un 18.7 por ciento en 1980 a un 24.2 por ciento en 1985, acompañado de una reducción de las exportaciones de la división 32 (Textiles) de un 14.7 a un 10.6 por ciento en esos mismos años; en tercer lugar, se profundizó la reorientación de las exportaciones industriales hacia el Resto del Mundo iniciada en la década de los setenta, las cuales pasaron del 17.7 por ciento en 1970, al 46.7 por ciento en 1980 y el 63.6 por ciento en 1985 (ver Gráfico 3.2).

Finalmente, el balance comercial del sector se redujo, pasando de 199 millones de dólares en 1980 a 153 millones de dólares en 1984, aunque el déficit comercial de la economía se redujo aún más, siendo de 522 millones de dólares en 1980 y de 87 millones de dólares en 1984, es decir que la industria mostró una menor capacidad de respuesta a las nuevas condiciones de la economía (ver Cuadro 3.11).

¿Pero qué tanto afectaron las medidas de política económica adoptadas durante la crisis el funcionamiento del sector industrial? Al respecto, debe apuntarse que los efectos de lo actuado no fueron inmediatos pero sí importantes. Por ejemplo, como se ha demostrado la política de devaluación de la

moneda, produjo una ruptura gradual pero efectiva, en las posibilidades de continuar sosteniendo un estilo de desarrollo que daba importantes estímulos a la demanda interna pero que requería de un fuerte financiamiento en moneda extranjera. Un análisis más profundo del proceso de reestructuración de la industria costarricense se realiza en el capítulo cinco.

### Gráfico 3.2



Fuente: Cuentas Banco Central de Costa Rica (1978); Algunos indicadores económicos del sector industrial, Banco Central de Costa Rica (varios años)

**Cuadro 3.11: Balanza Comercial de la Industria 1980 – 1985**  
(en millones de US\$)

Detalle	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Exportaciones del sector industrial	479	486	352	339	380	342
Tasa de variación (%)	29%	1.5%	-28%	-4%	12.2%	-10%
Importaciones del sector industrial	677	602	434	481	533	615
Tasa de variación (%)	16.3%	-11.1%	-27.9%	10.8%	10.8%	15.4%
Saldo comercial de la industria	-199	-116	-82	-143	-153	-273
Saldo comercial de la economía	-522	-200	-23	-128	-87	-122
Saldo comercial de la industria/economía total (%)	38%	57.8%	360%	124%	175%	223%

Fuente: BCCR, Sección balanza de pagos

### 3.5 El debate sobre la vigencia de la ISI en Costa Rica

Si bien en los años cincuenta el modelo de desarrollo de la ISI quizás no era la única opción de desarrollo para Costa Rica, sí fue la que daba una mejor respuesta a las condiciones internas y externas que presentaba esta economía. Precisamente en 1979 se dio una amplia e interesante discusión sobre las opciones de desarrollo que tenía el país en los años cincuenta y de acuerdo con González Vega la ISI era una opción entre otras mientras que para Castillo era la única posible para ese momento (ANFE, 1980). Lo que queda claro de ese debate es lo irreconciliable de las posiciones teóricas de los autores y el papel fundamental que juega la correlación de fuerzas (economía política) como condicionante para la implantación de una determinada estrategia de desarrollo. En este sentido, resulta evidente, que en la experiencia costarricense, la ISI fue posible debido a la hegemonía ejercida por el bloque político encabezado por Figueres Ferrer, siendo este modelo su producto más genuino.

De esta manera, al evaluar los resultados de este modelo de industrialización es muy difícil abstraerse de la discusión más general sobre estrategias de desarrollo y esto es exactamente lo que ocurrió durante la crisis económica de 1980. Así, para el ANFE y los grupos opuestos al pensamiento estructuralista, la crisis confirmaba no sólo los problemas del modelo sino los errores de la teoría sobre la que se sustentaba. Por el contrario, para los proponentes de ese estilo de desarrollo, los problemas del momento no cuestionaban ni la teoría ni el modelo, aduciendo determinaciones externas (crisis internacional) y dificultades de implementación del modelo como las principales causas de lo que estaba ocurriendo.

Desde una perspectiva más independiente, debe reconocerse que la ISI tuvo importantes logros pero también limitaciones que le restaron sostenibilidad. Respecto a lo primero, con este modelo hubo un mayor acervo de producción y de puestos de trabajo, se diversificó la estructura productiva y se incrementaron las exportaciones. También contribuyó a la industrialización efectiva de la economía y a una serie de transformaciones en la organización económica y social del país, tales como una mayor urbanización, un empresariado más moderno, una mano de obra mejor calificada, acompañada de mejores remuneraciones respecto a otras actividades económicas, redundando en un mejor nivel de vida para el promedio de la población.

No obstante lo anterior, este estilo de desarrollo carecía de capacidad para ajustarse a situaciones adversas como las que surgieron durante los años setenta, con motivo de la crisis económica internacional. A partir de ese momento, estallaron el conjunto de fallas estructurales que el modelo

venía arrastrando y que limitaban su capacidad de reacción y la sostenibilidad del aparato productivo nacional. Algunas de estas fallas fueron la alta dependencia de las importaciones, la débil integración productiva de la industria y los bajos niveles de tecnificación de las plantas manufactureras. La ausencia de mecanismos efectivos de seguimiento y evaluación de la política industrial agravó la situación.<sup>17</sup> Asimismo, se dio mayor énfasis a las medidas generales y sectoriales, descuidando las de tipo micro-económico. Los esfuerzos se centraron en el diseño y otorgamiento de incentivos y en menor medida en la evaluación y seguimiento del efecto de los mismos en el desempeño de las empresas.

La política industrial no fue selectiva, es decir que se destinó a cualquier tipo de actividad, sin analizar sus posibilidades de desarrollo futuro y se convirtió en un instrumento de mantenimiento del *status quo* y del proteccionismo, descuidando los objetivos de mejoramiento de la productividad y de construcción de la competitividad genuina. En este sentido en muchos casos las medidas fueron excesivas y mal aplicadas, por ejemplo, al provocar un abaratamiento artificial del capital fijo, se propiciaron entre otras cosas la sobre capitalización del sector y la operación con altos niveles de capacidad ociosa. No se cumplió con el propósito inicial de que la política arancelaria fuera temporal. Por el contrario, no ocurrió la reducción paulatina de la protección efectiva, forjando así un mercado cautivo, que no estimuló la eficiencia ni la productividad. Además, que al otorgar los incentivos y la protección a la actividad industrial no se discriminó entre el capital nacional y extranjero, desvirtuando así uno de los principales objetivos del modelo de la ISI que era apoyar a la industria infantil de origen nacional.

Finalmente, fue notoria la ausencia de programas de ciencia y tecnología y en consecuencia no mediaron criterios de transferencia e innovación tecnológica al momento de exonerar las importaciones de maquinaria y equipo. Igualmente, los programas de capacitación en los diversos niveles (universitaria, profesional, técnica y vocacional) consistieron más en acciones aisladas que en una estrategia de desarrollo del capital humano dirigida a lograr una mayor productividad. De esta manera, en el análisis de esta experiencia de industrialización pueden encontrarse argumentos en una u

---

<sup>17</sup> Al respecto resulta importante el planteamiento de Garnier (1984: 60) 'en general los resultados no deseados, obedecieron a problemas en la implementación de la ISI, en especial al faltar una efectiva planificación del sector. ... la planificación de la protección industrial ha dejado mucho que desear, ha faltado establecer prioridades y no ha existido una concepción dinámica de la protección que incentivara la profundización del proceso sustitutivo en lugar de su estancamiento'.

otra dirección, por lo que no puede concluirse que fue este modelo de desarrollo el responsable de los problemas que experimentó la economía en la década de los años ochenta. Lo que realmente importa es explicar por qué se dieron tales resultados y cuáles son las lecciones de este proceso de desarrollo económico.

Al respecto, en esta investigación se ha establecido, en primer lugar que la ISI fue impulsada por un determinado grupo económico y político que aprovechando las condiciones de expansión de la economía internacional en la postguerra y su hegemonía a nivel local trataron de desarrollar esta economía, poniendo como eje la industrialización. Mientras las condiciones de la economía internacional lo permitieron que el modelo pudo funcionar y los logros fueron inobjetables, pero que al perder ese margen externo, la estrategia de desarrollo no podía continuar. Es decir que el éxito y el fracaso de la ISI estuvieron en función de una determinación mayor: la condición de atraso económico y vulnerabilidad externa de la economía costarricense.

### 3.6 Conclusiones

Este capítulo ha permitido establecer que Costa Rica experimentó en los años cincuenta un importante cambio en el orden político, económico y social, el cual sirvió de marco a las principales transformaciones que ha experimentado esta sociedad en los últimos cincuenta años. Una de las cuales fue la conformación de un sector industrial hasta entonces inexistente.

Se trató del ascenso al poder en 1948 de un grupo que sustentaba las tesis políticas socialdemócratas y los planteamientos económicos estructuralistas, dando lugar a la implementación de una estrategia de desarrollo, que buscaba una nueva inserción de la economía en el mercado internacional, la modernización y diversificación productiva y la equidad en el proceso de desarrollo, todo de la mano de una activa presencia del Estado en la economía. También se demostró que durante los años sesenta e inicios de los setenta, la sociedad costarricense experimentó un gran crecimiento económico e importantes avances en materia social y fue en estos años cuando se consolidó un estilo de industria que logró crecer en forma sostenida, aumentar su participación en el producto nacional, generar empleo, incrementar las exportaciones nacionales, además de crear una base industrial más diversificada y compleja.

Sin embargo, a partir de 1974, la estrategia de desarrollo empezó a agotarse y la economía a perder dinamismo, proceso que culminó en 1980

con una profunda crisis económica. Esta crisis estuvo determinada tanto por las condiciones internacionales del momento (dependencia de importaciones, agravada por estancamiento en las exportaciones) como por la propia modalidad de desarrollo que se había adoptado en el país, lo que provocó el deterioro en los principales indicadores macroeconómicos y sectoriales, siendo la industria una de las actividades más afectadas. En cuanto a políticas erróneas se puede señalar la poca selectividad de las medidas de apoyo industrial y la inflexibilidad de la política macroeconómica, redundando en problemas fiscales insuperables. Como consecuencia de esta crisis, se produjo un fuerte cuestionamiento del modelo de la ISI, tendiéndose en algunas ocasiones a críticas muy ideologizadas, que negaban los logros de dicha estrategia e insistían en las limitaciones del mismo. Lo anterior llevó a un abandono paulatino de la política industrial aplicada y su sustitución por políticas de estabilización económica, las que crearon las bases de la nueva estrategia de desarrollo, denominada: Promoción de Exportaciones, que será analizada en los próximos capítulos.

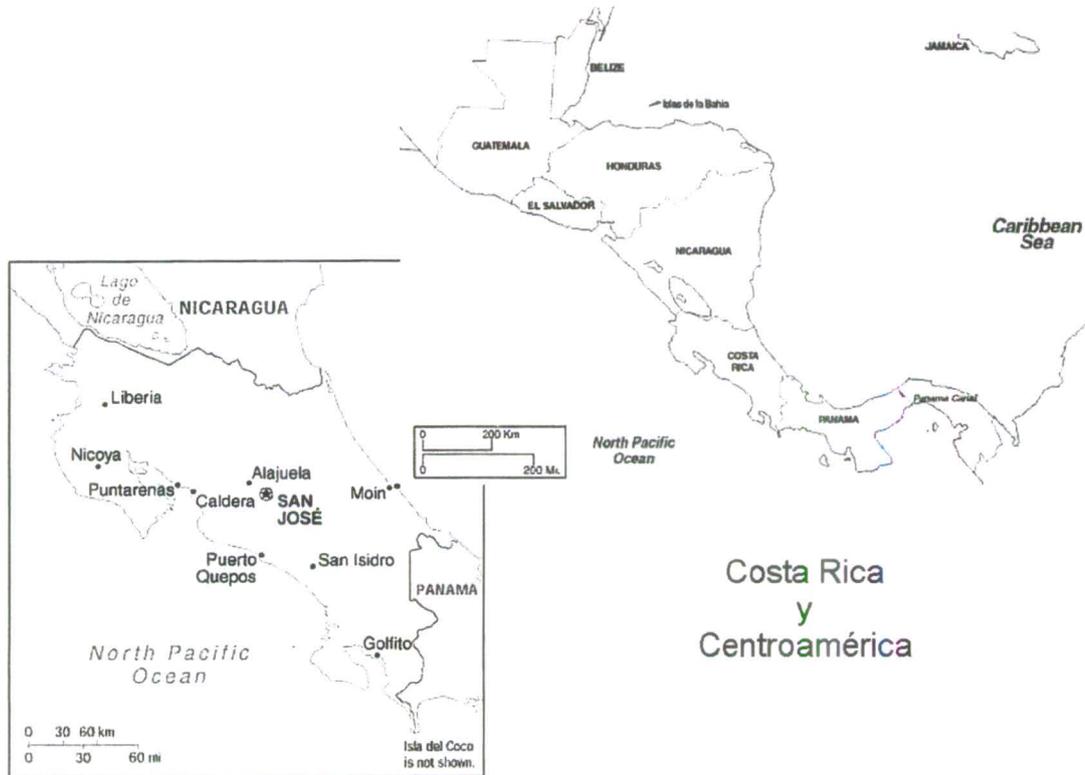
## El ajuste estructural en la macroeconomía costarricense

### 4.1 Introducción

Desde mediados de los años setenta se venía discutiendo en Costa Rica acerca de la vigencia del modelo de desarrollo industrial de la ISI, existiendo a grandes rasgos dos posiciones al respecto: la primera era de los que consideraban que debía abandonarse dicho modelo e implementar otro, denominado de Promoción de Exportaciones, la segunda posición era la de los estructuralistas, quienes reconocían la necesidad de un cambio en el estilo de desarrollo. Sin embargo no compartían con los primeros las críticas a la experiencia de la ISI. Este debate se intensificó aún más con la crisis económica de los años ochenta, tomando fuerza la idea del cambio del modelo de desarrollo.

Inicialmente en este capítulo se analizan los principales argumentos del mencionado debate, el modelo que finalmente se adoptó y los principales resultados alcanzados especialmente a nivel macroeconómico. Lo que básicamente interesa demostrar es que el ajuste aplicado a la economía fue heterodoxo, caracterizado por la continuidad de los programas y medidas de política económica, independientemente del partido político en el gobierno. Utilizamos así el término “heterodoxo” para indicar que la política discrepa de las “ortodoxias” teóricas presentadas en el capítulo dos.

En la segunda sección de este capítulo se analiza las políticas de estabilización económica, las cuales pueden considerarse como la etapa inicial del Proceso de Ajuste. Posteriormente, en la sección tres se examina el periodo de Ajuste Estructural propiamente dicho, haciendo distinción entre el discurso, las políticas adoptadas y sus efectos en las principales variables macroeconómicas del país. Para finalizar, en la cuarta sección se presentan las principales conclusiones del capítulo. En los Anexos cuatro se presenta la sistematización de información detallada de las principales



Costa Rica  
y  
Centroamérica

medidas macroeconómicas y los cambios en los agregados y variables estructurales.

## 4.2 La fase de la estabilización económica: 1982 - 1985

El argumento inicial para la adopción de una secuencia de programas de estabilización económica en Costa Rica fue la crisis de los primeros años de la década de los ochenta, caracterizada por un profundo deterioro de los indicadores económicos y sociales de la economía. En el caso del PIB su caída fue del 9.4 por ciento entre 1980-1982, la tasa de desempleo abierto en el año 1982 aumentó al 9.4 por ciento así como de la inflación, la cual llegó a ser del 81.8 por ciento. Esto último causó una disminución en los salarios reales del 27.8 por ciento de 1980 a 1982, generando un aumento de la pobreza, la que afectó a un 34 por ciento de las familias en 1983. Asimismo, la relación del déficit público con el PIB pasó del 4 por ciento en 1976-1977 a un 9.1 por ciento en 1980 a la vez que en 1981 se suspendió el pago de la deuda externa (Muñoz y Pacheco, 1998).

En general había acuerdo sobre la urgencia de proceder a la estabilización de la economía y las primeras medidas en ese sentido las adoptó la Administración Monge del PLN (1982-1986) mediante el "Plan de los 100 días", donde se incluía una política salarial "prudente", la elevación de los ingresos fiscales a través de una reforma tributaria que enfatizaba en los impuestos indirectos; la reducción del gasto público, en particular en actividades no rentables, tales como subsidios a productos de consumo básico y a servicios públicos, como el transporte; y el control del mercado de divisas, para evitar la especulación con el dólar y evitar así mayores presiones inflacionarias sobre la economía. Además, la política cambiaria debía garantizar un nivel flexible en el precio del dólar para estimular la producción para la exportación.

También se restablecieron las relaciones con el FMI que permitieron la firma en 1982 de un Acuerdo de Contingencia por un monto de 100 millones de dólares, que se destinó principalmente a controlar los desequilibrios del sector externo y atender la deuda externa, proponiendo para tal efecto un paquete de medidas de política económica, que buscaban eliminar las presiones inflacionarias y los desequilibrios macroeconómicos en las cuentas externas, fiscales y financieras.<sup>1</sup> Para mejorar la cuenta corriente se revisaron los incentivos a las exportaciones, se introdujo la flexibilidad

<sup>1</sup> En el año 1981 con la declaratoria de la moratoria de la deuda externa por parte de la Administración Carazo (1978-1982) y ante una serie de incumplimientos con el FMI, se llegó a la ruptura de relaciones con ese organismo internacional.

cambiaría y se redujo la protección al sector industrial. En el mismo sentido se dio la reducción de la inversión pública y la elevación de las tarifas de servicios públicos con el objetivo de mejorar el balance fiscal. Finalmente con el incremento del financiamiento interno para el sector privado, la política salarial prudente, los intereses reales positivos y la mencionada rebaja de los aranceles de importación se buscó contener la inflación y restablecer el equilibrio financiero. Conjuntamente con esas acciones, este gobierno tomó otras medidas de tipo compensatorio y de reactivación económica que le imprimieron a este proceso de estabilización un carácter heterodoxo, rasgo que se acentuó en los años siguientes.

En primer lugar se aplicó un Plan de Ayuda a las Empresas (financiado por el Banco Mundial y el USAID) para evitar la quiebra de aquellas empresas que habían sido afectadas, tanto por la devaluación del colón como por el debilitamiento del mercado interno. Para tal efecto se seleccionaron un total de 91 empresas, cuyo aporte total al PIB era aproximadamente del 20 por ciento, a las que se les financió el pago de sus obligaciones en dólares, para restablecer su relación tradicional con los proveedores y las fuentes de crédito del exterior. Además incluía financiamiento para reconstruir el capital de trabajo de las empresas, créditos para readecuar las deudas locales de éstas y asistencia administrativa (Guerra Borges, 1986, pp. 22-3). En segundo lugar se implementó un Plan de Compensación Social, que consistió en la distribución de alimentos, creación de empleos, dotación de vivienda, distribución de tierras y el suministro de un subsidio temporal a personas desempleadas. En tercer lugar se estableció el Fondo para las Exportaciones (FOPEX), con el fin de apoyar la producción y venta en el exterior, de productos manufacturados y de productos agrícolas no tradicionales, y habilitar a las empresas afectadas por el deterioro del Mercado Común Centroamericano para que pudieran orientarse hacia otros mercados.

En 1983 se entabló una nueva negociación con el FMI, la cual estuvo condicionado a la introducción de una serie de medidas de cambio estructural y a la renegociación de la deuda externa, que precisamente venía impulsando el Banco Mundial a través de los Programas de Ajuste Estructural. La orientación de estos programas era de corte neoliberal enfatizando en la liberalización financiera y comercial, disciplina fiscal y racionalización del gasto público, privatizaciones, desregulación económica y la apertura de la economía hacia el capital extranjero.

Como resultado de lo anterior, se aprobaron en 1984, la Ley de Equilibrio Financiero y la Ley de la Moneda.<sup>2</sup> La Ley de Equilibrio Finan-

---

<sup>2</sup> Desde el año 1949 se había nacionalizado la banca en Costa Rica y esta Ley de la Moneda significó el primer paso para impulsar la banca privada, al autorizar a los

ciero (Ley 6955) tenía como objetivo crear condiciones para garantizar un entorno macroeconómico estable para estimular la inversión privada y definir políticas e instrumentos para incrementar las exportaciones, especialmente las no tradicionales. Para tal efecto se proponía la revisión de la estructura impositiva, exonerando a las actividades exportadoras consideradas como prioritarias, lo mismo que la creación del Contrato de Exportación con el propósito de coordinar y facilitar el otorgamiento de los incentivos existentes para las empresas exportadoras. Además se establecía un mayor control del gasto público y el congelamiento de plazas en el sector público. A finales de 1985 con la firma del segundo Acuerdo de Contingencia el déficit fiscal había bajado a un 2 por ciento del PIB, la inflación a un 12 por ciento y se logró contener el déficit de la balanza de pagos, mejorando en general el desempeño de la economía. Los principales logros del periodo tuvieron que ver más con la estabilización que con la reactivación económica tal como señalamos a continuación. Para mayor detalle refiérase a los Anexos 4.4 - 4.9.

*a. Control de los desequilibrios macroeconómicos*

La tasa de inflación pasó del 81.8 por ciento en 1982 a un 13.6 por ciento como promedio entre 1983 y 1986. El déficit fiscal fue del 2.9 por ciento con relación al PIB en el periodo 1983-1986, mientras que en 1981 había sido del 13.7 por ciento. El déficit comercial respecto al PIB fue el 2.5 por ciento en 1982-1986, en tanto que en 1980 había llegado a un 7.7 por ciento. El nivel de desempleo llegó a un 6.8 por ciento en 1985, mientras que había sido el 9.4 por ciento en 1982. El índice de salarios mínimos reales (con base 1984) fue de 101.8, en tanto que en 1980 fue de 94.8.

*b. Reactivación económica*

El producto nacional creció en términos reales a una tasa anual superior al 4 por ciento entre 1983-1986, nivel que fue negativo entre 1980 y 1982 en un 9.4 por ciento. Debe tenerse en cuenta que en los años 1970-1979 el ritmo de crecimiento del PIB había sido de un 6.2 por ciento. La formación bruta de capital (principalmente privado) tuvo una tasa de crecimiento promedio anual superior al 9 por ciento entre 1983-1986, superando notablemente la situación de los años 1980-1982 donde esta fue negativa en un 26.4 por ciento.

*c. Crecimiento a través de exportaciones*

Las exportaciones del país se incrementaron a una tasa anual del 9 por ciento entre 1983-1986, en tanto que sólo lo hicieron en un 2.5 por ciento en los años de la crisis y en un 7.2 por ciento en la década de los setenta. Se dio una importante diversificación de la oferta exportable y de los mercados de destino. Por ejemplo, en 1980 un 31 por ciento de las exportaciones se destinaba a Centroamérica, un 33 por ciento al NAFTA (Estados Unidos, Canadá y México) un 24 por ciento a Europa y el restante 11 por ciento a otros países; mientras que ya en 1985 el destino de la producción exportable era el 18, 38, 34 y 20 por ciento respectivamente.

Los principales logros del periodo tuvieron que ver mas con la estabilización que con la reactivación económica, lo cual para Lizano (1985, p. 106) eran una condición necesaria, argumentando que 'la estabilidad es indispensable para establecer las bases de la reactivación, pero sólo el crecimiento sostenido permitirá el mejoramiento de las condiciones de vida y el progreso social de la mayoría de la población'. En ese mismo sentido, la Administración Monge consideraba que el proceso de estabilización en Costa Rica se había llevado a cabo mejor que en otros países de América Latina y los resultados eran satisfactorios, tanto a nivel económico como político y social. Sin embargo, reconocían que el proceso se estaba agotando, especialmente su espacio político, por lo que era urgente iniciar una nueva fase de estabilización con crecimiento, mediante los programas de ajuste estructural. En cambio, para otros autores, la separación secuencial entre los programas de estabilización y las medias de cambio estructural era puramente aparente, insistiendo que ambas buscaban la implantación del nuevo modelo de promoción de exportaciones, actuando de forma simultánea.

Al respecto Villasuso (1990, p. 98) sostenía que 'el proceso de estabilización no ha sido neutral desde el punto de vista estructural y el ajuste económico-financiero no se ha limitado a corregir desequilibrios, modificar magnitudes de variables y mantener la estabilidad, sino que las políticas de estabilización han llevado aparejadas medidas que modifican el tamaño y rol del Estado, el sistema financiero, la estructura de precios, el diagrama de transferencias y las formulas de articulación con la economía mundial' (vea también la discusión en 4.3.1).

En el Recuadro 4.1 presentamos las principales reformas y medidas de política económica aplicadas con el objetivo de estabilizar la economía.

**Recuadro 4.1: Principales Reformas durante el Proceso de Estabilización**

<b>a) Cambio de la estructura productiva (orientación exportadora)</b>	
Creación de instituciones y atracción de inversión extranjera	Ministerio de Exportaciones e Inversiones, Coalición Costarricense de Desarrollo -CINDE- en 1983 y fortalecimiento del CENPRO
Financiamiento a las exportaciones	FOPEX en 1983 financiado por el BID, BIRF y BLADEX
Incentivos a la exportación	Ley de Equilibrio Financiero (Contrato de Exportación, amplía el CAT, establece Corporación de Zona Franca, Régimen de Admisión Temporal). Ley de Incentivos al Desarrollo Turístico
Comercio con Centroamérica y el Mundo	Revisión del Tratado de Integración Económica con Centroamérica, disminución de barreras al comercio - arancel ad-valorem -, participación en la Iniciativa de la Cuenca del Caribe
Política cambiaria flexible	Régimen de minidevaluaciones en 1984
<b>b) Aumento del ahorro interno</b>	
Tasas de interés	Determinadas por el mercado y reales y positivas
Banca	Impulso a la Banca Privada (enmienda a la Ley Orgánica del BCCR): en 1980 había cinco bancos privados y en 1987 existían ya 20
<b>c) Racionalización del sector público</b>	
Reducción del gasto	Congelamiento del empleo público en 1984 y aumento de las cuotas obrero patronales
Reforma institucional	Privatizaciones y disminución de los déficit de las instituciones públicas. Fortalecimiento de la Autoridad Presupuestaria en 1982, eliminación de subsidios, control de precios públicos y ampliación del impuesto de ventas
<b>d) Disminución del costo del ajuste para los grupos de ingresos bajos</b>	
Plan Nacional de Emergencia de 1982	Programa de ayuda temporal para alimentación y nutrición financiado con los impuestos a las importaciones. Canasta básica e indexación salarial

*Fuente:* Elaborado con base en Ulate (2000, pp. 25-6)

### 4.3 El periodo del ajuste estructural: 1986 - 1996

#### 4.3.1 El debate sobre el ajuste estructural

Como ya se mencionó, desde finales de los años setenta se venía discutiendo en el país acerca de los resultados del modelo de desarrollo cepalino

(ISI) y con el proceso de aprobación de los programas de Ajuste Estructural se retomó ese debate, interviniendo principalmente las dos corrientes teóricas. La primera estaba representada por la Asociación Nacional de Fomento Económico (ANFE), la Academia de Centro América y economistas como Claudio González, Eduardo Lizano, Thelmo Vargas y Jorge Corrales.<sup>3</sup> En tanto que la segunda, más de corte Neoestructuralista, formada por José Manuel Salazar, Eduardo Doryan, Juan Manuel Villasuso y Edgar Fuerst.

Dentro del primer grupo, el rechazo hacia la ISI era generalizado, principalmente porque consideraban que este modelo no aseguraba una asignación eficiente de los recursos productivos de la economía, además de que le atribuían un limitado desempeño y un alto costo social. Así, según González (1980, p. 75) este modelo caía en lo anterior 'al haber cambiado el precio relativo de los bienes y de los factores de la producción con el propósito de convertir en privadamente rentable tanto la producción de bienes manufacturados como la utilización de métodos de producción relativamente intensivos en el uso del capital (...). Por otra parte, si bien esa estrategia buscaba aumentar la tasa de crecimiento de la economía como un todo y reducir la dependencia del país respecto al resto del mundo, en el mejor de los casos esos objetivos se habían alcanzado pobremente, pagando por ello un costo social muy alto'. En el mismo sentido, Vargas Madrigal (1990, p. 81) sostenía que el modelo de la ISI 'traía en sí la semilla de la crisis'.

Anteriormente, en 1979 el ANFE (1980) había propuesto un plan para reestructurar la economía costarricense bajo una lógica distinta a la del modelo de desarrollo existente, para lo cual era necesario llevar a cabo una serie de medidas, como el establecimiento de una nueva tarifa arancelaria uniforme y baja sin ninguna exoneración, fijada a un nivel del 10 por ciento; un sistema de tasas de interés para préstamos y depósitos que, sin excepciones, atribuyan al capital su verdadero costo; mantener fijo el tamaño actual del sector público con respecto a la economía nacional; aplicar una reforma tributaria que permita financiar adecuadamente un gasto público limitado, eliminar los recargos al costo del trabajo y que estimulará el ahorro; una reducción gradual de los subsidios a las empresas; liberar la tasa de cambio dejándola flotar en el mercado; eliminar las fijaciones estatales de precios con el fin de que los mercados enfrenten los verdaderos costos de oportunidad de los bienes y servicios; eliminar los proyectos del sector público que por su rentabilidad social, costo fiscal y financiero no ameritan ser continuados; eliminar los impuestos a las

---

<sup>3</sup> El ANFE es una organización privada fundada por un grupo de empresarios, políticos y profesionales que se definen como "liberales".

exportaciones así como los CATs y cualquier tipo de subsidio; liberar la tasa de cambio y promover a través de difusión de tecnología e información comercial, la explotación racional de nuestros recursos renovables como el agua, la pesca, los bosques, las minas y el medio ambiente.

La concepción del ajuste estructural impulsada por el Banco Mundial era coincidente con el planteamiento anterior, así lo reconoció Vargas Madrigal (1990, p. 83) quien señalaba que 'el programa de ajuste estructural que requiere Costa Rica lleva a sustituir el esquema de economía dirigida que estuvo de moda durante los años cincuenta y sesenta por uno donde el mercado tenga mas fuerza. (...) el mercado, al dejar hacer, dejar pasar, permite al ciudadano dedicarse a las actividades en que esté mejor capacitado y que los bienes y servicios fluyan con libertad a través de las fronteras'. Para Lizano (1985, pp. 107-11)

lo que se imponía era no hacer más de lo mismo, sino hacer las cosas de manera diferente: mas productividad, incorporar nuevas técnicas de producción o bien hacer cosas nuevas: diversificar, generar nuevos productos, una nueva reinserción en el mercado internacional y dejar de depender del mercado interno y centroamericano. El MCCA no podrá ser en el futuro cercano, como lo fue en el pasado reciente un elemento decisivo para el desarrollo económico de Costa Rica. De ahí entonces la necesidad de volver los ojos a los mercados internacionales en forma directa, pues estos serán en el futuro, como lo han sido en el pasado, el elemento determinante del crecimiento económico del país

Como parte de la nueva estrategia recomendada por Lizano (1985), la exportación de productos tradicionales, mantendrían su importancia, a la vez que debían ser complementadas con las de productos no tradicionales, agropecuarios y manufacturados fuera del MCCA. El eje del crecimiento ya no sería la industrialización por sustituir importaciones, al amparo de un proteccionismo arancelario relativamente elevado y alimentado por la demanda interna derivada de las exportaciones extrarregionales de productos centroamericanos tradicionales.

El segundo grupo tenía como principal discrepancia con el primero, la tesis sobre el papel del Estado en la economía y al respecto, Salazar y Doryan (1989, p. 7) afirmaban 'que estos reducían la participación estatal al mantenimiento del orden y a garantizar la vigencia de los precios internacionales, proponiendo liberar los mercados y adjudicar a los precios internacionales la tarea de orientar la asignación de recursos y a los mecanismos automáticos de mercado, con efectos de "derrame" el alcance de objetivos sociales'. Por el contrario estos autores sustentaban un planteamiento alternativo, según el cual era necesaria una mayor intervención estatal, ya que 'las distorsiones en el comercio internacional (oligopolios, proteccionismo, etc.) implican que las señales de mercado no

conducirán a una asignación óptima de recursos (...) el mercado por si solo no asegura que se logren objetivos sociales, como equidad, reducción de la pobreza extrema y movilidad social' (Doryan y Salazar, 1989). Dentro de este planteamiento el Estado debe asumir un papel de concertador, trabajando con otros sectores de la sociedad, tales como los empresarios, los trabajadores y la academia, esto con el objetivo de crear redes de comunicación entre ellos para la formulación de políticas de largo plazo. Se trata de un Estado más pequeño pero a la vez mas fuerte, flexible, orientador, facilitador, buscador de ventajas comparativas dinámicas y que juegue un papel de liderazgo en el cambio estructural. Igualmente tienen un punto de vista diferente sobre la experiencia de la ISI, afirmando que 'este modelo tuvo para Costa Rica significativos efectos sobre la economía y sobre la calidad de vida de la gran mayoría de los costarricenses.

Específicamente, contribuyó a propiciar la transición de una economía eminentemente rural a otra más moderna y a elevar los niveles de consumo de los ciudadanos, tanto en lo que se refiere a la satisfacción de las necesidades básicas como al disfrute de servicios públicos' (Villasuso, 1990, pp. 88-9). De ahí que rechazaran que la crisis económica de 1980 se debiera a tal estrategia de desarrollo, agregando al respecto que ésta fue resultado de un conjunto de factores internos y externos, algunos explicados por las limitaciones políticas y técnicas del modelo de desarrollo, por el manejo de la política económica y otros por fenómenos internacionales, como la turbulencia financiera, el *shock* petrolero y la deuda externa (Villasuso, op.cit, pp. 89-90).

A diferencia de la tesis estructuralista de Carlos Manuel Castillo (ANFE, 1980) sobre la vigencia de la ISI en Costa Rica, estos autores reconocían el agotamiento de dicha estrategia y la necesidad de implementar una nuevo modelo de desarrollo. Así Doryan y Salazar (1989) destacan la importancia de la promoción de las exportaciones como un medio para superar las limitaciones al crecimiento que imponía el reducido mercado interno y centroamericano, recomendando no postergar los cambios en la estrategia de desarrollo que se estaba implementando. Sin embargo, proponían que debía incorporársele un plan integral de progreso económico y social, con cuatro áreas principales de acción: incremento del ahorro nacional, creación de un nuevo estilo científico y tecnológico, aumento de la productividad del trabajo y la verticalización del aparato productivo.

En lo que se refería a los Programas de Ajuste Estructural, Fuerst (1991, p. 2) sostenía que las medidas implementadas eran insuficientes en 'términos de una mejor articulación intersectorial, de una incorporación innovadora de las nuevas tecnologías, de una productividad de valor

dinamizadora, de una distribución del ingreso más equitativa y de otros elementos de una verdadera transformación productiva para la economía nacional'.<sup>4</sup> Un argumento similar era el de Villasuso (1990, p. 102), según el cual Costa Rica necesitaba implementar una estrategia de desarrollo propia, similar a lo que en su oportunidad hicieron los NICs. Esta estrategia 'debería estar sustentada en la realidad concreta del país y tomar en consideración la historia reciente, el contexto sociopolítico, las restricciones institucionales y las necesidades de las grandes mayorías que demandan una mayor democracia económica y una mayor participación en los frutos del progreso'.

**Recuadro 4.2: Objetivos de la Reforma Estructural y la Política Económica**

Plazo	Objetivos	Política económica
Corto plazo	Estabilización	Corrección de desequilibrios entre oferta y demanda agregadas Cierre de brechas perniciosas en la balanza de pagos entre ahorro e inversión y entre ingresos y egresos fiscales Manejo coherente y apropiado de los macro precios: divisas, tasas de interés, salarios e índice agregado de precios (inflación)
Mediano	Ajuste estructural	Reforma al régimen de comercio Reforma al sistema de incentivos y Precios Reforma al sistema financiero Reforma a la gestión de manejo del sector público Reformas sectoriales: agricultura, industria, servicios y energía
Largo	Transformación Estructural	Políticas de competitividad Políticas de equidad Políticas de crecimiento Políticas de austeridad

Fuente: Elaborado con base en Doryan (1992, p. 5)

<sup>4</sup> Sobre este tema este autor refiere a CEPAL (1990).

Por su parte para Doryan (1992) resulta insuficiente hablar de programas de ajuste estructural, proponiendo para tal efecto el de Reforma Estructural, que define como un proceso de cambio con tres fases:

- La estabilización que prepara la economía para el cambio de sus principales parámetros macroeconómicos;
- El ajuste estructural que incluye modificaciones en los precios relativos, la orientación de la estrategia de desarrollo hacia la apertura, la liberalización comercial, la eficiencia y la productividad;
- La transformación estructural que refiere a cambios mayores y de carácter estratégico como los relacionados con el cambio tecnológico, la calidad de la mano de obra, el desarrollo sostenido, la equidad y la competitividad de largo plazo.

El Recuadro 4.2 presenta esquemáticamente las tres etapas de este proceso de cambio con los respectivos objetivos de las políticas económicas.

A manera de conclusión, se puede afirmar que tanto los autores de corte neoclásico como los estructuralistas coincidían en la importancia de incrementar las exportaciones hacia países fuera de Centro América y de que era necesario eliminar el sesgo anti exportador del enfoque anterior de política comercial, garantizar los equilibrios macroeconómicos, redefinir el papel del Estado y la racionalización del proteccionismo. La diferencia entre las dos líneas se encuentra principalmente en la propuesta explícita de políticas de mediano y largo plazo por parte de los estructuralistas.

#### *4.3.2 La modalidad de ajuste estructural aplicada en Costa Rica*

Ante la mencionada confrontación teórica, los gobiernos de turno, socialdemócratas (PLN) y socialcristianos (PUSC), tendieron a adoptar una actitud pragmática, aislando posiciones radicales de uno u otro signo, utilizando diversas estrategias para avanzar en las reformas y así evitar la confrontación directa. De ahí que resulte correcta la afirmación de Guardia (1990, p. 357) de que 'la nueva estrategia de desarrollo fue resultado de un proceso bipartidista de ajuste estructural auspiciado por el Banco Mundial'. Esta forma de enfrentar el ajuste de la economía costarricense dio cuenta de la flexibilidad relativa que finalmente mostraron los grupos mencionados y aún los organismos financieros internacionales, en cuyo discurso original predominaba la Ortodoxia Neoclásica, fue manifestación clara de una tendencia temprana hacia un enfoque teórico mas abierto (heterodoxo), según aparece en el Informe del Desarrollo Mundial de 1997 y en Stiglitz (1996).

Con la aprobación en 1985 del primer Programa de Ajuste Estructural (PAE I) se dio inicio en Costa Rica de la fase de reformas estructurales y de construcción de la nueva estrategia de desarrollo. Entre los principales argumentos para justificar su aprobación se señalaba los siguientes:

en primer lugar,

las medidas de estabilización y recuperación que el gobierno ha tomado hasta el día de hoy constituyen solamente el principio de nuestros esfuerzos para retomar la ruta de un crecimiento económico sostenido (...) el estilo de desarrollo que hasta antes de la crisis había mantenido la economía costarricense generó un aparato productivo altamente dependiente de importaciones de bienes intermedios y de capital y una demanda de bienes finales con un elevado componente importado, de esta forma cuando se reactiva el aparato productivo la balanza de pagos hace crisis. Se hace necesario entonces, desarrollar las exportaciones, en particular las no tradicionales, a terceros mercados' (La Gaceta, 1985, p. 3).

en segundo lugar,

las exportaciones no tradicionales a terceros mercados constituyen una proporción mínima del total. El aparato productivo industrial se ha especializado en producir para el mercado interno y el centroamericano. Los tipos de producto, la tecnología empleada, la escala de producción, las características de las firmas y la capacitación de los empresarios, hacen difícil volcar de la noche a la mañana la producción hacia las exportaciones no tradicionales a terceros mercados. Para ello, se requiere no sólo una política de incentivos a las exportaciones sino además, el desarrollo activo por parte del gobierno de las condiciones internas y externas que generan esas exportaciones. Más aún, esas exportaciones difícilmente serán alcanzadas en los montos requeridos por el aparato productivo actual, por lo que el eje de su generación deberá ser la búsqueda de nuevas inversiones nacionales y extranjeras. Todo esto, requiere tiempo y durante ese tiempo el actual sistema productivo debe transformarse gradualmente, sin destruir lo que existe, ni deteriorar aún más las condiciones de vida de la población (La Gaceta, 1985, p. 6).

En 1987 se aprobó un segundo programa, el PAE II, destinado principalmente a ampliar y profundizar el desarrollo exportador del país, donde dicho sector era considerado un elemento de avanzada para canalizar e inducir el desarrollo de los sectores productivos en función de los mercados internacionales. Para tal efecto se proponía incrementar sustancialmente la inversión en la producción de bienes transables y promover la productividad. Así, la expansión de las exportaciones debía basarse en el incremento progresivo de la productividad nacional y no en transferencias del resto de la economía. Para aumentar la productividad global era necesaria una adecuada asignación y uso eficiente de los recursos, tomando en cuenta el carácter dinámico de las ventajas comparativas, para lo cual el

sistema de precios tendría que reflejar adecuadamente la escasez relativa de bienes y factores, conjuntamente con un sistema temporal de incentivos que promueva la reasignación de recursos hacia el sector exportador y un marco institucional y actividades de apoyo que sustenten el esfuerzo exportador (La Nación, 1987, p. 16A). Finalmente en 1991 se sometió a la aprobación del Banco Mundial el PAE III, que de acuerdo a sus proponentes (la administración socialcristiana de Calderón Fournier), debía contribuir a superar las restricciones estructurales que impiden a esta economía alcanzar el desarrollo.<sup>5</sup>

Para tal efecto se contemplaban medidas encaminadas al incremento de la eficiencia y eficacia del Sector Público, así como al saneamiento de sus finanzas; a la focalización del gasto social hacia los más necesitados y el mejoramiento de su cobertura; a una mayor inserción de la economía en los mercados mundiales; a elevar la eficiencia y competencia del sector financiero y a estimular la iniciativa del Sector Privado para expandir la producción, las exportaciones y el crecimiento (La Nación, 1991, p. 16A). Por lo tanto y de acuerdo con lo señalado por Villasuso, a través de los programas de estabilización y ajuste estructural se implementó en el país una nueva estrategia de desarrollo, cuyo objetivo fundamental era convertir a esta economía en una economía exportadora. Para el cumplimiento de dicho objetivo, se priorizó en la estabilización de los agregados macroeconómicos, eliminación de las distorsiones internas para lograr el libre funcionamiento de los mercados, diversificación de la producción destinada a los mercados externos, así como de estos mercados.

Como se ha señalado anteriormente, la orientación teórica de estos programas era predominantemente neoliberal y su objetivo era lograr precios relativos correctos (*get prices right*) para lo que se requería que el mercado recobrara su papel como principal asignador de los factores de la producción. Esto tendió a reflejarse en el conjunto de medidas de política económica aprobadas durante el periodo de ajuste en Costa Rica. Sin embargo, los programas no siempre se aplicaron tal como fueron diseñados, es decir que hubo una diferencia entre el discurso y su implementación. Además, durante el periodo del ajuste permanecieron algunas políticas del anterior modelo de desarrollo (ISI).

---

<sup>5</sup> Aunque los recursos solicitados para ejecutar este tercer programa nunca se desembolsaron, el mismo ha tenido una importante influencia en las reformas estructurales de los últimos años, especialmente en áreas como la reforma financiera, la desregulación y la privatización.

Recuadro 4.3: Resumen comparativo de los PAEs

<b>PROGRAMA PERIODO</b>	<b>PAE I</b> 1985 – 1987	<b>PAE II</b> 1987 – 1991	<b>PAE III</b> 1991 – 1994
<b>MONTO</b>	80 millones de dólares	200 millones de dólares	280 millones de dólares
<b>ORIENTACIONES DE POLÍTICA ECONOMICA</b>	Flexibilización del tipo de cambio Liberalización comercial Apertura hacia la inversión extranjera directa Disciplina fiscal Establecer prioridades en el gasto público Reforma impositiva Privatización Desregulación Liberalización financiera		
<b>COMERCIAL</b>	1. Mini-devaluaciones 2. Nuevas tarifas arancelarias a nivel centroamericano 3. Programa de asistencia a la industria (crédito, capacitación y asistencia técnica) 4. Eliminación de impuestos a las exportaciones hacia terceros mercados 5. Nuevo régimen de incentivos para exportaciones hacia terceros mercados 6. Revitalizar el Mercado Común Centroamericano	1. Se mantiene el sistema de subsidios compensatorios a los sectores exportadores 2. Se adecuará la legislación en materia de contratos de exportación para fortalecer los encadenamientos de las actividades de exportación con el resto de la economía nacional 3. Se creará una bolsa de información sobre comercio exterior 4. La organización de un sistema de ventanilla única para los trámites de exportación 5. Financiamiento a los exportadores a costos competitivos internacionalmente y se establecerá un seguro de exportación y de crédito para la exportación	1. Eliminación de permisos de exportación y de todas las restricciones cuantitativas sobre la importación y exportación 2. Todas las tarifas a la importación de bienes finales se llevarán paulatinamente a un máximo del 20% a finales de 1994 3. Los insumos tendrán tarifa del 1% si son esenciales; 15% para bienes semi elaborados y 10% los demás 4. Se eliminarán los impuestos que importación 5. Eliminación de todas las exoneraciones arancelarias, excepto a los insumos de la producción de

<b>PROGRAMA</b>	<b>PAE I</b>	<b>PAE II</b>	<b>PAE III</b>
<b>PERIODO</b>	1985 – 1987	1987 – 1991	1991 – 1994
(comercial)		6.Creación de legislación <i>antidumping</i> 7.Mejorar los servicios de transporte y energía para lograr una mayor competitividad de las exportaciones	exportaciones, el turismo y los convenios diplomáticos internacionales 6.La exoneración del impuesto sobre la renta en los nuevos contratos de exportación se eliminará. 7.Eliminación de la intervención estatal en precios y márgenes de utilidad. Sólo el Estado regulará los precios de servicios públicos y los de monopolio natural, hasta un máximo de 15 productos de la canasta básica 8.Productores del mercado local o de exportaciones tradicionales puedan adquirir materias primas y bienes intermedios en el mercado internacional en condiciones más favorables
<b>FINANCIERA</b>	1.Fijar tasas de interés a niveles de mercado y positivas en términos reales	1.Se busca abaratar la intermediación financiera, aumentar la captación y mejorar la asignación de los recursos financieros. Todo esto mediante el fortalecimiento de Auditoría General de Entidades Financieras (AGEF)	1.Creación en el Banco Central de un Fondo de Ultima Instancia para Protección de las Instituciones Bancarias y Financieras Privadas. Especialmente para atender dificultades temporales de liquidez

PROGRAMA PERIODO	PAE I 1985 – 1987	PAE II 1987 – 1991	PAE III 1991 – 1994
(financiera)	<p>2. Eliminar el sistema de crédito preferencial y asignar los recursos entre las actividades productivas según su rentabilidad. Se mantienen el FOPEX y el FODEIN</p> <p>3. Reestructuración institucional del sistema bancario nacional para hacerlo más eficiente</p>		<p>2. Se buscarán mecanismos para financiar las pérdidas del Banco Central dentro del presupuesto público</p> <p>3. Se adoptarán medidas para reducir el margen de intermediación (<i>spread</i>) entre las tasas pasivas y activas</p>
<b>AGRÍCOLA</b>	<p>1. Revisión del sistema de incentivos agrícolas y de fijación de precios</p> <p>2. Reforma institucional en el sector</p>	<p>1. Revisión del esquema de precios e incentivos</p> <p>2. Apoyo directo a la transformación tecnológica</p> <p>3. Reducción de los impuestos a las exportaciones agropecuarias</p> <p>4. Aumentar los impuestos a las tierras ociosas</p> <p>5. Financiamiento para la modernización</p> <p>6. Tasas de interés subsidiadas para los pequeños productores que se reorienten hacia la agricultura de cambio</p> <p>7. Crear programas de asistencia técnica otorgada por el sector privado</p>	

PROGRAMA PERIODO	PAE I 1985 - 1987	PAE II 1987 - 1991	PAE III 1991 - 1994
<b>INDUSTRIAL</b>		<p>1. Creación de un programa de reconversión industrial que deberá contar con los recursos necesario. Este programa se ubicará en el sector privado con una estrecha vinculación con el sector público</p> <p>2. Se creará un fondo de reconversión industrial en el Sistema Bancario Nacional para otorgar financiamiento para exportar a terceros mercados (fusión de FOPEX y FODEIN)</p> <p>3. Creación del Programa Nacional de Ciencia y Tecnología para apoyar proyectos de tecnología apropiada en empresas líderes</p> <p>4. Mayor vinculación del INA y el sector productivo</p> <p>5. En la Cámara de Industrias de Costa Rica se establecerá un programa de capacitación</p> <p>6. Se creará un sistema de información industrial sectorial</p>	<p>1. Se establecerán los mecanismos para facilitar la reconversión productiva en la que los empresarios sean los principales protagonistas y el Estado únicamente promueva y apoye el proceso</p> <p>2. También se pondrán a la disposición de los demandantes, crédito para proyectos productivos, a plazos amplios, compatibles con la capacidad de repago de esos proyectos</p>
<b>SECTOR PUBLICO</b>	<p>1. Programas para reducir el empleo público</p> <p>2. Retener e incentivar al personal más calificado</p> <p>3. Administración presupuestaria y control</p> <p>4. Evaluación de todos los programas e instituciones del gobierno</p>	<p>El sector público deberá transformarse en un verdadero catalizador del cambio estructural, a través de un mejoramiento de las finanzas públicas y una reorientación del gasto público hacia la inversión, así como mejorar la eficiencia de la gestión pública en general.</p>	<p>1. Mejorar el proceso presupuestario, así como el control, monitoreo y evaluación de los gastos públicos. Se incluirá la presupuestación base cero y la re-supuestación por programas.</p>

<b>PROGRAMA PERIODO</b>	<b>PAE I 1985 – 1987</b>	<b>PAE II 1987 – 1991</b>	<b>PAE III 1991 – 1994</b>
(sector público)	<p>5.Reestructuración de CODESA (venta de la totalidad o parte de las acciones de las empresas de esta corporación al sector privado o cooperativo)</p> <p>6.Programa de inversión del sector público</p>	<p>Principales acciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Programa de Movilidad Laboral;</li> <li>-Ley de Garantías Económicas donde se estableció que el déficit fiscal no podría ser &gt;1% del PIB</li> </ul>	<p>2.Reestructuración para eliminar duplicidades y reducir ineficiencias en las instituciones del sector público.</p> <p>3.Privatización total o parcial de empresas y servicios públicos seleccionados. La privatización estará acompañada de la eliminación de monopolios</p> <p>4.Reforma tributaria acompañada de una mejora en la administración para agilizar el comercio internacional. La mayor parte de los 257 impuestos serán consolidados, dejando sólo los 5 o 6 impuestos de mayor ingreso. La mayor parte de exoneraciones serán eliminadas.</p> <p>5.Reducción del empleo público.</p> <p>6.Mejorar la orientación de los subsidios para que lleguen al 30% de la población más pobre.</p>

Fuente: Anexos 4.1, 4.2 y 4.3

Incluso los mismos defensores de estos programas reconocían limitaciones en su aplicación, en el sentido de que no se pudo avanzar de igual manera en todas las áreas, dado el fuerte enfrentamiento entre los diferentes sectores y grupos sociales del país, lo que a la larga llevó a un cambio en su diseño y aplicación final. Al respecto para Jimenz (1996, p. 39-40) si bien las políticas orientadas hacia la apertura de la economía, la liberalización financiera y la redefinición de la participación del Estado en la economía fueron la base de lo actuado, la gradualidad de su aplicación hizo que las políticas de largo plazo fueran una mezcla de los elementos del modelo anterior (sustitución de importaciones, banca estatal, Estado empresario) con la nuevas orientaciones mencionadas anteriormente. En el mismo sentido, este autor afirma que a pesar de no ser un proceso lineal de cambio, durante las distintas administraciones (Monge 1982-1986, Arias. 1986-1990 y Calderon 1990-1994) que respondían a diferentes orientaciones teóricas, se logró mantener la dirección del proceso.

Además ocurrió una interesante interacción entre las políticas de corto plazo (política macroeconómica) con las políticas económicas de largo plazo, aunque la política macroeconómica no fue una política sosteniblemente orientada a lograr la estabilidad, siendo más bien un proceso de “acelerar” y “frenar”. Por lo tanto, en unas áreas hubo más mercado, pero en otras se mantuvo o bien se profundizó la intervención estatal, evidenciándose la heterodoxia de la política. Esta característica del proceso determinó su viabilidad política y social, según lo acepta el propio Lizano (1987, p. 86-102) para quien la experiencia costarricense demostró que no son válidas las tesis tradicionales que niegan de manera absoluta la participación del Estado en la economía. En ese sentido apunta que ‘en la elaboración y ejecución de la Política Económica, quizás el aspecto que más controversia suscita, al menos en el nivel conceptual, se refiere al menor o mayor grado que el Estado ha de tener, o al menor o mayor papel que el mercado y los precios han de desempeñar (...) existe un relativo consenso en abandonar los argumentos extremos del debate. En efecto, cada día es más difícil encontrar apoyo para las posiciones que supediten la política económica exclusivamente, ya a la acción del Estado, ya al funcionamiento del mercado y del sistema de precios’.

Sin embargo, concluye Lizano que en lo que no existe acuerdo es en cuanto a la combinación óptima de intervención estatal y planificación económica de una parte y del mercado y los precios de otra, ya que la proporción óptima depende, en cada oportunidad, tanto de los juicios de valor como de las circunstancias concretas prevalecientes. En resumen, lo más ortodoxo del ajuste fue la liberalización de las importaciones, de los precios internos, de las tasas de interés, el intento de privatización de

activos públicos, la desregulación de la economía y la apertura de la cuenta de capital. Los programas de promoción de las exportaciones eran más heterodoxos, además de las acciones de política productiva y sectorial tanto para el agro como para la industria (Agricultura de Cambio y Reconversión Industrial).

Por otra parte, las reformas estructurales del período no pudieron eliminar (como era el objetivo original) una serie de elementos del modelo de desarrollo anterior, tales como: algunos subsidios a la producción industrial incluidos en la Ley de Incentivos Industriales de 1985, el control del Estado de áreas como la energía y los hidrocarburos, las telecomunicaciones, la banca, los seguros, el control de precios de algunos productos de consumo básico (especialmente agrícolas) y el crédito preferencial para innovación tecnológica.

Específicamente en lo que se refería a la industria, las medidas propuestas eran similares a las de los programas de promoción de exportaciones (énfasis en la asistencia técnica y financiera, en la liberalización comercial y en la desregulación de la economía). Además, hubo iniciativas más ambiciosas, como los programas de reconversión industrial (PRI y PMI) que bajo una perspectiva aún más heterodoxa (Neoestructuralista) proponían un amplio conjunto de acciones a desarrollar por el Estado con el fin de preparar a las empresas para enfrentar la apertura comercial cambiando la naturaleza misma del sector. Sin embargo, estos programas no tuvieron mucho éxito. Es por esa razón, que en esta investigación se califica a este proceso de Ajuste como heterodoxo, entendiendo por tal, la presencia de distintos enfoques teóricos, la gradualidad y discrecionalidad con que se aplicaron las medidas. Como ya se ha señalado esto obedeció principalmente a la confrontación entre diversas concepciones teóricas existentes en el país (debate del ajuste), al papel de los diversos grupos económicos y sociales a favor y en contra de las nuevas orientaciones de política económica (economía política del ajuste) y a la continuidad de algunas políticas del modelo anterior.

### *4.3.3 Ajuste estructural y desempeño macroeconómico*

Según lo que se ha venido exponiendo, la implementación de los Programas de Ajuste Estructural provocó una fuerte controversia en el país y de igual forma el análisis de sus resultados ha generado posiciones discrepantes que son abordadas a continuación. En lo que existe mayor acuerdo, es que con la política económica del período se dio un mayor control sobre algunos de los principales desequilibrios macroeconómicos, se avanzó en materia de apertura comercial y en menor medida en la

reactivación económica, Herrera (1991), Jiménez (1997 y 1998), Lizano y Monge (1997), Acuña y otros (1997) y Ulate (2000). En efecto, entre los años 1985-1989 el PIB real creció en promedio un 3.9 por ciento mientras que entre 1990-1994 lo hizo a una tasa del 4.9 por ciento; asimismo las exportaciones fueron muy dinámicas, creciendo en promedio un 10.9 por ciento entre 1986-1996, siendo superadas por las de la industria que lo hicieron en un 14.3 por ciento en el mismo periodo. En términos macroeconómicos el período de estabilización con ajuste estructural permitió los siguientes resultados <sup>6</sup>:

*a. El “control relativo” de los principales desequilibrios macroeconómicos en variables como la inflación, devaluación, déficit del sector público, déficit comercial y precios*

Las acciones en el campo macroeconómico, monetario, fiscal y cambiario lograron contrarrestar las presiones inflacionarias; así la variación en el nivel de precios medido por el Índice de Precios al Consumidor fue del 19 por ciento para 1986-1996, nivel relativamente bajo si se compara con el aumento en más del 50 por ciento en los años de la crisis. Además se redujo el déficit del gobierno central en relación al PIB, registrando un 3.8 por ciento durante el periodo de estudio, así como del déficit comercial/PIB, que fue un 6.6 por ciento. El nivel de desempleo llegó al 4.7 por ciento y el índice de salarios mínimos reales (base: 1984) a 101.8. La política cambiaria se caracterizó por los ajustes pequeños y periódicos del tipo de cambio que en algunos años compensaron el diferencial de inflación local e internacional aunque en otros no lo hicieron, permitiendo una revaluación real del colón. A pesar de los resultados anteriores, el presidente del Banco Central en el período 1998-2002, Eduardo Lizano, considerado el artífice del proceso de ajuste en Costa Rica ha manifestado en forma reiterada que la tarea no se ha completado y que urge hacerlo, afirmando que ‘las distorsiones en los precios relativos aun vigentes en el país constituyen indudablemente un obstáculo al crecimiento económico y desarrollo de Costa Rica...debe avanzarse tan pronto como sea posible en la consolidación de la Apertura Económica. (Lizano y Monge, 1997, p. 4).

Un criterio similar utiliza Jiménez (1997, p. 39) al señalar que ‘el camino recorrido, a brincos y saltos, ha sido considerable. Sin embargo, las tareas por delante son muy grandes. Se está, por así decir, a medio río. Falta atravesar la segunda mitad. No es de extrañar cierto grado de desilusión en relación a las reformas económicas y a la aplicación del modelo PE. Pero las dificultades provienen más bien de la lentitud y

---

<sup>6</sup> Para mayor detalle en términos de indicadores, refiérase a los anexos.

pusilanimidad con que se ha adaptado el nuevo modelo. Ello ha impedido crecer más rápidamente y aumentar los salarios reales'. De la argumentación de estos autores se desprende que se debe avanzar más rápido en las reformas económicas pendientes, recomendando que lejos de detenerse hay que impulsar acciones adicionales especialmente en materia de reforma política, educación, "patologías sociales", inserción en la economía mundial, estabilidad macroeconómica, funcionamiento de los mercados, reforma del Estado, protección del ambiente, evolución demográfica y su impacto en los mercados laborales, en los servicios de salud, y en los sistemas de pensiones.

Entre las mayores dificultades para el logro de los objetivos de la estabilización, existe acuerdo en que el principal ha sido el manejo de la política fiscal, ya que no se ha podido controlar el déficit presupuestario y la consecuente deuda interna, la cual ha alcanzado magnitudes grandes, presionando sobre las tasas de interés, la devaluación y el crédito. A lo anterior se agrega el lento avance de la reforma estatal, lo que es una de las principales causas de los resultados obtenidos. Otros elementos que han incidido tienen que ver con algunas de las políticas de apertura; por ejemplo la disminución de los impuestos a las importaciones y la creación de subsidios a las exportaciones (caso del Certificado de Abono Tributario CAT) incrementaron el déficit fiscal. Por otro lado, el avance de la reforma financiera, con la apertura de la cuenta de capital de la balanza de pagos, ha impuesto mayores restricciones al manejo de la política monetaria y cambiaria.

#### *b. Crecimiento de la producción nacional*

Entre los años 1986 y 1996 se incrementó la inversión y la producción (Cuadro 4.4), así, la formación bruta de capital en relación al PIB aumentó al 20.4 por ciento, y el crecimiento del producto nacional fue de un 4.5 por ciento, aunque la producción per cápita sólo lo hizo en un 2.1 por ciento. Hubo una tendencia a la terciarización de la economía: observándose que mientras el aporte de la agricultura al PIB fue de un 19.1 por ciento y el de la industria de un 21.8 por ciento, los servicios lo hicieron en un 59.1 por ciento.

La economía costarricense dio señales de un importante dinamismo en la segunda parte de los años ochenta e inicios de los noventa, el PIB creció a un promedio anual del 4.5 por ciento, aunque en los últimos años (1994-1997) ha sido de tan solo del 1.6 por ciento anual, lo que en términos per cápita significa una reducción del 0.8 por ciento anual. Esto podría indicar un temprano agotamiento de la dinámica del Ajuste Estructural. Sin embargo, el comportamiento de los sectores económicos fue muy heterogéneo

(ver Cuadro 4.5). Al respecto, Montiel (2000) y Cordero (2000) analizaron el coeficiente de variación de las tasas de crecimiento del PIB durante los años 1987 y 1997 encontrando que los sectores dinámicos durante las reformas fueron el de electricidad, gas y agua; transporte, almacenamiento y comunicaciones; comercio, restaurantes y hoteles; establecimientos financieros y otros servicios. A lo que debe agregarse el incremento de la actividad del sector de servicios informales y otras actividades no productivas. Por el contrario, los sectores de lento crecimiento durante las reformas fueron el agropecuario; la industria, minas y canteras; la construcción y el Gobierno General.

*Cuadro 4.4: Resumen de los Principales Indicadores Económicos en el Periodo del Ajuste (promedios)*

Indicador	1986 – 1996
<b>Desequilibrios macroeconómicos</b>	
Índice de precios al consumidor (inflación)	19.0
Tipo de cambio efectivo real (respecto al US\$ 1986=100)	100.4
Tasa de desempleo abierto	4.7
Salarios mínimos reales (1984: 100)	101.8
Déficit gobierno central/PIB	3.8
Déficit comercial/PIB	6.6
Déficit cuenta corriente/PIB	4.5
Deuda interna gobierno central/PIB	17.8
<b>Crecimiento</b>	
Tasa de crecimiento real PIB	4.5
Tasa de crecimiento del PIB real per cápita	2.1
Ahorro nacional neto/PIB	19.2
Inversión/PIB	20.4
<b>Apertura</b>	
Tasa de crecimiento exportaciones	10.9
Tasa de crecimiento importaciones*	11.1
Coefficiente de apertura	61.8
Deuda externa/PIB	56.1
<b>Compensación social</b>	
Gasto público en educación/PIB	5.0
IDH (posición en índice de desarrollo humano, año 1996)	31
Índice de pobreza (1990-1996)	24.8

*Fuente:* Elaboración propia con base en PNUD (1997), Mora (1999)

\*Corresponde al periodo 1985-1994

*c. Lenta reducción de la participación del sector público en la economía (consumo, inversión pública, empleo y empresas estatales)*

El sector público disminuyó su participación en el empleo total aunque no de forma significativa; por ejemplo, en 1976 un 16.6 por ciento de los ocupados provenían del sector público, mientras que en 1990 era un 17 por ciento, para 1995 el 14.7 por ciento y para 1997 el 14.2 por ciento. Asimismo, la relación del consumo público con el PIB se mantuvo con un 16.8 por ciento en 1978, un 15.6 por ciento en 1988 y un 16.7 por ciento en 1998 (ver Cuadro 4.5). En cuanto al proceso de privatización, el Acuerdo con el Banco Mundial de 1982, establecía la venta de las empresas de CODESA, pero este proceso tomó más de 15 años. En 1991 se habían liquidado 40 compañías y fue hasta 1997 cuando se cierra definitivamente esta institución. La formación bruta de capital público disminuye en términos de su participación al PIB: en 1980 era un 9.2 por ciento, pasa a un 4.7 por ciento en 1990 y a un 4.9 por ciento en 1994, cifra que en promedio se ha mantenido en los últimos años. De igual manera, del total de formación bruta de capital, el Gobierno Central reduce significativamente su aporte: en 1980 un 18.1 por ciento del total era generado por este sector mientras que en 1990 es un 5.4 por ciento y en 1994 represento un 6.2 por ciento.

A pesar de lo anterior, Mesalles (1998) considera que la reforma estructural en materia del sector público no ha sido suficiente para alcanzar un mayor crecimiento económico, agregando lo siguiente: 'Los mayores avances se dieron durante el periodo 1983-1993 cuando se desmanteló buena parte del concepto de Estado-Empresario que en Costa Rica tuvo el nombre de CODESA. Los campos en que no se ha podido avanzar conciernen a áreas estratégicas donde el Estado mantiene el control de las actividades (telecomunicaciones, seguros, fábrica nacional de licores)' (Mesalles, 1998, p. 81). Contrariamente a esta argumentación anterior, debe señalarse que la reforma del Estado, no contribuyó sustancialmente con los objetivos de crecimiento económico, no tanto por la magnitud en que se implementó, sino especialmente por la orientación que tuvo, dado que se mantuvieron los niveles del consumo público en detrimento de la inversión pública.

*d. Un mayor dinamismo del sector exportador*

En general la dinámica del crecimiento económico de estos años estuvo determinada en gran medida por el sector externo, donde las exportaciones del país se incrementaron en un 9.4 por ciento, entre 1988 y 1998, y experimentaron una importante diversificación de productos y mercados. Es de esta forma que las exportaciones no tradicionales aportaron en 1990 el 47

por ciento de las exportaciones totales, mientras que en 1980 sólo lo hicieron en un 15 por ciento. Contrariamente la demanda interna como proporción de la demanda global, disminuyó, pasando del 71.4 por ciento en 1985 al 56 por ciento en 1996. Esta disminución en la demanda interna se explica principalmente por el menor dinamismo del consumo privado, que si bien es cierto experimentó una recuperación entre 1988 y 1998, no logró igualar el dinamismo de la producción nacional, de ahí que su participación relativa haya disminuido de un 61.8 por ciento en 1988 a un 57.9 por ciento en 1997 (ver Cuadro 4.5).

*Cuadro 4.5: Comparación de los Principales Indicadores Macroeconómicos (años seleccionados)*

Indicador	Años / Periodo		
	1978	1988	1997
PIB (US\$ billones)	3.5	4.6	9.7
<b>Ahorro Inversión</b>			
Inversión doméstica/PIB	23.5	24.5	26.4
Ahorro interno/PIB	15.6	22.6	25.7
Ahorro nacional /PIB	12.9	20.8	24.9
<b>Estructura Productiva (%)</b>			
Agricultura	19.0	19.2	18.7
Industria	22.4	22.1	21.3
Servicios	58.6	58.7	60.0
Consumo privado/PIB	67.6	61.8	57.9
Consumo público/PIB	16.8	15.6	16.7
Exportaciones de bienes y servicios/PIB	28.2	35.1	46.4
Importaciones de bienes y servicios/PIB	36.0	37.0	47.1
Precios consumidor (%)	6.0	20.8	13.2
Deflator implícito PIB	7.9	18.9	14.4
<b>Promedio anual de crecimiento</b>			
	1978-1988	1988-1998	
PIB	1.7	4.1	
PNB	1.4	4.6	
PNB per capita	-1.5	2.4	
Exportaciones bienes y servicios	3.3	9.4	
Agricultura	2.1	3.1	
Industria	1.4	3.9	
Servicios	1.8	4.5	
Consumo privado	0.9	3.3	
Consumo público	0.3	2.4	
Inversión domestica	1.2	3.7	
Importaciones de bienes y servicios	1.1	8.8	

*Fuente:* (DC Rom, Estadísticas del Banco Mundial (2000))

La industria alcanzó un promedio del 40,6 por ciento de las exportaciones totales, mientras que el banano tuvo un 22.5 por ciento y el café un 18.6 por ciento (ver Anexo 4.8). Las exportaciones de tipo industrial crecieron a un promedio del 14,3 por ciento anual, mientras el café y el banano lo hicieron en un 2.1 y 11.8 por ciento respectivamente y comparadas con las exportaciones totales (10.6%), las de la industria fueron las más dinámicas, representando alrededor del 70 por ciento de las exportaciones no tradicionales.

Finalmente, el destino de las exportaciones varió significativamente, mientras que en 1980 un 31 por ciento de las exportaciones se destinaban hacia Centroamérica, un 33 por ciento hacia Estados Unidos/Canadá/México (ahora NAFTA) un 25 por ciento hacia Europa y un 11 por ciento hacia otros países. Para 1997 se destinó un 17 por ciento de la producción hacia Centroamérica, un 49 por ciento hacia el NAFTA un 23 por ciento hacia Europa y un 11 por ciento hacia otros países (MIDEPLAN, 1998).

Las importaciones también se incrementaron y llegaron a representar un 34.2 por ciento en relación al PIB en el periodo 1986-1996. La industria continuó siendo el mayor comprador en el exterior, con porcentajes del 56 por ciento del total de importaciones para 1985, 54.5 por ciento para 1990 y 56.6 por ciento para 1995, promediando en un 54.9 por ciento del total comprado (ver Anexo 4.9). Las importaciones de la agricultura experimentaron un importante descenso, de alrededor del 50 por ciento entre 1986 y 1996, siendo su participación promedio del 4.6 por ciento. Las importaciones de “bienes de consumo” han venido ganando terreno hasta promediar un 24.9 por ciento entre 1986 y 1996, incremento que fue mayor de nueve puntos porcentuales entre ambos años.

#### *e. Impacto de las reformas en el crecimiento en América Latina según áreas de política*

Con el fin de comparar los resultados de las políticas de estabilización y ajuste aplicadas en la economía costarricense con lo ocurrido a nivel latinoamericano, discutimos a continuación las principales conclusiones del Reporte del Banco Interamericano de Desarrollo del año 1997, donde se analiza el efecto de tales reformas para la mayoría de los países de esta región durante los años noventa (Cuadro 4.6). Dicho estudio muestra que el desempeño social y económico mejoró pero estuvo muy lejos de ser satisfactorio: sin las reformas estructurales el ingreso per cápita en América Latina hubiese sido un 12 por ciento inferior y la productividad del trabajo y el capital hubiese continuado decreciendo.

Sin embargo, las reformas fueron insuficientes o no dieron los efectos deseados para llevar a cabo un crecimiento promedio del PIB del 5 por

ciento como en la pasada década de 1970-1980 (BID, 1997, p. 50). El estudio asevera que a nivel de América Latina las políticas adoptadas provocaron un efecto permanente sobre el crecimiento (no suficiente) y adicionalmente un efecto transitorio, tal y como se muestra en Cuadro 4.6.

*Cuadro 4.6: Efecto de las Políticas de Cambio Estructural y de Estabilización en Latinoamérica 1987-1995 (tasas anuales)\**

Area política	Total crecimiento	Efecto permanente	Efecto transitorio	Productividad	Inversión (% PNB)
<b>Reformas estructurales</b>	<b>2.3</b>	<b>1.9</b>	<b>0.5</b>	<b>1.5</b>	<b>2.3</b>
Comercio	1.5	1.1	0.5	0.8	1.4
Impuesto	0.2	0.2		0.2	
Finanzas	0.5	0.5		0.5	
Privatizaciones	0.1	0.1		0.0	0.9
Laborales	0.0	0.0			
<b>Estabilización macro</b>	<b>0.6</b>	<b>0.3</b>	<b>0.3</b>	<b>0.3</b>	
Reducción del nivel de inflación	0.3	0.3		0.3	
Reducción de la volatilidad de la inflación	0.3		0.3		
<b>Total de reformas y estabilización</b>	<b>2.9</b>	<b>2.2</b>	<b>0.8</b>	<b>1.8</b>	<b>2.3</b>

\*) Promedios ponderados

Fuente: BID (1997)

No obstante lo anterior, sus efectos sobre el crecimiento no fueron similares en los países latinoamericanos, inclusive, provocaron un "efecto negativo" sobre el crecimiento en Brasil según las estimaciones realizadas por Easterly, Loayza y Montiel (BID, 1997) (ver Cuadro 4.7). En resumen, de acuerdo al BID los efectos de las reformas de estabilización y ajuste sobre el crecimiento anual en Costa Rica fueron positivos pero debajo del promedio (simple y ponderado) latinoamericano.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Se trata de los efectos de las reformas de estabilización y ajuste con relación a los cambios en el comercio, los impuestos, las finanzas, las privatizaciones y las reformas labores así como en la reducción del nivel y volatilidad de la inflación.

Cuadro 4.7: Efectos de la Estabilización y las Reformas Económicas en el Crecimiento de los países latinoamericanos (en porcentajes)

País	Easterly, Loayza y Montiel 1991-1993	Lora y Barrera 1993-1995	Fernández-Arias y Montiel 1991-1995
Argentina	6.3	4.1	3.1
Bolivia	3.3	1.9	0.9
Brasil	-0.3	2.2	1.4
Chile	0.9	0.3	0.3
Colombia	0.6	1.0	0.7
<b>Costa Rica</b>	<b>0.7</b>	<b>0.8</b>	<b>1.2</b>
Ecuador	0.3	3.8	2.2
El Salvador	2.9	2.9	2.3
Guatemala	2.1	2.3	2.6
Honduras	1.4	1.4	2.1
Jamaica		0.0	1.8
México	3.4	1.0	1.7
Paraguay	1.7	2.7	1.5
Perú	5.3	6.6	4.1
Trinidad y Tobago		2.1	2.8
Uruguay	1.4	1.2	0.8
Venezuela	1.3	2.1	1.5
<b>País típico (promedio simple)</b>	<b>2.2</b>	<b>2.2</b>	<b>1.6</b>
<b>País típico (promedio ponderado)</b>	<b>1.7</b>	<b>2.2</b>	<b>1.7</b>
<i>Periodo de referencia</i>	<i>1986-1990</i>	<i>1987-1989</i>	<i>1986-1990</i>

Fuente: BID (1997, p. 55)

Así, del total del crecimiento promedio del país, entre un 0.7 por ciento y un 1.2 por ciento podría explicarse por dichas reformas, mientras que el promedio latinoamericano se ubica entre un 1.7 y 2.2 por ciento. Los efectos sobre Costa Rica fueron inferiores a los encontrados en países como Argentina, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Perú, Paraguay y Venezuela. Es decir, los resultados fueron positivos pero "modestos" y no se encontró evidencia econométrica de que se hubiera "mejorado o empeorado" la distribución del ingreso como consecuencia de éstas, 'Las reformas nunca fueron parte de la solución, ni tampoco del problema' (BID, 1997, p. 70). Se concluye que si en la distribución mejoró, debido a la reducción de precios como resultado de la apertura comercial, las reformas estructurales fueron "incompletas" para el mejoramiento

permanente de dichos índices, dado el atraso en América Latina en áreas sociales como la educación y la acumulación de capital humano.

*f. Impacto social del ajuste*

En los últimos años, Costa Rica se ha mantenido dentro del grupo de países de alto desarrollo humano según el PNUD (1994 y 1997). Es de esta forma que en 1991 ocupaba el puesto número 40 entre 160 países, el tercero a nivel latinoamericano y el décimo a nivel de países en desarrollo. En 1997 se ubicó en el número 33, siendo el segundo a nivel latinoamericano y el quinto dentro de 175 países en vías de desarrollo. Asimismo, en 1991, tenía el puesto 67 según el PIB per capita mientras que en 1997 fue el número 60. Entre 1987 y 1993 la población ocupada creció a una tasa anual del 3 por ciento. El desempleo se mantuvo bajo y mas o menos estable, por ejemplo, la tasa de desempleo abierto era un 6.2 por ciento en 1976, un 5.9 por ciento en 1980, un 4.6 por ciento en 1990 y un 6.2 por ciento en 1996. Los salarios reales crecieron moderadamente una tasa del 1.6 por ciento anual entre 1985 y 1995. Por otra parte, en lo que se refiere al nivel de pobreza, del total de hogares del país un 29 por ciento eran calificados en 1987 como pobres, pasando luego a un 31 por ciento en 1991, para posteriormente disminuir a un 20 por ciento en 1994 y situarse en un 20.7 por ciento en 1997.

A pesar que la inversión pública ha disminuido en términos de su participación en el PIB, la inversión social como parte del gasto público se ha mantenido mas o menos constante, lo que ha permitido que la inversión social real per cápita no cayera abruptamente, al presentar una tasa de crecimiento anual promedio entre 1987 y 1992 del -0.4 por ciento, para posteriormente recuperarse entre 1993 y 1997 al crecer a una tasa anual promedio del 5.0 por ciento (MIDEPLAN, 1997a y b).

En resumen, el ajuste en Costa Rica por su carácter heterodoxo y gradual, no parece haber tenido el elevado costo social que experimentaron otros países latinoamericanos, como fue el caso chileno, lo cual le permitió conservar los indicadores sociales en niveles aceptables lo que facilitó su implementación bajo un clima de estabilidad social y política.<sup>8</sup> A lo que hay que agregarle las condiciones favorables y logros alcanzados en materia social que presentaba esta economía antes de la crisis de los años ochenta. No obstante a lo anterior, es importante preguntarse qué tanto se está haciendo actualmente para alcanzar un desarrollo social exitoso en el mediano y largo plazo.

---

<sup>8</sup> Para mayor detalles se sugiere ver Ffrench y Muñoz, 1990.

#### 4.4 Conclusiones

Uno de los principales objetivos de esta investigación es analizar el proceso de reestructuración que experimentó la economía y en particular la industria costarricense después de la crisis de los años ochenta así como evaluar los efectos del mismo. Debe recordarse que debido a esa crisis se produjo un fuerte cuestionamiento del modelo de desarrollo de la ISI y la transición hacia una nueva estrategia de desarrollo, denominada como Promoción de las Exportaciones.

El énfasis de este capítulo ha estado en el análisis de los Programas de Estabilización y Ajuste de la Economía en los años ochenta y noventa; distinguiendo tres componentes de la política económica: el debate, las medidas aplicadas y el impacto de las mismas sobre los agregados macroeconómicos e indicadores sociales. También interesó establecer la posible influencia en el proceso de ajuste de distintas líneas teóricas sobre Estrategias de Desarrollo e Industrialización, estudiadas en el capítulo dos. Al respecto las principales conclusiones del presente capítulo se resumen en los siguientes puntos:

1. El enfoque de política económica aplicado en los años ochenta representó un importante viraje con respecto al tradicional marco de políticas y acciones públicas conocidas en el país, el cual en los años sesenta y setenta había creado un amplio sistema de intervención económica y social directa de parte del Estado costarricense. Sin embargo, se puede notar que en el cambio influenciaron por lo menos tres líneas de pensamiento: la Neoclásica Ortodoxa, la Moderada y la del Neoestructuralismo.
2. Como consecuencia de lo señalado en el punto anterior y la correlación de fuerzas sociales, la implementación de la nueva estrategia se dio en forma paulatina. Las medidas del periodo 1986-2000 fueron una mezcla de los elementos del modelo anterior, con las nuevas orientaciones de política económica. Es decir, que en este proceso generalmente hubo heterodoxia y gradualidad.
3. Esa modalidad de política económica que en la práctica ha sido de naturaleza moderada, resultó relativamente exitosa tanto en términos macroeconómicos como sectoriales, aspecto que en relación a la industria será abordado posteriormente.
4. Con respecto al balance positivo de esta experiencia del ajuste, la cual parece ser compartida por mayoría de las corrientes teóricas predominantes en Costa Rica, resulta oportuno plantear las siguientes consideraciones: la recuperación de la tasa de crecimiento de la

producción durante el periodo de Estabilización y Ajuste, fue significativamente menor a la experimentada durante la ISI; a lo que hay que agregar, el agotamiento temprano de la dinámica del ajuste, lo que se ha visto reflejado en la reducción en el ritmo de crecimiento del PIB y la persistencia de los principales desequilibrios macroeconómicos.

En lo que se refiere a las causas de dicho agotamiento, se han atribuido principalmente a la lentitud y/o postergación de las reformas del sector público, especialmente en el área de las privatizaciones. Sin embargo en esta investigación se ha demostrado que la explicación debe buscarse mas bien en la orientación y el contenido de las medidas aplicadas, por ejemplo, el déficit fiscal se redujo fundamentalmente a través de una disminución en la inversión pública, manteniendo el peso del gasto corriente. Todo lo anterior ha incidido de modo negativo en el crecimiento económico y en la eficacia y eficiencia de las medidas cuyos resultados económicas se encontraron por debajo del promedio de América Latina.

Finalmente, las mencionadas valoraciones positivas de la apertura comercial y financiera, solamente se han concentrando en una parte de la ecuación: el crecimiento vertiginoso de las exportaciones, especialmente de las no tradicionales. Sin embargo no se ha tenido en consideración en dichos análisis, el incremento en las importaciones que dicho auge exportador ha requerido, dada la falta de encadenamientos entre los sectores productores de bienes transables y no transables; siendo esto último lo que explica la magnitud y persistencia de los déficit comerciales y de la cuenta corriente. Es necesario tomar en cuenta los aspectos cualitativos en términos de avances tecnológicos y de productividad de los incrementos de exportaciones e inversiones.

## El ajuste en la industria costarricense: el discurso, la política y su impacto

### 5.1 Introducción

En este capítulo se analiza la política industrial que en la práctica se ha aplicado en los últimos años en Costa Rica como parte del proceso de Ajuste Estructural. Lo que se busca demostrar es que el tipo de medidas que se adoptó y que pertenece a la categoría de política de apoyo, resultó exitoso en términos de algunos de los objetivos propuestos, pero no permitió crear las bases de una sostenibilidad de largo plazo. Iniciamos el análisis con la caracterización de la situación de la industria costarricense al momento del ajuste estructural y del debate del período sobre el enfoque de política industrial a seguir, dadas las condiciones que atravesaba la economía y el sector industrial. Se establece luego cuál fue la orientación que finalmente se llevó a cabo y las razones que mediaron en tal decisión. Cabe señalar que en esta investigación la aplicación de la política industrial dentro del marco del ajuste abarcó cuatro períodos de gobiernos. Agrupamos los instrumentos utilizados en tres grandes categorías, que son las políticas de liberalización comercial, promoción de exportaciones y reconversión industrial. Dentro de cada categoría se estudian detalladamente las principales medidas de política industrial efectivamente aplicadas, sus objetivos, su proceso de implementación y el impacto de las mismas sobre el desempeño del sector. En esto se hace distinción entre el desempeño estructural y comercial de la industria, que son dos de las principales áreas de accionar del Ajuste Estructural.

## 5.2 Retomando el debate sobre política industrial

Se ha establecido en capítulos anteriores que durante los años sesenta y setenta, la industria fue la actividad productiva más dinámica de la economía costarricense. Sin embargo, esa situación se modificó sustancialmente con la crisis del primer quinquenio de los años ochenta, cuando la mayoría de los indicadores de actividad del sector fueron desfavorables, según se observa en el Cuadro 5.1. En lo que no hubo mayores variaciones fue en la estructura general del valor agregado industrial, siendo las divisiones de Alimentos, bebidas y tabaco (31), Químicos, plásticos, caucho y farmacéuticos (35) y Textiles, prendas de vestir, cuero y calzado (32), las que originan cerca del 75 por ciento del producto industrial, aunque se dio un incremento en la participación de la división de productos Químicos y caucho (35) y la reducción del aporte de la división de Textiles (32).

Las exportaciones industriales sí mostraron algunos cambios interesantes: en primer lugar, estas se incrementaron al pasar el coeficiente de las exportaciones del sector de un 15.9 por ciento en 1980 al 20.8 por ciento en 1985; en segundo lugar, aunque se mantuvo la estructura general de las exportaciones, fue notorio el incremento en la participación de la división 35 y la reducción de las exportaciones de la división 32, tendencia similar a la observada en la composición del producto industrial; en tercer lugar, hubo una evidente reorientación de las exportaciones industriales hacia el Resto del Mundo, al contrario de lo observado en años anteriores, cuando el principal destino era el Mercado Centroamericano. Por ejemplo en 1970, el 82.3 por ciento de las exportaciones industriales se colocaron en este último mercado, mientras que ya para 1985 esa participación era solamente del 36.4 por ciento. De lo anterior se desprende que fue durante los años setenta que Centroamérica había dejado de ser el principal destino de las exportaciones del sector. La participación del déficit comercial del sector industrial en el de la economía venía descendiendo desde los años setenta, tendencia que se profundizó durante este primer quinquenio de los años ochenta (de un 87 por ciento en 1970 pasó al 55.7 por ciento en 1985), es decir, que con la crisis se amortiguó el desequilibrio externo de esta actividad. En general, la situación del sector dio cuenta de la necesidad de acciones para reactivar el sector y consolidar los esfuerzos que en materia de promoción de las exportaciones industriales se venían realizando desde los años setenta, pero desde una perspectiva diferente a la de la ISI. Sin embargo, a raíz de la crisis económica la política industrial había dejado de ser una prioridad de las agendas económicas gubernamentales, siendo reemplazada por políticas macroeconómicas de estabilización.

*Cuadro 5.1: El Sector Industrial antes del Ajuste 1970 – 1985  
(con base en Precios de 1966)*

CRITERIO	INDICADOR	1970	1980	1985
<b>Producción</b>	Tasa de crecimiento PIB industrial/ PIB	9.4	- 3.7	2.0
		18.6	22.0	21.9
1980-1985				
<b>Estructura VA</b>	31 Alimentos	47.6 (1)		46.7 (1)
	32 Textiles	12.3 (3)		9.5 (3)
	33 Maderas y muebles	6.8 (5)		6.3 (5)
	34 Papel, imprenta, editoriales	4.8 (7)		4.9 (6)
	35 Químicos	12.9 (2)		18.2 (2)
	36 Minerales no metálicos	5.2 (6)		3.8 (7)
	37 Metálicos básicos	0.3 (9)		0.3 (8)
	38 Metálicos, maquinaria y equipo	9.2 (4)		9.4 (4)
	39 Otras industrias	0.9 (8)		0.3 (9)
<b>Empleo</b>	Tasa de crecimiento empleo PEA Ind/PEA		0.8	0.3
		12.0	16.3	16
<b>Productividad</b>	Tasa de crecimiento PTF (Productividad Total de Factores)	- 2.5 (1977-80)	- 6.8 (1981-82)	1.9 (1983-85)
<b>Exportaciones</b>	Exp Ind/VBP	10.6	15.9	20.8
	Tasa crec Exportac Ind Exp Ind/Exp total	27.1	29.0	-10.0
		23.1	34.3	28.8
	Primeras cinco divisiones exportadoras (CIU)	31	34.8	32.9
		35	18.7	24.2
		38	14.8	12.0
		32	14.7	10.6
		39	7.6	8.0
	Destino exportación:			
	Centroamérica	82.3	53.3	36.4
Resto del Mundo	17.7	46.7	63.6	
<b>Importaciones</b>	Tasa crec Imp Ind	50.8	16.2	15.4
	Imp Ind / Imp Tot	48.9 (1972)	44.4	47.4
<b>Balanza Comercial</b>	Def.com Ind /			
	Def.com Total	87.0	70.7	55.7

Fuente: Banco Central de Costa Rica (1978): Algunos indicadores económicos del sector industrial; Banco Central de Costa Rica (varios años), Cuentas Nacionales, MIDEPLAN (1991), Indicadores Económicos, 1980-1990; Cordero (2000)

En referencia a lo anterior, Doryan y Salazar (1989, p. 21) señalan que con esta crisis el sector productivo costarricense experimentó cambios muy profundos. Por una parte muchas tendencias observables desde años atrás, encontraron un violento alto en su camino. Por otra parte se careció de políticas de largo plazo que la coyuntura del momento no permitía atender, y que por su naturaleza no tenían efectos inmediatos. En consecuencia, concluyen los autores que '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'.

Después que la economía logró una relativa estabilización se volvió a hablar de política industrial, pero en esta oportunidad no fue la posición del ANFE con las tesis de Claudio González Vega (Neoclásicos Ortodoxos) ni la de Carlos Manuel Castillo del lado de los Estructuralistas, las que dominaron el debate, sino que prevalecieron planteamientos más moderadas por parte de ambas corrientes, representadas principalmente por Eduardo Lizano (Neoclásicos Moderados), José Manuel Salazar y Eduardo Doryan (Neoestructuralistas), el detalle al respecto aparece en el Recuadro 5.2 (vea capítulo dos para el contexto más general). Si bien en términos generales había acuerdo sobre los beneficios de la apertura comercial y la promoción de las exportaciones, así como sobre la necesidad de crear las condiciones para una mayor inserción de las empresas industriales en el mercado internacional, persistían las diferencias sobre el tipo de política industrial que debía aplicarse.

Según Lizano (1988) la recuperación de la actividad industrial sólo sería posible a través de la apertura hacia el mercado mundial de acuerdo a las ventajas comparativas, además consideraba que este proceso no debía posponerse, aunque las industrias costarricenses no estuvieran suficientemente preparadas para enfrentar la competencia internacional. Reconociendo lo anterior proponía acciones compensatorias en materia de promoción de las exportaciones y de reconversión productiva. Para la corriente Neoestructuralista representada por Doryan y Salazar (1989), para lograr los cambios que requería el sector industrial de cara a la apertura comercial era necesario desarrollar una estrategia a nivel empresarial, gremial y gubernamental, de acción concertada para inducir la transformación del aparato productivo. En ese sentido proponían no postergar las acciones en materia de promoción de exportaciones y de desarrollo de mayor competencia y eficiencia, para lo que recomendaban seguir los criterios de gradualismo de las políticas y simultaneidad de las medidas estatales de apoyo.

Recuadro 5.2: Enfoques de Política Industrial en Costa Rica en la post-Crisis: 1982-1996 (el discurso de la política industrial)				
Enfoque Teórico	Escuela o Corriente Económica	Autores Costarricense	Objetivo de la Política Industrial	Enfoque de política industrial
Ortodoxo	Neoclásica Orthodoxa	ANFE Claudio González Vega Thelmo Vargas Madrigal Miguel A. Rodríguez	Inserción exitosa de las empresas en el mercado internacional.	<i>Laissez fair</i>
	Neoclásica Moderada	Eduardo Lizano Ricardo Monge Ronulfo Jiménez Víctor Hugo Céspedes	Modernización industrial	Política industrial de apoyo: enfoque macro-económico, el Estado envía señales correctas a las empresas. La modernización de las empresas es función exclusiva del sector privado.
Heterodoxo	Neoestructuralismo	Juan Manuel Villasuso José Manuel Salazar Eduardo Doryan Edgar Fuerst Eduardo Alonso Anabelle Ulate Leonardo Garnier Ennio Rodríguez	Desarrollo de la competitividad de las empresas	Política industrial activa: la política macro no es suficiente se requiere de una política industrial sectorial que promueve la modernización tecnológica de las empresas.

Fuente: Elaboración propia con base en los planteamientos de los autores citado

Se trataba así, de impulsar estrategias tecnológicas, de mercadeo y negociación comercial externa, mediante la aplicación de un programa de reconversión industrial para la adaptación de las empresas a las nuevas condiciones económicas. De esta manera, en el debate se manifestaron diferentes estrategias para acelerar la industrialización: por una parte, para los ortodoxos, la fórmula era la inserción en el mercado internacional, en tanto que para los neoclásicos moderados estaba en la modernización de las empresas y en la creación de condiciones por parte del Estado y finalmente, los neoestructuralistas ponían su mayor énfasis en las políticas sectoriales.

### **5.3 La política industrial del ajuste: 1986 - 1996**

En la definición de la nueva política industrial cada grupo trató de imponer su enfoque, sin embargo al final resultó una combinación de cada uno. Dando cuenta de este rasgo, se presenta a continuación el detalle de las principales áreas de política industrial, los objetivos específicos y los instrumentos propuestos. En relación a lo anterior, se observa en el Recuadro 5.3, la presencia de medidas tanto de liberalización económica (desgravación arancelaria, privatizaciones, liberalización financiera, reforma del Estado, etc.) como intervencionistas (incentivos, reconversión industrial, etc.). Lo anterior da señales que la implementación de la política industrial en general se puede llamar heterodoxa.

Este mismo comportamiento se verifica al referirse a la concentración de medidas adoptadas en cada una de las administraciones del periodo bajo estudio (ver Recuadro 5.4). Así durante los Gobiernos socialcristianos de Calderón y Rodríguez, predominaron las políticas de competencia y apertura comercial, mientras que en los Gobiernos liberacionistas de Arias y Figueres Olson, conjuntamente con las políticas anteriores, hubo mayores acciones en las áreas de políticas de innovación tecnológica y regionales, reflejando así el predominio relativo de una u otra corriente teórica, tal como se ha venido exponiendo.

Revisando el detalle de las políticas que tuvieron mayor prioridad en cada uno de los gobiernos en mención, se observaron interesantes heterodoxias teóricas y diferencias dentro de las mismas corrientes ideológicas. Así, el período de Arias se caracterizó por la promoción de exportaciones y por una gran atención a la innovación tecnológica y a la reactivación del MCCA, dando cuenta de una mayor influencia del Neoestructuralismo y los Neoclásicos Moderados.

**Recuadro 5.3: Principales Componentes de la Política Industrial del Ajuste 1986 – 1996**

Area de política	Objetivos de política	Medidas (instrumentos)
<i>COMPETENCIA</i>	Reducción del área de acción del sector público en la economía Elevación de la eficiencia del sistema financiero	Reforma del Estado Ley de la competencia y de defensa del consumidor Privatizaciones (de la banca, etc.) Desregulación económica Reforma del sistema financiero
<i>COMERCIAL</i>	Liberalización comercial Promoción de exportaciones	Desgravación arancelaria Tipo de cambio flexible Eliminación de barreras no comerciales Incentivos Reforma Institucional Negociaciones comerciales Atracción de capital extranjero
<i>INNOVACIÓN</i>	Política de ciencia y tecnología	Ley de incentivos a la producción industrial (1985) Programa Nacional de Ciencia y Tecnología (1986) Programas de Reversión Industrial Programa de Atracción de inversiones de alta tecnología (1996)
<i>REGIONAL</i>	Revitalizar el Mercado Común Centroamericano (MCCA)	Alianza centroamericana para el desarrollo sostenible (ALIDES, 1994) Aprobación de reglamentación para promover un mayor intercambio comercial regional (1996) Tratado de Integración Social Centroamericana (1996)

*Fuente:* Elaboración propia con base en el estudio de las políticas aplicadas durante el periodo 1986–1996

Recuadro 5.4: Orientación de la Política Industrial de los cuatro Gobiernos del Periodo del Ajuste

Aspecto			Gobierno			
Area	Política	Medida	Arias (86-90)	Calderon (90-94)	Figueres (94-98)	Rodríguez (98-2000)
COMPE- TENCIA	Reducción del área de acción del sector público en la economía. Elevar la eficiencia del sistema financiero	-Reforma del Estado	x	xxx	xx	nd
		-Ley de competencia y defensa del consumidor	nd	nd	xxx	xx
		-Privatizaciones	x	xx	xx	xx
		-Desregulación Económica	nd	x	xx	xx
		-Reforma del Sistema Financiero	nd	x	xx	x
COMER- CIAL	Liberalización comercial	-Desgravación arancelaria	xx	xx	x	nd
		-Tipo de cambio flexible	xx	xx	xx	xx
		-Eliminación de barreras no arancelarias	nd	x	x	x
		-Incentivos	xxx	xx	xx	nd
	Promoción de exportaciones	-Reforma Institucional	x	x	xx	nd
		-Negociaciones comerciales	x	xxx	xx	nd
		-Atracción de capital extranjero	nd	xx	xxx	xx
INNOVA- CIÓN	Política de ciencia y tecnología	-Programa Nacional de Ciencia y Tecnología	xxx	nd	xxx	x
		-Programa de Reconversión Industrial	xxx	x	xxx	nd
		-Atracción de Inversión de Alta Tecnología	nd	nd	xxx	x
REGIONAL		-Revitalizar el Mercado Común Centroamericano	xxx	nd	xxx	nd

Nd ausencia de acciones

X baja prioridad (pocas acciones)

Xx mediana prioridad (varias acciones)

xxx alta prioridad (muchas acciones)

Fuente: Elaboración propia con base en las propuestas de cada gobierno

Sus copartidarios, con Figueres mantuvieron los dos primeros énfasis, pero sin eliminar fuertes medidas ortodoxas en privatizaciones y atracción de inversión extranjera. El gobierno socialcristiano de Calderón, como era de esperar, enfatizó en las privatizaciones y en la apertura comercial; este mismo partido con Rodríguez insistió en esas políticas, con especial interés en la apertura comercial, en tanto que se abandonaron los esfuerzos en las áreas de innovación tecnológica e integración centroamericana.

Esta heterodoxia es la que se analiza a continuación dando seguimiento principalmente a las políticas de liberalización comercial, promoción de exportaciones y reconversión industrial. Cabe aclarar, que algunas de estas acciones tenían una cobertura mayor que el sector industrial, por lo que se trataba en la medida de lo posible de concentrarse en los resultados específicos de las mismas sobre este sector.

### *5.3.1 Liberalización comercial*

Desde el punto de vista del enfoque Neoclásico Ortodoxo (ANFE y González, 1980), el proteccionismo en la industria costarricense era muy elevado, si se compara con otras experiencias de industrialización, tanto en países desarrollados como en los países subdesarrollados. Esto lo atribuían a la lógica del modelo cepalino, el cual buscaba hacer más atractivas las inversiones en las industrias sustitutivas de importaciones, estableciendo precios internos distintos para los bienes producidos en el país y para los bienes importados, mediante las tarifas de importación y los subsidios. Esa política comercial, concluyen los autores, provocó una incorrecta asignación de los factores de la producción, restringiendo la acumulación de bienes de producción en sectores productivos distintos al industrial, por lo que debía ser sustituida por una nueva, basada en la desgravación arancelaria y la flexibilización cambiaria.

Una posición diferente era la de Carlos M. Castillo (1980, p. 60) publicado por la misma ANFE, quien discrepaba del juicio anterior y proponía la gradualidad en las reformas al sector industrial, argumentando que

El mundo está plagado de proteccionismo, por lo que no hay otra opción que recurrir al mismo, situación que no va a cambiar en el futuro (...) para poder crear y conseguir nuevas dimensiones al desarrollo nacional no es necesario acabar con lo que se tiene, lo que debe hacerse es analizar lo actuado y extraer de esa experiencia los conocimientos y lecciones que sirvan para el futuro. Lo que tenemos puede ser ineficiente, puede dejar mucho que desear, puede realmente colocarnos en una situación que no es la mejor, pero es lo que tenemos y es a partir de ahí que debemos comenzar la construcción del futuro.

A continuación se discuten en esta sección las tres políticas de liberalización comercial implementadas durante el período de ajuste, cuyo objetivo era cambiar la estructura productiva y orientar la estrategia de crecimiento hacia una mayor participación de los productos en los mercados internacionales. En este sentido se buscó reducir el sesgo anti exportador del sector industrial, para lo cual se revisó el sistema arancelario, se siguió una política cambiaria más flexible y se renegotió entre los países de la región el ritmo de desgravación arancelaria en busca de un aparato productivo cada vez más competitivo.

### La reforma arancelaria

La crisis de los primeros años de la década de los ochenta y la posterior aplicación de programas de estabilización económica favorecieron la tesis de proceder a reducir el proteccionismo en la industria. En ese sentido, Lizano (1985, pp. 87-8) afirmaba que 'la política arancelaria es de la máxima importancia para llevar adelante el programa de estabilización con crecimiento; si los exportadores no pueden comprar sus materias primas y sus bienes intermedios a precios muy cercanos a los internacionales, no hay posibilidad de desarrollar activamente el sector exportador (...) la reducción de las tarifas arancelarias es indispensable para que el país aumente sus exportaciones'.

En efecto, entre 1981 y 1982 se tomaron las primeras acciones al respecto, con la eliminación del diferencial del impuesto selectivo de consumo entre los mercados externo y nacional, así como la modificación de las sobretasas a la importación, lo que provocó que la tasa de protección nominal en la industria se redujera de 44 por ciento en 1980 a un 32 por ciento en 1982, lo mismo que la de protección efectiva que pasó del 177.5 al 133 por ciento en esos mismos años (Taylor, 1984, pp. 47-58). Del Cuadro 5.5 se desprende que habían efectos variados en las tarifas por división industrial.

Con el primer Programa de Ajuste Estructural (PAE I) en 1985, continuó este proceso, modificándose el Tratado General de Integración Económica Centroamericana, ya que tanto la política arancelaria como la aduanera del país estaban sujetas a las disposiciones del mismo. Esta medida buscaba disminuir la dispersión existente entre las tarifas aduaneras de los diferentes bienes y reducir en términos generales, la protección efectiva de la producción nacional y la de origen centroamericana. Los industriales costarricenses condicionaron su apoyo a la reforma, siempre y cuando ésta se aplicara de forma gradual, a nivel centroamericano y que estuviera acompañado de legislación adecuada en materia de incentivos a la industria,

abastecimiento de materias primas y de una ley *anti dumping* (Cámara de Industrias de Costa Rica, 1985). En forma coincidente, Lizano sugería que la política de desgravación arancelaria debía llevarse a cabo a paso firme, pero en forma paulatina y con cautela.

*Cuadro 5.5: Protección Real a la Industria Manufacturera según Divisiones CIU y Tipo de Tarifa 1980 - 1982 (cifras porcentuales)*

División CIU	1980		1982	
	Tarifa nominal	Balassa efectiva	Tarifa nominal	Balassa Efectiva
31 Alimentos, bebidas y tabaco*	64.24	169.4	49.92	146.26
32 Textiles, cuero y prendas de vestir	75.67	834.44	55.43	264.13
33 Madera, productos de madera y muebles	77.88	274.36	53.29	342.68
34 Papel, productos de papel, imprentas y editoriales	13.86	45.41	18.16	69.9
35 Sustancias químicas, productos químicos derivados petróleo y carbón, caucho y plástico	25.58	181.4	16.03	91.22
36 Productos minerales no metálicos, excepto los derivados del petróleo y carbón	33.55	50.07	26.49	51.17
37 Industrias metálicas básicas	6.72	56.73	14.07	59.83
38 Productos metálicos, maquinaria y equipo	38.78	176.93	34.49	96.38
39 Otras industrias manufactureras	17.64	10.86	18.85	30.46
Total Industria*	44.11	177.52	32.06	132.84

\*) Excluye carne, café y azúcar

Fuente: Elaborado con base en Taylor (1984)

Por una parte debían anunciarse cuanto antes las tarifas anuales a aplicar y por otra parte, echar a andar a la máxima brevedad un programa para el mejoramiento de la productividad tanto industrial como agropecuaria. Esto con el propósito de poner a los empresarios en las mejores condiciones para hacer frente a la competencia de productos extranjeros en el mercado nacional y además, poder colocar sus productos en los mercados fuera de Centroamérica.

Es de esta forma que en 1986, entró en vigencia un nuevo régimen comercial regional, convirtiendo los diversos aranceles e impuestos específicos a la importación a una base uniforme ad valorem. Además, los niveles de techo y piso tarifarios se fijaron entre el 35-100 por ciento para bienes finales, en el 5-10 por ciento para insumos y bienes de capital no

producidos en la región, y del 10-30 por ciento para los de producción regional. Conjuntamente se eliminaron las exoneraciones aduaneras para la importación de bienes intermedios y de capital utilizados por las industrias centroamericanas y se sustituyó el instrumento de incentivos creado en el contexto del MCCA para inversiones regionales por una nueva ley de fomento industrial.<sup>1</sup> Como resultado de esta reforma, la protección nominal promedio, pasó de una tasa del 32 en 1982 al 27.4 por ciento en 1987 (Herrera, 1991, p. 25).

Nuevamente, la aplicación de estas medidas revivió la confrontación entre los diversos grupos sobre el tema de la desgravación arancelaria. Autores como Fuentes (1986) y Céspedes (1986) afirmaban, que los resultados obtenidos hasta el momento eran satisfactorios pero insuficientes. Así por una parte se logró una mayor eficiencia, incrementaron las exportaciones, estimularon una reasignación de los recursos hacia el sector exportador y una mayor inserción en la economía mundial. Por otra parte, se mantuvo una alta y dispersa protección en el sector industrial, eliminándose principalmente la protección que no usaban los productores por redundante y no se afectó el proteccionismo agrícola.

Desde otra perspectiva, Fuerst (1991, p. 36) argumentaba que 'no hubo una verdadera reestructuración de la economía costarricense de acuerdo a una configuración de precio y eficiencia inducida únicamente por el mecanismo de mercado. Mas bien, la modificación del régimen de aranceles e incentivos, acompañada de un régimen de *crawling peg* para prohibir (sólo parcialmente) tendencias de sobrevaluación del colon, hizo efectiva una racionalización de la protección nominal para los sectores amparados a la estrategia de ISI, pero sin eliminar la protección efectiva de una manera radical'. Doryan y Salazar (1989, p. 20) tenían otras reservas, señalando que 'en economías como la costarricense donde prevalecen condiciones de competencia imperfecta, incertidumbre y externalidades, existe el peligro de adoptar una política radical de liberalización comercial, con una disminución drástica en los aranceles, ya que esto podría conllevar a la desaparición de numerosas industrias locales y a ceder el mercado interno y las posibilidades de exportar a industrias extranjeras que contaban con niveles mas altos de tecnología, experiencia y control de mercados'.

Complementaban su argumento refiriendo a la experiencia chilena, la que consideraban tuvo un alto costo económico y social, concluyendo que para el caso de Costa Rica, la vía de la desprotección acelerada daría al traste con todo un proceso valioso de aprendizaje de la industria nacional que se dio bajo los incentivos del modelo de sustitución de importaciones.

---

<sup>1</sup> Se trato de la Ley de Incentivos a la Producción Industrial, aprobada en 1985.

También, los empresarios se oponían a más reformas arancelarias, ya que según estos, 'el nuevo arancel (se referían a la Reforma de 1986), significó una baja sustancial en las tarifas aduaneras, redujo la protección de un 75 al 80 por ciento en promedio a un 50 por ciento, lo cual ha acarreado perjuicio para algunas actividades y una revisión generalizada del régimen arancelario que reduzca aún más la tarifa externa, como se ha anunciado o convenido con el Banco Mundial (PAE II) sería inaceptable para el sector industrial' (Cámara de Industrias de Costa Rica, 1986, pp. 19-20; texto entre paréntesis agregado propio del autor).

No cabe duda que esta diversidad de posiciones, tuvo su influencia en la negociación de una nueva reforma arancelaria como parte del PAE II, ya que conjuntamente con el establecimiento de una meta arancelaria máxima del 40 por ciento y una mínima del 5 por ciento, se incluyó un programa de reconversión industrial, con el fin de elevar la competitividad de las empresas ante la mayor apertura comercial. Ya para 1990 se observan los primeros efectos de las políticas adoptadas en este segundo programa de ajuste: la tarifa arancelaria promedio se ubicó en un 19.7 por ciento en comparación al 27.4 por ciento de 1986, a la vez la dispersión tarifaria, que era en 1986 de un 24.4 por ciento llegó al 16.5 por ciento en 1990. A nivel subsectorial, la mayoría de las actividades industriales registraron disminuciones menores al promedio (Herrera, 1991). Dentro del conjunto de productos industriales afectados por la medida, sobresalen los "bienes finales" cuyo gravamen pasó de un rango del 40 al 100 por ciento en 1986 a un 40 por ciento en 1990. Por su parte a las materias primas y bienes de capital producidas en Centroamérica se les redujo el techo del 30 al 20 por ciento, sin variar el piso del 10 por ciento. Finalmente no hubo cambios para el caso de estos mismos bienes, pero producidos fuera de Centroamérica (Ver cuadro 5.6).

*Cuadro 5.6:* Desgravación Arancelaria del Periodo 1986 – 1990 por categorías (tarifas en porcentajes ad-valorem)

Categorías	Tarifas	
	1986	1990
Materias primas y bienes de capital no producidos en Centroamérica	5 – 10	5 – 10
Materias primas y bienes de capital producidos en Centroamérica	10 – 30	10 – 20
Productos terminados	40 – 100	40

*Fuente:* Elaborado con base en Herrera (1991, p. 157)

A pesar de estas medidas, Corrales y Monge (1990) insisten en que aún persistían una importante dispersión de la protección efectiva entre las distintas actividades industriales, oscilando entre el cero y 400 por ciento. Nuevamente en 1992 se profundizó en el proceso de desgravación, asumiendo el compromiso a nivel centroamericano de establecer una tarifa máxima del 20 por ciento y mínima del 10 por ciento y se eliminaron totalmente las sobretasas a las importaciones, en cumplimiento de la normativa del GATT al que Costa Rica se había adherido en 1989, quedando los aranceles como el único instrumento proteccionista.

En los siguientes años, las medidas arancelarias fueron parciales y respondieron principalmente a situaciones coyunturales de diverso tipo, tales como presiones de grupos de interés, necesidades fiscales del gobierno y nuevos calendarios centroamericanos. Por ejemplo, en 1994 se produjo una rebaja en los aranceles de materias primas y bienes de capital, pasando el piso del 10 al 5 por ciento, pero en 1995 se dio un aumento temporal (por seis meses) al 8 por ciento en las tarifas de todos los bienes importados. Finalmente en 1996, si bien no se experimentaron variaciones significativas en la protección a la industria, si se dieron modificaciones que tendieron a incrementar la protección efectiva mediante la reducción de tarifas en los insumos y bienes de capital (Jiménez, 1997, pp. 46-8).

Una síntesis cronológica 1980-1996 de todo este proceso de reforma arancelaria se presenta en el Anexo 5.4. De acuerdo a lo convenido con los industriales en 1998, la meta para el año 2000 era llegar a un rango del cero al 15 por ciento, con una significativa categoría de excepciones que podrían continuar con tarifas mayores del 21 por ciento. Son fundamentalmente productos primarios del consumo básico que constituyeron como máximo el 13 por ciento de las importaciones totales (ejemplos: frijoles, arroz, azúcar, huevos, carne de pollo, cerdo, lácteos, textiles de fibra burdas, maíz, trigo, semillas, etc.). En el Anexo 5.5 presentamos el calendario acordado del proceso de desgravación arancelaria para todo el periodo 1996-2000.

Resumiendo podemos decir que en Costa Rica se ha implementado gradualmente un proceso de reformas arancelarias en la industria. Empero, no fue un proceso lineal. El carácter un poco errático fue causado por ciertas coyunturas, presiones de grupos de interés como los industriales y acuerdos internacionales (MCCA y GATT).

### La política cambiaria

Hasta finales de la década de los setenta se mantuvo en Costa Rica una política de cambio fijo y sólo ocasionalmente se utilizó algún tipo de

manejo cambiario, como regímenes cambiarios múltiples de carácter temporal, que en oportunidades condujeron a una devaluación de la moneda, por ejemplo en 1972 en un 6.1 por ciento o bien en 1974 en un 8.8 por ciento (Banco Central de Costa Rica). Es en 1980, que en el contexto de un creciente desequilibrio externo y de las dificultades para obtener financiamiento adicional del exterior, la administración socialcristiana de Carazo devaluó la moneda, dejando inicialmente libre el tipo de cambio. Esta situación provocó fuertes movimientos especulativos y la fuga de capitales, motivados por el clima de incertidumbre del momento. Posteriormente, se estableció un régimen de tipos de cambio múltiples, creando tres mercados paralelos: un mercado oficial de 20 colones por dólar, destinado a unas pocas transacciones (por ejemplo: importación de medicinas y pagos de estudios de costarricenses en el exterior); un mercado interbancario con un tipo de cambio de 40 colones por dólar, utilizado para atender el servicio de la deuda pública externa y una lista de mercancías importadas y finalmente un mercado libre, donde se realizaban los pagos del resto de los bienes comprados en el exterior y el pago de la deuda privada externa.

Este sistema se aplicó hasta el año 1983, cuando se adoptó la unificación cambiaria y se siguió una política de cambio flexible, con ajustes periódicos de pequeña magnitud (minidevaluaciones) tomando en consideración los diferenciales de inflación y el comportamiento de las monedas de los principales socios comerciales de Costa Rica. Con esta política el tipo de cambio no se convertía en un impuesto a los exportadores ni en un subsidio a los importadores (Lizano, 1985, p. 88). También se tomaron medidas para facilitar el manejo de las divisas por parte de los exportadores, por ejemplo con la eliminación del registro de capitales del Banco Central durante la administración socialcristiana de Calderón. Esta práctica en la determinación del tipo de cambio, se ha mantenido a lo largo de las cuatro últimas administraciones, a excepción de 1992, cuando se dio una apreciación de la moneda entre marzo y junio, al pasar el tipo de cambio nominal de 136 a 126.9 colones, que en términos del ITCER (Índice del Tipo de Cambio Efectivo Real) se redujo de 102.2 a 97.1.

En relación a los objetivos de esta política, el tipo de cambio no debía ser una variable que afectara la rentabilidad relativa de las actividades de exportación e importación, pero en la práctica los resultados no se alcanzaron del todo. Si bien la devaluación nominal fue un proceso continuo, alcanzando entre 1983 y 1996 un 401.9 por ciento con un promedio anual del 12.8 por ciento de depreciación nominal, esta no fue lo

suficiente para alcanzar el equilibrio, como se refleja en el ITCER.<sup>2</sup> En este caso se observa que más bien entre 1982 y 1990 existió una apreciación real del colón y no fue sino hasta 1993 que se logró un mayor acercamiento al objetivo de esta política. A conclusiones similares llegan Méndez y Salazar (1992) Ulate (1993) y Jiménez (1997) (ver Gráficos 5.1 y 5.2).

Los resultados observados demuestran que la política cambiaria del periodo cumplió papeles disímiles, en algunos momentos como instrumento de promoción de las exportaciones (periodos de depreciación real de la moneda local), pero en otros (apreciación real) como mecanismo para contrarrestar el impacto de las rebajas arancelarias sobre el nivel de importación, dando más tiempo a las empresas orientadas a la sustitución de importaciones para organizarse con miras a operar en un mercado interno más competitivo. Todo lo anterior permite constatar que el manejo de este instrumento generalmente se hizo de forma gradual y heterodoxa, en concordancia con la modalidad del ajuste estructural (ver capítulo cuatro).

### Protección efectiva en la industria

El objetivo de la reforma arancelaria y cambiaria era lograr un sistema de protección racional, a través de una reducción en la protección efectiva, mejorando así la asignación de recursos y la competitividad de los productos costarricenses en los mercados internacionales. Sobre el impacto de esas medidas existe acuerdo en que permitieron una reducción de la protección nominal y efectiva en la industria costarricense, pero que la dispersión tarifaria continuó siendo elevada y que en algunas actividades la protección efectiva neta tendió a aumentar (ver Cuadro 5.7). Para Méndez y Salazar (1992, pp. 14-18) 'la política arancelaria redujo de manera significativa la protección nominal de las actividades internas sustitutivas de importaciones'.

---

<sup>2</sup> Debe aclararse que la devaluación nominal no es un indicador apropiado para conocer el impacto que sobre las exportaciones tiene la política cambiaria (dado el diferencial de inflaciones entre Costa Rica y sus socios). Por eso se utiliza el ITCER como medida del grado de depreciación o apreciación real de la moneda; según sus resultados, si:

ITCER > 100 ⇒ el tipo de cambio sirve de subsidio a las exportaciones

ITCER < 100 ⇒ el tipo de cambio es un impuesto a las exportaciones

**Cuadro 5.7: Estructura de la Protección Efectiva en la Industria 1984 – 1992**

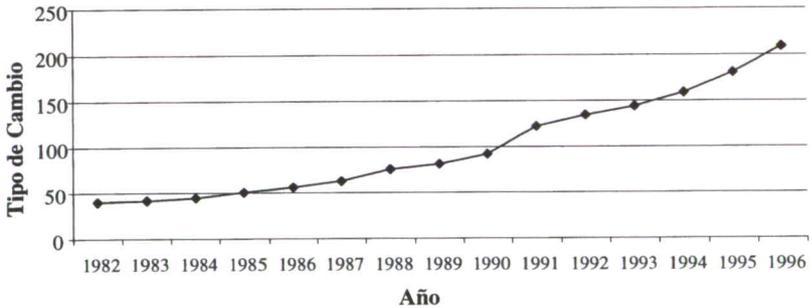
Nivel de protección efectiva (TPE Balassa)	1984		1987		1992	
	No. de empresas	%	No. de empresas	%	No. de empresas	%
Menos del 10%	5	10	5	10	6	12
De 10 – 50 %	17	34	18	36	22	44
De 51 – 100%	13	26	14	28	18	36
De 101 – 150 %	3	6	9	18	3	6
De 151 – 200%	3	6	1	2	1	2
Mas del 200%	9	18	3	6		
Número total/porcentaje	50	100	50	100	50	100

*Nota:* Los resultados corresponden a una encuesta a 50 empresas industriales seleccionadas en base a la Clasificación Industrial Internacional Uniforme CIIU

*Fuente:* Elaborado con base en Herrera (1991, p. 82, cuadro 26)

### Gráfico 5.1

**Costa Rica: Tipo de Cambio Nominal 1982 – 1996**  
(promedios anuales)



*Fuente:* Elaborado con base en el Anexo 5.6

Esta disminución se acentuó en los bienes de consumo, lo que permitió reducir la brecha entre la protección a los subsectores que elaboran esas mercancías y los productores de insumos. La tasa media global de protección nominal (TPN) pasó del 16 por ciento en 1986 al 11 por ciento en 1992, con una reducción de 18 puntos en los bienes de consumo del 33 al 15 por ciento. Los bienes de capital bajaron 5 puntos (del 15% al 10%) y la de las materias primas permaneció relativamente constante (del 8% al 9%)<sup>7</sup>.

**Grafico 5.2****Costa Rica: Índice del Tipo de Cambio Real Efectivo (ITCER) 1982 – 1996  
(promedios anuales)**

*Fuente:* Elaborado con base en la información del Anexo 5.6

La información aportada por Ulate (1989) y Monge y Lizano (1997) y reunida en el Anexo 5.7 confirma la conclusión anterior. En el caso de Ulate, utilizando la TPE de Balassa se establece que el 52 por ciento de las ramas de la industria experimentaron una disminución de la protección efectiva durante los años 1984 y 1992, en tanto que ese porcentaje fue aún mayor para Monge y Lizano, alcanzando un 65 por ciento en base a la TPE de Corden.<sup>3</sup>

Siguiendo el detalle del mencionado Anexo 5.7, que por lo general a nivel de cuatro dígitos CIU ambos estudios detectan la tendencia a reducir la protección efectiva en la industria. Sin embargo, existen en la tercera parte de las divisiones (según el estudio más completo y reciente de Monge y Lizano), importantes excepciones de aumentos en la protección concentradas en las ramas tradicionales de Alimentos, bebidas, etc. (31) y Textiles, etc. (32) y en la moderna de Productos metálicos, maquinaria, etc. (38).

En una investigación posterior, Ulate (1993) analizó el nivel de protección efectiva de la industria para los años 1987 y 1990, clasificando las empresas industriales según dos criterios: el dinamismo exportador y la penetración relativa de las importaciones<sup>4</sup>. Entre los principales resultados se estableció que en todas las categorías de productos hubo una reducción

<sup>3</sup> A nivel de 4 dígitos CIU ambos métodos coincidieron mayormente en cuanto a dirección del cambio.

<sup>4</sup> Para mayores detalles acerca de esta investigación y su metodología, consultar Ulate (1993).

de la protección efectiva. Pero que fue especialmente en los productos menos expuestos al comercio internacional donde esta reducción fue mayor, pasando la tasa de protección efectiva de un 87 al 62 por ciento. Sin embargo, esta siempre fue superior al promedio industrial, del 50 por ciento en 1990. Por el contrario, en las otras dos categorías de productos esta reducción de la protección fue menor, así, en los bienes de consumo interno con competencia de importaciones la TPE descendió de un 48 por ciento en 1987 a un 34 por ciento en 1990, en tanto que en los productos de exportación, ésta pasó de un 46 a un 34 por ciento en los mismos años.

Por su parte Méndez y Salazar (1992) demuestran que la protección nominal neta no tuvo una tendencia definida en el periodo; así entre los años 1987 y 1988 ésta aumentó debido al comportamiento alcista del tipo de cambio real de la divisa (apreciación del colón), el que reversó la política explícita de desprotección arancelaria nominal, provocando aumentos muy significativos de la protección nominal neta.<sup>5</sup> Mientras que para los años 1989 y 1990, la política cambiaria reforzó a la tarifaria, llevando más bien a una reducción relativa del proteccionismo industrial, para luego en 1991, revertirse esta tendencia por una nueva apreciación del colón.

Ante los mencionados resultados, algunos analistas de la política industrial del ajuste, tales como Jiménez, Monge y Rosales, consideran que la liberalización comercial no sólo fue demasiado gradual sino que nunca se completó. En ese sentido, Jiménez (1997, p. 48) afirma que ‘si bien el promedio de la protección efectiva de la industria se redujo, pasando del 142.1 por ciento en 1984 a un 29 por ciento en 1992, la desviación estándar de esos promedios se mantuvo muy alta alrededor del 69.4 por ciento, además del hecho de que los insumos continuaron con tarifas inferiores a las de los bienes finales, con lo cual se mantuvo una importante protección efectiva’. Monge y Rosales (1998, p. 274) comparten dicho criterio, a la vez que introducen otras limitantes de este proceso de liberalización comercial, señalando que ‘si bien se eliminaron algunas barreras no arancelarias tales como: cuotas de importación y exigencias domésticas de contenido y preparación de los productos, siguen vigentes otras, como las normas *anti dumping*, normas compensatorias, regulaciones fitosanitarias, estándares de calidad, salud animal, leyes ambientales, estándares y regulaciones industriales y de seguridad’. Además de lo señalado, debe tomarse en cuenta que durante el periodo del 1994-2000 de las dos últimas administraciones liberacionista y socialcristiana respectivamente, la liberalización comercial ha cambiado su modalidad, dando un mayor

<sup>5</sup> La protección nominal neta toma en cuenta la sobrevaluación o subvaluación de la moneda extranjera

énfasis a otro tipo de políticas, mas de carácter bilateral, especialmente a través de los Tratados de Libre Comercio.

A manera de comentario final, con el proceso de ajuste se dio un cambio en la política comercial del país, que en el caso de la industria se manifestó en una reducción relativa del proteccionismo, aunque persistió un importante dispersión tarifaria. Esta experiencia de liberalización comercial se caracterizó por su gradualidad y heterodoxia, debido principalmente a la confrontación entre diversos grupos sobre la forma en que debía aplicarse dicha política. En particular los industriales insistieron en la necesidad de que se tomaran en cuenta las características de cada actividad imprimiéndole el criterio de la selectividad y gradualidad de la política. Debido a lo anterior, los proponentes de la política concluyen que tal proceso fue demasiado lento y que no se completó, abogando por su continuidad. Por otra parte la corriente Neoestructuralista y los empresarios sostienen que esta política debería ser acompañada con otras medidas y no basarse especialmente en la desgravación.

### *5.3.2 Promoción de exportaciones*

Las primeras acciones de promoción de exportaciones se dieron en plena etapa de ISI en los años setenta, cuando se trató de promover la ampliación y diversificación de mercados para la industria, creando el Centro para la Promoción de las Exportaciones (CENPRO) y aprobando la Ley de Fomento a las Exportaciones de 1972. Esa legislación contenía el Régimen de Admisión Temporal, los Certificados de Abono Tributario (CAT) y el de Incremento de Exportaciones (CIEX).

Fue con la crisis de los años ochenta y la posterior aplicación de los programas de ajuste estructural que se dio un mayor impulso a la transformación productiva de las empresas dedicadas a la exportación de productos no tradicionales a terceros mercados. Para esto se adoptaron una serie de acciones como leyes de incentivos a las exportaciones que trataban de reorientar los recursos hacia esa actividad, compensar el sesgo anti exportador y proporcionar ayuda financiera a las empresas que se iniciaban en ese negocio. Conjuntamente con esas acciones, se trató de compensar a estas empresas de las distorsiones existentes en la economía nacional, resultado de una importante sobrevaluación cambiaria, elevados aranceles derivados del anterior modelo de sustitución de importaciones y condiciones internas adversas en los mercados financiero y laboral. Esta transformación no sólo procuraba la ampliación de la oferta exportable, sino que también buscaba motivar a las empresas para que utilizaran más intensivamente los recursos domésticos.

Al respecto, Corrales y Monge (1990), Lizano y Monge (1997) argumentaban que éste era el camino correcto para industrializarse más rápidamente y con mayor éxito, en contraposición a los modelos proteccionistas, tal como el de la ISI. Desde otra perspectiva teórica, Doryan y Salazar (1989, p. 22) proponían 'políticas públicas (política industrial) tales como estrategias tecnológicas, de mercadeo y de negociación comercial externa consistentes y complementarias con la eliminación de distorsiones en el sistema de precios, y un programa comprehensivo de reconversión industrial, para facilitar la adaptación de las industrias y empresas a las nuevas condiciones económicas'. Sin embargo, la política de promoción de exportaciones que finalmente se aplicó no adoptó en todos sus términos el punto de vista anterior, dándose un mayor énfasis al otorgamiento de incentivos, la creación de un marco institucional, a las negociaciones comerciales y la atracción de inversión extranjera directa. Como parte de este proceso, se retomaron los programas existentes, a la vez que se adoptaron nuevas acciones al respecto. Por ejemplo, en 1981 se estableció el Régimen de las Zonas Francas y en 1983 un Fondo para financiar las exportaciones industriales y agrícolas no tradicionales denominado FOPEX con recursos de organismos financieros internacionales tales como el BID, BIRF Y BLADEX.

Así mismo en 1984, la Ley de Equilibrio Financiero del Sector Público, vino a fortalecer aún más esta política exportadora, incorporando en la misma el Contrato de Exportación, para regular la aplicación de los subsidios y exenciones fiscales concedidos a las empresas exportadoras. También, se estableció el Consejo Nacional de Inversiones, con el objetivo de definir políticas en torno a la inversión, la exportación y los incentivos correspondientes. En el mismo sentido actuó la Ley de Zonas Francas (Ley 7210) del año 1990, que amplió el ámbito de acción de este régimen, incluyendo a actividades como la reparación y el mantenimiento de bienes a mercados y productos no tradicionales, además de mejorar el ordenamiento administrativo y legal.

En la década de los años noventa se dio una fuerte corriente de opinión en contra de esa política de incentivos, lo que llevó a una revisión de la misma. Como consecuencia de lo anterior, se procedió a la eliminación paulatina de los contratos de exportación, además, se obligó a las empresas amparadas al régimen de Admisión Temporal al pago del impuesto sobre la renta, del que estaban exoneradas anteriormente; asimismo se fijó el año 1999 como la fecha límite para el otorgamiento de nuevos CATs (Jiménez, 1997). Aunque, en forma compensatoria, se crearon en 1998, dos nuevos esquemas de exoneración: el régimen Devolutivo y el régimen de Perfeccionamiento Activo, además se ampliaron nuevamente los incentivos

en zonas francas (Monge y Rosales, 1998). Son tres los paquetes de incentivos que fueron aplicados dentro de la estrategia de promociones de exportaciones: incentivos a las exportaciones no tradicionales, el apoyo institucional y la atracción de inversiones extranjeras.

### Regímenes de incentivos a las exportaciones no tradicionales

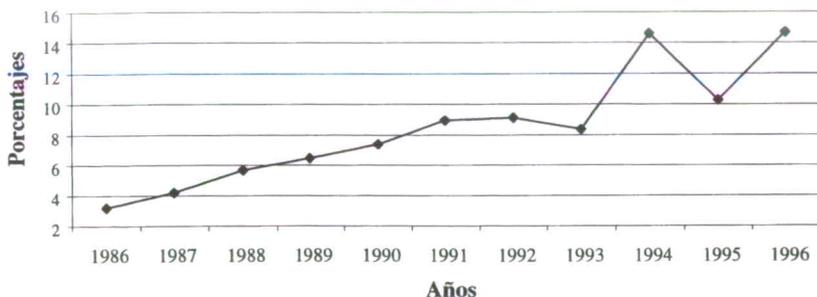
Para las exportaciones no tradicionales se crearon el conjunto de incentivos que estuvieron constituidos por el Régimen de Admisión Temporal (maquila), las Zonas Francas y el Contrato de Exportación/CAT. Las empresas podían beneficiarse de cierto(s) incentivo(s) si sus características cumplen con los requisitos establecidos por la ley. En la discusión de cada uno de los instrumentos mencionamos las condiciones específicas.

#### a. El régimen de zonas francas

Fue instaurado mediante la Ley 6695 de 1981 con la finalidad inicial de estimular la instalación de firmas en zonas marginales del país, que se dedicaran a la manipulación, procesamiento y manufactura de bienes para la exportación o reexportación y que a la vez proveyeran de empleos, divisas y transfirieran tecnologías. Para lo cual se les exoneraba del pago de impuestos municipales, a la vez que se les concedía crédito preferencial y asistencia técnica.

### Gráfico 5.3

**Costa Rica: Exportaciones de Zonas Francas respecto al Total de Exportaciones de la Economía 1986 –1996 (en porcentajes)**

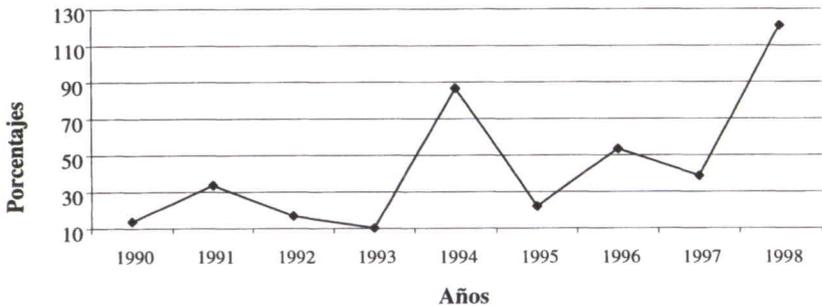


*Fuente:* Elaborado con base en la información del Cuadro 5.9.

En los años 1990 y 1994 se le introdujeron algunas reformas a este régimen, que dieron por resultado una ampliación de su concepto y de su cobertura. Así, se incluyó a actividades como la reparación y el mantenimiento de bienes, aún cuando no correspondieran a productos y mercados no tradicionales y se ampliaron los incentivos, otorgando exoneración de aranceles y de los impuestos de la renta, de las ventas, los selectivos de consumo y territorial. Nuevamente en 1998 se reformó la Ley de Zonas Francas acordando todos beneficios presentados en el Recuadro 5.8. Este régimen es el que ha tenido mayor impacto sobre la economía costarricense, convirtiéndose en el pilar del nuevo esquema de exportaciones impulsado por los cuatro gobiernos analizados.

### Gráfico 5.4

Costa Rica: Tasa de Crecimiento de las Exportaciones de Zonas Francas 1990 - 1998 (en porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con base en COMEX (1996), PROCOMER (1998), ESEUNA (1999).

Como se desprende de la información del Cuadro 5.9, las exportaciones de las zonas francas han sido muy dinámicas, creciendo entre 1990 y 1998 a una tasa promedio anual del 48.2 por ciento. Tal dinamismo ha llevado a un aumento en la participación de estas exportaciones en el total nacional de un 7.4 por ciento en 1990 a un 14.7 por ciento en 1996 (ver Gráfico 5.3). Observando el comportamiento de estas exportaciones, resulta notorio la gran irregularidad que presentan, especialmente a partir de 1993, donde coexisten tasas de crecimiento del 10 por ciento y del 86 por ciento para el año 1993 y 1994 respectivamente, y del 120.9 por ciento para 1998, que se explica por el inicio de la actividad exportadora de INTEL (ver Gráfico 5.4).

**Recuadro 5.8: Principales Incentivos de Zonas Francas**

Exoneraciones fiscales de todo arancel a materias primas e insumos, bienes de capital y maquinaria y algunos tipos de vehículos.

Exoneración del pago de impuestos a la exportación.

Exoneración al pago de impuestos al capital, de ventas, consumo, utilidades y remesas al extranjero.

Para las empresas ubicadas en zonas de mayor desarrollo relativo, el porcentaje otorgado es del 100% durante ocho años y del 50% en los siguientes cuatro; para aquellas firmas establecidas en zonas de poco desarrollo los porcentajes se mantienen por doce y seis años respectivamente.

Para empresas catalogadas como comercializadoras, los períodos son de cuatro y dos años si se ubican en lugares de relativo desarrollo y de seis y cuatro años cuando estén en zonas de mayor pobreza.

Exoneración del pago de tributos municipales.

Libre manejo de moneda extranjera.

Bonificación del 15% sobre el pago de planilla del año anterior a empresas establecidas en zonas de poco desarrollo relativo.

Asistencia de capacitación.

Tramitología simplificada.

Acceso a ciertos convenios internacionales: ICC, SGP, etc.

*Fuente:* Elaboración con base en PROCOMER (1998)

**Cuadro 5.9: Desempeño de las Zonas Francas 1990 – 1996**

Años	Exportaciones Millones US\$	Crecimiento %	Número de empresas	Empleo	Exportaciones
					Zona Franca/ Totales Costa Rica
1990	107	13.83	56	7,000	7.4
1991	143	33.64	88	11,200	8.9
1992	167	16.78	119	13,600	9.1
1993	184	10.18	127	18,500	8.4
1994	343.4	86.63	148	22,600	14.6
1995	419.3	22.10	183	25,400	10.3
1996	643.0	53.35	189	24,200	14.7

*Fuente:* Elaboración propia con base en COMEX (1996), PROCOMER (1998) y ESEUNA (1999)

Otros aspectos que reflejan la importancia de este régimen, es el crecimiento observado en el número de empresas inscritas, las que pasaron de 56 en 1990 a 206 en 1998 con una tasa de crecimiento promedio anual en el empleo del 12.5 por ciento. En términos de sectores productivos, la industria es la que posee la mayor participación de empresas y valor exportado dentro del régimen de Zonas Francas. Del total de firmas, el 24.1

por ciento son del subsector Textiles, el 12.1 por ciento de Electrónica y el 10.3 por ciento de Metalmecánica (Vargas, 1995). En cuanto a exportaciones, el 95 por ciento de las mismas son de origen manufacturero, siendo igualmente los Textiles los de más aporte, con alrededor del 45 por ciento del total del régimen.

Con relación a los mercados de destino, la mayor parte de estas exportaciones se dirigen a los Estados Unidos (cerca del 82%), y el resto se ubica en Centroamérica, Asia y la Unión Europea (PROCOMER, 1998, p. 25). En materia de inversiones, las Zonas Francas también han mostrado importantes avances, así, la suma invertida en 1998 llegó a los \$640 millones, unas cinco veces más que en 1990, siendo el 50 por ciento de este capital de origen estadounidense y un 25 por ciento procedente de Inglaterra. (PROCOMER, 1998). Igualmente incrementó fuertemente el balance comercial positivo de la Zona Franca (Cuadro 5.10).

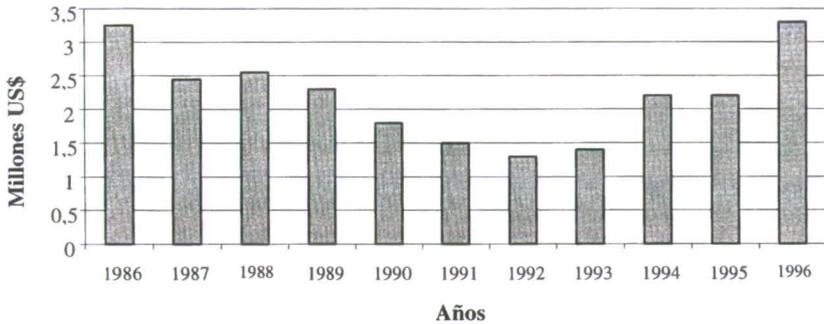
*Cuadro 5.10: El Desempeño Comercial del Régimen de Zona Franca de Exportación 1994 – 1998*

Detalle	1994	1995	1996	1997	1998
No. de empresas	149	177	189	195	206
Balanza comercial (exportación -/ importación) en US\$	- 423.375	14.966.711	116.348.715	144.984.587	445.207.199
Compras locales (en US\$)	30.727.056	32.392.236	35.199.892	50.927.012	67.541.825
Compras locales/ Exportaciones (%)	9	7	5	6	3

*Fuente:* Elaborado con base en Cordero (2000)

Entre las principales limitaciones de este régimen, está en primer lugar, la débil articulación con el resto de la economía nacional; en términos de la participación de las compras locales en el total exportado por estas empresas, se aprecia que es bastante reducida con una tendencia hacia la baja. Según se indica en el Cuadro 5.10, donde estas compras en 1994 representaron el 9 por ciento mientras que para 1998 era solamente de un 3 por ciento. La situación anterior refuerza la tesis de que la economía costarricense y en particular la industria está adquiriendo un carácter dual, donde un sector de capital extranjero de gran dinamismo (caso de las industrias de zonas francas), coexiste con un numeroso grupo de industrias nacionales de escaso potencial exportador y limitada capacidad competitiva (Cámara de Industrias de Costa Rica, 1998; Cordero, 2000).

**Gráfico 5.5**  
**Costa Rica: Exportación Promedio por Empresa**  
**en Zona Franca 1986 -1996**  
**(en millones US \$)**



*Fuente:* Elaborado con base en Cuadro 5.9

Otro aspecto restrictivo se refiere al desempeño productivo de estas empresas, ya que como se observa en el Gráfico 5.5, el coeficiente de exportaciones promedio por empresa, mostró valores decrecientes desde 1987 hasta 1992, al pasar de poco más de los tres millones de dólares a un valor cercano al millón y medio de dólares respectivamente, para luego experimentar una recuperación en los siguientes años para que en 1996 apenas alcanzara el valor de 1986.

#### b. El Régimen de admisión temporal (maquila)

Otro mecanismo para la promoción de exportaciones fue el Régimen de Admisión Temporal, que se estableció con el objetivo de propiciar la instalación de industrias intensivas en mano de obra, otorgando como principal incentivo la exoneración de aranceles. Estas empresas ingresan al país mercancías libres de impuestos para ser sometidas a procesos de reparación, reconstrucción, almacenaje o ensamblaje para posteriormente ser exportadas. De acuerdo a OIT (1997) el número de firmas incorporadas a este régimen es de alrededor de 300, casi en su totalidad industriales (99%) y mayoritariamente (70%) de textiles y confecciones (32). La composición del capital invertido en estas empresas proviene principalmente de los Estados Unidos (60%). Su aporte al empleo industrial es del 20.5 por ciento, contribuyendo con un 15 por ciento a las exportaciones industriales del país.

**Cuadro 5.11: Desempeño del Régimen de Maquila 1990 - 1997**  
(millones US\$ y porcentajes)

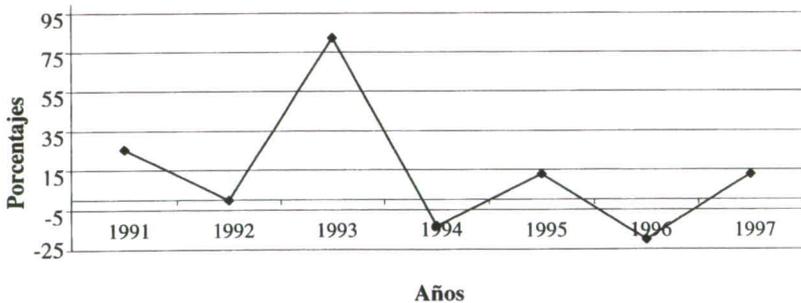
Años	Exportaciones	Tasa crecimiento de las exportaciones
1990	212.6	
1991	266.6	25.4
1992	266.1	- 0.2
1993	485.2	82.3
1994	420.8	- 13.3
1995	475.2	12.9
1996	378.8	- 20.3
1997	427.0	12.7

*Fuente:* Elaboración propia con base en CENPRO (1997), OIT (1997) y ESEUNA (1999)

Según se muestra en el Cuadro 5.11 y en el Gráfico 5.6, el comportamiento de las exportaciones de maquila en los años noventa es bastante irregular, con una tendencia al decrecimiento a partir de 1994, explicado en parte por las restricciones comerciales (cuotas) establecidas en ese momento a las exportaciones de textiles hacia los Estados Unidos, además de la aprobación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA) en 1993, que hizo más atractivo para algunas de estas empresas establecer sus operaciones en México para disfrutar así del libre acceso al mercado norteamericano (Villalobos, 1997).

**Gráfico 5.6**

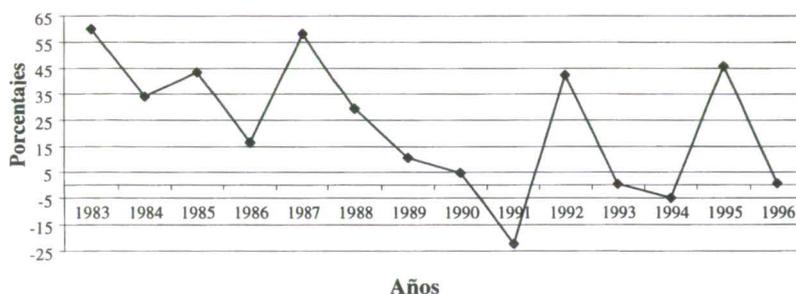
**Costa Rica: Tasa de Crecimiento de las Exportaciones de Maquila 1991-1997 (en porcentajes)**



*Fuente:* Elaborado con base en información del Cuadro 5.11

Gráfico 5.7

Costa Rica: Tasa de Crecimiento de los Certificados de Abono Tributario (CAT) 1983 – 1996 (en porcentajes)



Fuente: Elaborado con base en el Cuadro 5.12

### c. El contrato de exportación

La tercera medida para desarrollar las exportaciones no tradicionales, fue el Contrato de Exportación, que se aprobó en 1984, creado con la finalidad de administrar el conjunto de incentivos que las diversas leyes otorgaban a las empresas exportadoras, tales como: la exoneración de los impuestos de la renta, ventas, selectivo de consumo y los impuestos a las importaciones de materias primas, bienes intermedios y bienes de capital, además del Certificado de Abono Tributario (CAT). Este último instrumento, formaba parte de la Ley 5162 de Fomento a las Exportaciones de 1972 y constituye un subsidio para compensar algunas de las distorsiones existentes en la economía y estimular así las exportaciones no tradicionales a terceros mercados. Consiste en un título al portador, emitido en moneda nacional por el Banco Central de Costa Rica. Según el contrato de exportación, las mercancías con un mínimo del 35 por ciento de valor agregado podían obtener un 15 por ciento de CAT, elevándose a un 20 por ciento cuando el valor agregado superaba el 50 por ciento.

Aunque el CAT se venía otorgando desde los años setenta, fue durante el periodo del ajuste estructural cuando más empresas se acogieron a este beneficio. Así, según se observa en el Cuadro 5.12, hasta el año 1983 el monto por concepto del CAT era muy reducido, con niveles inferiores a los 10 millones de dólares, para luego incrementarse significativamente, llegando en 1997 a los 119 millones de dólares, haciéndolo crecer a una tasa promedio anual del 21.3 por ciento entre 1984 y 1997. Relacionando el comportamiento del CAT con el de las exportaciones no tradicionales

totales según aparece en el Cuadro 5.12, durante los años ochenta, se observa que el ritmo de crecimiento del incentivo superó significativamente al de las exportaciones no tradicionales, al ubicarse en niveles del 40.3 por ciento y el 12.3 por ciento respectivamente. En cambio una década después, se invirtió la relación, creciendo las exportaciones en un 14 por ciento mientras que los CATs lo hicieron en un 9.7 por ciento. Es decir que conforme transcurrió el tiempo se manifestó el efecto positivo del CAT en materia de crecimiento de las exportaciones, especialmente para los años 1989 y 1992, donde estas crecieron a niveles del 27.7 y el 24.1 por ciento (ver Cuadro 5.12).

*Cuadro 5.12: CAT y Exportaciones no Tradicionales 1983 – 1997*  
(en millones de US\$ y porcentajes)

Año	CAT		Exportaciones no tradicionales	
	Absoluto	Crecimiento (%)	Absoluto	Crecimiento (%)
1983	9.0		315.2	
1984	14.4	60.0	336.4	6.7
1985	19.3	34.0	333.4	- 0.9
1986	27.7	43.5	368.1	10.4
1987	32.3	16.6	443.0	20.3
1988	51.1	58.2	512.6	15.7
1989	66.1	29.3	654.5	27.7
1990	73.2	10.7	702.9	7.4
1991	76.7	4.8	729.6	3.8
1992	59.7	- 22.2	905.6	24.1
1993	85.0	42.4	1057.3	16.7
1994	85.4	0.4	1184.5	12.0
1995	81.1	- 5.0	1369.6	15.6
1996	118.2	45.7	1623.6	18.5
1997	119.0	0.7	1848.4	13.8

*Fuente:* Elaboración propia con base en datos de PROCOMER y el BCCR

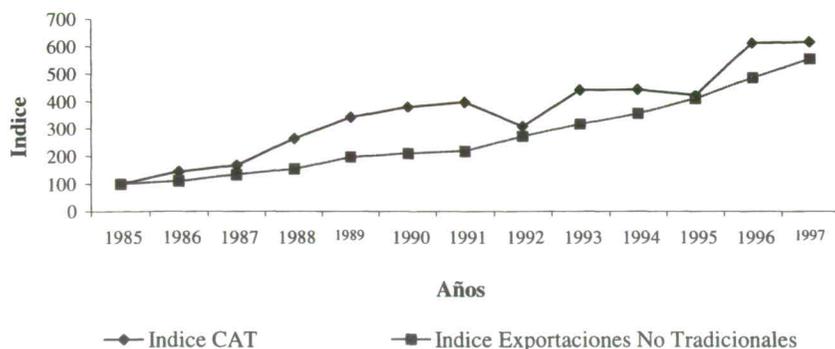
Un detalle adicional es el que aparece en el Gráfico 5.8 donde se muestra que a partir de 1992 la relación CAT - Exportaciones no tradicionales se hizo más estrecha, lo cual se reflejó en la disminución de la brecha entre ambos índices, sin embargo, llama la atención que los índices del CAT siempre están por encima de los de las exportaciones no tradicionales (exceptuando los años 1992 y 1995), esta brecha positiva durante todo el ajuste puede indicar que el comportamiento del CAT fue más dinámico que el de las exportaciones resultantes.

Una de las actividades más favorecidas con el CAT fue la industria, especialmente en los años ochenta cuando recibió el 68.6 por ciento del

monto asignado por este concepto. Posteriormente, esa participación disminuyó, siendo del 33.3 por ciento en 1994 y del 16 por ciento en 1998, a la vez que el número de industrias amparadas al CAT se redujo de 111 en 1993 a 65 en 1998. Siendo las divisiones de Textiles (32), Alimentos y bebidas (31) y Químicos (35) las que recibieron más CAT (Cámara de Industrias de Costa Rica, 1998). Durante la década de los noventa se dio un fuerte debate en el país sobre la vigencia de este incentivo, surgiendo una serie de argumentos en una u otra dirección.

**Gráfico 5.8**

**Costa Rica: Comportamiento del Índice del CAT y las Exportaciones no Tradicionales 1985 - 1997 (1985 = 100)**



*Fuente:* Elaborado con base al Cuadro 5.12

Entre las principales críticas señaladas estaban su costo fiscal, el alto grado de concentración en pocas empresas y actividades, así como su efecto distorsionador y obstaculizador del ajuste de la economía. Al respecto, para Corrales y Monge (1990) este tipo de políticas significó la posposición de un verdadero ajuste de la economía y de la industria, al no eliminar las distorsiones en los precios de los bienes, insumos, factores de la producción y servicios nacionales, por lo que recomendaban su eliminación y continuar los esfuerzos para atacar el problema en su raíz, a través de la acción de las fuerzas del mercado. Al contrario, la Cámara de Industrias de Costa Rica (1990, p. 149) ha mantenido una tesis a favor de este instrumento, señalando que 'el CAT no debe ser visto como un gasto sino como una inversión social, dado sus resultados en materia de incremento de exportaciones. Por cada colón de CAT se generan diez colones de exportaciones; se ha incrementado la diversificación productiva, la

inversión, las divisas y el empleo y se incentivó la producción al ser entregado con base al valor agregado’.

En el marco de ese debate, desde principios de la década de los noventa se inició un proceso de revisión de este instrumento y en general de los programas de incentivos a las exportaciones no tradicionales, lo que se ha expresado en el establecimiento de mayores requisitos para su otorgamiento así como de la eliminación gradual de algunos de estos, como es el caso del CAT. Tratando de precisar cuál ha sido efectivamente la contribución del CAT al desarrollo exportador del país y ante la necesidad de formular una política comercial alternativa a la que se viene aplicando, la Escuela de Economía de la Universidad Nacional (ESEUNA, 1999) realizó en el año 1999 una investigación al respecto. En este estudio se logró concluir lo siguiente: en primer lugar, que el CAT tuvo un efecto importante en la diversificación de las exportaciones del país, ya que en la composición de la oferta exportable del país, las exportaciones no tradicionales han llegado a superar a las exportaciones tradicionales. Por ejemplo en 1980 las primeras representaban el 38 por ciento de las exportaciones totales, en tanto que en 1990 ese porcentaje fue del 51 por ciento y en 1997 superó el 65 por ciento. Además, durante los años 1993-1997, la tasa de crecimiento geométrica de las exportaciones no tradicionales fue del 10.4 por ciento, mientras que las exportaciones tradicionales sólo crecieron un 3.4 por ciento (ver Gráfico 5.9).

En el mismo sentido, se demostró que el CAT contribuyó al aumento de las exportaciones no tradicionales del país y a su diversificación, estimando la elasticidad de las exportaciones no tradicionales con respecto al CAT en 0.66 (ESEUNA, 1999: 30).<sup>6</sup> Además, durante el período de estudio, los productos no tradicionales de exportación de mayor importancia se incrementaron, pasando de 11 a 14 en 1984 y 1996 respectivamente.<sup>7</sup> En tercer lugar, se estableció que hubo una reorientación en los mercados de destino de las exportaciones totales, especialmente a favor del mercado norteamericano, cuya participación pasó del 40,5 al 50 por ciento en 1998. Por el contrario Centroamérica descendió de un 31.1 por ciento en 1980 al 11.8 por ciento en 1998. Europa conservó su peso en cerca del 24.8 por ciento (Anexo 5.9). En lo que se refiere a las exportaciones no tradicionales, en los años setenta un 27 por ciento se colocaba fuera de Centro-

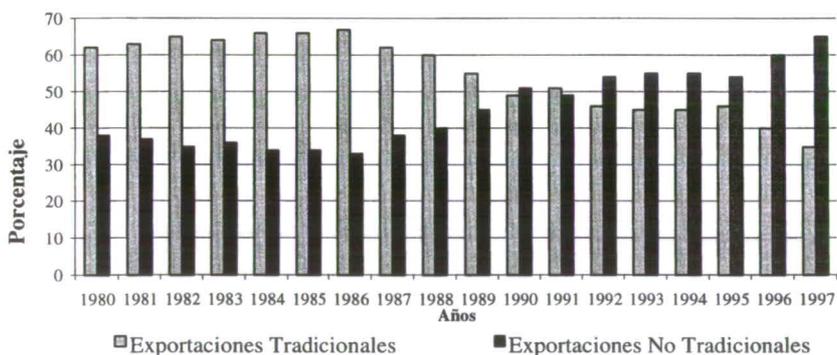
<sup>6</sup> Con base en ese coeficiente de elasticidad se estableció la distribución de las exportaciones no tradicionales debidas a este incentivo. Por ejemplo para 1997 de un total de exportaciones no tradicionales de US\$ 1848.4 millones, US\$ 1220.9 millones se originaron por el CAT (ver Anexo 5.8).

<sup>7</sup> Productos de importancia se refiere a una participación promedio relativa de más del un por ciento en el total de las exportaciones no tradicionales.

américa, tendencia que cambia en los años noventa, cuando estas exportaciones alcanzaron un 72 por ciento (ver Gráfico 5.10). Es de esta manera, que el CAT complementó las otras medidas de política comercial (ICC, negociaciones comerciales, institucionalidad y atracción de inversión extranjera directa) dirigidas a promover las exportaciones hacia terceros mercados, especialmente al mercado norteamericano.

**Gráfico 5.9**

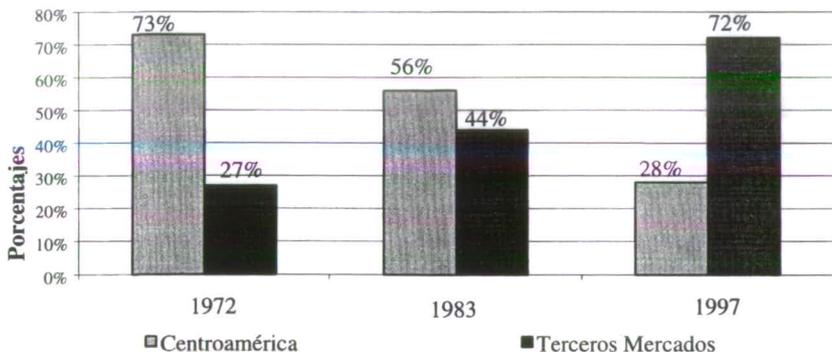
**Costa Rica: Composición de la Oferta Exportable 1980 - 1997**  
(en porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con base en información de ESEUNA (1999, p. 40)

**Gráfico 5.10**

**Costa Rica: Destino de las Exportaciones no Tradicionales 1972 - 1997**  
(en porcentajes y según mercado de destino)



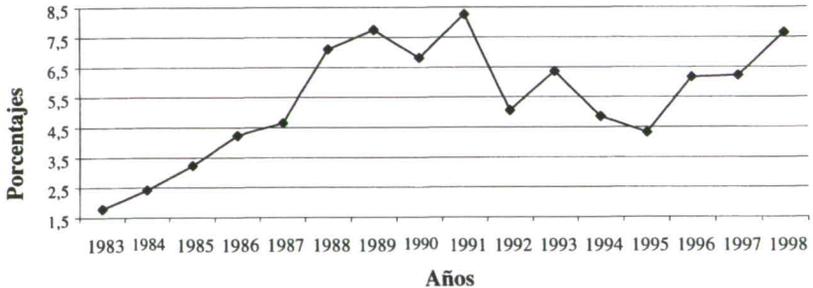
Fuente: ESEUNA (1999, p. 45)

Dentro de las debilidades del CAT encontradas por el estudio, se destacan fundamentalmente tres. La primera se refiere al débil efecto en la reestructuración del aparato productivo costarricense, especialmente en términos del bajo componente tecnológico y el tipo de bienes producidos, los cuales eran básicamente intensivos en el uso de recursos naturales y mano de obra relativamente barata. La segunda dio una gran concentración del CAT en pocas actividades y empresas; por ejemplo, en 1987, 30 firmas absorbían el 52,5 por ciento del monto de los CATs (1064,9 millones de colones), en 1994 sólo 10 exportadoras obtenían el 31,87 por ciento (4286.3 millones de colones) y para 1996, 25 firmas tenían el 35 por ciento (8608.8 millones de colones) del total de este subsidio.

Finalmente, en cuanto al costo fiscal de los CATs se señala que durante el período entre 1984 y 1997 este ha sido significativo y creciente. Así en 1984 representaban el 2.41 por ciento del gasto del gobierno central, mientras que para 1991 dicha cifra llegó al 8.26 por ciento, tendiendo a estabilizarse para los años siguientes en alrededor del 5.8 por ciento. Asimismo, en términos del servicio de la deuda interna el CAT representó el 28 por ciento en 1983 y un 40 por ciento en 1998 (ver Anexo 5.10 y Gráfico 5.11). Sobre estos resultados, se debe tener en cuenta, que si bien la utilización de este instrumento ha representado una importante presión sobre las finanzas públicas, no se debe dejar de lado el aporte del mismo al desarrollo de las exportaciones no tradicionales del país.

**Gráfico 5.11**

**Costa Rica: Peso Relativo de los Certificados de Abono Tributario en el Gasto del Gobierno Central 1983 – 1998 (en porcentajes)**



*Fuente:* Elaborado con base en el Anexo 5.10

Un resumen cronológico de los principales incentivos aplicados a las exportaciones no tradicionales durante el periodo de estudio, aparece en el Anexo 5.12, lo que demuestra que su notable expansión se explica por el conjunto (numeroso) de medidas y no por una (el CAT) en particular. No cabe duda de la relevancia y actualidad de esta discusión sobre el CAT y en general sobre la necesidad de una política industrial activa, pero el análisis al respecto debe ir más allá de la formulación y evaluación de instrumentos, avanzando hacia un debate más general sobre la estrategia de desarrollo que construya las bases de una competitividad genuina de las empresas. Los requerimientos de esa estrategia de desarrollo pueden llevar al diseño e implementación de nuevos instrumentos de política industrial, cuya validez y efectividad podrán ser confirmados más por la práctica que por la teoría (Ferguson y Ferguson, 1994).

### Apoyo institucional y negociaciones comerciales

Como parte de la política de fomento a las exportaciones se crearon una serie de instancias enfocadas a promover la inversión y las ventas al extranjero. Así, en los años ochenta, conjuntamente con las labores que venía realizando el CENPRO se estableció el Programa de Exportaciones e Inversiones de la Presidencia de la República y luego el Consejo Nacional de Inversiones con el fin de 'centralizar la definición de políticas en torno a la inversión, la exportación y la administración de incentivos correspondientes' (Herrera, 1991, p. 160). Adicionalmente se puso en funcionamiento la Ventanilla Unica de Exportaciones con el fin de centralizar los tramites relacionados con esta actividad y se fundó la Coalición de Iniciativas de Desarrollo (CINDE), institución privada que contó con el apoyo de la AID y de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (ICC), siendo su principal objetivo, apoyar a las empresas que exportaban y atraer inversiones extranjeras.

En 1986 se creó el Ministerio de Exportaciones (MINEX) y en 1996 la Promotora de Comercio Exterior (PROCOMER) que vino a centralizar las funciones que realizaban el CENPRO y el Consejo Nacional de Inversiones. Conjuntamente se impulsaron otras instituciones dirigidas a la modernización tecnológica del sector exportador, tales como, el Ministerio de Ciencia y Tecnología, el Centro de Gestión Tecnológica (CEGESTI), y el Centro de Formación de Formadores (CEFOF). Otra área dentro del ámbito institucional fue la de negociaciones internacionales, que tenía como fin, regular las relaciones de intercambio mediante la puesta en práctica de acuerdos con organismos internacionales y con socios comerciales.

**Recuadro 5.13: Apoyo Institucional al Proceso de Promoción de Exportaciones 1984 – 1994**

Periodo	Institución/Programa
1984	Programa de Exportaciones e Inversiones Consejo Nacional de Inversiones Coalición Internacional para el Desarrollo (CINDE)
1986	Ministerio de Exportaciones (MINEX), convertido en 1994 en Ministerio de Comercio Exterior Ministerio de Ciencia y Tecnología Centro de Gestión Tecnológica (CEGESTI)
1989	Adhesión al GATT
1992	Centro de Formación de Formadores (CEFOF)
1993	Tratado de Libre Comercio con México (TLC)
1996	Creación de la Promotora de Comercio Exterior (PROCOMER) producto de la fusión del CENPRO y el Consejo Nacional de Inversiones.
1995 – 2000	Periodo de negociaciones para la aprobación de un TLC con Venezuela, Colombia, Chile, Trinidad y Tobago, República Dominicana. Firma de un TLC con Canadá en el año 2000.

*Fuente:* Elaboración propia con base en Leyes, Decretos y documentos especializados

Con las negociaciones se buscaba que el intercambio comercial estuviera libre de aranceles o con tasas muy bajas que gradualmente fueran desapareciendo. Todo lo anterior era congruente con el marco creado por la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC) aprobado por los Estados Unidos a principios de la década de los ochenta, cuyo objetivo básico era expandir la inversión extranjera y nacional (principalmente en sectores no tradicionales) y aumentar las exportaciones hacia Estados Unidos.

Para 1988 Costa Rica ratificó el Acuerdo Multifibras (sobre textiles), mediante el cual se facilitó el ingreso de estos productos con algunas ventajas arancelarias a los mercados de Canadá y los EE.UU. Esta política se vio complementada con el ingreso de Costa Rica al GATT en 1989 y su posterior transformación en la OMC, con lo cual el país se comprometió a la eliminación de sobretasas a las importaciones, licencias y cualquier otra restricción cuantitativa, dejando como única barrera comercial los aranceles. Además, adquirió todos los beneficios y obligaciones que tal instancia establece y que le permiten defenderse en materia comercial cuando algún país decide imponer alguna barrera no permitida o que lesione el libre intercambio.

Como parte de este proceso se firmó en 1993, el Tratado de Libre Comercio con México, en el que se estipuló una baja al cero por ciento en aranceles en el 79 por ciento de los bienes incorporados por el tratado, así como una mayor movilidad de la Inversión Extranjera Directa. Además dieron inicio las conversaciones para la creación de lo que primero se denominó Iniciativa de las Américas y luego Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA), que es un intento por establecer una zona hemisférica de libre comercio. Conjuntamente con lo anterior, se impulsaron otras negociaciones para la liberalización comercial con países como Venezuela, Colombia, Chile, Trinidad y Tobago, República Dominicana y Canadá. Finalmente se procedió en 1993 a una revisión del Tratado General de Integración Económica Centroamérica (MCCA), con el fin de reactivar el comercio en esta región donde el 99 por ciento de los productos gozan de libre entrada.

Resulta evidente de lo analizado hasta el momento, el gran énfasis que se dio en el periodo de ajuste a la apertura comercial, donde el desarrollo de un marco institucional y de negociaciones cumplió un papel fundamental. Sin embargo, también deben señalarse varias limitaciones de este tipo de enfoque. Por una parte, se ha manifestado que en algunos casos los más beneficiados con el proceso de apertura han sido los socios comerciales (caso del TLC con México), además, los industriales consideran que el proceso no ha estado acompañado por una verdadera política de reconversión productiva, que les permitiera prepararse tecnológica y organizativamente para aprovechar la posibilidad de ingresar a nuevos mercados con condiciones más favorables.

### Programas de atracción de inversión extranjera directa (IED)

La promoción de la inversión extranjera ha sido una prioridad de las autoridades económicas del país. Sin embargo, alrededor de este tema también ha existido controversia; así con la aprobación de la Ley de Protección y Desarrollo Industrial de 1959 y del Tratado de Integración Económica Centroamericana se dio un fuerte debate sobre la política a seguir con relación al capital extranjero. En esta discusión se manifestaron dos posiciones: la de los que defendían la tesis de puertas abiertas a estas inversiones y la de los que proponían una regulación de las mismas en aspectos como áreas de inversión, repatriación de utilidades, registro de capitales, transferencia de tecnología e inversiones conjuntas con los empresarios locales. Lo actuado en esta materia durante el período de la ISI reflejó la mayor influencia de la primera tesis, al equiparar al capital extranjero con el nacional en materia de proteccionismo e incentivos

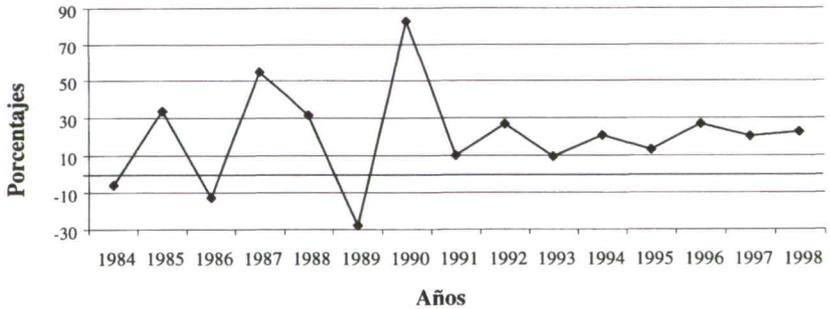
industriales. Aunque debe señalarse que siempre se mantuvo el cuestionamiento a dicha política por parte de los representantes de la segunda posición (Weisenfeld, 1969; Muñoz, 1983).

Empero, con los primeros síntomas de agotamiento del modelo de la ISI a principios de los años setenta, los gobiernos socialdemócratas de Figueres y Oduber, revivieron la vieja discusión sobre la importancia de impulsar la inversión local, la que consideraban que permitiría profundizar la lógica de dicho modelo y reactivar la economía. Para tal efecto proponían que el Estado participara directamente en el desarrollo de actividades industriales que aún no eran controladas por el capital extranjero (agroindustria, cemento, minerales y pesca, entre otras). Es de esta forma que se creó en 1972 la Corporación Costarricense de Desarrollo (CODESA) que originó lo que se dio en llamar el "Estado Empresario", iniciativa que tuvo gran vigencia durante la década de los setenta (Sojo, 1984).

En términos de la afluencia de la inversión extranjera directa al país, durante el periodo de la ISI esta fue muy dinámica, especialmente la que se dirigió hacia la actividad manufacturera, la que durante 1972 y 1979 creció a una tasa promedio anual del 57 por ciento (Muñoz, 1983).

### Gráfico 5.12

**Costa Rica: Tasa de Crecimiento de la Inversión Extranjera Directa 1984 – 1998**  
(en porcentajes)



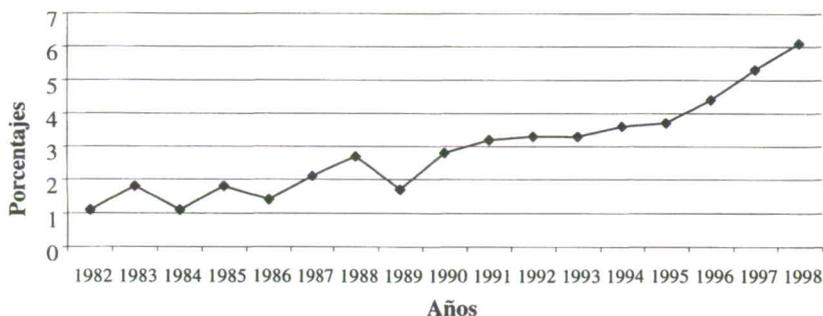
*Fuente:* Elaborado con base en el Anexo 5.11

Este comportamiento cambió en la década de los ochenta, cuando en un entorno de estancamiento económico y de convulsión política sobre todo a nivel regional, se dio una reducción de estas inversiones, experimentando en algunos años tasas de crecimiento negativas del 5.8, 12.8 y 27.8 por ciento para 1984, 1986, y 1989 respectivamente, llegando a representar un

1.7 por ciento del PIB en promedio entre 1982 y 1989 (ver Anexo 5.12 y Gráficos 5.12 y 5.13).

**Gráfico 5.13**

**Costa Rica: Inversión Extranjera Directa en Relación al PIB 1982 - 1998**  
(en porcentajes)



Fuente: Elaborado con base en el Anexo 5.11

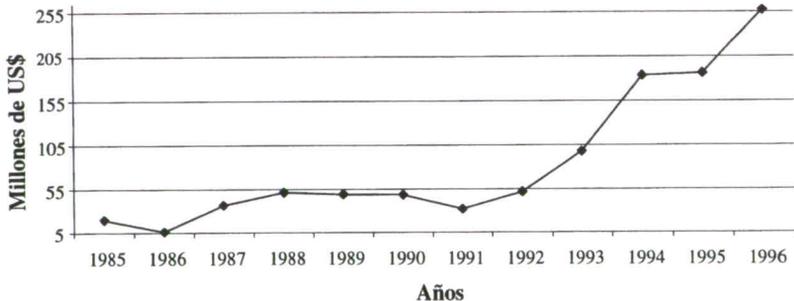
Posteriormente, en los años noventa se dio una recuperación de estas inversiones, alcanzando una tasa de crecimiento promedio anual del 25.74 por ciento y representando un 4.0 por ciento del PIB, superando notoriamente los resultados de la década anterior, en la que dichas inversiones crecieron a un 12.25 por ciento y representaron un 1.7 por ciento de la producción nacional. Durante este último periodo destaca el establecimiento de la firma INTEL en el año de 1997, con una inversión estimada en los 500 millones de dólares, alrededor 3500 empleos directos y exportaciones por un valor de 3500 millones de dólares (PROCOMER, 1998). Este comportamiento se explica en gran medida por la política adoptada durante el periodo del Ajuste, la que estuvo a cargo del CINDE, COMEX y más recientemente por PROCOMER y que consistía fundamentalmente en el otorgamiento de incentivos fiscales, establecimiento de un entorno legal e institucional apropiado para el funcionamiento empresarial y la dotación de recursos productivos para impulsar la competitividad de las empresas, a través de programas como el de zonas francas y admisión temporal.

Además en 1992, el gobierno socialcristiano de Calderón aprobó la apertura de la cuenta de capitales, eliminando las principales restricciones para la compra y venta de divisas. A esto se unió la implementación durante la administración Figueres del PLN (1994-1998) de una nueva estrategia para atraer inversiones de alta tecnología, con el objetivo de formar un corredor tecnológico (informática, sistemas de comunicación y

electrónica) que permita acceder a mayores niveles de inversión, transferencia tecnológica, empleos de mejor remuneración y mayor disponibilidad de divisas. Esta estrategia, conservó algunos de los regímenes de incentivos ya comentados e incorporó nuevos estímulos tales como trato preferencial en materia de tarifas de energía y puertos, exoneraciones fiscales y aporte de recursos humanos con alta formación académica, además de la aplicación de políticas específicas tendientes a eliminar distorsiones y racionalizar la tramitología, entre otros (COMEX, 1997). De la misma manera que durante la ISI, en los años noventa la inversión extranjera directa en la industria fue muy importante, pasando de 20.2 millones de dólares en 1985 a 257.4 millones de dólares en 1996, creciendo a una tasa promedio anual del 62.3 por ciento y alcanzando una participación promedio dentro de la IED total de un 65 por ciento (ver Gráfico 5.14 y Cuadro 5.14). De acuerdo con información de COMEX (1996), durante estos años, fueron las divisiones de textiles (32) y productos metálicos y equipo (38) las que recibieron la mayor parte de ese capital, el que provenía principalmente de los Estados Unidos (alrededor del 70 por ciento).

**Gráfico 5.14**

**Costa Rica: Inversión Extranjera Directa en la Industria 1985 – 1996**  
(en millones de US\$)



*Fuente:* Elaborado con base en el Cuadro 5.14

A manera de síntesis de lo analizado hasta el momento se puede afirmar que en relación a los resultados de estos programas de promoción de las exportaciones y a su continuidad, existen posiciones discrepantes. De acuerdo a la corriente ortodoxa, un resultado evidente de estos programas fue el gran dinamismo experimentado por las exportaciones no tradicionales del país y en particular las de origen industrial. Al respecto Lizano y

Monge (1997: 20), sostienen que esos programas contribuyeron al crecimiento de la producción en el 79 por ciento de las actividades manufactureras del país, con tasas anuales entre el 0.5 y el 20.7 por ciento, y al gran auge de las exportaciones de casi todas las ramas industriales. A pesar de estos resultados, consideran que dichos programas no deben continuar, dado que fueron una opción "*second best*", que más bien provocó la posposición de un verdadero ajuste de la economía y de la industria, al no eliminar las distorsiones en los precios de los bienes, insumos, factores de la producción y servicios nacionales.

*Cuadro 5.14: Inversión Extranjera Directa en la Industria 1985 – 1996 (millones de US\$)*

Año	IED en la economía	IED en la industria	IED ind/IED econ.
1985	69.4	20.2	29.1
1986	60.5	6.0	9.9
1987	93.6	36.9	39.4
1988	123.1	51.4	41.7
1989	88.9	49.5	55.7
1990	162.4	48.8	30.0
1991	178.4	32.0	17.9
1992	226.0	51.9	22.9
1993	246.7	98.3	39.8
1994	313.5	183.7	58.6
1995	350.0	186.3	53.2
1996	396.7	257.4	64.9

*Fuente:* Elaboración propia con base en COMEX (1996)

En este caso lo que procede es atacar el problema en su raíz, a través de la acción de las fuerzas del mercado (Corrales y Monge, 1990). Una tesis similar es la de Jiménez (1997, p. 53), quien se pronuncia por no insistir en este tipo de programas, dada la insostenibilidad del costo fiscal de los incentivos a las exportaciones no tradicionales y propone atacar el sesgo antiexportador que en su opinión todavía se mantiene en la política arancelaria, así como crear un ambiente nacional adecuado y competitivo al sector productivo; es decir que deben eliminarse las distorsiones existentes y no fomentar su compensación.

Por su parte los Neoestructuralistas, de acuerdo con su planteamiento teórico, siguen insistiendo en la necesidad de acciones más definidas y congruentes por parte del Estado Costarricense para lograr una efectiva reconversión de la planta industrial. Desde su perspectiva, el ajuste en la economía y la industria ha consistido en esquemas de fomento de las

exportaciones cuyo propósito ha sido la compensación de las distorsiones existentes a través del otorgamiento de subsidios no pasando de la etapa fácil de la promoción de exportaciones. En ese sentido proponen otro tipo de acciones encaminadas al desarrollo de una competitividad sostenida del sector, principalmente a través de incentivos para el cambio tecnológico y la modernización productiva (Alonso, 1996).

En resumen, los programas de promoción de exportaciones no correspondieron exactamente a los objetivos de un ajuste de corte neoliberal y si bien las medidas aplicadas contribuyeron a dinamizar las exportaciones (no tradicionales), no se puede asegurar que hubo gran avance en materia de reestructuración productiva (en términos de un mayor peso de actividades intensivas en tecnología por ejemplo), por lo que lo actuado respondió más bien a una política de promoción fácil de exportaciones. Como demostraremos mas luego, lo actuado no correspondía exactamente a una estrategia de transformación productiva tal como fue expuesta en el capítulo dos con base en CEPAL (1990). Por lo tanto se podría evidenciar la necesidad de adoptar acciones deliberadas por parte del Estado para el fomento y desarrollo productivo (incentivos específicos), que deben ser parte de una estrategia de desarrollo competitivo. Esta tarea está pendiente en Costa Rica y su formulación incluye tanto la definición de sectores y actividades productivas estratégicas como el diseño de una política industrial activa. A esto último nos referiremos en el capítulo seis de esta tesis.

### *5.3.3 La política de innovación y reconversión industrial*

Una tercer área de la Política Industrial del Ajuste fue la de innovación y reconversión productiva, como parte de una nueva forma de hacer política sectorial, ya no encaminada a estimular y proteger a la industria para aumentar el tejido industrial sino a perfeccionar el funcionamiento de las empresas existentes para que pudieran competir tanto en el mercado local como en el internacional (Peres, 1997; Ramos, 1997).

Esta política era concebida de manera diferente por cada una de las principales corrientes económicas del país. Por una parte, para la corriente Neoliberal, la reconversión industrial era necesaria para aumentar la productividad y poner al sector manufacturero en mejores condiciones de competir, tanto en el mercado local frente a los bienes importados, como en los mercados internacionales con bienes de otros países. Esta tarea era principalmente de los empresarios, quienes 'debían asumir el reto de penetrar nuevos mercados fuera del MCCA, para aumentar el volumen de producción, acentuar la especialización y lograr economías de escala;

incorporar nuevas tecnologías en el proceso de producción, a fin de controlar los costos unitarios; adoptar nuevas tecnologías para modernizar la administración (finanzas, mercadeo, producción) de las empresas, capacitar recursos humanos en forma sistemática y asegurar una capitalización creciente de las empresas, no sólo para disminuir las cargas financieras, sino también para poder tomar riesgos adicionales' (Lizano, 1988, pp. 112-13). A la vez proponían que la acción del Estado estuviera dirigida a garantizar un mejor funcionamiento del mercado nacional, tanto de los factores de la producción como de los bienes (*getting prices right*); y asegurar que la rentabilidad de las actividades y empresas dedicadas a la exportación fuera mas elevada que la de aquellas otras dedicadas a producir para el mercado local y centroamericano. Es decir, el diseño e implementación de la reconversión de las empresas era función exclusiva del sector privado, mientras que la función del Estado era la de facilitar dicho proceso.

Una posición diferente era la de Doryan y Salazar (1989) para quienes el desarrollo de la competitividad de las empresas industriales era una tarea compartida y concertada entre el Estado y el sector privado. Para estos el gobierno debía jugar un papel más activo para diseñar e incentivar la generación de ventajas comparativas dinámicas, mediante una política industrial sectorial que garantizara un ajuste gradual del sector, a través del 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, la intermediación financiera para apoyar las necesidades del desarrollo industrial, eliminación de trámites excesivos y de legislación obsoleta, el establecimiento de una mayor coordinación interinstitucional, entre otras cosas. Los programas llevados a cabo durante las administraciones socialdemócratas de Arias (1986-1990) y Figueres Olsen (1994-1998) se acercaron más al planteamiento de Doryan y Salazar, mientras que el formulado por la administración socialcristiana de Calderón (1990-1994) fue más de corte Neoliberal (ver Recuadro 5.15).

A continuación analizamos los tres programas de reconversión industrial implementados entre los años 1989 y 1996.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> La operación de la empresa INTEL en Costa Rica fue vista como la culminación exitosa de la estrategia aperturista y como el inicio de un proceso de reestructuración productiva del sector industrial acompañada de la afluencia de nuevas inversiones extranjeras de ese tipo y de posibles encadenamientos locales con dichas compañías. Sin embargo, existe una razonable duda sobre los verdaderos alcances de esta estrategia de atracción de inversiones en ausencia de una efectiva política de reconversión productiva que prepare a las empresas locales para aprovechar tal presencia en el país.

## Programa de reconversión industrial PRI.

Este fue el primer programa de reconversión industrial que se implementó en el país y fue auspiciado por la administración socialdemócrata de Arias Sánchez (1986-1990), que defendía la tesis de que era necesario volver a una política industrial activa en Costa Rica. Afirmando que la economía costarricense se encontraba en un momento de transición hacia un nuevo modelo de desarrollo con énfasis exportador y esto suponía un importante cambio en las condiciones en las que venía operando el sector industrial. Por lo tanto, era necesario formular en forma concertada con los sectores empresarial y laboral una estrategia de transformación económica e institucional de esta actividad (MEIC, 1989). Fue así como este gobierno incluyó dentro de la negociación del PAE II un programa de Reconversión Industrial conocido como el PRI, que entró en funciones en 1989. Esta iniciativa se dio en un contexto muy diferente al del período de la ISI, ya que como se demostró en el capítulo cuatro, los mayores esfuerzos en materia de política económica estaban dirigidos a la estabilización macroeconómica y no tanto a la transformación productiva. El objetivo de este programa era lograr que ante el nuevo modelo de desarrollo aperturista, el sector se adaptara a los cambios tecnológicos, los procesos productivos modernos y a las variaciones en los precios relativos de los insumos.

El PRI contemplaba la transformación del entorno político y macroeconómico, así como del desempeño de las propias empresas a través de la introducción de nuevos productos, reorganización de la estructura de la producción, adopción de nuevos procesos y formas de organización y del readiestramiento de la fuerza laboral (MEIC, 1989). De acuerdo a este programa, la transformación del sector industrial debía ser un proceso gradual, con simultaneidad en las medidas estatales de apoyo y con selectividad de las ramas directamente partícipes de la reconversión. Además, incluía una serie de estrategias en materia de tecnología, mercadeo, negociaciones internacionales y la apertura de una agencia de reconversión industrial que fue ubicada en la Corporación Costarricense de Desarrollo (CODESA). El Estado debía crear las condiciones que facilitarían 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. Para esto, debían diseñarse nuevos instrumentos de política económica, que contribuyeran a la modernización del sector industrial, a la incorporación de externalidades y a enfrentar con mayor eficiencia la competencia internacional, más allá del Mercado Común Centroamericano.

**Recuadro 5.15: Principales Medidas de Innovación y Reconversión Industrial 1982 –1996**

Gobierno	Medida	Detalle
Monge Alvarez (1982-1986)	Ley de Incentivos a la Producción Industrial (1985)	Sustituyó el Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial y se aplica preferentemente a las industrias manufactureras generadoras netas de divisas y con un alto contenido nacional. Tienen prioridad las materias primas básicas, bienes de capital y productos agroindustriales.
Arias Sánchez (1986-1990)	Programa BID-CONICIT-CONARE (1988)	Con el propósito de ampliar y fortalecer las instituciones del sistema de ciencia y tecnología, particularmente los centros de investigación universitarios.
	Programa de Reconversión Industrial (PRI)(1989)	Su propósito era contribuir a adaptar y ajustar la industria a los cambios tecnológicos, a los procesos productivos modernos y a las variaciones en los precios relativos de los insumos.
	Creación del Ministerio de Ciencia y Tecnología (MICYT) y de la Ley de Promoción del Desarrollo Científico y Tecnológico (1990)	Promueve la investigación, la formación de recursos humanos y el desarrollo tecnológico del país
	Centro de Gestión Tecnológica e Informática Industrial (CEGESTI)	Se crea para generar una capacidad interna de gestión tecnológica e informática industrial en empresas costarricenses.
Calderón Fournier (1990-1994)	Programa de Modernización Agroindustrial (PROMAI) (1992)	Para promover y apoyar la transformación de los sectores productivos con el objeto de que alcancen niveles de eficiencia que les permita competir con éxito en el país y en los mercados internacionales.
	Centro de Formación de Formadores (CEFOF) (1992)	Tiene como objetivo capacitar con tecnología japonesa a recursos humanos para la industria.

Gobierno	Medida	Detalle
Figueres Olsen (1994-1998)	Programa de Modernización Industrial (PMI) (1994)	Se propone transformar el sector manufacturero para que logre aumentar la eficiencia, la productividad y calidad de manera que sus productos puedan competir exitosamente en el mercado internacional y en el doméstico frente a productos sucedáneos importados, facilitando así el proceso de ajuste del sector a las nuevas condiciones de la economía internacional
	Centro de Incubación de Empresas (1994)	Funciona en el Instituto Tecnológico de Costa Rica y su misión es brindar asesoría e infraestructura para iniciar empresas de base tecnológica.
	Se establece el Sistema Nacional de la Calidad e INTECO como el ente nacional de la normalización. (1994)	
	Programa de atracción de inversiones extranjeras de alta tecnología (1997)	Su objetivo es formar un corredor tecnológico (informática, sistemas de comunicación y electrónica) que permita tener acceso a mayores niveles de inversión, transferencia tecnológica, empleos de mejor remuneración y mayor disponibilidad de divisas.

*Fuente:* Elaboración propia con base en los planes y políticas de los gobiernos del periodo

Se trataba entonces de un Estado Promotor, con una participación activa dentro del proceso de reconversión, realizando funciones en favor de la competitividad a nivel de sector, rama y subrama, así como estableciendo proyectos específicos.

En cuanto a la política industrial, esta no debía basarse en prácticas proteccionistas tales como subsidios directos, sino más bien, impulsar la “democracia económica”, promover mercados eficientes al brindar reglas de juego claras y regulaciones definidas (MEIC, 1989, p. 12). Por su parte, el sector empresarial debía implementar las acciones de reconversión a lo interno de las firmas, aprovechando las ventajas que los programas de modernización acarrearían y aportando su propio interés en transformarse endógenamente en las áreas requeridas de forma particular, ya fuese tecnología, capacitación u otra.

El programa contaba con tres niveles de acción: el primero, encargado de emitir las Directrices de Política en términos de objetivos generales de política industrial, de evaluación y seguimiento de la estrategia. El segundo nivel, consistía en los Planes de Acción Subsectoriales, que contemplaban gradualidad en los procesos de transformación productiva, simultaneidad en las medidas estatales de apoyo, creación de estrategias en materia de tecnología, mercadeo y negociaciones internacionales y el tercer nivel era el de las Empresas Proyecto, que se relacionaba directamente con las unidades productivas, a través de los Núcleos de Gestión Tecnológica y los Comités Empresariales Sectoriales (CES), constituidos por representantes de las empresas y cámaras del sector, autoridades económicas y especialistas en aspectos técnicos de la industria.

Para la coordinación e integración de las diferentes áreas del programa existían una serie de instancias, tales como: La Comisión Consultiva Nacional de Reversión Industrial (COPRI), el Consejo de Administración de CODESA, la Secretaría Técnica del PRIC, los Comités Empresariales Subsectoriales (CES), la Comisión de Directores de CES, el Apoyo Técnico Permanente (ATP), el Centro de Gestión Tecnológica e Información Industrial y el Instituto de Normas Técnicas de Costa Rica (INTECO). Con el fin de ejecutar este programa, se creó la Agencia de Reversión Industrial, que tenía a cargo las funciones de fortalecer los mecanismos de comunicación, coordinación y concertación para la definición de políticas. La idea era fomentar el avance tecnológico nacional identificar e incorporar externalidades en el sector industrial costarricense, contribuir a mejorar la calidad de los productos nacionales orientados al mercado local e internacional e integrar las distintas partes del sector industrial costarricense. A nivel micro se promovía la ejecución de proyectos complejos de desarrollo industrial, mejorar la gestión administrativa, estratégica y financiera de las empresas, así como el desarrollo del mercado accionario y finalmente promover mecanismos distributivos y de participación laboral que permitan una mejor relación patrono-trabajador (MEIC, 1989). Adicionalmente, el Ministerio de Exportaciones (MINEX) tenía a cargo la administración de los incentivos y negociaciones internacionales; el Ministerio de Ciencia y Tecnología (MICYT) era el responsable del área tecnológica; el Sistema Bancario Estatal del financiamiento y otras instituciones privadas como el CINDE y CADEXCO servían de soporte y enlace entre el sector público y privado.

De acuerdo a lo expuesto, el énfasis de este programa era más en los niveles meso y micro. Así, por una parte, la propuesta se centró en acciones de tipo institucional y, dentro de este aspecto, en aquellas de desarrollo tecnológico y de calidad. Por otra, para el desarrollo microeconómico, la

medida más importante fue la constitución de los CES, instancia básica para realizar diagnósticos de las empresas y proponer soluciones a sus problemas. A pesar de que el PRI contó con un importante apoyo del sector privado (Cámara de Industrias de Costa Rica, 1989), lo mismo que de organismos internacionales como el PNUD y la ONUDI, tuvo una vida muy corta, pues en 1990 fue rechazado por el nuevo gobierno socialcristiano de Calderón Fournier que prácticamente lo desmanteló.

### Programa de Modernización Agroindustrial e Industrial (PROMAI)<sup>9</sup>

La administración Calderón Fournier (1990-1994) tenía una concepción muy diferente de lo que debía ser la política industrial. En su equipo económico predominaban las tesis económicas neoliberales y las críticas al proteccionismo industrial que caracterizó a la política industrial del período de la ISI. De acuerdo a esta perspectiva, el Estado debía tener un papel menos activo, realizando una acción propiciatoria de una economía menos regulada, con menos áreas de intervención y trasladando mayores actividades al sector privado. Además, consideraban que la competitividad debía ser un resultado natural de esa nueva forma de manejar la economía y para tal efecto, eran las empresas las que debían tomar las decisiones necesarias para aprovechar las nuevas condiciones bajo las que operaba la economía (mejoras en la infraestructura, mayor información de mercados, reducción de trámites, etc). Como resultado, la competitividad sería genuina pues no dependería de acciones deliberadas por parte del Estado sino de la eficiencia de las propias empresas. En materia de política productiva proponían la modernización (reconversión) en todos los sectores y no sólo de la industria, a la vez que atribuían la principal responsabilidad de este proceso a los empresarios, en tanto que la función del Estado era la de servir de facilitador y/o canalizador de la inversión privada, definiendo políticas claras e impulsar planes y programas de apoyo y promoción de la reconversión de los sectores productivos (Fajardo, 1991).<sup>10</sup>

En consecuencia, una de las primeras decisiones de esa administración fue abandonar la política industrial del gobierno anterior, adoptando otro enfoque, más cercano a una política industrial de apoyo, similar al planteamiento que defendía el Banco Mundial. Fue así como en 1991 formularon

---

<sup>9</sup> Este programa aparece en La Gaceta # 146 (1992), Programa de Modernización Agroindustrial PROMAI, Imprenta Nacional, San José, Costa Rica.

<sup>10</sup> El mismo Ministro de Economía de ese momento, postulaba que la reconversión debía verse a nivel de todos los sectores y no únicamente de la industria, por lo que no había necesidad de planes sectoriales. Para un mayor detalle se recomienda consultar Fajardo (1991).

el Programa de Modernización Agroindustrial e Industrial (PROMAI), que tenía como objetivo 'promover y apoyar la transformación de dichos sectores con el objeto de que estos alcancen los niveles de efectividad tales que les permita competir con éxito en el país y en los mercados internacionales, mediante la acción del Estado, de carácter complementaria, no sustitutiva de la iniciativa privada...' (La Gaceta #146, 1992, p. 16).

Desde esta perspectiva, se evitó crear una estructura institucional específica para el programa, tal como la del gobierno anterior, asignando la responsabilidad del mismo al Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC). Tampoco se establecieron directrices por rama o tipo de empresa, enfocando las acciones hacia el mejoramiento de las condiciones de funcionamiento de las empresas en general. Entre las principales áreas de acción del PROMAI estaban:

- Los Sistemas de Inteligencia e Información de Mercado que incluían la disposición de información actualizada para el empresario en materia de producción exportable, precios de diversos bienes y materias primas, requisitos legales, etc.
- El Sistema de Desarrollo de los Recursos Humanos, en áreas como producción, calidad y eficiencia, a través de los programas de educación secundaria, técnica y académica. También estimulando carreras universitarias, especialmente de ingeniería, y promoviendo a través del INA, la capacitación directa de la mano de obra ya incorporada en el mercado laboral.
- La Investigación y Desarrollo Tecnológico, cuyo eje era la promoción de la innovación tecnológica en los centros universitarios, las mismas empresas y otros institutos de investigación y
- La Gestión de Calidad, Normalización y Metrología, para impulsar a las empresas hacia formas propias de gestión de calidad bajo estándares internacionales.

En resumen, este programa evidenció la fuerte presencia en la administración socialcristiana de Calderón de la influencia de las tesis económicas Neoliberales, que atribuían a la apertura comercial el papel principal en la modernización de las empresas, por lo que otras iniciativas contaron con un espacio político y financiero muy reducido. De igual manera, la más reciente administración socialcristiana de Rodríguez Echeverría del PUSC (1998-2002) no ha priorizado los lineamientos de una política económica para la modernización industrial, sino que se ha dedicado principalmente a la estabilización de los principales agregados macroeconómicos, lo mismo que a la atracción de la inversión extranjera y a las negociaciones comerciales. De ahí que durante estas administraciones se haya avanzado

muy lentamente en materia de transformación y modernización tecnológica del sector industrial.

### Programa de Modernización Industrial (PMI)<sup>11</sup>

Con la administración socialdemócrata de Figueres Olsen (1994-1998) se volvió a diseñar Política Industrial en Costa Rica, dado que esta consideraba que el gobierno anterior había abandonado los servicios de apoyo institucional al sector productivo y adoptado una apertura comercial unilateral. Se trataba de una nueva concepción de política sectorial que no se basaba en el proteccionismo arancelario, el crédito subsidiado y los incentivos directos (MEIC, 1994). Según este enfoque alternativo, el Estado debía propiciar una inserción inteligente de la industria nacional al mercado internacional, a través de una reconversión tecnológica, alianzas estratégicas y penetración de nuevos mercados. Fue a partir de este planteamiento que se formuló el Programa de Modernización Industrial (PMI), que de acuerdo a sus proponentes consistía en un 'proceso de adaptación y ajuste de la industria a los cambios tecnológicos, a los nuevos procesos de producción, a las formas de organización y dirección y a las condiciones cambiantes de los mercados con el propósito de competir eficientemente, tanto local como internacionalmente' (MEIC, 1994, p. 29). Para tal efecto, el programa cumplía la función de apoyar la transformación del sector manufacturero en materia de eficiencia, productividad y calidad, de manera que sus productos pudieran competir exitosamente en el mercado internacional y en el doméstico frente a productos sucedáneos importados, facilitando así el proceso de ajuste del sector a las nuevas condiciones de la economía internacional. Con esta iniciativa se buscaba modernizar las industrias existentes, consolidar las nuevas empresas y ramas, lo mismo que fomentar una mayor articulación de éstas, mediante el establecimiento de cadenas productivas.

Dentro de las principales áreas del PMI estaban: el desarrollo de la competitividad industrial, el desarrollo sostenible, la promoción e impulso de la pequeña y mediana industria (PYMES), el fomento de la integración regional (MCCA) y la promoción de mercados competitivos. Al igual que en el PRI, se concebía la reconversión industrial como una responsabilidad compartida entre el Estado y los Empresarios, con la diferencia de que se precisaban mejor las áreas de acción de cada uno. El Estado era concebido como un ente promotor y creador de mejores condiciones económicas,

---

<sup>11</sup> El detalle completo de este programa aparece en Ministerio de Economía, Industria y Comercio - MEIC (1994). Una Estrategia de Política Industrial de Costa Rica: una visión de largo plazo. San José, Costa Rica.

jurídicas e institucionales, apoyando a la vez proyectos específicos para ramas, subramas o empresas industriales. Debía facilitar la toma de decisiones y velar para que la información y las señales en el mercado no discriminaran contra el consumidor y también debía promover la distribución de la riqueza, promover la concertación de la política de reconversión y la consecuente incorporación del sector privado al proceso de modernización (MEIC, 1994). Por su parte, el sector privado debía llevar a cabo una reforma microeconómica en la industria, para elevar la productividad de las empresas. Para tal efecto, era necesario la transformación y modernización productiva así como la reconversión tecnológica, fomentando por ejemplo actividades intensivas en investigación y desarrollo. Además, debía mejorarse el funcionamiento de los mercados, poniendo atención en aspectos tales como las barreras de entrada/salida, las economías a escala, la legislación en materia de incentivos, la protección comercial al consumidor y la desregulación económica.

La organización institucional del PMI estaba constituida por el Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC), como órgano rector y tres entes básicos de coordinación y apoyo, a saber, el Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible, el Consejo Nacional de Competitividad y el Sistema de Concertación para la Ejecución de la Política Industrial. De la misma forma que en los programas anteriores, el PMI no contó con el suficiente apoyo tanto por parte del propio equipo económico del gobierno de Figueres como de las cámaras y representantes del sector privado, quienes consideraban que estas iniciativas no daban suficiente atención a la transformación productiva del sector, en especial a nivel de políticas microeconómicas, lo que hizo que tuvieran poco interés en los mismos. Además, desde el punto de vista de los empresarios, al gobierno le correspondía un papel diferente al que había jugado en épocas anteriores y al respecto señalaban que el gobierno no debía organizar al sector industrial, ni imponerle soluciones complejas basadas en planes excesivamente ambiciosos, pero lo que sí debe hacer es mantener una adecuada estabilidad y solvencia macroeconómicas, corrigiendo acciones estatales que afectan la competitividad, y promoviendo las inversiones productivas de acuerdo con esquemas similares a los que operan a nivel mundial (Cámara de Industrias de Costa Rica, 1998).

En términos generales ninguno de estos tres programas de reconversión industrial logró implementarse en forma completa, siendo en este campo donde la política industrial del ajuste mostró mayores debilidades y grandes discontinuidades políticas según el gobierno del turno. Entre los principales factores que explican lo anterior destacan los siguientes: falta de espacio político para su implementación, de esto dio cuenta el predominio de los

programas de estabilización económica sobre los de reactivación productiva. La inexistencia de un adecuado sistema institucional que coordinara adecuadamente la definición y ejecución de las mismas políticas y el fracaso de los mecanismos creados para concertar dichos programas con el sector privado, lo que definitivamente los debilitó.

#### **5.4 Política industrial y desempeño del sector industrial: 1986 - 1996**

El objetivo general que perseguía la política industrial del ajuste era que este sector volviera a crecer, pero sobre bases distintas a las de la ISI. Esto significaba inducir la reestructuración de la planta industrial, fortaleciendo las actividades que eran competitivas y abandonando aquellas que no lo fueran. Como consecuencia de la estrategia implementada, las empresas experimentaron en mayor o menor grado una reducción en el nivel de protección nominal y efectiva, lo mismo que dejaron de contar con la sobrevaluación del colón que actuaba como un subsidio sobre sus importaciones. Pero a la vez, se vieron apoyadas con un conjunto de incentivos y medidas de política comercial, aunque en menor medida por acciones de reconversión productiva y de fomento a la productividad de las empresas. En este sentido, se trató más bien de una política de promoción fácil de exportaciones. Es teniendo en cuenta lo anterior que interesa analizar a continuación, cuál fue el desempeño estructural y comercial del sector durante el período del estudio.

##### *5.4.1 La industria en la economía: 1986 - 1996*

Durante estos años, se dio una recuperación del producto del sector y de esto da cuenta la información del Cuadro 5.16. En primer lugar, la producción industrial creció a una tasa promedio anual del 6.1 por ciento, mientras que la economía lo hizo a un 3.4 por ciento y la participación del producto industrial dentro del PIB creció del 16.2 al 21.3 por ciento. Además el número de empresas industriales se mantuvo en alrededor de 4.800. En segundo lugar, aumentó el empleo industrial, presentando una tasa de crecimiento promedio anual del 3.9 por ciento, porcentaje similar al de la economía, a la vez que aumentó ligeramente su participación en la PEA. El salario real industrial (remuneraciones/empleo) creció un 2 por ciento promedio anual.

En materia de productividad no hubo gran avance, ya que si bien la productividad laboral creció en un 2.2 por ciento, el aporte total de los

factores (PTF) fue negativo en un 0.2 por ciento, mientras que en relación a la economía éste fue positivo, con un valor de 0.29 por ciento (Cordero, 2000). En tercer lugar, fue en el área comercial donde el sector obtuvo los mejores resultados, la tendencia fue al crecimiento tanto de las exportaciones como de las importaciones, pero en mayor medida de las primeras, que lo hicieron en un 14.3 por ciento y aportaron en promedio el 39.3 por ciento de las exportaciones totales del país. En relación a las importaciones industriales, aunque éstas continuaron siendo elevadas, representando un 55 por ciento de las importaciones totales del país (BCCR, 1997), crecieron a un menor ritmo con una tasa promedio anual del 12.7 por ciento.

*Cuadro 5.16: Importancia de la Industria en la Economía 1986 – 1996*

Area/Indicador	Crecimiento (%)
Tasa crecimiento PIB	3.4%
Tasa crecimiento PIBI	6.1%
<b>Empleo</b>	
Tasa crecimiento empleo económico	3.6 % (1986-98)
Tasa crecimiento empleo industrial	3.9%
<b>Productividad</b>	
Tasa crecimiento PTF económico	0.29% (1986-98)
Tasa crecimiento productividad laboral industrial	2.2%
Tasa crecimiento PTF Industrial	- 0.2 % (1986-95)
<b>Empresas</b>	
Tasa crecimiento de empresas industriales	0.3%
<b>Remuneraciones</b>	
Tasa crecimiento remuneraciones industria (colones de 1995)	6.2%
<b>Importaciones</b>	
Tasa crecimiento importaciones industriales	12.7
<b>Exportaciones</b>	
Tasa crecimiento exportaciones industriales	14.3
Tasa crecimiento déficit comercial industrial	12.4
Grado de apertura económica (cambio)	39.5
Grado de apertura de la industria (cambio)	74.1

*Fuente:* Elaboración propia a partir de datos del BCCR, DGEC, CCSS y MEIC.

Esto provocó una reducción en el nivel de variación del déficit comercial del sector, el que fue del 21.6 por ciento en 1986 y de un -2.5 por ciento en 1996, disminuyendo su participación en el déficit de la economía de 10.8 veces a 4.4 veces. Finalmente, se incrementó el grado de apertura de la industria, al pasar la importancia del comercio internacional en la

producción del sector, de un 62.5 por ciento en 1986 al 108.8 por ciento en 1996, siendo el de la economía de un 51.6 y del 72.0 por ciento para esos mismo años (ver Cuadro 5.16).

#### *5.4.2 El desempeño estructural del sector industrial*

En el presente apartado, se analiza el desempeño de la industria durante el período del ajuste estructural (en el Anexo 5.2 se realiza una descripción más desagregada a nivel de ramas industriales). Esto se hace en términos del valor agregado y su composición, tipo de proceso productivo, empleo, productividad, número y tamaño de empresas.

#### Se avanzó en la recomposición del producto industrial

Fue durante la crisis y la fase de estabilización económica del primer quinquenio de los años ochenta, que se profundizó en el proceso de recomposición del producto industrial iniciado durante la ISI, aunque en este caso por razones muy distintas. Es de esta forma que en estos años los bienes de consumo no durables redujeron su participación en el PIBI de un 63.6 por ciento en 1980 a un 57.3 por ciento en 1986, en tanto que los bienes intermedios incrementaron su aporte, de un 25.6 a un 34.3 por ciento, mientras que los bienes de capital perdieron importancia relativa, al reducir su participación de un 10.8 a un 8.4 por ciento para esos mismos años (ver Cuadro 5.17).

Dentro de los elementos explicativos de las tendencias señaladas destaca la pérdida de poder de compra, propia de la crisis, que redujo el consumo privado en términos reales en un 2.3 por ciento entre 1980 y 1985, contrastando con el dinamismo de esta variable en el periodo inmediatamente anterior (1975-1980) al crecer en términos reales en un 28.9 por ciento (MIDEPLAN, 1998), lo que afectó especialmente la demanda interna de bienes de consumo no durables. Por su parte la fuerte devaluación del colón de estos años aunado a la menor capacidad de importar, se manifestó en una reorientación de la demanda hacia los productos intermedios locales, sustitución que sobrepasa el efecto de la caída de actividades económicas. Sin embargo, para el caso de los bienes de capital y de consumo duradero estos factores actuaron de forma negativa, al elevar significativamente los costos de producción y por las limitadas posibilidades de sustitución, provocando la señalada reducción relativa en su producción. Contrariamente durante el periodo del Ajuste Estructural, la composición del producto industrial no experimentó mayores cambios, como puede apreciarse en el Cuadro 5.17.

**Cuadro 5.17:** Estructura Porcentual del Valor Agregado Industrial\*  
según Tipo de Producto y División 1980 – 1996

<b>Categorías y subsectores</b>	<b>1980</b>	<b>1986</b>	<b>1996</b>
<b><i>Bienes de Consumo no Durables</i></b>	<b>63.6</b>	<b>57.3</b>	<b>56.2</b>
31 Alimentos, bebidas y tabacos	46	43.3	47.3
32 Textiles, cuero y calzado	10.2	8.6	6.1
33 Maderas y muebles	7.1	5	2.6
39 Otras industrias	0.3	0.4	0.2
<b><i>Bienes Intermedios</i></b>	<b>25.6</b>	<b>34.3</b>	<b>33.7</b>
34 Papel, imprentas y editoriales	4.8	6.5	7.4
35 Química y caucho	17	23.6	22.2
36 Minerales no metálicos	3.8	4.2	4.1
<b><i>Bienes de Capital</i></b>	<b>10.8</b>	<b>8.4</b>	<b>10.1</b>
37 Industrial metálica básica	0.4	0	0.2
38 Productos metálicos, maquinaria y equipo	10.4	8.4	9.9
<b>Total Industrial</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

\*) Incluye Carne, café y azúcar.

Fuente: Elaboración propia con base en el Anexo 5

Las actividades de bienes de consumo no duradero mostraron una ligera reducción, pasando su aporte de un 57.3 por ciento en 1986 a un 56.2 por ciento en 1996; los bienes intermedios prácticamente se mantuvieron con niveles entre el 34.3 y el 33.7 por ciento y fue en los bienes de capital donde se notó un incremento, del 8.4 al 10.1 por ciento. Este último podría ser indicación de cierta recuperación mínima del poder de compra del consumidor (bienes duraderos) y la capacidad de inversión.

En relación a la contribución de cada rama de cuatro dígitos CIU al valor agregado del sector y de la división respectiva, tampoco fue posible visualizar cambios importantes. Es así que de las diez ramas con mayor participación en el valor agregado del sector en 1986, diez años después, siete de estas mantenían tal predominio. Algo similar se observó al establecer las dos ramas con mayor aporte al valor agregado en cada una de los subsectores (2 dígitos). En el caso de Alimentos, bebidas y tabaco (31), Química y caucho (35), Minerales no metálicos (36) y Productos metálicos, Maquinaria y equipo existió sólo un cambio parcial; mientras que en Textiles, cuero y calzado (32), Madera y muebles (33), Papel, imprenta y editoriales (34) y en Otras industrias (39) se mantuvieron las mismas ramas (ver Anexo 5.2).

*Cuadro 5.18:* Estructura del Valor Agregado en la Industria según Proceso Productivo 1986 – 1995 (como porcentaje del total industrial)

Proceso productivo	Periodo	
	1986	1995
Intensivo en recursos naturales	65.2	51.0
Intensivo en trabajo	9.3	9.0
Intensivo en escala	15.4	17.1
De productos diferenciados	4.8	8.5
De base científica	5.1	14.1
Otras industrias	0.3	0.3

*Fuente:* Elaboración propia con base en información del Anexo 5.2

Todo esto viene a reforzar la tesis que la política industrial del Ajuste no tuvo un efecto tan importante en la recomposición productiva de este sector tal como se buscaba, y que los cambios que se dieron en este aspecto fueron mas el fruto de la crisis de inicios de los ochenta así como de las políticas de estabilización posteriores a la misma. No obstante lo anterior, en los últimos años, sí se nota la tendencia a una mayor diferenciación del sector en términos de los procesos productivos utilizados. De manera, que según la información del Cuadro 5.18 había sustitución significativa de la producción de las industrias intensivas en recursos naturales por los productos diferenciados y de base científica, lo que indica cierto fortalecimiento de la competitividad avanzada en el sentido porteriano.

Durante el periodo del ajuste no se modificó la estructura del empleo industrial

Las divisiones de Alimentos, bebidas y tabacos (31) y la rama Textiles, cuero y calzado (32) continuaron siendo la más importantes, aportando en conjunto un promedio de las dos terceras partes del empleo industrial (Cuadro 5.19). Puede observarse que la división de Alimentos y bebidas (31) tuvo un leve aumento en su participación, en tanto que Textiles (32) experimentó un descenso de más de dos puntos porcentuales lo que se relaciona con el comportamiento observado en esta última división en materia de producción y exportaciones. Insistiendo en ese rasgo de la permanencia de la estructura del empleo industrial, se tiene que en 1986, de las diez principales ramas con mayor empleo, seis de estas lo continuaron siendo en 1996.

**Cuadro 5.19: Composición del Empleo Industrial según tipo de Producto y División 1986 – 1996**

División	1986	1996
<b>Bienes de Consumo No Durables</b>	<b>65.4</b>	<b>63.8</b>
31 Alimentos, bebidas y tabacos	25	26.7
32 Textiles, cuero y calzado	32.2	29.7
33 Maderas y muebles	6.7	4.8
39 Otras industrias	1.5	2.6
<b>Bienes Intermedios</b>	<b>21.3</b>	<b>22.2</b>
34 Papel, imprentas y editoriales	4.4	6.4
35 Química y caucho	11.2	11.7
36 Minerales no metálicos	5.7	4.1
<b>Bienes de Capital</b>	<b>13.3</b>	<b>14</b>
37 Industrial metálica básica	1.3	1.1
38 Productos metálicos, maquinaria y equipo	12	12.9
<b>Total Industrial</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fuente: Anexo 5.2

Todos son indicadores de pocos cambios en la estructura de empleo industrial durante el Ajuste Estructural. Sin embargo, si referimos al análisis al interior de las divisiones industriales, sí hubo cambios parciales del empleo en Maderas (33), Química y caucho (35) y Productos metálicos, Maquinaria y equipo (38) y cambios mayores en Textiles, cuero y calzado (32) y en Otras industrias (39) (Anexo 5.2). En resumen de lo analizado hasta el momento se observa que la respuesta del empleo industrial ante las variaciones en la producción, fueron más lentas que estas, lo que permite afirmar que un rasgo estructural del sector es lo intensivo en la utilización del factor trabajo, independientemente del tipo de producto elaborado. Además, el empleo industrial sigue dependiendo mayormente de las ramas tradicionales.

Hubo un aumento en la productividad laboral, no así a nivel de la productividad total de los factores

La productividad laboral aumentó, especialmente en las divisiones de productos Químicos (35), Alimentos (31) y de fabricación de Papel y productos de papel (34). En relación a las diez ramas industriales con mayor productividad para 1986, se observó un cambio significativo, ya que sólo cuatro de estas mantuvieron esa característica en 1996. Las que mantuvieron su alta productividad laboral pertenecieron a las ramas

tradicionales de alimentos (tres) y del cuero (una), mientras que la situación es más variada en las nuevas entradas (Cuadro 5.20).

En contraste con lo anterior, la productividad industrial medida a través de la PTF (Productividad Total de los Factores) no fue tan favorable durante el periodo del ajuste, ya que como se observa en el Cuadro 5.21, el mejor desempeño productivo del sector se dio sólo en los primeros años (1986-1991), cuando su crecimiento promedio fue del 0.9 por ciento, mientras que entre 1991 y 1996 este fue negativo en un 0.7 por ciento. A nivel de divisiones industriales, en el primer periodo la PTF fue positiva en todas estas actividades, destacando las de Metálicas básicas (37), Minerales no metálicos (36), Metálicos, maquinaria y equipo (38) y Papel, imprenta y editoriales (34), siendo todas de productos intermedios o de capital.

Por el contrario, en los años siguientes todas las divisiones a excepción de la Química y caucho (35) mostraron tasas de crecimiento negativas en su productividad, situación más pronunciada en las divisiones de Otras industrias (39), Minerales no metálicos (36) y Maderas y muebles (33). A una conclusión similar llegaron Cardoza<sup>12</sup> (2000) y Cordero (2000). El primer autor analizó la productividad del sector industrial durante los años 1986-1995, encontrando que si bien algunas ramas lograron una PTF positiva, para el sector en su conjunto ésta fue negativa en un 0.6 por ciento. Estos resultados también son congruentes con los encontrados por Cordero (2000) donde la PTF industrial, también del período 1986-1995 fue negativa en un 0.2 por ciento.

De esta manera, considerando el incremento positivo de la productividad laboral, esto implicaría la existencia de ineficiencias en el uso de capital y otros factores de producción. Todo lo anterior permite afirmar que el crecimiento de la producción industrial durante el período bajo estudio se debió principalmente a la acumulación de factores y no a una mayor productividad. Este hecho debe ser tomado muy en cuenta al momento de evaluar la sostenibilidad de los logros obtenidos por el sector como resultado de la nueva política industrial, en la que como se ha insistido en secciones anteriores, las políticas de productividad (reconversión industrial) tuvieron una débil implementación.

---

<sup>12</sup> En este estudio Cardoza trabaja a tres dígitos de desagregación CIIU y utiliza la metodología neoclásica del cambio tecnológico, basada en la función de producción típica Cobb-Douglas que mantiene el supuesto de cambio técnico de neutralidad de Hicks. Para un mayor detalle se recomienda consultar Cardoza (2000).

**Cuadro 5.20: Productividad Laboral Relativa de la Industria 1986 - 1996**

Productividad	Periodo		
	1986 - 1991	1991 - 1996	
Divisiones cuya productividad laboral es superior al promedio industrial	1.72 (35)	1.90 (35)	
	1.42 (31)	1.77 (31)	
	1.19 (34)	1.16 (34)	
<i>Promedio industrial</i>	<i>0.82</i>	<i>1.00</i>	
<b>Las 10 primeras ramas con mayor productividad laboral de la industria</b>	<b>1986</b>	<b>1996</b>	<b>Observación</b>
3112 Fabricación de productos lácteos	X		Salió
3231 Curtidurías y talleres de acabado	X	X	Permaneció
3320 Fabricación de muebles y accesorios	X		Salió
3419 Fabricación de artículos de pulpa, papel y cartón	X		Salió
3131 Destilación, rectificación y bebidas espirituosas	X	X	Permaneció
3529 Fabricación de productos químicos (no especificados)	X		Salió
3133 Bebidas malteadas y malta	X	X	Permaneció
3118 Refinería de azúcar	X	X	Permaneció
3114 Elaboración de pescado crustáceo y otros productos	X		Salió
3560 Fabricación de productos básicos	X		Salió
3512 Fabricación de abonos y plaguicidas		X	Entró
3699 Fabricación de productos minerales no metálicos		X	Entró
3140 Fabricación de productos de tabaco		X	Entró
3134 Bebidas no alcohólicas y aguas gaseosas		X	Entró
3115 Fabricación de aceites y grasas vegetales y animales		X	Entró
3832 Construcción de equipos y aparatos de radio, televisión y comunicaciones		X	Entró

Fuente: Anexo 5.2

**Cuadro 5.21: Productividad Total de los Factores en la Industria 1986 – 1996**

Tasa de crecimiento de la Productividad Total de los Factores	Periodo		
	1986-1991	1991-1996	1986-1996
31 Alimentos, bebidas y tabacos	1.2	-1.4	-0.1
32 Textiles, cuero y calzado	1.4	-1.5	-0.05
33 Maderas y muebles	1.2	-2.3	-0.55
34 Papel, imprenta y editoriales	2.4	-1.7	0.35
35 Químicos y caucho	0.2	0.9	0.05
36 Minerales no metálicos	2.5	-2.9	-0.2
37 Metálicas básicas	4.6	-1.1	1.75
38 Metálicos, maquinaria y equipo	2.5	0.4	1.45
39 Otras industrias	1.8	-3.3	0.75
<i>Promedio industrial</i>	<i>0.9</i>	<i>-0.7</i>	<i>0.1</i>

*Fuente:* Elaboración propia con base en Robles (2000)

**Cuadro 5.22: Distribución de las Empresas según Divisiones 1986 - 1996 (en porcentajes)**

	1989	1996
31 Alimentos, bebidas y tabacos	22.7	24.9
32 Textiles, cuero y calzado	18.0	15.2
33 Maderas y muebles	15.0	14.0
34 Papel, imprenta y editoriales	7.6	8.7
35 Química y caucho	7.9	8.2
36 Minerales no metálicos	6.0	4.9
37 - 38 Metálicas básicas y metálicos, maquinaria y equipo	20.3	21.6
39 Otras industrias	2.5	2.4
Total	100	100

*Fuente:* Elaboración propia con base en información de la CCSS

Se mantuvo el predominio de la micro y pequeña industria en el sector

En general la planta industrial costarricense no presentó grandes cambios tanto en el número como en el tamaño de las empresas. Como ya se señaló el sector formal de la industria se mantuvo en alrededor de 4.800 unidades productivas, tampoco se observaron cambios importantes en la distribución de las empresas por división industrial.

Son las divisiones de Alimentos (31) y Textiles (32) las que cuentan con mayor número de establecimientos, aunque se nota una disminución relativa para el caso de los textiles. Además, esta actividad continuó carac-

terizándose por el predominio de la micro y pequeña empresa, con una participación en el total de establecimientos del 82.1 por ciento en 1989 y el 80.7 por ciento en 1996. Por otra parte, se dio un ligero aumento del número de empresas medianas, las que incrementaron su participación del 11.6 por ciento en 1986 al 13.6 por ciento en 1996, mientras que el peso de la gran empresa disminuyó de 6.3 a un 5.8 por ciento en esos mismo años (ver Cuadro 5.23)

Los cambios se dieron al interior de cada división industrial, así en las divisiones de Alimentos (31) y Químicos (35) entraron más micro, pequeñas y medianas industrias y se redujo el número de grandes. En los Textiles (32) se redujo el número de la micro y la pequeña, aumentando en las restantes. En el caso de la división de Minerales no metálicos (36) hubo reducción en todas las categorías de empresas a excepción de las medianas.

*Cuadro 5.23: Estructura de la Industrial según Tamaño de la Empresa 1989 - 1996 (en porcentajes)*

Tamaño de la Empresa	Años	
	1989	1996
Micro	51.1	48.1
Pequeña	31.0	32.6
Mediana	11.6	13.6
Gran Empresa	6.3	5.8

*Fuente:* Elaboración propia con base en información de la CCSS

*Cuadro 5.24: Empresas Industriales según División y Tamaño 1989 - 1996 (número de empresas)*

División	Micro		Pequeña		Mediana		Grande	
	1-4		5-19		20-99		> 100	
	1989	1996	1989	1996	1989	1996	1989	1996
31 Alimentos, bebidas y tabacos	401	507	371	430	151	192	86	75
32 Textiles, cuero y calzado	424	323	214	210	88	107	77	96
33 Maderas y muebles	415	384	188	235	53	53	10	7
34 Papel, imprenta y editoriales	166	213	125	144	30	45	19	21
35 Química y caucho	115	122	110	137	80	102	48	37
36 Minerales no metálicos	143	128	88	69	24	31	12	8
37-38 Metálicas básicas y metálicas, maquinaria y equipo	550	592	252	312	75	107	26	31
39 Otras industrias	61	56	30	37	16	19	4	5
<b>Total</b>	<b>2275</b>	<b>2325</b>	<b>1378</b>	<b>1574</b>	<b>517</b>	<b>656</b>	<b>282</b>	<b>280</b>

*Fuente:* Elaboración propia con base en información de la CCSS

Por su parte Papel, imprenta y editoriales (34), y el conjunto de Metálicos (37 y 38) se incrementó en número de establecimientos en todas las cuatro categorías. En Maderas (33) disminuyeron las micro y grandes empresas, aumentando la pequeña y manteniéndose las medianas; finalmente en Otras industrias (39) se observó una disminución de la micro y un aumento en las tres restantes categorías (ver Cuadro 5.24). Las grandes empresas con economías de escala siguen concentradas en las ramas tradicionales de alimentos y textiles y confecciones. En segundo lugar en cuanto a escala, vienen las industrias modernas de químicas y metálicos, pero con cierta tendencia a la baja para aquellas (división 35).

De acuerdo a lo analizado en esta sección, debe afirmarse, que como resultado de las políticas adoptadas durante el periodo de ajuste, no se produjo un cambio tan significativo en las bases estructurales del sector en comparación con lo ocurrido en años anteriores. De esta manera la recomposición del producto industrial fue menos pronunciada, no se modificó la estructura del empleo industrial, hubo un aumento en la productividad laboral, no así a nivel de la productividad total de los factores y se mantuvo el predominio de la micro y pequeña industria en el sector.

#### *5.4.3 El desempeño comercial del sector industrial*

Como se ha señalado, uno de los principales objetivos de los Programas de Ajuste Estructural, era desarrollar la capacidad exportadora de esta economía y en especial de aquellas dirigidas hacia terceros mercados, que se consideraban de mayor potencial de crecimiento que el mercado centroamericano. Fue por esta razón que los mayores esfuerzos se orientaron en esa dirección, aspecto que se corroboró en secciones anteriores. De esta manera interesa establecer a continuación qué consecuencias tuvieron las mencionadas acciones en el desempeño comercial del sector industrial.

#### **El sector industrial recuperó su capacidad exportadora**

Los Programas de Promoción de Exportaciones tuvieron un importante impacto en el desempeño comercial del sector industrial, permitiendo que sus exportaciones se incrementaron en forma sostenida, las cuales lo hicieron a una tasa de variación promedio del 14.3 por ciento durante 1986-1996, mientras en el primer quinquenio de los años ochenta su crecimiento promedio era de un 9.5 por ciento. Como consecuencia de ese mayor perfil exportador del sector, se incrementó el peso de las mismas dentro del

producto industrial, pasando de un 19 por ciento en 1990 a un 30 por ciento para 1997 (Cámara de Industrias, 1998).

**Cuadro 5.25: Destino de la Producción Industrial 1986 – 1996**  
(según división y en porcentajes)

División	Años				Participación del Mercado Externo*
	1986		1996		
	Mercado		Mercado		
	Interno	Externo	Interno	Externo	
31 Alimentos, bebidas y tabaco	86.3	13.7	72.5	27.5	Aumentó en 14 puntos
32 Textiles, cuero y calzado	69.0	31.0	65.0	35.0	Aumentó en 4 puntos
33 Maderas y muebles	94.6	5.4	5.9	94.1	Aumentó en 89 puntos
34 Papel, imprenta y editoriales	94.1	5.9	85.4	16.6	Aumentó en 10 puntos
35 Químicos y caucho	84.1	15.9	72.6	27.4	Aumentó en 11 puntos
36 Minerales no metálicos	86	14.0	78.5	21.5	Aumentó en 7 puntos
37 Metálicas básicas	nd	nd	nd	nd	Nd
38 Metálicos, maquinaria y equipo	80.2	19.8	62.1	37.9	Aumentó en 18 puntos
39 Otras industrias	Nd	nd	nd	nd	Nd

\*) Mercado externo incluyendo Centroamérica

nd: no disponible, o información no confiable

Fuente: Elaboración propia con base en el Anexo 5

Sin embargo, la participación promedio de las exportaciones industriales sobre las totales, creció solamente del 31.5 por ciento al 39.3 por ciento en el periodo del ajuste con respecto a los referidos años de crisis. Esto significa que con el ajuste estructural también las exportaciones no industriales manifestaron un crecimiento considerable (ver Anexo 5.2). Consecuentemente con el mayor dinamismo exportador de la industria en su totalidad, se observó una mayor participación del mercado externo para el caso de todas las divisiones industriales, pero especialmente Maderas (33) que pasó de un 5.4 por ciento a 94.1 por ciento, Química y caucho (35) de un 15.9 por ciento a un 27.4 por ciento y Metálica, maquinaria y equipo (38) de un 19.8 a un 37.9 por ciento.

Las subdivisiones con crecimiento de exportaciones mayores del 50 por ciento fueron en orden de magnitud: 3909 Industrias manufactureras n.e.<sup>13</sup> (91.2%), 3513 Fabricación resinas y fibras sintéticas (87.9%), 3839 Aparatos eléctricos n.e. (80.6%), 3113 Conservas, frutas y legumbres

<sup>13</sup> No especificadas

(76.7%), 3841 Construcción navales (65.7%), 3212 Artículos materiales textiles (62.7%), 3121 Alimentos diversos (62.6%), 3213 Tejidos de punto, ropa interior (59.8%), 3419 Artículos de pulpa, papel y cartón (54.5%) y 3540 Productos químicos (52.8%). Se observa cierta concentración en las ramas tradicionales y en menor medida bienes de insumos (Anexo 5.2).

Las exportaciones industriales siguieron muy concentradas tanto a nivel de divisiones, ramas y empresas

Si bien es cierto todas las divisiones industriales aumentaron su potencial exportador durante el periodo bajo estudio, aún se observa un alto grado de concentración de éstas en las divisiones de Alimentos (31) y Químicos y caucho (35), las que en conjunto para 1986 explicaron el 62.1 por ciento del total industrial y en 1996 lo hicieron en alrededor del 61 por ciento. La tercera actividad industrial en importancia fue la de Textiles (32) con un 14.4 por ciento, sin embargo en 1996 fue desplazada por la de Metálicos, maquinaria y equipo (38) que alcanzó un 13.8 por ciento.

*Cuadro 5.26:* Estructura de las Exportaciones Industriales según Divisiones 1986 - 1996 (como porcentaje del total de las exportaciones industriales)

Divisiones	Periodo	
	1986	1996
31 Alimentos, bebidas y tabacos	35.9	39.6
32 Textiles, cuero y calzado	14.4	6.1
33 Maderas y muebles	1.5	8.1
34 Papel, imprenta y editoriales	2.6	4.2
35 Químicos y caucho	26.2	21.0
36 Minerales no metálicos	3.1	2.4
37 Metálicas básicas	3.4	2.9
38 Metálicos, maquinaria y equipo	11.1	13.8
39 Otras industrias	1.8	1.9

*Fuente:* Elaboración propia con base al Anexo 5.2

En el caso de los textiles, este comportamiento es congruente con la tendencia observado de una pérdida de importancia relativa en la producción industrial (ver Cuadro 5.26). En el mismo sentido, son pocas subdivisiones en donde se concentran las exportaciones industriales, así por ejemplo las dos principales de cada división aportaron en promedio el 62 por ciento en 1986, porcentaje que seguía siendo elevado para 1996 con un 55 por ciento de las exportaciones. En las divisiones donde se observó una mayor concentración fue principalmente en Otras industrias (39) donde una

sola subdivisión representó el 71 por ciento en 1986 y 84 por ciento en 1996. Este mismo se dio en las otras ramas (ver Cuadro 5.27). Además, para el período 1986-1996, del total de la industria, once o la quinta parte de las ramas generaban el 43.5 por ciento de las exportaciones del sector (ver Anexo 5.2).

Los resultados de una investigación de Yong (1998) refuerzan lo anterior, al encontrar que las exportaciones industriales están altamente concentradas en el grupo de las grandes empresas (de 100 o más trabajadores). Para 1997 este autor estableció que las empresas con menos de diez trabajadores sólo aportaron el 4.05 por ciento, las de menos de 30 lo hicieron cerca de un 10 por ciento, incrementándose la participación de las de mayor tamaño, especialmente la de más de 100 trabajadores, donde se concentró el 71,4 por ciento de las exportaciones industriales del país. Hay que tomar en cuenta que los datos son de un año, con posibles fluctuaciones coyunturales. El detalle de la información se presenta en el Anexo 5.13. Una información adicional aportada por la Cámara de Industrias de Costa Rica (1998, p. 6), confirma la fuerte concentración de la actividad exportadora en pocas empresas. Así, en 1997, de un total de 4452 empresas, el 27.7 por ciento de éstas exportaban en alguna medida, pero únicamente 339 eran 100 por ciento exportadoras, representando cerca del 7.6 por ciento del total y explicando este último grupo el 53 por ciento del total de exportaciones del sector.

*Cuadro 5.27: Aporte de las Principales Subdivisiones Exportadoras de cada División Industrial 1986 - 1996 (como porcentaje del total de la división)*

Ramas	1986		1996	
	Ramas	Aporte (%)	Ramas	Aporte (%)
3111 - 3114		67	3114 - 3113	53
3220 - 3211		72	3220 - 3231	55
3311		82	3320	65
3419		33	3419	47
3522 - 3560		41	3522 - 3512	33
3620		68	3620	60
3710		66	3720	60
3839 - 3819		63	3839 - 3812	38
3901		71	3901	84

*Fuente:* Elaboración propia con base en el Anexo 5.2

Aunque hubo un relativo incremento de las exportaciones industriales intensivas en tecnología, se trató de actividades que utilizan "bajas tecnologías"

De acuerdo a la información del Cuadro 5.26, los bienes de consumo no durable no sólo mantuvieron su predominio sino que también aumentaron su participación en el total de las exportaciones industriales durante el periodo de estudio, pasando de un 53.5 por ciento en 1986 a un 55.7 por ciento en 1996. Lo mismo se dio en el caso de los bienes de capital, cuya participación fue de un 14.6y 16.7 por ciento para esos mismos años; por el contrario los bienes intermedios perdieron importancia, al situarse en un 27.6 por ciento en 1996, mientras que para 1986 era de un 31.9 por ciento.

Estos resultados demuestran que si bien las exportaciones industriales fueron dinámicas, no se logró avanzar en una reestructuración de la oferta exportable en términos de una mayor presencia de productos con un mayor componente tecnológico. Conjuntamente con el dinamismo de las exportaciones industriales durante este periodo de ajuste, se podría haber dado una relativa recomposición de estas en términos del proceso productivo. Así siguiendo la información de Lall (1997) se observa que entre 1985 y 1995 la participación de las exportaciones intensivas en recursos naturales se redujo de un 81 a un 60.5 por ciento, mientras que las intensivas en tecnología aumentaron de un 19 a un 39.5 por ciento. Sin embargo en este mismo estudio, el autor señala que dicha transformación es aparente, ya que del total de exportaciones intensivas en tecnología en 1995, un 78.7 por ciento de estas utilizaban tecnologías bajas, un 6.2 por ciento medias y solamente un 15.1 por ciento altas. Especialmente si se compara con los resultados observados para el año de 1995 en los países de la OCDE que son un importante destino (potential) de exportaciones industriales. En estos que las exportaciones intensivas en recursos eran apenas de un 36.5 por ciento mientras que las intensivas en tecnología alcanzaron un 63.5 por ciento; a la vez resultan notorias las diferencias al interior de éstas, ya que solamente un 23 por ciento eran en tecnologías bajas, en cambio mas de 77 por ciento clasificaban como intensivas en tecnologías medias y altas Cuadro 5.28).<sup>14</sup>

<sup>14</sup> En la clasificación tecnológica Lall (1997, p. 8) aplicó el criterio de la UNCTAD a nivel de divisiones de tres dígitos, aportando el siguiente detalle: **Low technology:** Textile, clothing and footwear cluster (SITC 611-2, 651-9, 831, 842-8 and 851). Other low technology products. **Medium technology:** Automotive cluster (SITC 713, 781-6) Other medium technology products. **High technology:** Electronic/electrical cluster (SITC 751-9, 761-4). Other high technology products

Complementando lo anterior, debe agregarse que de acuerdo a los resultados del CAN, las diez principales actividades exportadoras del país que se dirigen al mercado de la OCDE son mayormente de origen agroindustrial y textil, se trata de productos tales como: frutas y nueces frescas o secas; café y sucedáneos del café; ropa interior de punto y ganchillo; ropa exterior, para hombres y niños, de tejidos; productos vegetales en bruto; ropa interior, de tejidos; ropa exterior y accesorios de vestir, de punto y ganchillo; ropa exterior para mujeres, niñas y bebés, de tejidos; frutas en conserva, preparados y legumbres frescas, refrigeradas, congeladas y conservadas.<sup>15</sup> Este tipo de exportaciones pertenece al grupo de productos que Lall clasifica como de baja tecnología.

*Cuadro 5.28: Composición de las Exportaciones Industriales 1985 - 1995 (según intensidad del recurso utilizado)*

Característica	Periodo		Países OCDE 1995
	1985	1995	
<b>Composición de las Exportaciones Industriales</b>			
Total (%)	100	100	100
Exportaciones intensivas en recursos (%)	81.0	60.5	36.5
Exportaciones intensivas en tecnología (%)	19.0	39.5	63.5
<b>Composición de las Exportaciones Industriales Intensivas en Tecnología</b>			
Total (%)	100	100	100
Baja tecnología. (%)	73.7	78.7	23.0
Media tecnología (%)	10.5	6.2	49.2
Alta tecnología (%)	15.8	15.1	27.8

*Fuente:* Elaboración propia con base en Lall

### Las principales actividades exportadoras en la industria presentaron una baja productividad

Un rasgo adicional del desempeño de las industrias exportadoras ha sido su baja productividad laboral, característica que se observa tanto a nivel de división como de rama industrial. En relación al crecimiento de la productividad laboral, en las tres divisiones con las mayores ritmos de crecimiento de las exportaciones, Maderas (33), Papel (34) y Otras industrias (39), este

<sup>15</sup> El CAN (Análisis de la Competitividad de las Naciones) es un programa informático elaborado por la CEPAL desde principios de los años noventa, que a partir de una base de datos global sobre el comercio internacional mide la competitividad de un país para un determinado bien o grupo de ellos, según mercado de destino.

estuvo por debajo del promedio industrial e incluso fue negativo para el caso de la primera y la última (Cuadro 5.29).

**Cuadro 5.29: Relación entre Dinamismo Exportador y Productividad Laboral 1986 - 1996 (por división y rama industrial)**

Divisiones	Tasa crecimiento promedio anual (1986 - 1996)		
	Exportaciones	Productividad laboral	PTF
31 Alimentos, bebidas y tabacos	16.0	2.4	-0.14
32 Textiles, cuero y calzado	6.0	-0.4	-0.15
<b>33 Maderas y muebles</b>	<b>48.8</b>	<b>-1.0</b>	<b>-0.46</b>
<b>34 Papel, imprenta y editoriales</b>	<b>24.8</b>	<b>0.2</b>	<b>0.19</b>
35 Química y caucho	11.9	1.6	0.83
36 Minerales no metálicos	11.7	5.6	-0.06
37 Metálicas básicas y metálicos	13.4	18.0	1.78
38 Metálicos, maquinaria y equipo	17.2	3.5	1.45
<b>39 Otras industrias</b>	<b>40.6</b>	<b>-4.3</b>	<b>-0.79</b>
<b>Promedio industrial</b>	<b>14.3</b>	<b>2.2</b>	<b>0.08</b>

*Fuente:* Elaboración propia con base en Anexo 5.2 y Robles (2000)

De igual forma utilizando la PTF, se encuentra que en las dos divisiones con menores tasas de crecimiento en este último indicador, Maderas (33) y Otras industrias (39), son precisamente las más dinámicas en materia de exportaciones durante el periodo de estudio. Asimismo, en las diez ramas industriales con mayores coeficientes de exportación de la industria, sólo en cuatro de ellas aumentó la productividad laboral (ver Anexo 5.3).

Durante el ajuste las exportaciones industriales continuaron dirigiéndose principalmente hacia terceros mercados

Durante el período del ajuste se mantuvo la tendencia iniciada a finales de los años setenta de colocar la mayor parte de la producción industrial en terceros mercados. Por ejemplo, en 1986, estas exportaciones representaban el 63.7 por ciento del total, panorama que no cambió para 1996, cuando este porcentaje fue del 63.1 por ciento. Lo que sí debe destacarse es el desplazamiento que experimentó el NAFTA por parte del Resto del Mundo como mercado de destino, es de esta forma que en 1986 el principal destino de estas exportaciones fue el NAFTA con cerca del 44 por ciento, mientras que el Resto del Mundo lo hacía con un 19.8 por ciento. Por el contrario

para 1996 el primero absorbió solamente un 31.9 por ciento en tanto que el segundo incrementó su participación significativamente, llegando a un 31.2 por ciento. En el caso de Centroamérica, este mantuvo su participación en cerca de un 35 por ciento.

A nivel de divisiones industriales, se encontró que la mayor parte de estas mantuvo como principal destino de sus exportaciones el mercado Centroamericano, este fue el caso de Papel (34), Químicos (35), Minerales no metálicos (36), Metálicas básicas (37) y Maquinaria y equipo (38). En tanto que las restantes actividades, Alimentos (31), Textiles (32), Maderas (33) y Otras industrias (39) tenían como principal mercado el NAFTA, a excepción de la división de Alimentos (31) que se orientó más hacia el Resto del Mundo. Además, la mayoría de las divisiones industriales, a excepción de Químico (35) y la Otras Industrias (39) redujo su participación en el NAFTA, a favor del Resto del Mundo, siendo las divisiones 31, 32 y 37 donde se incrementó su participación de este destino, aunque sólo la división 31 llegó a tener en como principal destino el Resto del Mundo.

Con respecto a las ramas industriales se observó una reducción en la importancia relativa del mercado de América Central, manteniéndose la participación del NAFTA e incrementándose la del Resto del Mundo.

*Cuadro 5.30: Exportaciones Industriales según Mercado de Destino*

Característica	Periodo	
	1986	1996
Destino de las exportaciones industriales		
Centroamérica	36.3 %	35.8 %
NAFTA	43.9 %	31.9%
Resto del Mundo	19.8 %	31.2%
Exportaciones industriales según división y		
Principal destino Centroamérica	34-35-36-37-38	34-35-36-37-38
NAFTA	31-32-33-39	32-33-39
Resto del Mundo	-	31
Número de ramas que exportan más del 50%		
de su producción a:		
Centroamérica	42	37
NAFTA	20	21
Resto del Mundo	5	15
TOTAL	67	73

*Fuente:* Elaboración propia con base en el Anexo 5

De un total de 80 ramas industriales, en 35 de estas (el 44 por ciento), América Central dejó de ser el principal destino para dirigirse a los otros dos. Esto se dio con mayor énfasis en las divisiones 32, 33, 38 y 39 (ver Anexo 5.9). Reforzando lo anterior, Lall (1997) estableció que las exportaciones industriales de Costa Rica alcanzaron en diez años una mayor participación en el mercado de la OCDE, pasando de un 0.07 por ciento en 1985 a un 0.10 por ciento en 1995. Se observa claramente que fueron las ramas tradicionales intensivas en recursos naturales que incrementaron exportaciones a terceros mercados (NAFTA y Resto del Mundo). Las intensivas en tecnología exportan mayormente al MCCA.

Existió una relación entre el comportamiento de las importaciones industriales y la política de desgravación arancelaria

Después de una reducción en el ritmo de crecimiento de las importaciones de bienes industriales durante el periodo de la crisis, estas se recuperaron en los años del ajuste, haciéndolo a una tasa de crecimiento promedio anual del 12.7 por ciento entre 1986 y 1996 (Cuadro 5.31). Como las mayores importadoras continuaron la Química y los Metálicos, maquinaria y equipo concentrándose en ambas en las dos terceras partes del total. Mayores incrementos se dieron en las divisiones de Madera (33) y Papel (34) con un 112.5 y 21.4 por ciento respectivamente.

Las subdivisiones industriales con mayor crecimiento de las importaciones fueron: 3113- 3133- 3220- 3231- 3319- 3811- 3839- 3841- 3134- 3311. Destaca el hecho de que las divisiones con las tasas más altas de crecimiento de las importaciones, son precisamente las que experimentaron una mayor reducción en la protección efectiva y además mostraron un gran dinamismo exportador. Está el caso concreto de las divisiones de Maderas (33) y Papel (34) que tuvieron las mayores reducciones en su protección efectiva, y se encuentran dentro de las tres primeras en cuanto a dinamismo importador y exportador (ver Cuadro 5.31). Un indicador adicional en este sentido, es el de la penetración relativa de importaciones, calculado para 1986 y 1996.<sup>16</sup>

<sup>16</sup> La penetración relativa de importaciones compara la importancia de las importaciones de la división en su consumo aparente con respecto al promedio de la industria. Su fórmula de cálculo es la siguiente:

$$PRI = (M_j / CAP_j) / (M_m / CAP_m)$$

donde:  $M_j$  las importaciones de la división "j",

$M_m$  las importaciones del sector o industria "m",

$CAP_j$  el consumo aparente de la división "j"

$CAP_m$  el consumo aparente del sector o industria "m"

Según la información del Cuadro 5.32 fue en las divisiones de Maderas (33) y Papel (34) donde se dio un mayor incremento de este indicador; el que pasó de 0.039 a 2.138 y de 0.954 a 1.161 respectivamente, lo que significa que durante el ajuste estas actividades volvieron más intensivas en importaciones que el promedio de la industria.

*Cuadro 5.31: Comportamiento de las Importaciones Industriales  
1986 - 1996 (en porcentajes)*

División	Estructura de las importaciones		Tasa de Variación de las importaciones 1986 - 1996	Grado de disminución en la protección efectiva *)
	1986	1996		
31 Alimentos, bebidas y tabacos	5.1	5.3	13.6	45
32 Textiles, cuero y calzado	6.2	4.7	9.9	56
33 Maderas y muebles	0.1	3.4	112.5	100
34 Papel, imprenta y editoriales	7.2	13.7	21.4	100
35 Química y caucho	37.6	29.4	9.7	70
36 Minerales no metálicos	1.6	1.6	12.7	80
37 Metálicas básicas	7.0	5.4	10.8	Nd
38 Metálicos, maquinaria y equipo	33.8	34.9	14.5	67
39 Otras industrias	1.4	1.6	14.8	67
Total	100	100	12.7	67

\*) Se refiere al porcentaje de ramas en las que disminuyó la protección efectiva de acuerdo con los resultados de Monge y Lizano (1997)

Fuente: Elaboración propia con base al Anexo 5

Finalmente se observó una variación en el origen de las importaciones industriales, es de esta forma que las procedentes del NAFTA desplazaron a las del Resto del Mundo, al pasar las primeras de un 41.9 por ciento del total en 1986 a un 53.8 por ciento, mientras que las segundas disminuyen su participación de un 47.5 a un 35.7 por ciento; para el caso de Centroamérica se observa una pequeña pérdida de importancia al pasar de un 11.3 a un 10.4 por ciento. Esto mismo se observó al interior de las divisiones, donde las del NAFTA ganaron mercado en todas éstas, excepto en la división de Químicos (35). El Resto del Mundo no presenta un patrón definido, dado que en unas aumenta y en otras disminuye (ver Cuadro 5.33).

**Cuadro: 5.32: Penetración Relativa de Importaciones 1986 – 1996**  
(por división respecto a la industria)

División	1986	1996
31 Alimentos, bebidas y tabacos	0.172	0.212
32 Textiles, cuero y calzado	1.012	0.958
33 Maderas y muebles	0.039	2.138
34 Papel, imprenta y editoriales	0.954	1.161
35 Química y caucho	1.238	1.067
36 Minerales no metálicos	0.562	0.593
37 Metálicas básicas	3.236	2.274
38 Metálicos, maquinaria y equipo	1.922	1.496
39 Otras industrias	2.698	3.015
<b>Industria</b>	<b>1.00</b>	<b>1.00</b>

*Fuente:* Elaboración propia con base en Anexo 5

**Cuadro 5.33: Importaciones Industriales según Divisiones Industriales y Mercado de Origen 1986 - 1996**

División	1986			1996		
	NAFTA	MCCA	RM	NAFTA	MCCA	RM
31 Alimentos, bebidas y tabaco	29.38	48.52	22.10	38.92	31.70	29.38
32 Textiles, vestido y cuero	33.50	39.84	26.66	43.62	33.19	23.18
33 Maderas	22.62	56.65	20.73	51.09	12.17	36.75
34 Papel, imprentas y editoriales	66.61	10.14	23.25	80.93	8.30	10.77
35 Sustancias químicas, caucho y plástico	47.27	10.05	42.68	45.35	12.02	42.63
36 Minerales no metálicos	32.36	23.75	43.89	39.10	10.21	50.69
37 Metálicas básicas	16.61	2.57	80.81	44.49	3.82	51.69
38 Metálicos, maquinaria y equipo	39.78	2.68	57.53	57.02	4.50	38.49
39 Otras industrias manufactureras	22.43	17.14	60.43	41.71	11.00	47.28
<b>Industria</b>	<b>41.90</b>	<b>11.31</b>	<b>47.51</b>	<b>53.85</b>	<b>10.45</b>	<b>35.70</b>

*Fuente:* Elaboración propia con base al Anexo 5

Nuevamente este comportamiento en las importaciones de productos industriales remite a la política comercial implementada durante el periodo y en particular a los tratados comerciales aprobados. En ese sentido, deben destacarse, en primer lugar, los esfuerzos por insertar la industria en terceros mercados, reduciendo su participación en el mercado centroamericano.

En segundo lugar, los compromisos de liberalización recíproca que conllevaron dichas negociaciones en términos de la participación de los insumos y productos procedentes de los socios comerciales en el producto finalmente exportado a ellos, como fue de los textiles dentro de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC).

El déficit comercial de la industria tendió a disminuir marginalmente

Si bien la industria siguió experimentando un déficit comercial, éste en términos relativos tendió a disminuir. Mientras que este en 1986 representó cerca de un 49 por ciento del total de lo comercializado por el sector, para el año de 1996 se redujo a un 42 por ciento, resultado que fue producto del mayor ritmo de crecimiento de las exportaciones en relación con el de las importaciones industriales, al alcanzar tasas de crecimiento promedio anual durante el período del ajuste de un 14.3 y 12.4 por ciento respectivamente.<sup>17</sup> En esos años, sólo las divisiones tradicionales de Alimentos (31) y de Madera (33) tuvieron un balance comercial positivo, y fueron las divisiones de productos Metálicos, maquinaria y equipo (38), la de productos Químicos (35), Metales básicos (37) y Papel (34) las que experimentaron un mayor déficit comercial.

Complementando lo anterior, una investigación de Cardoza (2000), trabajando a un nivel de desagregación de tres dígitos CIIU, demostró que existe un bajo nivel de aporte neto de divisas del sector industrial a la economía, donde sólo cinco agrupaciones industriales tenían un balance comercial positivo superior al 5 por ciento de su consumo aparente, a saber Fabricación de productos alimenticios (311), Fabricación de prendas de vestir excepto calzado (322), Industria de madera excepto Muebles (311), Fabricación de productos de Caucho (355) y Fabricación de objetos de barro, lozas y porcelana (361) (ver Anexo).<sup>18</sup> Nuevamente son solamente

<sup>17</sup> Este indicador se conoce con el nombre de saldo normalizado del comercio. Su fórmula es la siguiente:  $SNC = (X-M)/(X+M)$

donde: X exportaciones

M importaciones

<sup>18</sup> Para caracterizar el sector se realiza el balance neto de las ramas industriales de acuerdo al siguiente indicador  $T = \frac{M_e - X_e}{VBP_e + M_e - X_e}$ , donde M son las importaciones, X las exportaciones y VBP el valor bruto de producción por rama de actividad. Este indicador permite definir el carácter exportador o importador neto de un sector. Para el caso de que un sector sea exportador el signo será negativo y positivo en el que sea importador. El criterio de selección de las ramas industriales es:  $T < -0.05$  sector exportador;  $-0.05 < T < 0.05$  sector productor de bienes no exportables;  $T > 0.05$  sector importador.

ramas tradicionales de baja tecnología que tenían un balance comercial positivo y que pueden ser calificados como exportadores netos. Estos resultados muestran que son muy reducidas las actividades industriales que efectivamente contribuyen al financiamiento externo de la actividad, situación que se buscaba solventar a través de las políticas del Ajuste, lo que permite afirmar que con el nuevo modelo poco se ha logrado avanzar al respecto.

En relación a los mercados de destino, la industria tuvo superávit comercial sólo con Centroamérica (MCCA) equivalente a un 5.2 por ciento del total comercializado por el sector en 1986 y de un 16.2 por ciento en 1996, teniendo déficit solamente en las divisiones 39 y 32. Mientras que con relación al NAFTA el saldo fue negativo y tendió a aumentar, pasando de un 47 por ciento en 1986 a un 61 por ciento en 1996; finalmente en el caso del Resto del Mundo también existió déficit aunque tendió a reducirse, siendo en 1986 de un 75 por ciento y de un 46 por ciento en 1996 (ver Cuadro 5.34). Para la industria costarricense el MCCA sigue siendo cualitativamente importante a pesar de la declinación relativa en su peso como mercado de destino.

*Cuadro 5.34: Saldo Normalizado de Comercio del Sector Industrial (según división y mercado)*

División	1986				1996			
	MCCA	NAFTA	RM	Total	MCCA	NAFTA	RM	Total
31 Alimentos, bebidas y tabaco	-26.4	69.9	36.7	<b>41.5</b>	24.6	51.8	62.1	<b>50.1</b>
32 Textiles, vestido y cuero	-28.8	22.0	-67.4	<b>-11.4</b>	-32.8	-31.3	-29.7	<b>-31.4</b>
33 Maderas y muebles	41.9	75.9	64.8	<b>60.1</b>	47.8	-16.9	-15.4	<b>-1.2</b>
34 Papel, imprentas y editoriales	-13.9	-96.5	-74.0	<b>-78.1</b>	-4.0	-99.3	-41.7	<b>-77.9</b>
35 Químicos y caucho	17.2	-87.3	-73.6	<b>-61.4</b>	10.7	-74.7	-70.1	<b>-55.1</b>
36 Minerales no metálicos	16.8	-39.7	-42.7	<b>-21.2</b>	54.0	-51.2	-59.1	<b>-25.1</b>
37 Metálicas básicas	63.1	-92.1	-88.8	<b>-71.2</b>	48.2	-99.3	-66.9	<b>-64.8</b>
38 Metálicos, maquinaria y equipo	39.8	-84.0	-94.4	<b>-79.7</b>	33.0	-87.2	-84.8	<b>-72.4</b>
39 Otras industrias	-25.9	16.5	-85.8	<b>-37.0</b>	-49.8	-5.0	-64.6	<b>-31.9</b>
<b>Industria</b>	<b>5.2</b>	<b>-46.8</b>	<b>-74.8</b>	<b>-48.9</b>	<b>16.2</b>	<b>-61.3</b>	<b>-46.5</b>	<b>-42.4</b>

*Fuente:* Elaboración propia con base en el Anexo 5

A manera de resumen sobre el desempeño comercial, se puede constatar que las políticas de ajuste fueron exitosas al imprimir un mayor dinamismo a las exportaciones industriales incrementando su participación en las exportaciones totales, asimismo se dio una diversificación de la oferta y de los mercados de destino. Sin embargo a la hora de evaluar estos resultados debe tenerse en cuenta las siguientes limitaciones: existe una fuerte concentración de la actividad exportadora en pocas empresas, especialmente en las de mayor tamaño.

La composición de la oferta exportable sigue basándose en productos de consumo no durable, intensivos en recursos naturales y en tecnologías "bajas", finalmente las actividades con mayor auge exportador presentaron bajos niveles de productividad. Además, la mayoría de las ramas industriales han continuado con balances comerciales negativos, especialmente las modernas. Todos estos elementos permiten dudar de la sostenibilidad de los logros alcanzados, lo que remite nuevamente al cuestionamiento del enfoque de política industrial implementado en estos años.

## 5.5 Conclusiones

De acuerdo con lo analizado en este capítulo se concluye que a raíz de la crisis de principios de los años ochenta, se produjo un viraje importante en la política industrial del país. La modalidad de política industrial que se adoptó fue más coincidente con un enfoque de corte Neoclásico moderado, más que de tipo Neoestructuralista. Por lo tanto esta política fue más de "apoyo" que "activa" y más de orientación macro que sectorial. Como parte de esta orientación de política, se propició una mayor acción del mercado, priorizando en la política comercial y de competencia internacional a través de medidas como la desgravación arancelaria, la flexibilidad cambiaria y la promoción de exportaciones (incentivos, apoyo institucional y negociaciones comerciales).

La implementación de cada una de esas políticas tuvo características y ritmos diferentes. En el caso de la desgravación arancelaria, esta fue gradual y afectó de manera diferencial a cada actividad industrial, además que no se completó durante el periodo de estudio. La política cambiaria tendió hacia un tipo de cambio neutro, sin lograrlo totalmente. El resultado de ambas políticas fue la reducción y no eliminación, de la protección nominal y efectiva de la industria y una mayor apertura comercial.

Por su parte, la política de promoción de exportaciones contó con un ambiente muy favorable; caracterizándose por la utilización de medidas dirigidas a elevar la rentabilidad de las empresas, actuando sobre el valor

final del producto y no tanto sobre sus condiciones de producción (promoción fácil de las exportaciones). En consecuencia esta política tuvo un débil impacto en la transformación productiva del sector industrial, a lo que debe agregarse la falta de apoyo político y financiero que enfrentaron las iniciativas que iban en esa dirección, como fueron los programas de reconversión industrial y las políticas de modernización tecnológica y productiva. Con los cambios de gobierno de turno se manifestaron importantes discontinuidades, incoherencias y altos costos en estas programas. En esta materia debe concluirse que hubo mucho más discurso que implementación.

En cuanto al impacto a nivel sectorial las políticas de ajuste fueron efectivas al permitir la recuperación de la producción industrial y un mayor dinamismo exportador, lo mismo que una relativa diversificación de productos y mercados. Igualmente exitosa fue la atracción de inversiones extranjeras, muy estimuladas por la estabilidad macroeconómica y la continuidad de las políticas de apertura comercial y de capitales. Sin embargo, el sector continuo siendo muy heterogéneo, profundizando la separación entre un reducido número de ramas y empresas que lograron la modernización e internacionalizarse, mientras que el resto (la mayoría) siguió dependiendo de producciones a pequeña escala y del mercado interno que ha sufrido un dinamismo muy restringido.

Teniendo en cuenta que la participación en el mercado internacional supone una mayor competencia y exigencia, se concluye que sólo un pequeño grupo de empresas se transformó con la nueva política industrial y por consiguiente, la modalidad de ajuste de la industria costarricense resultó insuficiente para el desarrollo de una competitividad de largo plazo, a base de una mayor productividad. Inclusive el desempeño comercial de la industria sigue siendo deficiente y los pocos avances se presentaron precisamente en las ramas tradicionales, consideradas de baja tecnología en el mercado de menor dinamismo del MCCA.

La estabilidad y continuidad en la política industrial en cierta manera refleja el acuerdo entre las diferentes corrientes internas e internacionales, mientras que las debilidades manifiestas fueron el resultado tanto de las insuficiencias estructurales en el diseño de las políticas (falta de política sectorial activa), como de la heterogeneidad ideológica de los responsables para la toma de decisiones y sus respectivas alianzas y compensaciones sociales. El resultado positivo en el periodo de estudio no garantiza la sostenibilidad. La ausencia de una modernización tecnológica y organizacional generalizada, de priorización adecuada y las excesivas concentraciones productivas y de ingresos conforman cuestionamientos de fondo al éxito de este modelo de industrialización "a la tica".

## Conclusiones y la necesidad de una nueva política industrial

### 6.1 Introducción

La preocupación central de esta investigación es contribuir a fundamentar que en economías pequeñas, abiertas y en proceso de desarrollo es necesaria una política industrial activa del Estado, no sólo a nivel macroeconómico sino también sectorial. De esta manera, los resultados deben servir para proponer pautas para mejorar el diseño y la implementación de esta política en el periodo post ajuste estructural.

La concepción industrialista predominante en Costa Rica durante los años sesenta y setenta fue orientada casi exclusivamente al desarrollo sectorial, contribuyendo a la implementación de la Estrategia de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI). Sin embargo, los grandes desbalances macroeconómicos de los años ochenta provocaron fuertes críticas al mencionado planteamiento económico, especialmente por parte de los economistas neoliberales y los organismos financieros internacionales, quienes recomendaban una política económica neutral y esencialmente de carácter macroeconómico. Como consecuencia de lo anterior, se inició un proceso de dismantelamiento del modelo e instituciones de la ISI, al que se le atribuían todos los problemas que enfrentaba en ese momento la economía costarricense. Fue en ese contexto que se planteó este estudio, el que a diferencia de las ideas predominantes en los años 1990, se propuso demostrar la importancia de que el Estado en coordinación con los empresarios y otras fuerzas sociales del país aporten pautas teóricas y prácticas para mejorar el diseño y la implementación de una política industrial activa para el período del post ajuste estructural.

En esta investigación se ha analizado la política industrial de un caso específico, el costarricense, en sus distintas dimensiones: El discurso y

diseño, la aplicación y sus efectos. Así, por una parte se sistematizó el debate teórico sobre la intervención del Estado en la economía, las estrategias de desarrollo e industrialización y la política industrial a nivel de América Latina y Costa Rica. Por otra parte, se analizó detalladamente la política industrial diseñada y aplicada en Costa Rica y sus efectos, durante el periodo del Ajuste Estructural y su modelo de Promoción de Exportaciones (PE). Como marco de referencia y trasfondo histórico se presentó someramente el proceso y los resultados de la estrategia de ISI. En esta discusión se trató siempre de identificar las bases teóricas y políticas que han afectado las medidas concretas, ya sea en la selección de instrumentos de política, o en relación con la intensidad de su implementación. En relación a los efectos o el impacto en los niveles macroeconómico y sectorial de cada estrategia, resultaba de particular interés someter a análisis el conjunto de cuestionamientos a la experiencia de la industrialización de la ISI, lo mismo que las "bondades" de la PE como manifestación de la nueva política industrial del ajuste. Dado que el modelo de ajuste estructural es el que ha dominado la política económica costarricense en las últimas dos décadas, su análisis y evaluación constituyen la parte medular de esta tesis.

De acuerdo con lo planteado anteriormente el presente capítulo de conclusiones y de lineamientos para una nueva política industrial, tiene la siguiente estructura: en la segunda sección se discuten los principales resultados de la investigación y sus limitaciones en términos de los objetivos específicos y general que aparecen en el primer capítulo. La tercera sección resume algunas tesis evaluativas de la eficacia y eficiencia de las políticas industriales aplicadas, para apoyar la toma de decisiones y el capítulo finaliza con un esbozo de líneas de acción para una nueva política industrial del post ajuste estructural.

## **6.2 Sobre el logro de los objetivos de la investigación**

Desde los años ochenta existía en Costa Rica una fuerte corriente de opinión, de orientación neoliberal, que consideraba que las distorsiones económicas del momento obedecían fundamentalmente al modelo de la industrialización de la ISI implementado desde décadas atrás, por lo que se requería sustituir tal modelo por otro basado en la apertura y liberalización comercial.

Si bien nuestra investigación ha identificado varios problemas relacionados con la ISI y sus limitaciones, no compartíamos el punto de vista anterior, ya que bajo la lógica de ese modelo, la sociedad costarricense

había alcanzado un importante nivel de desarrollo económico y social. Además, el nuevo enfoque de desarrollo hacía caso omiso de las condiciones en las que se implantó dicho modelo ISI (problemas del modelo agroexportador) y las características estructurales de esta economía, mientras que proponía una receta general que se venía aplicando en el resto de los países latinoamericanos no siempre con éxito. Fueron esas razones las que nos motivaron a realizar esta investigación, cuyo objetivo general (especificado en el primer capítulo) se afirmaba que interesaba fundamentar la necesidad de una política industrial activa en economías como la costarricense, con el fin de proponer pautas teóricas y prácticas para mejorar el diseño y la implementación de la misma en el período del post ajuste estructural. Para examinar si hemos logrado este cometido, es necesario revisar los resultados de la investigación a la luz de los alcances de los objetivos específicos planteados. Resumiendo estos, se puede mencionar la recuperación del debate teórico, revisión de la base del diseño y la aplicación de la estrategia sustitutiva de importaciones y del cambio en la estrategia de desarrollo a raíz de la crisis económica de los años ochenta, evaluación de la eficacia y eficiencia de la política industrial del ajuste estructural, y finalmente la presentación de pautas para una nueva política industrial.

La evaluación de los efectos del ajuste industrial y la nueva política son materias de las siguientes secciones de este capítulo y a continuación discutimos los principales logros de cada uno de los otros objetivos específicos. En cuanto a planteamientos teóricos es manifiesto que actualmente existe el mayor acercamiento en el razonamiento sobre la importancia de la política industrial. El debate sobre este tema ha evolucionado hacia posiciones más moderadas, tanto del lado neoclásico como estructuralista, y de instituciones como el Banco Mundial y la CEPAL. En el caso de los neoclásicos, estos han llegado a reconocer la presencia de fallas de mercado y en consecuencia a la aceptación de la intervención del Estado, pero siempre de forma limitada, a través de medidas horizontales de apoyo especialmente en los campos de infraestructura humana y física, mejora del funcionamiento de mercados e innovación tecnológica. Un ejemplo de lo anterior es la mayor flexibilidad y apertura por la intervención del Estado que muestra actualmente el Banco Mundial. Así, la amplia gama de incentivos aplicados durante el Ajuste Estructural para estimular las actividades industriales en Costa Rica no fueron objetados por este organismo.

Por su parte, los neoestructuralistas, desde un enfoque más intervencionista proponen políticas selectivas conducentes al desarrollo de una competitividad auténtica, para la cual se necesita una priorización (sub)

sectorial de actividades más intensivos en ciencia y tecnología mediana y alta. En ese sentido, recomiendan que mayores esfuerzos sean dirigidos a la concertación entre el sector público y privado de una nueva política económica activa que propicie a nivel interno la modernización productiva y tecnológica, que permita una inserción inteligente en el mercado internacional y una mayor equidad y desarrollo social. A pesar de su cercanía siguen existiendo las diferencias fundamentales en el razonamiento sobre la política industrial que por parte de los neoclásicos moderados consiste a grandes rasgos en obtener ventajas comparativas (estáticas), mientras que para los neoestructuralistas son las ventajas comparativas dinámicas y las competitivas las que deben prevalecer en la política económica. Cada una de las corrientes ha tenido simultáneamente sus influencias en el diseño de la política industrial de cada periodo, por lo que se ha precisado su presencia, a veces con gran detalle para poder explicar mejor la orientación de las medidas aplicadas.

Con el ascenso al poder en 1948 del grupo político socialdemócrata encabezado por José Figueres Ferrer y la presencia de problemas en los tradicionales mercados de agroexportación se dio inicio en Costa Rica a la implementación de una estrategia de desarrollo de orientación netamente estructuralista, que atribuía al Estado el papel de rector de la economía y consideraba a la industria como el motor del crecimiento económico. Bajo esa lógica, se aplicó una política industrial activa, dirigida a crear condiciones materiales, financieras e institucionales para hacer atractivo invertir en este sector. Ese objetivo se cumplió, por lo que a través de una política sectorial, "tipo invernadero" un numeroso grupo de empresas industriales nacieron y se consolidaron. Esta intencionalidad se manifestó en el conjunto de medidas y resultados de la política económica y sectorial aplicada durante los años de vigencia de la ISI cuyo inicio formal fue el año 1959 cuando se introdujeron importantes medidas de apoyo al sector y finalizó en 1982 con la adopción de las políticas de estabilización macroeconómica

Durante la vigencia de la ISI (años sesenta y parte de los setenta) la sociedad costarricense experimentó un crecimiento económico y tuvo importantes logros en materia social y fue en estos años cuando se consolidó el sector industrial, creciendo y convirtiéndose en un fuente de empleo y de remuneraciones. En este periodo hubo grandes avances en las nuevas industrias químicas, de productos metálicos, maquinaria y equipos. Además de lo anterior, la ISI contribuyó al desarrollo de una cultura empresarial, una mayor capacitación de la mano de obra, un mejor nivel de vida para el promedio de la población, la urbanización y una nueva organización institucional del país. Así, la economía costarricense dio el

paso a la industrialización, demostrando ser una opción viable en relación al entorno económico internacional y nacional de la post guerra. Esto no significa negar las limitaciones de esta estrategia de industrialización, que se explican tanto por las restricciones materiales, financieras y tecnológicas propias de este tipo de economía, como por las deficiencias en su formulación y aplicación. Al respecto, debe señalarse lo intuitivo del accionar de sus proponentes, quienes veían la industrialización como la superación de un orden atrasado representado por el monocultivo, la agroexportación y el comercio importador, pero sin contar con un marco conceptual y una estrategia de industrialización específica para economías pequeñas, abiertas y esencialmente agrícolas como la costarricense. Al respecto, el apoyo a la industria de la ISI fue más generalizado e indiscriminado, careciendo de la selectividad neoestructuralista.

Como derivación de lo señalado, faltaron acciones claras para cumplir con objetivos como establecer una debida articulación entre la agricultura y la industria (exceptuando la de materias primas), estimular actividades con un alto valor agregado, completar y diversificar el tejido industrial propiciando no sólo la producción de bienes de consumo no duradero sino también la de bienes intermedios y de capital. Faltó también ejercer un mayor control y evaluación permanente de las políticas estatales de fomento industrial, además de la ausencia de programas efectivos para el fomento de la productividad y de la investigación y desarrollo (I&D). A todo esto se unió el elevado costo fiscal de la política proteccionista y el descuido de los otros desbalances macroeconómicos relacionados con los problemas de la economía mundial, por lo que los *shocks* externos se convirtieron en el detonante de una crisis profunda en la economía. Todos aspectos que en su conjunto explican la insostenibilidad en el mediano y largo plazo de la ISI y quizás de cualquier otro modelo que se hubiera aplicado.

El punto de partida del análisis de cambio del enfoque de política industrial fue la crisis económica de los años ochenta y las medidas adoptadas ante la misma. La crisis económica internacional de mediados de los años setenta impactó de manera directa a la economía costarricense, provocando una tendencia recesiva que culminó con la crisis estructural de 1980, caracterizada por el deterioro en los principales indicadores macroeconómicos y sectoriales, siendo la industria una de las actividades más afectadas. Ante esa situación tomó fuerza la tesis de la corriente neoclásica de que lo ocurrido era una consecuencia del modelo de desarrollo de la ISI, planteamiento que en nuestra opinión era incorrecto. En efecto, esta crisis fue de carácter estructural y principalmente relacionada con el entorno externo negativo, fenómeno que evidenció los

estrechos márgenes de la economía costarricense para lograr un desarrollo sostenido.

En el debate del período sobre las medidas que debían aplicarse para superar la situación de crisis, fueron tres las corrientes teóricas que participaron: la neoclásica ortodoxa, la neoclásica moderada y la neoestructuralista, cada una de las cuales trató de influir en la formulación e implementación de la nueva política económica, lo que explica lo heterodoxo del proceso de ajuste estructural en Costa Rica. Esto se manifestó en la presencia de distintos enfoques teóricos en el diseño de las políticas y en la gradualidad y discrecionalidad con que se aplicaron las medidas de política.

Los programas se implementaron en forma paulatina, con medidas que fueron una mezcla de los elementos del modelo anterior, con las nuevas orientaciones de política económica. Por ejemplo, hubo heterodoxia al no eliminar el estilo de intervención del Estado en la economía y sólo tratar de racionalizar sus funciones, no se aplicaron políticas de choque, sino que privó la gradualidad de las reformas; la promoción de exportaciones que constituyó una área fundamental de la política industrial se caracterizó por la acción directa del Estado en la provisión de condiciones para estimular las exportaciones, especialmente las no tradicionales. Además, fue notoria la continuidad de muchas medidas de política económica durante los cuatro gobiernos del período de estudio (Monge, Arias, Calderón y Figueres), aunque fueran de distinta ideología y orientación teórica, aspecto que resultó positivo en términos de los frutos alcanzados especialmente a nivel macroeconómico. Aunque debe agregarse, que dentro de esa relativa homogeneidad se observó que unas administraciones fueron más intervencionistas que otras, lo que derivó a su vez en el énfasis dado a cada área de política industrial. Por ejemplo, los liberacionistas, Arias y Figueres, dieron mayor atención a las políticas de innovación y de integración regional, mientras que los de la Unidad, Calderón y Rodríguez, se inclinaron más por las políticas de competencia y comercial, lo que era consistente con la orientación ideológica de cada uno de esos gobiernos, pero como ha sido señalado esto no afectó la tendencia general de la política.

Para explicar lo anterior debe hacerse referencia en primer lugar, al acuerdo bipartidista al que llegaron las dos principales fuerzas políticas del país: los socialdemócratas (PLN) y los socialcristianos (PUSC) ante la fuerte confrontación existente entre diferentes sectores sociales (economía política del ajuste). En segundo lugar, al realismo y pragmatismo con que actuaron los economistas neoclásicos moderados, en tanto que los estructuralistas y neoestructuralistas, no desarrollaron una oposición frontal

a tales programas y trataron de influir en lo posible en el diseño y en la ejecución de los mismos. En tercer lugar, hubo una mayor flexibilidad y apertura para la heterodoxia costarricense de parte de los organismos financieros internacionales (Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, por ejemplo), quizás como consecuencia de la agitación social en el resto de Centroamérica

Lo ocurrido demostró que de acuerdo a las condiciones sociales del momento, sólo de una manera heterodoxa era factible llevar a cabo las reformas propuestas, por lo que, la gradualidad y el pragmatismo del ajuste fueron sinónimo del éxito del proceso. De esta manera bajo un programa que podríamos llamar "mínimo" se le introdujeron a la economía y al sector industrial una serie de cambios que definitivamente alteraron su lógica de funcionamiento, proceso que aún no concluye.

### **6.3 Evaluación de la eficacia y eficiencia de la política de ajuste industrial en el desempeño del sector**

Como se ha afirmado, desde mediados de los años ochenta empezó a implementarse en Costa Rica un enfoque de política industrial de ajuste que pretendía superar las limitaciones de la experiencia (ISI) anterior. En lo que se refiere al contenido de las medidas adoptadas éstas representaron por lo menos a nivel del discurso un importante viraje en el tradicional conjunto de políticas y acciones públicas conocidas en el país, que había creado una amplia base de intervención económica y social directa de parte del Estado costarricense. A la vez, se dio el abandono paulatino de la política industrial activa aplicada años atrás y su sustitución inmediata por políticas de estabilización macroeconómica. Después de 1982 se instauró de hecho una nueva política industrial, que a diferencia de la anterior, es concebida como de tipo neutral sin dar prioridad a lo sectorial, donde el Estado, sin interferir demasiado con el funcionamiento del mercado, impulsaba medidas sobre todo macroeconómicas, particularmente en las áreas comercial y de competencia, para inducir cambios en las empresas conducentes a una mayor competitividad internacional.

Las principales acciones del período fueron en materia de desgravación arancelaria, flexibilidad cambiaria y promoción de exportaciones (incentivos, apoyo institucional y negociaciones comerciales) y su implementación tuvo características y ritmos diferentes. En el caso de la desgravación arancelaria, ésta fue gradual y afectó de manera diferencial a cada actividad industrial, además que no se completó el proceso. Por su parte, la política cambiaria tendió hacia un tipo de cambio neutro, sin lograrlo

totalmente y el resultado de ambas acciones fue la reducción y no eliminación, de la protección nominal y efectiva de la industria, aunque debe reconocerse que sí se avanzó hacia una mayor liberalización comercial al final del periodo estudiado (1996).

La política de promoción de exportaciones contó con un importante apoyo político y financiero en todos los gobiernos del periodo de estudio, convirtiéndose así en el eje de esta política industrial. Su finalidad era elevar la rentabilidad de las empresas, actuando más sobre el valor final del producto y no tanto sobre sus condiciones de producción, lo que permite calificar a esta política de "promoción fácil de las exportaciones", la que como se demuestra en esta investigación ha tendido a agotarse en los últimos años. Muchas de las exportaciones no tradicionales se originaron en las actividades industriales tradicionales. En general, no hubo cambio en la composición del sector, exceptuando el incremento del peso y la productividad de productos Metálicos, maquinaria y equipos (división 38). Por otra parte, se ha logrado éxitos en la atracción de inversiones extranjeras directas, posiblemente por la estabilidad en la política económica de apertura y el ambiente social del país.

Por el contrario, en materia de reconversión industrial y políticas de modernización tecnológica y de productividad, lo que hubo fue más discurso que implementación y es aquí donde reside una de las principales debilidades del proceso de ajuste en Costa Rica. Como hemos insistido en secciones anteriores, la realización de estos objetivos requiere de una acción decidida del Estado y de los empresarios para introducir el cambio técnico y la modernización organizacional de las unidades productivas y precisamente a eso responde el diseño de los programas de reconversión productiva. Sin embargo, un primer obstáculo que enfrentan estas iniciativas es que requieren de una participación activa del Estado lo que no fue compatible con los propósitos de la estabilización económica y con las prioridades del ajuste estructural. Por otra parte, estos programas no lograron suficiente apoyo por parte del sector privado, quien mostró poco interés y falta de compromiso con esta nueva forma de hacer política industrial, que trataba de erradicar la práctica rentista de la política anterior y que exigía de los empresarios un mayor compromiso para asumir nuevos retos en áreas como la capacitación, la transferencia de tecnología, el manejo de información de mercados, etc. Además de lo anterior, esta posición de los industriales reflejó la ausencia de una estrategia de desarrollo empresarial y un fuerte cortoplacismo en sus decisiones. Un tercer factor que explica el fracaso de los mencionados programas de reconversión industrial tuvo que ver con problemas de implementación de los mismos, expresados en varias deficiencias. Por ejemplo, en aspectos

tales, como la formulación y diseño de las medidas, el mercadeo y concertación de las propuestas con los destinatarios de las políticas, lo mismo que en lo referido a la gerencia, seguimiento y evaluación de los proyectos.

La pregunta que nos hacemos ahora es, qué tanto contribuyó dicha política a crear las condiciones que permitieran reactivar la industria sobre nuevas bases? Al respecto existen diferentes puntos de vista que responden al enfoque teórico de sus autores. Por ejemplo, para los de orientación neoliberal, las medidas aplicadas han cumplido su función y lo que debe hacerse es completar el proceso de ajuste de la economía y de la industria especialmente en el área de privatización y reducción del déficit fiscal. Por su parte, los neoestructuralistas, que sustentan un enfoque de política industrial activa tienen dos líneas básicas de argumentación: en primer lugar, consideran que los avances alcanzados se deben a la gradualidad y selectividad de las políticas (heterodoxia), lo que evidencia que ese era el camino correcto. Sin embargo, agregan que no se han implementado algunas políticas que son fundamentales para el desarrollo de la competitividad duradera del sector, como son las políticas de transformación productiva y de cambio tecnológico. Al respecto, en esta investigación se ha comprobado que la política fiscal aplicada tenía como efecto la reducción de bienes y servicios públicos necesarios para lograr tales objetivos. En segundo lugar, concluyen que el desempeño positivo de la industria durante el periodo anterior al ajuste, demostró que la política industrial de la ISI no era tan ineficiente como se afirmaba en el diagnóstico neoclásico. En realidad los logros en desarrollo industrial fueron superiores a los del periodo de ajuste estructural. Esto obliga a reconsiderar algunas medidas tomadas recientemente, sobre todo relacionadas con el papel del Estado.

De esta manera y de acuerdo a lo señalado por los neoestructuralistas, sostenemos que los resultados del ajuste en la industria fueron limitados e insuficientes y que si bien propiciaron la reactivación de la producción y las exportaciones del sector, no resolvieron los principales problemas estructurales. Así, la actual estructura industrial no es viable tanto desde el punto de vista macroeconómico como microeconómico. En el primer sentido, su dinámica provoca presiones sobre el funcionamiento general de la economía (por ejemplo en las finanzas públicas y en la balanza de pagos) y a nivel microeconómico, el promedio de las empresas continúa operando con una baja productividad y requiriendo de incentivos y otro tipo de instrumentos de política industrial para asegurar su rentabilidad. Además, hay una baja participación en la producción y en las exportaciones de actividades y empresas intensivas en investigación y desarrollo, escasos

encadenamientos productivos y la fuerte concentración de las exportaciones en un reducido número de empresas y la débil inserción de exportaciones de industrias modernas en mercados dinámicos. En resumen, esta modalidad de ajuste de la industria costarricense no permitió el desarrollo de una competitividad de largo plazo, de ahí que se requiera de un nuevo enfoque de política industrial que permita superar las limitaciones observadas y a esto se le dará atención en la próxima sección.

#### **6.4 Líneas para una nueva política industrial**

En esta investigación se ha demostrado que la ruta del desarrollo adoptada en los años cincuenta para diversificar la estructura productiva, especialmente con el impulso prioritario de la actividad industrial fue una decisión en principio correcta. Así, a través de la acción deliberada del Estado se crearon las condiciones que permitieron la consolidación de esta actividad productiva y el desarrollo en general de esta economía. Sin embargo, también se estableció que a pesar de los logros alcanzados, persisten una serie de factores que obstaculizan el desarrollo de una competitividad auténtica de las empresas industriales del país. No obstante, el cambio del modelo aplicado por los gobiernos de turno con aparente beneplácito de sectores empresariales han demostrado poca claridad sobre lo que debe hacerse para alcanzar esta competitividad. El ajuste estructural adolece de una estrategia de transformación productiva para la industria costarricense, lo que establece una gran limitación para un crecimiento sostenido y una mayor productividad de las empresas. Pero también no se observa por parte del sector empresarial la suficiente convicción y capacidad de asumir los retos de la modernización y desarrollo tecnológico de sus unidades productivas. El logro y la consolidación de los equilibrios macroeconómicos fue de los pocos resultados claros de la estrategia de ajuste estructural, pero que tampoco ha logrado garantizar el desarrollo sostenido de la industria. De esta manera subsiste la necesidad de formular e implementar una nueva política sectorial que contribuya efectivamente a la superación de tal condición de la industria y es con ese propósito que se sugiere lo siguiente:

1. Los problemas de la industria no se solucionarán al margen de lo que se actúe a nivel de toda la economía: se debe lograr una adecuada relación entre la política macro y la política sectorial, tal como lo propone Esser (1996) con su concepción de la competitividad sistémica. Según esto, dado que en el mundo actual no compiten las empresas sino los sistemas

y que si bien la empresa es el nudo de la competitividad y la innovación, se reconoce que la misma está integrada a una red de vinculaciones que incluye proveedores de bienes y servicios, el sistema financiero, el sistema educacional, tecnológico, energético, de transportes y telecomunicaciones, entre otros. En muchas de estas actividades el Estado debe jugar un papel importante, y un ambiente macroeconómico balanceado es también condición necesaria para fortalecer la competitividad empresarial.

2. Tanto la estrategia de ISI como el ajuste estructural fueron orientados hacia el desarrollo de la oferta para fortalecer la competitividad. Una nueva política industrial debe dar mayor atención a factores específicos de la demanda interna y externa. La priorización de ciertas (sub)ramas debe estar conforme con el potencial de sus mercados previstos.
3. Necesidad de una propuesta nacional viable dado un entorno internacional globalizado. Una de las principales lecciones del estudio ha sido la constatación de la complejidad de los problemas de las economías en desarrollo y de las fuertes determinaciones externas que afectan su funcionamiento. Al respecto debe señalarse que si bien es cierto que la participación de los países en desarrollo en la economía mundial, es una condición necesaria, esto no ha sido suficiente para alcanzar el desarrollo y en la mayoría de los casos, la modernización industrial no ha sido un resultado directo del comercio internacional como proponía originalmente la teoría neoclásica. Esa planteamiento fue debidamente superada por la teoría de la industrialización de Prebisch y la CEPAL y por la práctica del ajuste estructural evaluada en esta tesis. Sin embargo, hoy requiere de nuevos aportes ante el nuevo escenario económico internacional. En efecto, en la actualidad, se ha reducido considerablemente la capacidad del Estado costarricense para diseñar e implementar su propia política económica, fenómeno explicado tanto por el desgaste de la organización institucional y humana del mismo, como por el fuerte cuestionamiento hacia la intervención estatal, todo a la vez reforzado con un predominio a nivel internacional de las tesis económicas que proponen la apertura indiscriminada de las economías nacionales al comercio y capital extranjeros y una mayor privatización. En consecuencia son limitados los espacios político y financiero que existen en el país para impulsar una nueva política industrial activa en el post ajuste. Aunque lo anterior no significa renunciar a tal objetivo.

4. Para superar la limitación del punto anterior, se debe institucionalizar la concertación de la nueva política industrial con el sector privado: tanto el Estado como los empresarios de acuerdo a sus funciones, deben participar activamente en el proceso de formulación, negociación e implementación de la nueva política industrial. Para esto, el Estado costarricense debe asumir un papel más estratégico para alcanzar el desarrollo económico, a la vez que se requieren nuevas propuestas en materia de intervención estatal y de política económica y sectorial. Por su parte, los empresarios deben abandonar su tradicional comportamiento rentista, capacitándose más y asumiendo mayores riesgos. Como parte de esta nueva forma de hacer las cosas, deben involucrarse también a otros sectores de la sociedad, en especial al académico, cuyo aporte al desarrollo tecnológico y organizativo de las empresas es de gran importancia. Para esto se requiere erradicar una errónea idea que ha prevalecido en el país, según la cual, el diseño e implementación de la política industrial es una responsabilidad exclusiva del Estado y no de los empresarios y otros sectores sociales. Por ejemplo, éste ha sido el planteamiento de los economistas neoclásicos, quienes atribuyen exclusivamente al Estado el "fracaso" de las políticas implementadas durante la ISI, mientras que consideran que los industriales actuaron como les correspondía, simplemente aprovechando los amplios beneficios otorgados. Por otra parte, aunque según los neoestructuralistas la dicotomía entre lo público y lo privado (Estado y Mercado) es una discusión superada, ellos no logran avanzar en una precisión de lo que esto significa, especialmente en lo que se refiere a la participación y responsabilidad de los empresarios en el proceso de formulación y aplicación de la política industrial. En este caso su mayor preocupación ha sido el análisis de los instrumentos de política económica y en la eficiencia y el manejo gerencial de lo público. Algo similar encontramos en el discurso de la Cámara de Industrias de Costa Rica, quienes muestran una gran ambivalencia y confusión al analizar este tema. Así, por una parte, le atribuyen al accionar del Estado la mayor responsabilidad por las distorsiones que enfrentan y que no les permite ser competitivos, tendiendo a considerarlo más como una amenaza para el sector privado que como un aliado para el mejor desempeño de las empresas. Mientras que a la vez, insisten en la necesidad de una mayor acción del Estado para crear mejores condiciones para competir, tales como en áreas de la infraestructura, el crédito, la capacitación, la tecnología y las negociaciones comerciales. Este comportamiento del sector privado se reflejó en su débil apoyo a importantes iniciativas como la reconversión industrial, demostrando con ello una evidente falta

de visión de desarrollo de mediano y largo plazo. En todos los casos mencionados, los empresarios aparecen como agentes pasivos, ajenos a la escogencia de la modalidad de intervención del Estado en la economía, al diseño y negociación de las políticas públicas y a su implementación. Urge así crear los espacios institucionales para lograr esta amplia concertación y participación activa de todos los actores. Precisamente en los últimos años se ha dado nuevas iniciativas en esa dirección, que permiten pensar que hay una nueva actitud tanto por parte del Estado como de los Empresarios por desarrollar un trabajo más coordinado, pero habrá que esperar resultados para formarse un mejor criterio al respecto.<sup>1</sup> Aunque por supuesto, también se debe continuar avanzando en la formulación de políticas e instrumentos y en mejorar la capacidad de gestión de los cuadros técnicos del Estado, las empresas y sus organizaciones.

5. En Costa Rica se requiere de un acuerdo político para establecer una Política de Estado para el desarrollo de la competitividad duradera de las industrias. Este tema no es nuevo en el país y ha formado parte de numerosos documentos y de discusiones en simposios y seminarios. Sin embargo, hasta el momento no se ha logrado tal acuerdo, ni mucho menos la implementación. Un esfuerzo en ese sentido fueron los programas de reconversión industrial, inspirados en las tesis económicas neoestructuralistas, los cuales mantienen una gran vigencia. Por lo tanto, mayormente son razones políticas y no técnicas las que explican la ausencia de una política industrial activa conducente al desarrollo de una competitividad de largo plazo, resultando urgente trabajar en esa dirección.
6. Finalmente, es necesario referirse a dos condicionantes estructurales importantes de economías como la costarricense y los requerimientos para reducir sus efectos. En primer lugar hemos podido detectar el

---

<sup>1</sup> Se trata en primer lugar del trabajo que realizó una Comisión Mixta de la Asamblea Legislativa para analizar un Sistema Integral de Apoyo que requiere la Pequeña y Mediana Industria Costarricense para fortalecer su competitividad y su internacionalización (ver Asamblea Legislativa, 2001) ) En segundo lugar, recientemente FUNDES realizó un estudio sobre las PYMES que denominó: PYMES, una oportunidad de desarrollo para Costa Rica (ver Castillo, Geovanny, Chaves, Luis Fdo, 2001) y finalmente la actual Administración Rodríguez Echeverría ha dado a conocer un programa llamado IMPULSO, con el objetivo de fomentar el clima de negocios y generación de empleo, creando oportunidades para el progreso (ver Presidencia de la República, 2001)

agotamiento relativamente rápido de tanto la estrategia de la ISI, como del ajuste estructural. La fase expansiva de ninguna de las dos ha superado mucho el periodo de una década. Aparentemente la escala de la economía y su inserción externa no han permitido mayor sostenibilidad. La búsqueda de innovaciones continuas de la dinámica económica será una tarea permanente de los diseñadores de política industrial y sus instituciones. La segunda restricción refiere al desarrollo del mercado interno de bienes manufacturados de consumo no duradero y duradero, de insumos y de capital, que no fue logrado, ni por la ISI, ni tampoco por el ajuste estructural. Nuevamente parece difícil la superación estructural de este problema para economías como Costa Rica. El desarrollo de eslabonamientos locales entre las empresas modernas, la mayor integración y dinámica económica centroamericana y el impulso de poder de compra a los niveles nacional y regional pueden contribuir en esa dirección y deben formar partes inseparables de la nueva estrategia de industrialización del post ajuste.



## **ANEXOS**

## ANEXO 3.1

<b>Costa Rica: Estructura Porcentual del Valor Agregado Industrial * 1960 - 1980 (por división y agrupación según código CIU)</b>						
División/agrupación	1960		1970		1980	
	Industria	División	Industria	División	Industria	División
Total Industrial	100%		100%		100%	
31 Alimentos, Bebidas y Tabaco	60.5	100%	47.6	100%	46	100%
311 Alimentos	39.3	65.6	31	67	30.5	66.7
312 Bebidas	14.5	24.1	10.5	22.3	12.2	26.6
313 Tabacos	5.7	11.1	5.1	10.7	3.3	6.7
32 Textiles, Confecciones y Cuero	14.4	100%	12.3	100%	10.2	100%
321 Textiles	4.7	32.8	5.6	43.1	4.2	41.2
322 Prendas de Vestir	4.1	32.8	4.6	39.1	3.9	38.1
323 Cuero	1.5	10.2	0.6	4.9	0.9	8.3
324 Calzado	3.5	35.2	1.6	13	1.2	12.4
33 Maderas y Muebles	9.9	100%	6.8	100%	7.1	100%
331 Madera	6.3	64	4.2	61.8	3.8	54.1
332 Muebles	3.6	36	2.6	38.2	3.3	45.9
34 Papel, Imprenta, Editoriales	2.8	100%	4.8	100%	4.8	100%
341 Papel Impreso y Derivados	0.5	20.2	2.3	47.9	2.5	52
342 Imprentas	2.2	79.8	2.5	52.1	2.3	48
35 Productos Químicos, Cauchos y Plásticos	5.7	100%	12.9	100%	17	100%
351 Sustancias Químicas	0.6	11.1	1.2	9.3	2.1	13.9
352 Otros Químicos	3.4	59.7	5.3	41.1	5.1	30
353 Refinería Petróleo			1.4	10.8	5.1	30.4
354 Derivados			0.2	1.6	0.4	0.2
355 Caucho	1	17.1	2.4	18.6	1.8	10.6
356 Plástico	0.7	12.1	2.4	18.6	14.6	2

## Anexo 3.1 (continuación)

División/agrupación	1960		1970		1980	
	Industria	División	Industria	División	Industria	División
Total Industrial	100%		100%		100%	
36 Minerales no Metálicos	3.9	100%	5.2	100%	3.8	100%
361 Barro, Loza	0.1	2	0.2	3.8	0.2	4.9
362 Vidrio	0.4	8.8	0.2	3.8	0.4	10.7
363 Otros	3.4	89.2	4.8	92.4	3.2	84.4
37 Metálicos Básicos			0.3	100%	0.4	100%
371 Hierro			0.3	100	0.4	100
372 No Férreos					0.4	
38 Metálicos, Maquinaria y Equipo	2.3	100%	9.2	100%	10.4	100%
381 Metálicos	0.5	23.1	3.1		2.3	
382 Maquinaria excepto Eléctrica			2.2		1.1	
383 Maquinaria Eléctrica			1.7		3.2	
384 Maquinaria Transporte	1.8	76.9	2.2		3.8	
385 Equipo Profesional						
39 Otras Industrias	0.5	100%	0.9	100%	0.3	100%
391 Otras Industrias	0.5	100	0.9	100	0.3	

) Incluye carne, café y azúcar.

Fuente: OFIPLAN 1982; BCCR 1983.

## ANEXO 4.1

<b>PAE I: Principales Areas y Medidas de Política Económica</b>	
Area de política	Medida
Exportaciones, comercio e industrialización	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Política de tipo de cambio flexible</li> <li>2. Reforma arancelaria (nuevas tarifas a nivel centroamericano)</li> <li>3. Programa de asistencia a las industria (crédito, capacitación y asistencia técnica)</li> <li>4. Eliminación de impuestos a las exportaciones hacia terceros mercados</li> <li>5. Revitalizar el Mercado Común Centroamericano</li> <li>6. Nuevo régimen de incentivos para exportaciones hacia terceros mercados</li> </ol>
Sistema bancario nacional	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Fijar tasas de interés a niveles de mercado y positivas en términos reales</li> <li>2. Eliminar el sistema de crédito preferencial y asignar los recursos entre las actividades productivas según su rentabilidad. Se mantienen el FOPEX y el FODEIN.</li> <li>3. Reestructuración institucional del sistema bancario nacional para hacerlo más eficiente</li> </ol>
Producción agrícola	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Revisión del sistema de incentivos agrícolas y de fijación de precios</li> <li>2. Reforma institucional en el sector</li> </ol>
Democratización económica y distribución del ingreso	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Programa de titulación de tierras en las zonas rurales</li> <li>2. Promoción de empresas de trabajadores en las zonas urbanas</li> </ol>
Mejoramiento de la administración del sector público, planificación del sector público y movilización de recursos	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Programas para reducir el empleo publico</li> <li>2. Retener e incentivar al personal mas calificado</li> <li>3. Administración presupuestaria y control</li> <li>4. Evaluación de todos los programas e instituciones del gobierno</li> <li>5. Reestructuración de CODESA (venta de la totalidad o parte de las acciones de las empresas de esta corporación al sector privado o cooperativo)</li> <li>6. Programa de inversión del sector público</li> <li>7. Movilización de recursos</li> </ol>

*Fuente:* Elaboración propia con base en La Gaceta, # 76, del 23 de abril de 1985, pp. 3-6

## ANEXO 4.2

<b>PAE II: Principales Areas y Medidas de Política Económica</b>		
Area de política	Medida	
<b>NACIONAL</b>		
Política fiscal, monetaria, cambiaria, arancelaria y de precios	Se busca darle continuidad a las medidas adoptadas con el PAE I. Por ejemplo, reajustes cambiarios de acuerdos al diferencial entre la inflación interna y la mundial y avanzando en el proceso de ajuste arancelario iniciado en 1986	
Promoción de exportaciones	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Se mantiene el sistema de subsidios compensatorios a los sectores exportadores</li> <li>-Se adecuará la legislación en materia de contratos de exportación para fortalecer los encadenamientos de las actividades de exportación con resto de la economía nacional</li> <li>-Se creará una bolsa de información sobre comercio exterior</li> <li>-Se proseguirá con la organización de un sistema de ventanilla única para los tramites de exportación</li> <li>-Se brindará financiamiento a los exportadores a costos competitivos internacionalmente y se establecerá un seguro de exportación y de crédito para la exportación</li> <li>-Creación de legislación <i>antidumping</i></li> <li>-Mejorar los servicios de transporte y energía para lograr una mayor competitividad de las exportaciones</li> </ul>	
<b>SECTORIALES</b>		
<b>SECTOR AGROPECUARIO</b>		
	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Revisión del esquema de precios e incentivos</li> <li>-Apoyo directo a la transformación tecnológica</li> <li>-Reducción de los impuestos a las exportaciones agropecuarias</li> <li>-Aumentar los impuestos a las tierras ociosas</li> <li>- Mayor financiamiento para la modernización del sector</li> <li>-Tasas de interés subsidiadas para los pequeños productores que se reorienten hacia la agricultura de cambio (ese subsidio será financiado con fondos del presupuesto nacional)</li> <li>-Crear programas de asistencia técnica otorgada por el sector privado</li> </ul>	
<b>SECTOR INDUSTRIAL</b>		
	Creación de un programa de reconversión industrial	El programa de reconversión industrial deberá contar con los recursos necesarios (financiamiento, capacitación, aspectos tecnológicos) para suministrar asistencia técnica a la industria nacional. Este programa se ubicará en el sector privado con una estrecha vinculación con el sector público

## Anexo 4.2 (continuación)

Area de política	Medida	
<b>SECTOR INDUSTRIAL</b>		
	Creación de un fondo de reconversión industrial	Se creará un fondo de reconversión industrial en el Sistema Bancario Nacional para otorgar financiamiento de mediano plazo para que las industrias se preparen para exportar a terceros mercados. Este fondo será resultado de la fusión de FOPEX y FODEIN
	Ejecución de un Programa de Ciencia y Tecnología	Creación del Programa Nacional de Ciencia y Tecnología, para apoyar proyectos tendientes a la generación de tecnología propia en empresas líderes
	Formación de recursos humanos	En la Cámara de Industrias de Costa Rica se establecerá un programa de capacitación de recursos humanos  Se promoverá una mayor vinculación del INA y el sector productivo
	Organización de un sistema de información y de control de calidad	Se creará un sistema industrial sectorial (con datos sobre el sector, los mercados e investigación y desarrollo tecnológico)
<b>SECTOR FINANCIERO</b>		
	Se busca abaratar la intermediación financiera, aumentar la captación y mejorar la asignación de los recursos financieros	
<b>SECTOR PUBLICO</b>		
	El sector publico deberá transformarse en un verdadero catalizador del cambio estructural, a través de un mejoramiento de las finanzas publicas y una reorientación del gasto público hacia la inversión, así como mejorar la eficiencia de la gestión pública en general	

Fuente: Elaboración propia con base en La Nación, Programa de Ajuste Estructural II, 5 de mayo de 1987, p. 16

**ANEXO 4.3**

<b>PAE III: Principales Areas y Medidas de Política Económica</b>		
Area de política	Medida	
<b>NACIONAL</b>		
	Se continuara con el esfuerzo de estabilización para corregir los desequilibrios domestico y externo y reducir la tasa de inflación y el tipo de interés. Las políticas fiscal, monetaria, y cambiaria serán consistentes con estos objetivos.	
<b>REFORMA DEL SECTOR PUBLICO</b>		
	<p>1. Mejorar el proceso presupuestario, así como el control, monitoreo y evaluación de los gastos públicos</p> <p>2. Reestructuración y consolidación institucional para eliminar duplicidades y reducir ineficiencias en las instituciones del sector público</p> <p>3. Privatización total o parcial de empresas y servicios públicos seleccionados que puedan ser llevados a cabo fuera del sector público. La privatización estará acompañada de la eliminación de monopolios</p> <p>4. Reducción del empleo público</p> <p>5. Reforma tributaria comprensiva y acompañada de una mejora en la administración tributaria y de aduanas para agilizar el comercio internacional</p>	<p>Se incluirá la presupuestación base cero y la presupuestación por programas.</p> <p>La mayor parte de los 257 impuestos existentes serán consolidados, dejando únicamente los 5 o 6 impuestos que generen el mayor porcentaje de ingresos. La mayor parte de las exoneraciones serán eliminadas</p>
<b>SISTEMA DE PENSIONES</b>		
	Consolidación de los regímenes especiales de pensiones, para llegar a un régimen único de pensiones	

## Anexo 4.3 (continuación)

Area de política	Medida	
<b>PROGRAMAS DE NUTRICION Y GASTOS SOCIALES</b>		
	1. Mejorar la orientación de los subsidios gubernamentales de forma que lleguen en su mayoría al 30% de la población mas pobre	
	2. Introducción del registro único de beneficiarios para coordinar los programas de asistencia e incrementar su eficiencia	
<b>COMERCIO INTERNACIONAL</b>		
	1. Eliminación del requerimiento de permisos de exportación que se otorgan a través de órganos del Estado y eliminación de todas las restricciones cuantitativas sobre la importación y la exportación.	
	2. Liberalización comercial	<p>Todas las tarifas a la importación de bienes finales se llevaran paulatinamente a un máximo del 20% a finales de 1994.</p> <p>Los insumos tendrán una tarifa del 1% si son del grupo esenciales; 15% si se trata de bienes semielaborados y del 10% los demás.</p> <p>Se eliminarán las sobretasas a la importación y cualquier otra forma de impuestos que operen sobre la importación.</p> <p>Se adoptará una adecuada regulación <i>antidumping</i>.</p>
	3. Eliminación de todas las exoneraciones arancelarias	<p>Excepto las que se apliquen a los insumos utilizados en la producción de exportaciones, el turismo y los convenios diplomáticos internacionales. La exoneración del impuesto sobre la renta en los nuevos contratos de exportación se eliminará.</p>

## Anexo 4.3 (continuación)

Area de política	Medida	
<b>COMERCIO INTERNACIONAL</b>		
	<p>4. Eliminación de la intervención estatal en la fijación de precios y márgenes de utilidad</p> <p>5. Eliminación de trabas a la actividad económica para facilitar la eficiente asignación de recursos que resultará de la apertura de la economía</p> <p>6. Reversión productiva</p>	<p>El Estado regulará solamente los precios de servicios públicos y los de bienes y servicios producidos en condición de monopolio natural y hasta un máximo de 15 productos de la canasta básica</p> <p>En especial se adecuará la legislación para que los productores que atienden el mercado local o producen exportaciones tradicionales puedan adquirir materias primas y bienes intermedios en el mercado internacional en condiciones más favorables</p> <p>Se establecerán los mecanismos para facilitar la reversión productiva en la que los empresarios sean los principales protagonistas y el Estado únicamente promueva y apoye el proceso. También se pondrán a la disposición de los demandantes, crédito para proyectos productivos, a plazos amplios, compatibles con la capacidad de repago de esos proyectos</p>
<b>SECTOR FINANCIERO</b>		
	<p>1. Creación en el Banco Central de un Fondo de Última Instancia para Protección de las Instituciones Bancarias y Financieras Privadas</p> <p>2. Se buscarán mecanismos para financiar las pérdidas del Banco Central dentro del Presupuesto Público</p> <p>3. Se tratará de consolidar bancos comerciales estatales y se mejorará la eficiencia de los bancos públicos</p> <p>4. Se adoptarán medidas para reducir el margen de intermediación (<i>spread</i>) entre las tasas pasivas y activas</p>	<p>Especialmente para atender dificultades temporales de liquidez</p>

*Fuente:* Elaboración propia con base en Propuesta de acciones para un PAE III, en La Nación, 30 de agosto de 1991, p. 16A.

## ANEXO 4.4

<b>Costa Rica: Producto Interno Bruto Real 1960-1996</b> (variaciones promedio anual)	
Periodo	PIB Real
1960-64	3.2
1965-69	5.5
1970-74	5.6
1975-79	5.1
1980-84	0.1
1985-89	3.9
1990-94	4.9
1992-96	4.0
1994-96	2.1

Fuente: Elaborado con base en Mora (1997)

## ANEXO 4.5

<b>Costa Rica: Dinamismo y Aporte de los Sectores Productivos a la Producción Nacional 1986 - 1996</b>							
Año	Agricultura	% PIB	Servicios	% PIB	Industria	% PIB	Economía
1986	4.8	19.1	7	58.6	7.3	22.3	5.54
1987	4.2	19	4	58.6	5.5	22.4	4.76
1988	4.6	19.2	1.3	58.7	2.2	22.1	3.44
1989	7.43	19.5	5.3	58.8	3.4	21.7	5.66
1990	2.54	19.3	4.85	59.2	2.6	21.5	3.56
1991	6.22	20.1	0.21	58.5	2.1	21.4	2.26
1992	4	19.4	9.8	58.6	10.3	22	7.7
1993	2.4	18.7	7.6	59.3	6.4	22	6.3
1994	3	18.4	5	59.8	3.5	21.8	4.5
1995	4	18.7	0.9	59.3	3.6	22	2.4
1996	-0.04	18.7	0.8	60	-4.1	21.3	-0.6
Promedio	3.92	19.10	4.25	59.04	3.89	21.86	4.14

Fuente: Elaboración propia con base en MIDEPLAN (1997b)

**ANEXO 4.6**

<b>Costa Rica: Oferta y Demanda Agregadas 1970-1995</b> (promedio de tasas de variación en base a colones de 1966)					
	1970- 1979	1980- 1982	1983- 1993	1985- 1994	1990- 1995
PIB	6.2	- 4.8	4.8	4.5	4.4
Importaciones	7.3	- 22.3	11.3	11.1	9.0
<b>OFERTA GLOBAL</b>	6.5	- 9.6	6.7	6.4	5.9
Consumo total	5.4	- 8.2	4.2	4.2	4.1
Privado	5.0	- 9.1	4.5	4.4	4.8
Público	7.4	- 4.1	2.5	2.5	2.0
Formación bruta de capital	10.6	- 26.4	10.7	8.3	5.6
Privada	10.6	- 22.5	13.4	9.7	6.6
Pública	15.7	- 16.9	4.1	3.2	1.5
<b>DEMANDA INTERNA</b>	6.3	-13.9	5.1	4.9	3.9
Exportaciones	7.2	2.5	9.8	9.4	9.2
<b>DEMANDA GLOBAL</b>	6.5	-7.1	6.7	6.4	5.9

Fuente: Elaborado con base en MIDEPLAN (1997b); Mora (1997)

**ANEXO 4.7**

<b>Costa Rica: Formación Bruta de Capital Fijo y Productividad</b> (tasas anuales de crecimiento real)		
Año	Formación bruta de capital	Productividad del capital
1990	14.5	0.5
1991	-12.8	3.3
1992	21.7	4.1
1993	22.8	1.2
1994	-8.0	0.7
1995	-2.8	-0.2
1996	-5.7	1.2

Fuente: BCCR, DGEC, cuadro 9, Mora (1997)

## ANEXO 4.8

Costa Rica: Dinamismo de Exportaciones 1986 – 1996 (rubros varios)							
Año	Aporte		Aporte			Aporte	Crecimiento Total
	Café	Total	Banano	Banano	Industriales	Industrial	
1986	-	34.98	-	19.35	-	33.14	
1987	14.65%	28.88	5.44%	19.74	13.88%	36.51	3.37%
1988	-5.41%	25.40	-3.28%	17.75	7.79%	36.59	7.55%
1989	-9.54%	20.23	28.63%	20.10	25.25%	40.36	13.56%
1990	14.26%	16.94	10.76%	21.75	2.84%	40.54	2.38%
1991	7.42%	16.50	25.90%	24.82	19.16%	43.79	10.32%
1992	23.52%	10.89	31.64%	28.20	9.50%	41.38	15.87%
1993	0.00%	10.04	7.28%	27.88	14.43%	43.64	8.50%
1994	52.58%	13.17	0.16%	24.02	12.52%	42.22	16.29%
1995	35.66%	14.67	21.89%	24.05	23.02%	42.67	21.73%
1996	-7.64%	12.79	-	20.28	14.50%	46.10	5.98%
			10.60%				
Promedio	2.06%	18.6	11.78%	22.5	14.29%	40.6	10.56%

Fuente: Elaboración propia con base en MIDEPLAN (1997)

## ANEXO 4.9

Costa Rica: Importaciones por Sector 1986 – 1996 (como porcentaje del total de importaciones)					
Año	Industria	Agricultura	Bienes de		Total
			Consumo	Otros *	
1986	57.7	6.0	20.3	16.0	100
1987	58.9	5.3	20.2	15.6	100
1988	58.4	5.6	22.0	14.0	100
1989	59.0	4.9	22.1	14.0	100
1990	54.5	4.9	23.1	17.5	100
1991	53.1	5.7	23.2	18	100
1992	51.3	5	26.8	16.9	100
1993	49.1	4.6	30.3	16	100
1994	51.6	2.6	29.7	16.1	100
1995	56.6	3	26.1	14.3	100
1996	53.4	3	29.9	13.7	100
<b>Promedio</b>	<b>54.9</b>	<b>4.6</b>	<b>24.9</b>	<b>15.6</b>	<b>100</b>

\*Incluye Combustibles y lubricantes, Materiales de construcción, Bienes de capital para transporte y otros

Fuente: Elaboración propia con base en MIDEPLAN (1997)

**ANEXO 5.1**

<b>La Política Industrial del Periodo del Ajuste según Tipo de Enfoque de Política Industrial</b>		
<b>ENFOQUE DE POLITICA INDUSTRIAL DE APOYO (ORTODOXIA en COSTA RICA)</b>		
<b>Area de política</b>	<b>Medida</b>	<b>Detalle</b>
<b>COMPETENCIA</b>		
	Reducción del área del sector público	<p>Incorporación de las leyes de concesión de obra pública mediante las leyes de presupuestación, concesión de obra pública, de empleo público y de apertura de los monopolios, (seguros y alcoholes) y privatización de empresas CEMPASA, FERTICA y FANAL .</p> <p>Eliminación de permisos estatales para exportar o para importar.</p> <p>Eliminación de controles de precios y márgenes de utilidad por parte del Estado.</p> <p>Marco regulatorio de la competencia y de los servicios públicos.</p> <p>Nueva ley de la competencia y defensa del consumidor.</p> <p>Nueva ley de eficiencia tributaria para avanzar en la supresión de privilegios tributarios y en la progresividad del sistema impositivo.</p>
	Elevar la eficiencia del sistema financiero	<p>Reestructuración institucional del sistema bancario nacional para hacerlo mas eficiente.</p> <p>Abaratar la intermediación financiera, aumentar la captación y mejorar la asignación de los recursos financieros al mercado para la fijación del tipo de cambio y las tasas de interés.</p> <p>Avance en el mercado de capitales.</p> <p>Reforzamiento de las normas de la auditoria general de entidades financieras.</p> <p>Fortalecimiento de la autonomía del Banco Central.</p>

<b>ENFOQUE DE POLÍTICA INDUSTRIAL DE APOYO</b> <i>(ORTODOXIA en COSTA RICA)</i>		
<b>Area de política</b>	<b>Medida</b>	<b>Detalle</b>
<b>COMERCIAL</b>		
	<p>Liberalización comercial</p> <p>Promoción de las exportaciones.</p>	<p>- Tipo de cambio flexible</p> <p>- Desgravación arancelaria</p> <p>- Eliminación de barreras no arancelarias</p> <p>Incentivos a las exportaciones no tradicionales.</p> <p>Eliminación de impuestos a las exportaciones no tradicionales.</p> <p>Nuevos servicios para la exportación (desregulación, infraestructura, información, etc).</p> <p>Negociaciones comerciales.</p> <p>Establecimiento de un sistema de reintegro a los exportadores.</p> <p>Puesta en práctica de mecanismos de solución de disputas y protección frente a la competencia desleal.</p>
<b>ENFOQUE DE POLÍTICA INDUSTRIAL ACTIVA</b> <i>(HETERODOXIA en COSTA RICA)</i>		
<b>INNOVACIÓN</b>		
	Incentivos la producción industrial 1985)	<p>Ley de Incentivos a la Producción Industrial, que sustituyó el Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial. Esta ley era aplicable preferentemente a las industrias manufactureras generadoras netas de divisas y con un alto contenido nacional.</p> <p>Se consideraban como sectores prioritarios las materias primas básicas, otros insumos, bienes de capital y productos agroindustriales.</p>

## Anexo 5.1 (continuación)

ENFOQUE DE POLÍTICA INDUSTRIAL ACTIVA (HETERODOXIA en COSTA RICA)		
Area de política	Medida	Detalle
<b>INNOVACIÓN</b>		
	Programa de reconversión industrial (PRI) 1989	Asistencia técnica y financiera para la transformación tecnológica de las empresas (Centro de Gestión Tecnológica ) Financiamiento de mediano plazo para que las industrias se preparen para exportar a terceros mercados Programa nacional de ciencia y tecnología. Creación de los comités sectoriales (CES)
	Programa de modernización industrial (PMI) (1994)	Capacitación de recursos humanos. Creación de sistema de información industrial sectorial (producción, mercados, investigación y desarrollo tecnológico). Consejo Nacional de la Competitividad. Sistema de concertación para la ejecución de la Política Industrial, formado por el Consejo Superior de la Política Industrial, el Comité Técnico y los Comités Empresariales. Sistema Nacional de la Calidad. Sistema de crédito y garantía: reforma a la ley orgánica del Banco Central que permitió la apertura de las cuentas corrientes a la banca privada. Se promovió que parte del crédito se destinara a proyectos de reconversión productiva de largo plazo. Política nacional de Ciencia y Tecnología Atracción de inversión extranjera Programa de Competitividad de la Pequeña Empresa BID-FOMIN-CICIR-UCCAEP Diseño de una Política Nacional Concertada para la Pequeña y Mediana Empresa

ENFOQUE DE POLÍTICA INDUSTRIAL ACTIVA (HETERODOXIA EN COSTA RICA)		
Area de política	Medida	Detalle
INNOVACIÓN		
	Programa de modernización industrial (PMI) (1994)	<p><i>Comisiones Mixtas Gobierno-UCAAEP para la Reactivación Económica</i>, con el propósito de ejecutar acciones conjuntas en materia de Infraestructura, Transportes; Desregulación Económica; Compras del Estado, Crédito, Tarifas Eléctricas y de los Servicios Públicos.</p> <p>Compras del Estado, <i>se reglamento que en cualquier compra por parte del Estado, se dará preferencia a los productos manufacturados por la industria nacional, cuando la calidad sea equiparable, el abastecimiento adecuado y el precio igual o inferior al de los importados.</i></p> <p>Se creó el Sistema de Ventanilla Unica de Trámites Industriales, reduciendo a 29 los trámites de instalación de una nueva industria.</p>
	Programa de tecnología alta (1997)	<p>El objetivo central de este programa era formar un corredor tecnológico (informática, sistemas de comunicación y electrónica) en Costa Rica que le permitiera acceder a mayores niveles de inversión, transferencia tecnológica, empleos de mejor remuneración (respecto a los que pagan empresas nacionales y por el tipo de trabajador requerido) y mayor disponibilidad de divisas. Para tal efecto, se ofrecía un trato preferencial a las nuevas firmas en materia de tarifas de energía y puertos, exoneraciones fiscales y recursos humanos con alta formación académica, además de la aplicación de políticas específicas tendientes a eliminar distorsiones y racionalizarla tramitología, entre otros.</p>

**Anexo 5.1 (continuación)**

<b>ENFOQUE DE POLITICA INDUSTRIAL ACTIVA (HETERODOXIA en COSTA RICA)</b>		
<b>Area de política</b>	<b>Medida</b>	<b>Detalle</b>
<b>REGIONAL</b>		
	Revitalizar el Mercado Común Centroamericano.	Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible (ALIDES) (1994) Aprobación del reglamento sobre el Origen Centroamericano de las Mercancías (1996) Reglamento Centroamericano sobre Medidas de Salvaguardia (1996) <i>Se puso en vigencia</i> el Formulario Aduanero Único Centroamericano y la Guía de Tránsito Internacional Tratado de Integración Social Centroamericana (1996).
<b>COMPETENCIA</b>		
		Ley de la Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor Ley de Ajuste y Eficiencia Tributaria. Se crea la Oficina contra Prácticas de Comercio Desleal y Cláusulas de Salvaguardia

*Fuente:* Elaboración propia

El Desempeño Estructural de la Industria 1986 – 1996							
Característica	Periodo				Observación		
	1980-1985		1986			1996	
VALOR	31	46.7	31	43.4	31	47.3	
AGRAGADO	35	18.2	35	23.6	35	22.5	
(participación mayor)	32	9.5	32	8.6	38	9.9	
	38	9.4	38	8.4	34	7.4	
Las 10 ramas con mayor VA de la industria							
3111			X				Salió
3112			X		X		Permaneció
3117			X		X		Permaneció
3118			X		X		Permaneció
3133			X		X		Permaneció
3134			X		X		Permaneció
3220			X		X		Permaneció
3420					X		Entró
3512					X		Entró
3533			X				Salió
3540			X				Salió
3560			X		X		Permaneció
3832					X		Entró
Ramas que aportan mayor valor agregado en cada división industrial							
			31: 3133 - 3117		31: 3117 - 3134		Entran nuevas
			32: 3220 - 3211		32: 3220 - 3211		Se mantienen
			33: 3311 - 3320		33: 3311 - 3320		Se mantienen
			34: 3420 - 3412		34: 3420 - 3412		Se mantienen
			35: 3530 - 3560		35: 3512 - 3560		Cambio parcial
			36: 3699 - 3620		36: 3699 - 3692		Cambio parcial
			38: 3832 - 3839		38: 3832 - 3819		Cambio parcial
			39: 3909		39: 3909		Se mantienen
PROCESO PRODUCTIVO							
			Industria intensiva en recursos 65.2		Industria intensiva en recursos 51.0		Tendencia a una menor Participación de la Producción Industrial intensiva en recursos y a una mayor participación sobre todo de la industria de productos diferenciados y de base científica.
			Intensiva en trabajo 9.3		Intensiva en trabajo 9.0		
			Intensiva en escala 15.4		Intensiva en escala 17.1		
			Industria de productos diferenciados 4.8		Industria de productos diferenciados 8.5		
			Industria de base científica 5.1		Industria de base científica 14.1		
			Otras Industrias 0.3		Otras Industrias 0.3		

## Anexo 5.2 (continuación)

Característica	Periodo				Observación
	1980-1985		1986		
DESTINO DE LA PRODUCCIÓN	MI	84%	MI	69%	
	ME	16%	ME	31%	Se redujo la participación del mercado interno. El coeficiente promedio de mercado interno fue negativo en un 7.4%. Ninguna división ganó mercado interno y donde se perdió más fue en la 33, 34, 39 y 31 (por encima del promedio industrial)
Destino de la producción industrial según división	MI	ME	MI	ME	Participen el ME
31	64.1	35.9	60.4	39.6	Aumentó en 4 puntos
32	85.6	14.4	93.9	6.1	Disminuyó en 8 puntos
33	98.5	1.5	91.9	8.1	Aumentó en 7 puntos
34	97.4	2.6	95.8	4.2	Aumentó en 2 puntos
35	73.8	26.2	79.0	21.0	Disminuyó en 5 puntos
36	96.9	3.1	97.6	2.4	Disminuyó en 1 punto
37	96.6	3.4	97.1	2.9	Poca variación
38	88.9	11.1	86.2	13.8	Aumentó en 3 puntos
39	98.2	1.8	98.1	1.9	Poca variación
<b>EMPLEO</b>					
Estructura del empleo industrial					
31		25.0		26.7	
32		32.2		29.7	
33		6.7		4.8	
34		4.4		6.4	
35		11.2		11.7	
36		5.7		4.1	
37		1.3		1.0	
38		12.0		12.9	
39		1.5		2.6	
Las 10 ramas que dan más empleo dentro de la industria					
3212		X		X	Permaneció
3211		X			Salió
3311		X		X	Permaneció
3213		X		X	Permaneció
3116		X		X	Permaneció
3117		X		X	Permaneció
3513		X			Salió

Característica	Periodo			Observación
	1980-1985	1986	1996	
10 ramas con mas empleo				
3111		X	X	Permaneció
3240		X		Salió
3119		X		Salió
3220			X	Entró
3420			X	Entró
3560			X	Entró
3113			X	Entró
Ramas que aportan mayor empleo en cada división				
		31: 3116 – 3117	31: 3117 – 3116	Se mantienen
		32: 3212 – 3211	32: 3220 – 3213	Entran nuevas
		33: 3311 – 3319	33: 3311 – 3320	Cambio parcial
		34: 3420	34: 3420	Se mantienen
		35: 3513 – 3522	35: 3560 – 3513	Cambio parcial
		36: 3692	36: 3692	Se mantienen
<b>PRODUCTIVIDAD</b>				
Productividad laboral				
Divisiones cuya productividad laboral es superior al promedio industrial	35	1.72	35	1.90
	31	1.42	31	1.77
	34	1.19	34	1.16
	Ind.	0.82	Ind.	1.00
<i>Tasa de crecimiento de la productividad laboral en la industria</i>				
Las 10 primeras ramas con mayor productividad laboral				
3112		X		Salió
3231		X	X	Permaneció
3320		X		Salió
3419		X		Salió
3131		X	X	Permaneció
3529		X		Salió
3133		X	X	Permaneció
3118		X	X	Permaneció
3114		X		Salió
3560		X		Salió
3512			X	Entró
3699			X	Entró
3140			X	Entró
3134			X	Entró
3115			X	Entró
3832			X	Entró

## Anexo 5.2 (continuación)

Característica	Periodo			Observación
	1980-1985	1986	1996	
Tasa de crecimiento productividad total de los factores (PTF)				
		1986-1991	1991-1996	
		31	1.1 31	-1.4
		32	1.4 32	-1.5
		33	1.2 33	-2.3
		34	2.4 34	-1.7
		35	0.2 35	0.9
		36	2.5 36	-2.9
		37	4.6 37	-1.1
		38	2.5 38	0.4
		39	1.8 39	-3.3
		Ind.	0.9 Ind.	-0.7
ESTABLECIMIENTOS				
Primeras diez ramas de la industria con mayor número de establecimientos				
3117		X	X	
3320		X	X	
3220		X	X	
3420		X	X	
3116		X	X	
3813		X	X	
3843		X	X	
3240		X		
3311		X	X	
3610		X		
3121			X	
3560			X	
		Ramas con mayor número de establecimientos en cada división industrial	Ramas con mayor número de establecimientos en cada división industrial	
3117		31: 3117 - 3116	31: 3117 - 3121	cambio parcial
3116		32: 3220 - 3240	32: 3220 - 3240	no hay cambio
3220		33: 3320 - 3311	33: 3320 - 3311	no hay cambio
3320		34: 3420	34: 3420	no hay cambio
3311		35: 3560 - 3522	35: 3560 - 3522	no hay cambio
3420		36: 3610 - 3692	36: 3692 - 3691	no hay cambio
3560		38: 3813 - 3843	38: 3813 - 3843	no hay cambio
3522		39: 3909	39: 3909	no hay cambio

Anexo 5.2 (continuación)

Característica	Periodo				Observación
	1980-85	1986	1996		
<b>IMPORTACIONES</b>					
Las cuatro principales divisiones con mayores importaciones					
		35	37.6	38	34.9
		38	33.8	35	29.4
		34	7.2	34	13.6
		37	7.0	37	5.4
Ramas con mayor participación en las importaciones de la división:					
		31: 3115 - 3121		31: 3114 - 3121	
		32: 3211 - 3220		32: 3211 - 3240	
		33: 3311		33: 3320	
		34: 3411		34: 3419	
		35: 3511 - 3530		35: 3512 - 3530	
		36: 3620		36: 3620	
		37: 3710		37: 3710	
		38: 3829 - 3843		38: 3829 - 3843	
		39: 3909		39: 3909	
Origen de las importaciones industriales:					
		CA	11.3	CA	10.4
		NAFTA	41.9	NAFTA	53.8
		RM	47.5	RM	35,7

Fuente: Elaboración propia con base en datos de BCCR, DGEC, CCSS y MEIC

Desempeño Comercial del Sector Industrial				
Característica	Periodo			
	1980-1985	1986	1996	1986 – 1996
<b>En pocas Actividades</b>				
El aporte de las principales ramas exportadoras de cada división industrial		3111-3114 (67%)	3114-113 (53%)	En <b>1986</b> , las dos principales ramas exportadoras de cada división aportaban en promedio el 62% y en <b>1996</b> , el porcentaje seguía siendo elevado con el 55%. Las divisiones más concentradas en <b>1986</b> eran la 32, 39 y 36 y en 1996 la 39, 33, 36 y 37. En la mayoría de las divisiones (78%) hubo cambios en la importancia relativa de las ramas más concentradas. Para el período <b>1986-1996</b> , las 11 ramas que más exportaban en la industria aportaban el 43.5% de las exportaciones industriales totales. Estas ramas eran las siguientes: 3111, 3114, 3211, 3220, 3331, 3522, 3560, 3812, 3819, 3831, 3839.
		3220-3211 (72%)	3220-231 (55%)	
		3311 ( 82%)	3320 (65%)	
		3419 (33%)	3419 (47%)	
		3522- 3560 (41%)	3522-3512 (33%)	
		3620 ( 68%)	3620 ( 60%)	
		3710 ( 66%)	3720 (60%)	
	3839-3819 (63%)	3839-3812 (38%)		
	3901 (71%)	3901 (84%)		
<b>En las empresas más grandes</b>				
		Aporte de empresas grandes (más de 100 trabajadores) a las exportaciones Industriales del año 1997		
		31 (10.5)	36 ( 3.1)	
		32 (26.7)	37 ( 0.1)	
		33 ( 1.5)	38 ( 5.0)	
		34 (15.2)	39 ( 0.1)	
		35 ( 9.2)	<b>Total 71.4%</b>	

Fuente: Elaboración propia con base en datos de BCCR, DGEC, CCSS y MEIC

## Costa Rica: El Proceso de Reforma Arancelaria

Periodo	Medida adoptada	Resultado
1981-1982	Se eliminó el diferencial del impuesto selectivo de consumo entre los mercados externo y nacional y se modificaron las regulaciones con respecto a las sobretasas.	Disminución de la protección de la industria, la tarifa de protección nominal se redujo del 441 % al 32 % entre 1980 y 1982 y la protección efectiva pasó del 177.5 % en 1980 al 132.8 % en 1982. (Taylor. 1984:47-58)
1986	<p>Modificación al Tratado General de Integración Centroamericana: Se adoptó un sistema ad-valorem en lugar del antiguo que combinaba impuestos específicos y ad-valorem, lo que incluía un arancel común para cada bien.</p> <p>Se fijaron aranceles en un rango que iba entre el 1% y 100%, con la siguiente estructura:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- para insumos no centroamericanos: 5-10%;</li> <li>- para insumos centroamericanos: 10-30%</li> <li>- las tarifas de bienes finales centroamericanos debían fluctuar entre el 50% y el 150% (protección efectiva). Con ello se puso en ejecución la Nomenclatura Arancelaria Uniforme Centroamericana II –NAUCA II-</li> </ul> <p>Se redujo el nivel de sobretasas, las cuales quedaron entre el 0 y 2% para insumos y 12,5 y 100% para bienes finales.</p> <p>Para las tarifas regionales se establecieron los siguientes criterios:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- los bienes que no se producían en Centroamérica, tendrían una tarifa nominal generalizada no menos del 5%. Habría una tarifa nominal del 10% para los insumos que no fueran de uso generalizado y que se utilizaran en la fabricación de bienes no esenciales y tarifas superiores al 10% para bienes finales no esenciales.</li> <li>- los insumos que se producían en Centroamérica tendrían tarifas de 20% y la franja de protección efectiva para determinar la tarifa nominal de los bienes finales que se producían en Centroamérica sería del 50% al 150%.</li> </ul>	Se redujeron las diferencias de la protección efectiva Con el antiguo arancel, la protección efectiva o media variaba desde un 136% en Costa Rica a un 46.7% en Guatemala, mientras que ahora los cuatro países se situaban dentro de un franja que iba del 91.5% al 95.0%.

**Anexo 5.4 (continuación)**

Periodo	Medida adoptada	Resultado
1987	Como parte del PAE II, se adoptaron nuevas medidas arancelarias, estableciendo como meta que la tarifa más alta fuera del 40% y la más baja del 5%, de acuerdo con el grado de elaboración del bien.	La tarifa arancelaria promedio paso del 27,4% en 1986 al 19,7% en 1990, con una dispersión que pasó del 24,4% al 16,5%, además de que para 1990 sólo un 3% de las tarifas a bienes finales excedía el 40%. Para el caso de textiles, vestuario y calzado el período de reducción de aranceles se amplió a cinco años, finalizando en 1992.
1992-1993	Se estableció un gravamen máximo a las importaciones del 20% y un mínimo del 10%; empero, el hecho de que los insumos tuvieran tasas menores a los bienes finales hizo que las tasas efectivas persistieran altas. Además, ese mismo año, el Banco Central eliminó las sobretasas y depósitos previos como cumplimiento a la normativa del GATT, al cual Costa Rica se había adherido en 1989 y con esta medida los aranceles quedaban como los únicos instrumentos proteccionistas.	
1994-1996	Se aplicaron cambios parciales a algunos bienes, como aumentos temporales en aranceles por motivos tributarios y nuevos calendarios centroamericanos. En 1994, el piso pasó del 10% al 5%, pero en 1995 se aumentó en ocho puntos porcentuales las tarifas de este tipo, ello con fines fiscales. Entre 1996 y 1998 se decretaron nuevos calendarios arancelarios que se detallan en este mismo cuadro.	De acuerdo a lo negociado en 1998, la meta para el año 2000 era llegar a un rango del 0 al 15%, posición compartida también por los industriales (Cámara de Industrias de Costa Rica, 1998, 57). Pero debe hacerse notar la permanencia de la categoría de bienes de excepción que continúan con tarifas mayores del 21%.

Fuente: Elaboración propia con base a Monge y Rosales (1998, p. 274) Taylor (1984) Herrera (1991) Cámara de Industrias (1998) Jiménez (1997) PAE I y PAE I

## ANEXO 5.5

Costa Rica: Calendario de Desgravación Arancelaria 1996 - 2000 *)							
Tipo de bien	Junio 1996	Junio 1997	Enero 1998	Junio 1998	Enero 1999	Junio 1997	Enero 2000
Materias Primas	3	2	1	0	0	0	0
Bienes Intermedios	8-14	7-14	6-14	5-13	12	11	10
Bienes de Capital	3	2	2	1	0	0	0
Bienes Finales	19	19	19	18	17	16	15
Bienes de Excepción	> 21%	> 21%	> 21%	> 21%	> 21%	> 21%	> 21%

Notas: \*) Los datos se refieren a metas a cumplir >: mayor de

Fuente: Elaboración propia con base a Monge y Rosales (1998: 274); Taylor (1984); Herrera (1991); Cámara de Industrias (1998); Jiménez (1997); PAE I y PAE II.

## ANEXO 5.6

Costa Rica: Evolución del Tipo de Cambio Nominal y Real 1982-1996 (1992 = 100)			
Año	Tipo de cambio nominal	ITCER	Valor del Colón respecto al Dólar
1982	39.8	86.1	+
1983	41.6	72.5	+
1984	44.4	73.5	+
1985	50.4	74.0	+
1986	56.1	82.2	+
1987	62.8	91.8	+
1988	75.9	99.3	+
1989	81.6	94.4	+
1990	92.1	95.1	+
1991	122.1	103.6	-
1992	134.3	100	
1993	144.0	99.8	+
1994	158.6	100.2	-
1995	180.7	97.9	+
1996	208.8	98.9	+

+: apreciado, ITCER > 100  
-: depreciado, ITCER < 100

Fuente: Elaboración propia con base en información del Banco Central de Costa Rica

## ANEXO 5. 7

<b>Costa Rica: Comportamiento de la protección efectiva en la industria (TPE) 1984 – 1992</b>		
DIVISIÓN /RAMA	Variación entre 1984 y 1992	
	Ulate TPE Balassa	Monge y Lizano TPE Corden
<b>31 ALIMENTO, BEBIDAS Y TABACO</b>		
3112 Fabricación de productos lácteos.		+
31 13 Envasado y conservación de frutas y legumbres	-	-
3114 Elaboración de Pescado crustáceo y otros productos	+	+
3115 Fabricación de aceites y grasas vegetales y animales	+	+
3117 Fabricación de productos de panadería	-	-
3119 Fabricación de cacao, chocolates y confitería	+	+
3121 Elaboración de productos alimenticios diversos	-	+
3122 Elaboración de productos preparados para animales		+
3131 Destilación, rectificación y bebidas espirituosas		-
3134 Bebidas no alcohólicas y aguas gaseosas		-
3140 Fabricación de productos de tabaco		-
<b>32 TEXTILES, PRENDAS DE VESTIR, CUERO Y CALZADO</b>		
3211 Hilado, tejido y acabado de textiles	+	+
3212 Artículos confeccionados de materiales textiles		+
3213 Fabricación de tejidos de punto, calcetería, ropa interior	-	-
3214 Fabricación de tapices y alfombras	-	-
3215 Cordelería	+	
3219 Linoleo, cuero artificial, material para cubrir pisos	+	+
3220 Fabricación de prendas de vestir, excepto calzado	-	-
3231 Curtidurías y talleres de acabado	+	+
3233 Fabricación de productos de cuero	-	-
3240 Fabricación de calzado, excepto el hule y plástico	-	-
<b>33 MADERA Y MUEBLES DE MADERA</b>		
3311 Aserraderos, talleres de acepilladura y otros talleres	-	-
3319 Fabricación de productos de madera	-	-
3320 Fabricación de muebles y accesorios	-	-

## Anexo 5.7 (continuación)

DIVISIÓN /RAMA	Variación entre 1984 y 1992	
	Ulate TPE Balassa	Monge y Lizano TPE Corden
<b>34 PAPEL, IMPRENTAS Y EDITORIALES</b>		
3411 Artículos de pulpa de madera, papel y cartón		-
3412 Fabricación de envases y cajas de papel y de cartón	+	-
3419 Fabricación de artículos de pulpa, papel y cartón	-	-
3420 Imprentas, editoriales e industrias conexas		-
<b>35 QUÍMICOS, PLÁSTICOS, CAUCHO Y FARMACÉUTICOS</b>		
3511 Fabricación de sustancias químicas industriales	+	+
3512 Fabricación de abonos y plaguicidas	-	-
3513 Fabricación de resinas sintéticas, materias plásticas y fibras artificiales	+	+
3521 Fabricación de pinturas, barnices y lacas	-	-
3522 Productos farmacéuticos y medicamentos	-	-
3523 Fabricación de jabones, perfumes, cosméticos, etc.	-	-
3529 Fabricación de productos químicos (no especificados)	+	-
3551 Industria de llantas y neumáticos	-	-
3559 Fabricación de productos de caucho	+	+
3560 Fabricación de productos plásticos	+	-
<b>36 CONCRETO, CERAMICA Y VIDRIO</b>		
3610 Fabricación de objetos de barro, loza y porcelana	+	-
3620 Fabricación de vidrio y productos	-	-
3691 Fabricación de productos de arcilla para construcción		-
3992 Fabricación de cemento, cal y yeso	+	+
3699 Fabricación de productos minerales no metálicos		-
<b>38 METÁLICOS, EQUIPO Y MAQUINARIA</b>		
3811 Cuchillería, herramientas y artículos de ferretería	-	-
3812 Fabricación de muebles y accesorios metálicos	+	+
3813 Fabricación de productos metálicos estructurales		-
3819 Fabricación de productos metálicos (no especificado)	+	-

## Anexo 5.7 (continuación)

DIVISIÓN /RAMA	Variación entre 1984 y 1992	
	Ulate TPE Balassa	Monge y Lizano TPE Corden
<b>38 METÁLICOS, EQUIPO Y MAQUINARIA</b>		
3822 Construcción de maquinaria y equipo para la agricultura		-
3823 Construcción de maquinaria para trabajar metales y madera	-	-
3824 Construcción de reparación de maquinaria y equipo para industria	-	+
3829 Construcción de maquinaria y equipo (no especificado)	+	+
3831 Construcción de maquinaria y aparatos industriales eléctricos	+	-
3832 Construcción de equipos y aparatos de radio, televisión y comunicaciones	+	+
3833 Construcción de aparatos y accesorios de uso doméstico	-	-
3839 Construcción de aparatos y suministros eléctricos (no especificado)	-	-
3841 Construcción navales y reparación de barcos	+	-
3843 Fabricación de vehículos, automóviles	-	-
3852 Aparatos fotográficos e instrumentos de óptica	+	+
<b>39 OTRAS INDUSTRIAS</b>		
3901 Fabricación de joyas y artículos conexos		-
3903 Fabricación de instrumentos de música	+	+
3909 Industrias manufactureras (no especificado)		
3910	-	-

+ : aumentó

- : disminuyó

Fuente: Elaboración propia con base en Ulate (1989), Monge y Lizano (1997)

## ANEXO 5.8

Costa Rica: Impacto de los CAT sobre las Exportaciones no Tradicionales (en millones de US\$)				
Años	Exportaciones no tradicionales (a)	CAT otorgados	Exportaciones debidas a los CAT (b)	Exportaciones no tradicionales debidas a los CAT (c)
1983	315,20	8,99	208,19	107,07
1984	336,40	14,42	222,19	114,21
1985	333,40	19,30	220,21	113,19
1986	368,10	27,71	243,13	124,97
1987	443,00	32,33	292,60	150,40
1988	512,60	51,13	338,57	174,03
1989	654,50	66,13	432,30	222,20
1990	702,90	73,15	464,27	238,63
1991	729,60	76,74	481,90	247,70
1992	905,60	59,68	598,15	307,45
1993	1057,30	85,03	698,35	358,95
1994	1184,50	85,38	782,36	402,14
1995	1369,60	81,07	904,62	464,98
1996	1623,60	118,21	1072,39	551,21
1997	1848,43	119,05	1220,89	627,54

$$b = a * 0,66 \quad c = a - b$$

Fuente: Elaboración propia con base en ESEUNA (1999, p. 30)

## ANEXO 5.9

Costa Rica: Estructura de las Exportaciones Totales según Mercado de Destino 1975 - 1998 (en porcentajes)												
Mercado	1975	1980	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Centroamérica	25,1	31,1	18,7	12,7	14,5	16,7	16,8	15,7	15,8	16,5	16,9	11,8
NAFTA	42,7	33,2	38,2	46,8	44,8	47,3	50,7	43,9	39,6	40,9	48,8	51,9
USA	40,5	32,7	36,3	41,9	41,2	44,8	47,5	41,6	37,8	37,1	44,6	48,8
<i>Canadá</i>	0,2	0,4	1,1	3,9	2,6	1,6	1,8	1,3	1,2	1,9	2,1	1,6
<i>México</i>	1,9	0,1	0,8	1,0	1,0	1,0	1,4	1,0	0,6	1,9	2,1	1,5
Europa	23,0	24,7	23,8	27,3	23,2	24,4	24,1	27,6	25,5	25,9	22,8	22,9
Otros Países*)	9,2	11,0	19,3	13,2	17,6	11,6	8,4	12,8	19,1	16,7	11,5	13,4
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>											

\*) Incluye a países de Asia, América del Sur y del Caribe

Fuente: ESEUNA (1999, 39)

**ANEXO 5.10**

<b>Costa Rica: Relación de los CAT otorgados respecto al Gasto del Gobierno Central 1983 – 1998</b> (en millones de colones y porcentajes)				
Año	CAT	Gastos Gobierno Central	CAT /Gastos Gobierno Central	CAT/Servicio de la deuda interna
1983	373.9	20.972.9	1.78	27.67
1984	640.4	26.585.5	2.41	36.14
1985	973.5	30.143.5	3.23	53.11
1986	1553.8	36.857.6	4.22	48.46
1987	2030.5	43.629.0	4.65	46.24
1988	3880.2	54.570.6	7.11	66.22
1989	5394.9	69.626.6	7.75	66.79
1990	6003.6	87.977.3	6.82	47.46
1991	9369.8	113.470.5	8.26	42.01
1992	8027.0	158.717.0	5.06	31.49
1993	12089.6	190.196.0	6.36	47.79
1994	13410.9	276.607.0	4.85	30.59
1995	14571.2	338.274.0	4.31	18.58
1996	24.551.3	397.968.0	6.17	24.38
1997	27.690.6	445.309.0	6.22	21.30
1998	40.786.3	533.921.0	7.64	39.38

Fuente: Elaboración propia con base a ESEUNA (1999)

**ANEXO 5.11**

<b>Costa Rica: Inversión Extranjera Directa 1984 – 1998</b> Monto en millones de US\$ (Crecimiento (%) y porcentaje respecto al PIB)			
Año	IED	Tasa Crecimiento	IED/PIB
1984	51.9	-5.8	1.1
1985	69.4	33.7	1.8
1986	60.5	-12.8	1.4
1987	93.6	54.7	2.1
1988	123.1	31.5	2.7
1989	88.9	-27.8	1.7
1990	162.4	82.7	2.8
1991	178.4	9.9	3.2
1992	226	26.7	3.3
1993	246.7	9.2	3.3
1994	297.7	20.7	3.6
1995	336.9	13.2	3.7
1996	426.8	26.7	4.4
1997	512.8	20.1	5.3
1998	628.1	22.5	6.1

Fuente: Elaboración propia con base en COMEX (1998)

<b>Principales Incentivos a las Exportaciones</b>									
Regimen	Incentivos								
Ley de Fomento a las Exportaciones 1972 Certificado de Abono Tributario (CAT)	<p>Es un subsidio a los exportadores para que realizaran los ajustes que un mercado abierto demandaba y compensar en parte algunas de las distorsiones existentes en la economía. Consiste en un titulo al portador libremente negociable, que no devenga intereses y es emitido en moneda nacional por el Banco Central de Costa Rica y sirve para el pago de impuestos directos o indirectos cuya recaudación corresponda a este Banco como cajero del Estado. El criterio utilizado para otorgar el CAT era el valor agregado a las exportaciones no tradicionales:</p> <table style="margin-left: auto; margin-right: auto;"> <tr> <td style="text-align: center;">VA</td> <td style="text-align: center;">CAT</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">35 - 50%</td> <td style="text-align: center;">15 %</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">51 - 65%</td> <td style="text-align: center;">20%</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">66 % o mas</td> <td style="text-align: center;">25%</td> </tr> </table>	VA	CAT	35 - 50%	15 %	51 - 65%	20%	66 % o mas	25%
VA	CAT								
35 - 50%	15 %								
51 - 65%	20%								
66 % o mas	25%								
Admisión temporal	<p>Se estableció con el fin de generar mayor empleo mediante la atracción de las empresas de maquila, cuya forma de operación se caracteriza por un proceso de reparación, reconstrucción, almacenaje o ensamblaje de mercancías que posteriormente son exportadas en su totalidad. Otorgaba los siguientes incentivos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Centralización de trámites en la Dirección de aduanas</li> <li>-Creación de la prenda aduanera como medio legal de garantía de las mercancías que ingresaran bajo el régimen</li> <li>-La no nacionalización de mercancías</li> <li>-Exoneración del pago del impuesto sobre la renta.</li> </ul>								
Ley de Zonas Francas (1981)	<p>Fue creado con el objetivo de estimular la instalación de empresas en zonas marginales del país para generar más empleo y divisas y lograr una mayor transferencia tecnológica.</p> <p>Principales incentivos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- exenciones parciales en impuestos municipales</li> <li>- préstamos preferenciales</li> <li>- asistencia técnica.</li> <li>- exoneraciones de los impuestos de renta, aranceles, territorial y ventas</li> </ul>								
Contrato de Exportación (1984)	<p>Se estableció con la Ley de Equilibrio Financiero del Sector Público y brinda los siguientes incentivos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Exoneraciones tributarias para las materias primas, productos semi-elaborados, envases y empaques que formarán parte de los productos de exportación</li> <li>-Exoneraciones tributarias proporcionales a las ventas a terceros mercados, para la adquisición de la maquinaria y el equipo que se necesitará en el proceso productivo y de exportación</li> </ul>								

## Anexo 5.12 (continuación)

REGIMEN	INCENTIVOS
Contrato de Exportación (1984)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Exoneraciones por la totalidad del impuesto sobre la renta, respecto de las utilidades que se generaran en las exportaciones</li> <li>- Derecho al CAT, ampliándolo de un 15 hasta un 30%</li> <li>- Depreciación acelerada</li> <li>- Exoneraciones a los insumos, maquinaria o equipo de las empresas proveedoras de bienes que se incorporan en la producción exportable a terceros mercados</li> </ul>
Reforma a la Ley de Zonas Francas (1990)	<p>Constituye una reforma del Régimen de Zonas Francas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- amplía la cobertura del régimen</li> <li>- mejora el ámbito administrativo y legal</li> </ul>
Nuevos regímenes para promover exportaciones (1998)	El régimen devolutivo y el régimen de perfeccionamiento activo
Modificación de la Ley de Zonas Francas (1998)	<p>Reforma al sistema de incentivos en el siguiente sentido:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Exoneraciones fiscales de todo arancel a materias primas e insumos, bienes de capital y maquinaria y algunos tipos de vehículos</li> <li>-Exoneración del pago de impuestos a la exportación</li> <li>-Exoneración al pago de impuestos al capital, de ventas, consumo, utilidades y remesas al extranjero</li> <li>-Para las empresas ubicadas en zonas de mayor desarrollo relativo, el porcentaje otorgado es del 100% durante 8 años y del 50% en los siguientes cuatro; para aquellas firmas establecidas en zonas de poco desarrollo los porcentajes se mantienen por doce y seis años respectivamente</li> <li>-Para empresas catalogadas como comercializadoras, los períodos son de cuatro y dos años si se ubican en lugares de relativo desarrollo y de seis y cuatro años cuando estén en zonas de mayor pobreza</li> <li>-Exoneración del pago de tributos municipales</li> <li>-Libre manejo de moneda extranjera</li> <li>-Bonificación del 15% sobre el pago de planilla del año anterior a empresas establecidas en zonas de poco desarrollo relativo</li> <li>-Asistencia de capacitación</li> <li>-Tramitología simplificada</li> <li>- Acceso a ciertos convenios internacionales: ICC, SGP, etc.</li> </ul>

*Fuente:* Elaboración propia con base en Ley de Fomento a las Exportaciones (1972); Ley de Equilibrio Financiero (1984); Corrales y Monge (1990a, p. 202; y ESEUNA (1999).

<b>Costa Rica: Contribución Porcentual a las Exportaciones Industriales según Tamaño de Empresas y por División CIU 1997</b>					
División CIU	Tamaño de las Empresas según Número de Trabajadores				
	De a 10	De 11 a 30	De 31 a 100	Más de 100	Total División
31 Alimentos, Bebidas y Tabacos	3.05	0.91	3.61	10.49	18.6
32 Textiles, Cuero y Calzado	0.67	1.00	6.45	26.72	34.85
33 Maderas y Muebles	0.01	1.16	0.10	1.46	2.72
34 Papel, Imprenta y Editoriales	0.06	0.23	0.07	15.25	15.62
35 Química y Caucho	0.16	3.65	1.78	9.16	14.74
36 Minerales no Metálicos	0.00	0.01	0.26	3.05	3.32
37 Metálicas Básicas y Metálicos	0.01	1.55	0.03	0.11	1.70
38 Metálicos, Maquinaria y Equipo	0.09	1.70	1.61	4.99	8.40
39 Otras Industrias	0.00	0.05	0.41	0.14	0.60
Total	4.05	10.27	14.32	71.36	100

Fuente: Yong (1998, p. 25)

## BIBLIOGRAFIA

- ACUÑA, MARVIN y Otros (1997), Proyecto: *Fortaleciendo las Perspectivas para el Desarrollo Sostenible en Centroamérica. Costa Rica*: Informe Síntesis. CINPE. Universidad Nacional. Heredia, Costa Rica
- ALONSO, EDUARDO
- (1992), *Competitividad y Reconversión Industrial Subsectorial* Instituto Centroamericano de Administración de Empresas. Alajuela, Costa Rica
  - (1996), *¿Existe una Política Industrial Explícita y Coherente?*, en: Revista Economía y Sociedad, No. 2, setiembre-diciembre 1996. ESEUNA. Costa Rica
- ANFE - ASOCIACIÓN NACIONAL DE FOMENTO ECONÓMICO (1980), *El Modelo Económico Costarricense*. San José, Costa Rica
- AMSDEN, ALICE (1994), *Why isn't the whole World Experimenting with the East Asian Model to Develop?: Review of the East Asian Miracle*. World Development, Vol. 22, No. 4. (pp. 627-33) England
- ASAMBLEA LEGISLATIVA DE COSTA RICA (2001), Informe final de la Comisión que analiza el Sistema Integral de Apoyo que requiere la Pequeña y Mediana Industria Costarricense para fortalecer su Competitividad y su Internacionalización. San José, Costa Rica
- BALASSA, BELA
- (1982), *The Newly Industrializing Countries*, en: *the World Economy*. Pegamon Press, New York
  - (1989), *Outward Orientation*, en: Chenery H. and Srinivasan, *Handbook of Development Economics*. Vol. II, Chapter 31. Elsevier Science Publishers
- BANCO CENTRAL DE COSTA RICA, San José, Costa Rica
- (1975), *Estadísticas del Sector Industrial*
  - (1978), *Algunos Indicadores Económicos del Sector Industrial*
  - (1983), *Estadísticas del Sector Industrial, 1970-1982*
  - (1997), *Balanza de Pagos de Costa Rica:1996*
  - (1998), *Cuentas Nacionales de Costa Rica: 1980-1996*
- BHAGWATI JADHIS. (1978), *Anatomy and Consequences of Exchange Control Regimes*, NBER. Ballinger Publishing Co.
- BID - BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (1997), *América Latina tras una Década de Reformas*. Informe de 1997, Washington D. C.
- BORBÓN, JORGE (1962), *Costa Rica y la Integración Económica de Centroamérica*, en: Serie "Problemas Nacionales". No. 12. San José, Costa Rica
- CAMARA DE INDUSTRIAS DE COSTA RICA, San José
- (1985), *Ante un Nuevo Régimen Arancelario*
  - (1986), *Ante una Nueva Política Industrial*
  - (1990), *Reconversión Industrial: un Reto del Sector Privado*
  - (1998), *Competitividad en Tiempos de Apertura*. Como parte del XII Congreso Nacional de Industriales
- CARMONA ANA Y ALVARO FERNANDEZ (1994), *Raíces y Entorno del Ajuste Estructural*, en: Alvarado y Otros: *Del otro Lado del Ajuste*. Litografía LIL S.A. San José, Costa Rica

- CARDOZA, DAVID (2000), *Las Exportaciones y el Crecimiento Económico: Un Análisis del Sector Industrial Manufacturero Costarricense*. Instituto Torcuato Di Tella. Buenos Aires, Argentina
- CASTELLS, MANUEL (1979), *La Crisis Económica Mundial y el Capitalismo Americano*. Editorial LAIA. Barcelona, España
- CASTILLO, CARLOS M. (1980), *El Modelo Económico Costarricense*, en: Asociación Nacional de Fomento Económico – ANFE. San José, Costa Rica
- CASTILLO, GEOVANNY Y LUIS FERNANDO CHAVES (2001), *Pymes: Una Oportunidad de Desarrollo para Costa Rica*. FUNDES. San José, Costa Rica
- CESPEDES, VICTOR
- (1986), *Costa Rica: La Economía en 1985*. Academia de Centroamérica. San José Costa Rica
  - (1998), *Crecimientos y Condiciones Sociales*, en: Jiménez Ronulfo (editor), *Estabilidad y Desarrollo Económico en Costa Rica, las Reformas Pendientes*. Academia de Centroamérica. San José, Costa Rica
- CEPAL, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (1990), *Transformación Productiva con Equidad*. Santiago de Chile
- CEC - COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (1992), *Twenty First Report on Competition Policy*. Luxembourg
- COMEX. San José, Costa Rica
- (1996), *Foro: Preparándose para el Area de Libre Comercio de las Américas, ALCA*.
  - (1997), *Comportamiento y Perfil de la Inversión Extranjera Directa en Costa Rica*
- CORDERO, JOSÉ (2000), *El Crecimiento Económico y la Inversión: el Caso de Costa Rica*, en: *Ulate 2000: Empleo, Crecimiento y Equidad: Los Retos de las Reformas Económicas de Finales del Siglo XX en Costa Rica*. Editorial Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica
- CORRALES, JORGE Y RICARDO MONGE (1990), *Política Comercial Reciente y Subsidios a la Exportación en Costa Rica*, en: González, Claudio y Ednia Camacho, *Políticas Económicas en Costa Rica*. Academia de Centroamérica. San José, Costa Rica
- CHANTHUNYA, CHARLES Y VICTOR MURINDE (1998), *Trade Regime and Economic Growth*. Ashgate Publishing. England
- CHENERY, HOLLIS Y MOSHE SYRQUIN (1986), *Industrialization and Growth. A comparative Study*. Oxford University Press. Washington, D.C.
- DICKEN, PETER (1987), *Global Shift: Industrial Change in a Turbulent World*. Harper & Row Ltd. London, England
- DIJKSTRA, GESKE (1992), *Industrialization in Sandinista Nicaragua. Policy and Practice in a Mixed Economy*. Westview Press
- DORYAN, EDUARDO (1992), *Economía y Reconversión Industrial: Conceptos, Políticas y Casos*. Instituto Centroamericano de Administración de Empresas. Ecuador
- DORYAN, EDUARDO Y JOSÉ SALAZAR (1989), *La Reconversión Industrial y el Estado Concertador en Costa Rica*. Seminario "Reestructuración Industrial y Competitividad Internacional", 24-27 de Julio. Santiago de Chile

- DRUCKER, PETER (1986), *La Nueva Economía Mundial: en: Una Nueva Dimensión de la Administración*. Fondo de Cultura, México D.F.
- ESEUNA - ESCUELA DE ECONOMÍA DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL (1999), *Hacia una Estrategia Nacional de Desarrollo de la Competitividad Internacional de los Sectores Productivos Costarricenses*. EUNA. Heredia, Costa Rica
- ESQUIVEL, FRANCISCO Y JUAN JOSÉ MUÑOZ (1983), *La Crisis de Reproducción del Capital en Costa Rica*, en: CEDAL (1983), *Crisis Económica y Movimiento Obrero en América Latina*. San José, Costa Rica
- ESQUIVEL, FRANCISCO Y MANUEL SOLÍS, (1982), *Las Perspectivas del Reformismo en Costa Rica*. Departamento Ecuménico de Investigaciones, Editorial Universitaria Centroamericana. San José, Costa Rica
- ESSER, KLAUSS (1996), *Competitividad Sistémica: Nuevo Desafío para las Empresas y la Política*, en: Revista de la CEPAL, No. 59. Santiago de Chile
- FAJARDO, GONZALO (1991), *Nota sobre el Programa de Reconversión Industrial*. Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC). San José, Costa Rica
- FAJNZYLBER, FERNANDO (1990), *Industrialización en América Latina: de la "Caja Negra" al "Casillero Vacío"*. Cuadernos de la CEPAL, No. 60. Santiago de Chile
- FERGUSON, GLENYS Y PAUL FERGUSON, (1994), *Industrial Economics: Issues and Perspectives*. The MacMillan Press LTD. London
- FFRENCH, RICARDO (1988), *Esbozo de un Planteamiento Neo-estructuralista*, en: Revista de la CEPAL, No. 34. Santiago de Chile
- FFRENCH RICARDO Y OSCAR MUÑOZ (1990), *Desarrollo Económico, Inestabilidad y Desequilibrios Políticos en Chile: 1950-1989*, en: Estudios CIEPLAN # 28. Santiago, Chile
- FUENTES, JUAN A. (1986), *La Integración Económica Centroamericana: Nuevas Perspectivas a partir de la Turbulencia*. San José, Costa Rica
- FUERST, EDGAR
- (1986), *Estabilización vs. Industrialización: Crisis Económica, Medidas de Ajuste y Políticas Industriales durante la Administración Carazo 1978-1982*. Heredia, Costa Rica
  - (1991), *Liberalización Comercial y Promoción de Exportaciones en Costa Rica 1985-1990: Limitaciones y Desafíos de la Política de Ajuste Estructural reciente*. San José, Costa Rica
- GARNIER, LEONARDO (1984), *Industria, Estado y Desarrollo en Costa Rica: Perspectivas y Propuestas*, en: Estudios Sociales Centroamericanos, No. 37. San José, Costa Rica
- GEREFFI, GARY (1989), *Los Nuevos Desafíos de la Industrialización: Observaciones sobre el Sudeste Asiático y Latinoamérica*, Pensamiento Iberoamericano. Madrid, España
- GILLIS, MALCOLM, DWIGHT H. PERKINS, MICHAEL ROEMER Y DONALD R. SNODGRASS. (1992), *Economics of Development*. Norton & Company. New York
- GITLI, EDUARDO Y LEINER VARGAS. (1996), *Estados del Arte de Competitividad en Centroamérica*. CINPE. Heredia, Costa Rica

- GONZÁLEZ, CLAUDIO (1980), *El Proteccionismo en la Estrategia de Desarrollo de Costa Rica durante las Últimas Décadas*, en: ANFE El Modelo Económico Costarricense. San José, Costa Rica
- GUARDIA, JORGE (1990), *Políticas Económicas en Costa Rica*. Academia de Centroamérica. San José, Costa Rica
- GUERRA-BORGES, ALFREDO
- (1986), *Costa Rica: Efectos del Ajuste sobre el Sector Industrial*. CEPAL. México
  - (1988), *Hechos, Experiencias y Opiniones de la Integración Económica Centroamericana*, en: Cuadernos de Ciencias Sociales. Facultad de Ciencias Sociales (FLACSO). San José, Costa Rica
- HELLEINER, GERALD (1992), *Trade Policy, Industrialization and Development: New Perspectives*. Clarendon Press, Oxford
- HERRERA, CARLOS (1991), *La Apertura Gradual en Costa Rica a partir de 1983*, en: *Pensamiento Iberoamericano*, No. 21. Madrid, España
- HESS, RAÚL (1962), *Una Opinión, en ANFE*, Serie "Problemas Nacionales", # 12. San José, Costa Rica
- HEWITT, JOHNSON (1992), *Industrialization and Development*. Oxford University Press. London, England
- ITOH, MOTOSHIGE et. al (1988), *Industrial Policy as a Corrective to Market Failure*, en: Ryutaro, Komiya et.al. *Industrial Policy of Japan*. Academy Press. New York
- JIMÉNEZ, RONULFO
- (1998), *Elementos para una Agenda de Reforma Económica*, en: Jiménez Ronulfo (editor), *Estabilidad y Desarrollo Económico en Costa Rica*, las Reformas Pendientes. Academia de Centroamérica. San José, Costa Rica
  - (1997) (ed.), *Costa Rica: una Economía en Recesión. Informe sobre la Economía en 1960*. Academia de Centroamérica. San José, Costa Rica
- KNIGHT, J.B. (1992), *Evolution of Development Economics*, en: V.N. Balasubramanyam and S. Lall (Eds), *Current Issues in Development Economics*. MacMillan. London
- KOSACOFF, BERNARDO Y ADRIAN RAMOS (1999), *El Debate sobre Política Industrial*, en: *Revista de la CEPAL*, No. 68. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Chile
- KRUEGER, ANNE (1983), *Trade and Employment in Development Countries*. Press Chicago University
- KRUEGER, ANNE Y SARAHT RAJAPATIRANA, (1999), *The World Bank Policies Towards Trade and Trade Policy Reform*. Blackwell Publishers. MA, USA
- KRUGMAN, PAUL (1987), *La Nueva Teoría del Comercio Internacional y los Países menos Desarrollados*. *El Trimestre Económico*. Vol. LV, no. 219. México D.F.
- LA GACETA, Imprenta Nacional. San José, Costa Rica
- (1985) # 76, Primer Programa de Ajuste Estructural (PAE I)
  - (1992) #146, Programa de Modernización Agroindustrial (PROMAI)
- LA NACIÓN, San José, Costa Rica
- (1987), Programa de Ajuste Estructural II, 5-5-1987
  - (1991), Tercer Programa de Ajuste Estructural (PAE III). 30-8-1991

- LAL, DEEPAK AND SARATH RAJATIRANA (1987): *Foreign Trade Regimes and Economic Growth in Developing Countries*, en: World Bank Research Observer 2 (2), 189-217
- LALL, SANYAJA
- (1991), *Explaining Industrial Success*, en: Developing World. Balasubramanian and S. Lall (Eds.), Current Issues in Development Economics. MacMillan. London
  - (1994), *Industrial Policy: a Theoretical and Empirical Exposition*. International Development Centre, Queen Elizabeth House, Oxford University
  - (1997), *Economic Background on Case Study Countries. Study of Industrial Restructuring and International Competitiveness*. Oxford: UNCTAD
- LINDBECK, ASSAR (1981), *The International Economic Environment for Industrialization Possibilities in Developing Countries*, en: Industry and Development, no. 12, pp. 9-42
- LITTLE IAN, TIBOR SCITOVSKY Y MAURICE SCOTT (1970), *Industry and Trade in Some Developing Countries*. Oxford University Press, London
- LIZANO, EDUARDO
- (1979), *Costa Rica y la Integración Económica Centroamericana*. Editorial Costa Rica, San José
  - (1985), *La Política Económica de Mediano Plazo*, en: Academia de Centroamérica (1985), *Costa Rica: Recuperación sin Reactivación*. San José, Costa Rica
  - (1987), *Desde el Banco Central*. Academia de Centroamérica. San José,
  - (1988), *Programa de Ajuste Estructural*, en: Banco Central de Costa Rica, Serie Comentarios sobre Asuntos Económicos, No. 76. San José, Costa Rica
- LIZANO, EDUARDO Y RICARDO MONGE (1997), *Apertura Económica e Industrialización en Costa Rica*. Academia de Centroamérica., Costa Rica
- MANDEL, ERNEST (1979), *El Capitalismo Tardío*. Editoriales Era S.A. México D. F.
- MEIC - MINISTERIO DE ECONOMIA, INDUSTRIA Y COMERCIO, Costa Rica
- (1989), *Programa de Reversión Industrial*
  - (1991), *Programa de Modernización Agroindustrial*
  - (1994), *Una Estrategia de Política Industrial de Costa Rica: una visión de largo plazo*
- MENDEZ, EDUARDO Y MARIO SALAZAR (1992), *Desgravación Arancelaria y la Política Cambiaria: Efectos sobre la Protección al Sector Productivo Costarricense*. San José, Costa Rica
- MESALLES, LUIS (1998), *Condiciones Macroeconómicas de la Economía Costarricense*, en: Jiménez Ronulfo (ed.), *Estabilidad y Desarrollo Económico en Costa Rica, las Reformas Pendientes*. Academia de Centroamérica. San José, Costa Rica
- MIDEPLAN - Ministerio de Planificación y Política Económica, San José, Costa Rica
- (1991), *Costa Rica: Indicadores Económicos: 1980 - 1990*
  - (1994), *Costa Rica en Cifras 1950 - 1992*
  - (1997a), *Plan Nacional de Desarrollo 1986 - 1990*
  - (1997b), *Principales Indicadores de Costa Rica*

- MILNER AND WESTAWAY (1993), *Country Size and the Medium Term Growth*, en: World Development. Vol. 21. Great Britain
- MONGE, RICARDO Y JULIO ROSALES (1998), *Apertura Comercial e Inversión Extranjera*, en: Jiménez Ronulfo (editor), *Estabilidad y Desarrollo Económico en Costa Rica, Las Reformas Pendientes*. Academia de Centroamérica. Costa Rica
- MONTIEL, NANCY (2000), *Crecimiento Económico, Productividad Laboral y Empleo Salarial: Un Análisis Sectorial*, en: Ulate 2000: Empleo, Crecimiento y Equidad: los Retos de las Reformas Económicas de Finales del Siglo XX en Costa Rica. Editorial Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica
- MORA, HENRY
- (1997), *Estabilidad y Crecimiento en la Costa Rica Actual ¿Ciclo Recesivo o Crisis del Desarrollo?*, en: Revista Economía y Sociedad. No. 4, mayo - agosto 1997. ESEUNA. Costa Rica
  - (1999), *Estabilidad y Crecimiento en la Costa Rica Actual: Logros y Limitaciones de la Experiencia Creciente*, en: Conejo y otros (comp.) Costa Rica hacia el Siglo XXI: Balance de las Reformas Económicas 1983 - 1998. ESEUNA. Costa Rica
  - (2002), *Balance de la Economía Costarricense 1998-2001 y Perspectives 2002*, Escuela de Economía, Universidad Nacional, Heredia, Costa Rica
- MORTIMORE, MICHAEL
- (1992), *El Nuevo Orden Industrial Internacional*, en: Revista de la CEPAL, No. 48. Santiago de Chile
  - (1993), *Las Transnacionales y la Industria en los Países*, en: Revista de la CEPAL No. 51. Santiago de Chile
- MUÑOZ, JUAN JOSÉ
- (1983), *Inversión Extranjera y Desarrollo del Capitalismo en Costa Rica*. Universidad Autónoma de México, Facultad de Economía, División de Estudios de Postgrado. México D.F.
  - (1992), *El Impacto de la Crisis Económica sobre la Dinámica de la Industria Costarricense 1970-1985*. Escuela de Economía, Universidad Nacional, Costa Rica
- MUÑOZ, JUAN JOSÉ Y JOSÉ PACHECO (1999), *Desempeño Industrial en Costa Rica durante el Ajuste Estructural: Políticas, Logros y Limitaciones*, en: Conejo y otros (comp.) Costa Rica hacia el Siglo XXI: Balance de las Reformas Económicas 1983 - 1998. ESEUNA. Heredia, Costa Rica
- ODIPLAN – OFICINA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN ECONÓMICA San José, Costa Rica.
- (1979a), *Una Nueva Política Industrial de Desarrollo*
  - (1979b), *El Plan Nacional de Desarrollo: 1979-1982*, Gregorio José Ramírez
  - (1982), *Balance Socio Económico de Costa Rica*
- OIT - ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (1997), *La Industria de la Maquila en Centroamérica*. San José, Costa Rica

PERES, WILSON

- (1993), *Donde estamos en Política Industrial*, en: Revista de la CEPAL No. 51. Santiago de Chile
- (1997), *El Resurgimiento de las Políticas de Competitividad Industrial*, en: Peres (coord.), *Políticas de Competitividad Industrial: América Latina y el Caribe en los Años Noventa*. Editorial Siglo Veintiuno. México D.F. México

PETERS, GERTRUD (1985), *Historia Reciente de las grandes Empresas Cafetaleras: 1950-1980*, en: Revista de Historia. Número Especial. Historia, Problemas y Perspectiva agraria en Costa Rica. Universidad Nacional. Heredia, Costa Rica

PNUD, San José, Proyecto Estado de la Nación, Costa Rica

- (1994), Estado de la Nación, Informe Número 1
- (1996), Estado de la Nación, Informe Número 3
- (1997), Estado de la Nación, Informe Número 4

PREBISCH, RAÚL

- (1949), *El Desarrollo Económico de América Latina y Algunos de sus Principales Problemas*, en: Gurrieri 1982: *La Obra de Prebisch en la CEPAL. El Trimestre Económico*. Vol. 1 y 2. Fondo de Cultura Económica. México D. F.
- (1983), *Cinco Etapas de mi Pensamiento sobre el Desarrollo*, en: El Trimestre Económico, No. 198. México D.F.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (2001), Programa Impulso: Fomento del Clima de Negocios y Generación de Empleo (Creando Oportunidades para el Progreso). San José, Costa Rica

PROCOMER (1998), *Exportaciones de Costa Rica: Análisis de Estadísticas 1997*. San José, Costa Rica

PRODESARROLLO (1984), *El Sector Productivo: Crisis y Perspectivas*. Editorial Porvenir. San José, Costa Rica

RAMOS, JOSEPH (1997), *La Política de Desarrollo Productivo en Economías Abiertas*, en: Peres (coord.), *Políticas de Competitividad Industrial: América Latina y el Caribe en los Años Noventa*. Editorial Siglo Veintiuno. México D.F.

ROBLES, EDGAR (2000), *Economic Growth in Central America: Evolution of Productivity in Manufacturing Central*, Development Discussion Paper # 749. Harvard Institute for International Development. MA. USA

RODRÍGUEZ, ENNIO

- (1989), *De Cara al Nuevo Milenio*. Editorial Universidad Estatal a Distancia. San José, Costa Rica
- (1996), *Transnacionalización, Globalización y Nuevo Orden Económico Internacional: Nuevos Desafíos*, en: Muñoz 1996. *La Industria Costarricense: Retos ante la globalización y la apertura comercial*. Editorial Fundación UNA. Heredia, Costa Rica

ROSENTHAL, GERT (1996), *La Evolución de las Ideas y las Políticas para el Desarrollo*, en: Revista CEPAL No. 60. Diciembre de 1996. Santiago de Chile

ROVIRA, JORGE (1982), *Estado y Política Económica en Costa Rica: 1948 - 1970*. Editorial Porvenir. San José, Costa Rica

SMITH, HEATHER (2000), *Industry Policy in Taiwan and Korea in the 1980s: Winning with the Market*. Edward Elgar Publishing Limited, UK

- SOJO, ANA (1984), Estado Empresario y Lucha Política en Costa Rica. Editorial Universidad Centroamericana. San José, Costa Rica
- SOLIS, MANUEL (1981), La Ganadería de Carne en Costa Rica: Los Marcos Sociales de una Economía Extensiva. Sistema de Estudios de Posgrado. Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica
- STIGLITZ, JOSEPH
- (1996), *Some Lessons from the East Asian Miracle*, en: The World Bank Research Observer, Vol. 11. Washington D.C.
  - 1998), *Más Instrumentos y Metas más Amplias: desde Washington hasta Santiago*, en: Jiménez Ronulfo (editor), Estabilidad y Desarrollo Económico en Costa Rica, las Reformas Pendientes. Academia de Centroamérica. Costa Rica
- STREETEN, PAUL (1993), *The Special Problems of Small Countries*, en: World Development. Vol. 21. Great Britain
- ULATE, ANABELLE
- (1989), Efecto de la Reforma Arancelaria en los Subsectores Industriales. Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas. San José, Costa Rica
  - (1993), *La Industria Frente al Ajuste 1987-1990*, en: Documentos de Trabajo No. 163, Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, San José, Costa Rica
  - (2000), (composición) Crecimiento y Equidad: los Retos de las Reformas Económicas de Finales del Siglo XX en Costa Rica. Editorial de la Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica
- VARGAS, LUIS PAULINO (1990), Crisis Económica y Ajuste Estructural. Editorial UNED. San José, Costa Rica
- VARGAS, THELMO (1990), *El Ajuste Estructural de la Economía Costarricense*, en: Vargas, Luis Paulino (1990), Crisis Económica y Ajuste Estructural. Editorial UNED. San José, Costa Rica
- VILLALOBOS, ELIANA (1997), Competitividad de la Industria Centroamericana de la Confección en el Marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Tesis de Licenciatura en Economía. Universidad Nacional. Heredia, Costa Rica
- VILLASUSO, JUAN MANUEL (1990), *Reflexiones sobre la Nueva Estrategia de Desarrollo Costarricense*, en: Vargas, Luis Paulino(1990), Crisis Económica y Ajuste Estructural. Editorial UNED. San José, Costa Rica
- WEISENFELD, LORIN (1969), La Ley de Desarrollo y Protección Industrial de 1959: *El Proceso de su Creación*, en: Revista de Ciencias Jurídicas. No. 14. Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica
- WEISS, JOHN (1988), Industry in Developing Countries. Theory, Policy and Evidence. Routledge, London
- WILLIAMSON, JOHN
- (1990), *What Washington Means by Policy Reform*, en: John Williamson, (ed.), Latin American Adjustment: How much happened? Institute for International Economics. Washington, D.C.
  - (1997), *The Washington Consensus Revisited*, en: Economic and Social Development into XXI Century. Washington
- WORLD BANK

- (1987) World Development Report 1987. Oxford University Press
  - (1991) World Development Report 1991: The Challenge of Development. Oxford University Press
  - (1993) The East Asian Miracle: a World Bank Policy Research Report. Washington. D.C.
  - (1997) World Development Report 1997: The State in a Changing World. New York: Oxford University Press
- YONG, MARLON (1998), Estructura, Desempeño y Situación Actual y Perspectivas de Políticas para las Pequeñas y Medianas Industrias de Costa Rica. Inédito San José, Costa Rica
- ZÚÑIGA, GUILLERMO (1980) La Costa Rica de Hoy: Crisis y Política Económica. Universidad Autónoma de México, Facultad de Economía, División de Estudios de Postgrado. México

## Industrial policy and structural adjustment in Costa Rica (summary)

The central aim of this investigation is to assess the (implicit) industrial policy applied during structural adjustment in a specific country, Costa Rica and to discuss the basic idea that in small, open developing economies an active industrial policy will be necessary, not only at the macro-economic level but also at the sectorial level. In this way, the results should serve to propose rules in order to improve the design and implementation of this policy in the post structural adjustment period.

In this thesis all the different dimensions of industrial policies have been analysed; first from a theoretical viewpoint and subsequently the design, the application and the effects of the policies are discussed. The theoretical debate focuses on the intervention of the State in the economy, the development strategies and the role of industrialisation and industrial policies. The design and application of policies in Costa Rica are analysed in detail for the structural adjustment strategy and its associated model of export promotion, with reference to the import substitution strategy in the past. In this discussion, we have always tried to identify the theoretical and political ideas that have affected the concrete measures, either in the selection of policy instruments, or in connection with the intensity of their implementation. Because of the economic crisis of the eighties there was a strong belief in Costa Rica that the prevailing economic distortions were basically a consequence of the model of industrialisation of import substitution implemented in the earlier decades. Therefore it was deemed necessary to substitute this model by another based on the opening of markets and commercial liberalisation. Since this model of structural adjustment has dominated Costa Rican economic policy in the last two decades, its analysis and evaluation constitute the medullar part of this thesis.

The debate between neoclassical and structuralist economists on the importance of industrial policy has evolved recently toward more moderate positions. The neoclassical economists came to recognise the presence of market failures, and as a consequence the idea that interventions may improve the operation of markets and speed up technological innovation gained acceptance. However, this should be done in a limited way and focus on the areas of human and physical infrastructure. An example of this tendency has been the flexibility that the World Bank has shown in assessing Costa Rican policies.

At the other side, the neostructuralists who are influenced by the East Asian "miracles", proposed -from a more interventionist stand- selective policies that should lead to the development of an authentic competitiveness, for which a policy of sectorial prioritisation is needed. Therefore, they recommend that major efforts should be directed to agreements between the public and private sectors on a new active economic policy that stimulates the productive and technological modernisation of domestic industries. In this way an appropriate and profitable insertion in international markets could be obtained, accompanied by more equity and social development. In spite of the fact that the gap between moderate neoclassicals and neostructuralists has narrowed, fundamental differences in industrial policy making remained. According to the neostructuralists, policy making should aim at dynamic comparative and competitive advantages, whereas for the neoclassicals comparative advantages still prevail. Each one of these schools simultaneously has had its influence on the design of industrial policies of Costa Rica in the nineties.

During the prevalence of the import substitution model in the sixties and part of the seventies, Costa Rican society experienced economic growth and substantial social progress. In these years Costa Rica's industrial sector consolidated, grew and became an important source of employment and income. Advances were also achieved in the modern technology intensive chemical, metallic products, machinery and equipment industries. Besides, the model contributed to the development of an entrepreneurial culture, a better trained labour force, higher standards of living, growing urbanisation, and a new institutional organisation of the country. However, there were also serious limitations, explained by the material, financial and technological restrictions, characteristic to this type of economy, as well as deficiencies in the formulation and application of policies. In this respect, policymakers saw the industrialisation as the overcoming of an old fashioned order dominated by single crop agroexports and industrial imports, but without having neither a conceptual framework, nor a specific industrialisation strategy for small, open and essentially agricultural economies like Costa Rica. The support that this industrialisation strategy entailed was general, continuous, indiscriminate and lacked the neostructural concept of selectivity.

The crisis of 1980 was characterised by a deterioration of the main macroeconomic and sectorial indicators, which hit industry seriously. Sharply increasing import costs preceded the stagnation in export incomes, while the industry was highly import intensive. The neoclassical position that the crisis was due to the import substitution strategy gained ground. Our research finds that this crisis was in spite of all of a structural nature

and directly related to the negative external situation, a phenomenon that revealed the narrow margins of this kind of economies to achieve sustainable development.

We have identified the presence of the various theoretical approaches mentioned earlier in the design of the measures and the gradualness and discretion which with structural adjustment policies were implemented. Also, the continuity of many measures during the four governments of the period under study was notorious (Monge, Arias, Calderon and Figueres), despite their different ideological and theoretical orientations. This aspect was positive in terms of the aims reached, especially at the macroeconomic level. However, one should add that within this relative homogeneity, it was observed that some administrations were more interventionist than others, depending on their special interests in certain areas of industrial policy. The absence of active participation of entrepreneurs in policy design and implementation has been striking.

The main policy actions of the period 1983-1996 were the lowering of tariff walls and taxes, the flexibilisation of the exchange rate and the promotion of exports by incentives, institutional support and commercial negotiations. The implementation differed in nature and in intensity. The reduction of tariffs and taxes was carried out gradually and affected each industrial activity in a differential way, but the process was not completed. On the other hand, the exchange rate policy tended to a neutral exchange rate, without totally achieving it. The result of both categories of measures was the reduction but not elimination of the nominal and effective protection of the industry. However, the industrial sector as a whole did advance toward more commercial liberalisation at the end of the studied period (1996).

The policy of export promotion has enjoyed an important political and financial support from all the four mentioned governments, occupying a key position in Costa Rican industrial adjustment policy. Important instruments were the free trade zones, the incentives for (foreign) assembly plants and the tax certificates (subsidy). The purpose of this policy was to increase the profitability of the companies, affecting the final value of the products and not the production conditions, which qualifies as "easy export promotion", that has lost momentum in the last years. Many of the non traditional exports that received support, had their origin in the traditional industrial activities of agro-food and textiles. In general, no change in the productive structure of the sector took place, except for the increased weight and productivity of the metallic products, machinery and equipment industry (CIU division 38). Nonetheless, the policy did succeed in attracting direct foreign investments, possibly because of the advantages of

the Caribbean Base Initiative of the United States, the stability in the economic policies of liberalisation and the comparatively calm social climate of the country.

Hence, in accordance with the arguments of the neostructuralists, one may conclude that the results of the adjustment in the industry were limited and insufficient and although they generated the reactivation of production and exports of the sector, they did not solve its main structural problems. In the long run the current industrial structure is not viable, neither from a macro nor from a microeconomic point of view. Domestic productive linkages hardly exist and there is a strong concentration of exports in a limited number of relatively capital intensive companies. Generally, modern industries are only weakly inserted in dynamic markets.

From this research we derive the following five broad guidelines for the design and implementation of a new industrial policy in the post structural adjustment era:

1. An appropriate relationship between macro and sectorial policy is a necessary (but not sufficient) condition for sustainability.
2. The strategies of both structural adjustment and import substitution were focused on the development of the supply side in order to strengthen competitiveness. A new industrial policy has to pay more attention to specific factors of internal and external demand.
3. There is a need for a viable national development proposal, within the context of globalisation. Therefore, it will be necessary to reach an institutionalised agreement on industrial strategy with the private sector and other stakeholders.
4. In Costa Rica a political agreement is also required to establish a State Regulation Board for the development of sustainable competitiveness of the industries.
5. Due to important structural determinants of economies like that of Costa Rica, it will be necessary to search for continuous innovation in industrial policies, which should always include the development of domestic linkages as a main objective.

## Industriële politiek en structurele aanpassing in Costa Rica (samenvatting)

De centrale doelstelling van dit onderzoek is de evaluatie van het toegepaste industriële beleid tijdens de periode van structurele aanpassing in een specifiek land, Costa Rica. Op basis hiervan zal worden aangetoond dat in kleine, open ontwikkelings economieën een actief industrieel beleid nodig is, zowel op macro-economisch als op sectoraal niveau. De uitkomsten van dit onderzoek kunnen op deze wijze bijdragen aan de verbetering van de formulering en uitvoering van de industriële politiek in de periode na de structurele aanpassing.

In deze studie worden alle verschillende dimensies van industriebeleid geanalyseerd, vanaf de eerste theoretische discussies, de ontwerpfase, tot de toepassing en de effecten van het beleid. Het theoretische debat is toegespitst op de interventie van de staat in de economie, de ontwikkelingsstrategieën, de rol van de industrialisering en het industriebeleid in de ontwikkelingslanden. De formulering en implementatie van het beleid in Costa Rica zijn gedetailleerd geanalyseerd voor de periode van het structurele aanpassingsmodel en de bijbehorende strategie van exportpromotie en deze is vergeleken met de imports substitutiestrategie uit het verleden. In deze discussie hebben wij steeds getracht de theoretische en politieke ideeën te identificeren die de concrete maatregelen hebben beïnvloed, zowel in de keuze van beleidsinstrumenten als met betrekking tot de intensiteit van de invoering ervan.

Als gevolg van de economische crisis van de jaren tachtig was men van mening dat deze voornamelijk een gevolg was van het in eerdere decennia ingevoerde industrialiseringsmodel van imports substitutie. Daarom vond men het noodzakelijk dat dit model zou worden vervangen door een ander dat meer gebaseerd zou moeten zijn op het functioneren van markten en handelsliberalisering. Omdat dit model van structurele aanpassing het Costaricaanse economische beleid in de laatste twintig jaar volledig heeft gedomineerd, vormen de analyse en evaluatie van dit beleid het centrale deel van dit proefschrift.

De discussie over het belang van industriebeleid tussen neoklassieke en structuralistische economen is recentelijk uitgemond in meer gematigde stellingnames. De neoklassieken erkennen het falen van de markten en dientengevolge accepteren zij dat interventie de marktwerking en technologische vernieuwing kan stimuleren. Maar dit moet wel in beperkte mate gebeuren en gericht zijn op de gebieden van menselijke en fysieke infrastructuur. Een voorbeeld van deze tendens is te vinden in de

flexibiliteit die de Wereldbank heeft betoond bij het beoordelen van het Costaricaanse beleid.

Aan de andere kant zijn de neostructuralisten opgekomen die onder invloed van de Oostaziatische “wondereconomieën” pleiten voor meer interventie, een selectief industriebeleid (waarvoor sectorale prioriteiten moeten worden gesteld), dat zou kunnen leiden tot de ontwikkeling van een duurzame verbetering van de concurrentiepositie. Zij bevelen daarom aan een grotere inspanning te leveren voor het bewerkstelligen van overeenkomsten tussen de publieke en private sectoren voor nieuw actief economisch beleid, dat de productieve en technologische modernisering van de nationale industrieën bevordert. Zo kan een gunstiger en rendabeler positie op de internationale markten worden verworven, waarmee een evenwichtiger en betere sociale ontwikkeling kan worden bereikt.

Ondanks dat de standpunten van gematigde neoklassieken en neostructuralisten elkaar dicht genaderd zijn, blijven er fundamentele verschillen in de opvattingen over industriebeleid. Terwijl voor de neostructuralisten het beleid vooral gericht moet zijn op de realisering van dynamische en competitieve voordelen, heeft voor de anderen het verkrijgen van comparatieve kostenvoordelen de voorkeur. Beide stromingen hebben gelijktijdig hun stempel gedrukt op de samenstelling van de industriële politiek van Costa Rica in de jaren negentig.

Tijdens de toepassing van het imports substitutie model in de jaren zestig en een deel van de jaren zeventig, vertoonde de Costaricaanse economie een significante groei en belangrijke sociale voortuitgang. In deze jaren werd de industriële sector geconsolideerd en zorgde deze voor meer werkgelegenheid en inkomen. Ook werd vooruitgang geboekt in de moderne technologieintensieve chemie, metaal, machinerie en apparatuur industrieën. Daarnaast droeg het model bij aan de ontwikkeling van een levensstandaard en een groeiende verstedelijking en institutionele reorganisatie van het land. Maar er waren ook ernstige tekortkomingen tengevolge van materiële, financiële en technologische beperkingen die eigen zijn aan dit soort economieën, alsook fouten in de formulering en toepassing van het beleid. Hierbij moet worden gewezen op het intuïtieve handelen van beleidsmakers. Zij zagen de industrialisering als de vervanging van een achterhaalde economische orde, vertegenwoordigd door de exporten van slechts enkele landbouwproducten (o.a. koffie) en de bijbehorende importen. Een conceptueel referentiekader ontbrak, evenals de specifieke industrialiseringsstrategie voor kleine, open en voornamelijk agrarische economieën als die van Costa Rica. De steun vanuit het invoersubstitutiebeleid was algemeen, continu, zonder onderscheid en miste het neostreurele concept van selectiviteit.

De crisis van 1980 bracht een verslechtering van de belangrijkste macro-economische en sectorale variabelen die vooral de industrie ernstig trof. De sterke stijging van importprijzen ging vooraf aan de dalende export-inkomsten en juist de industrie was zeer importintensief. Dit maakte dat de neoklassieke visie dat de crisis een gevolg was van de importsubstitutie-strategie sterk aan invloed won in Costa Rica. Uit ons onderzoek blijkt echter dat deze crisis ondanks alles structureel van aard was en een rechtstreeks gevolg van de negatieve internationale conjunctuur, en tevens een gevolg is van de smalle marges die kleine ontwikkelings economieën hebben om een duurzame groei te bereiken.

De verschillende invloeden van de twee eerder genoemde theoretische benaderingen op de formulering van het pakket van aanpassingsmaatregelen hebben wij geïdentificeerd, evenals de geleidelijkheid en zorgvuldigheid waarmee dit beleid werd ingevoerd. Belangrijk was ook de continuïteit van veel maatregelen gedurende de vier opeenvolgende regeringen in de geanalyseerde periode (Monge, Arias, Calderon, Figueres), ondanks de verschillen in ideologische en theoretische opvattingen. De gestelde doelen in aanmerking nemend, pakte dit vooral positief uit op macroeconomisch niveau. Het is echter ook evident dat, binnen deze relatieve homogeniteit, de ene regering meer interventionistisch te werk ging dan de ander, afhankelijk van het accent dat werd gelegd op bepaalde facetten van het industriebeleid. Opmerkelijk was de afwezigheid van actieve deelname van de ondernemers in de formulering en implementatie van het beleid.

De belangrijkste maatregelen van de periode 1983-1996 waren de verlaging van de tariefmuren en invoerbelastingen, de flexibilisering van de wisselkoers en de exportpromotie door middel van het verlenen van incentieven, institutionele ondersteuning en internationale commerciële onderhandelingen. De invoering van deze maatregelen was echter ongelijk en wisselde qua intensiteit. De verlaging van tarieven en invoerbelastingen werd geleidelijk ingevoerd en had niet dezelfde effecten op de verschillende industriële activiteiten. Dit proces werd ook niet volledig doorgevoerd. Het wisselkoersbeleid neigde naar een neutrale wisselkoers zonder dat dit compleet werd verwezenlijkt. Het resultaat van beide genoemde maatregelen was de reductie, maar niet de eliminering van de nominale en effectieve bescherming van de verschillende industriële sectoren. Desalniettemin boekte de industrie als geheel vooruitgang in de commerciële liberalisering aan het eind van de bestudeerde periode (1996).

Het exportpromotiebeleid genoot een belangrijke politieke en financiële steun van al de vier genoemde regeringen en had een sleutelpositie in het Costaricaanse industriële aanpassingsbeleid. Belangrijke instrumenten hierbij waren de vrijhandelszones, de stimuleringsmaatregelen voor

(buitenlandse) assemblagebedrijven en de belastingcertificaten (subsidie). Dit beleid had tot doel de bedrijven winstgeverder te maken door middel van hogere finale productiewaarde, zonder te letten op de productie-condities. Dit kan als "eenvoudige exportpromotie" worden aangemerkt en dit proces was de laatste jaren uitgewerkt. Veel van de ondersteunde niet traditionele exporten kwamen voort uit de traditionele agrovoedsel- en textielindustrieën. In het algemeen vond er geen verandering plaats in de productiestructuur van de sector, behalve in de gevallen van een toegenomen gewicht en productiviteit van de metalen producten-, machinerie- en instrumentenindustrie (CIU divisie 38).

Maar het beleid had wel succes met het aantrekken van directe buitenlandse investeringen, mogelijk vanwege de voordelen van het "Caribbean Basin Initiative" van de Verenigde Staten, de stabiliteit van het economische liberaliseringsbeleid en het rustige sociale klimaat in Costa Rica in vergelijking met de rest van Midden Amerika in die tijd. In overeenstemming met de argumenten van de neostructuralisten kan worden geconcludeerd dat de resultaten van het aanpassingsbeleid in de industrie beperkt zijn geweest. Alhoewel het beleid de reactivering van de productie en exporten van de sector heeft bewerkstelligd, zijn de voornaamste structurele problemen er niet mee opgelost. Zowel vanuit macro- als vanuit microeconomisch uitgangspunt zijn de huidige economische structuren niet duurzaam. Nationale productieve dwarsverbanden bestaan nauwelijks en er is een sterke concentratie van de exporten in een klein aantal relatief kapitaalintensieve bedrijven. In de meeste gevallen zijn de moderne industrieën slechts zwak geïntegreerd in dynamische markten.

Op basis van ons onderzoek kunnen de volgende vijf algemene aanbevelingen worden gegeven voor de formulering en invoering van een nieuw industriebeleid voor het poststructurele aanpassingstijdperk:

1. Een evenwichtige afstemming tussen macro- en sectoraal beleid is een noodzakelijke (maar niet voldoende) voorwaarde voor duurzaamheid.
2. Zowel structurele aanpassings- als importsubstitutiestrategieën waren vooral gericht op de ontwikkeling van de aanbodkant ter verbetering van de concurrentiepositie. Een nieuw industriebeleid dient meer aandacht te besteden aan specifieke binnenlandse en buitenlandse vraagfactoren.
3. Binnen de context van globalisering is er de noodzaak voor het opstellen van een haalbaar nationaal ontwikkelingsmodel. Daarvoor is het noodzakelijk dat er een geïnstitutionaliseerde overeenkomst wordt bereikt met de private sector en andere belanghebbenden over de te volgen industriële strategie.

4. Ook is een politiek akkoord gewenst in Costa Rica om een speciale overheidsdienst in het leven te roepen voor de ontwikkeling van een duurzame concurrentiepositie van de industrie.
5. Tengevolge van belangrijke structurele restricties die inherent zijn aan economieën als de Costaricaanse, zal het noodzakelijk zijn innoverende beleidlijnen op te stellen die voortdurend worden bijgesteld, en steeds de ontwikkeling van nationale productieve dwarsverbanden in het oog moeten houden.



Bibliotheek K. U. Brabant



17 000 01482241 6

La preocupación central en este estudio es que, en un mundo cada vez más globalizado y en proceso de desarrollo es necesaria una política industrial activa, no sólo a nivel macroeconómico sino también sectorial. De esta manera, los resultados deben servir para proponer pautas para mejorar el diseño y la implementación de esta política en el periodo post ajuste estructural. Se ha analizado la política industrial de un caso específico, el costarricense, en sus distintas dimensiones: el discurso y diseño, la aplicación y sus efectos. Dado que el modelo de ajuste estructural ha dominado la política económica costarricense en las últimas dos décadas, su evaluación constituye la parte medular del libro. Las principales acciones fueron la desgravación arancelaria, la flexibilidad cambiaria y la promoción de exportaciones. Esta última contó con el apoyo político y financiero de todos los gobiernos del periodo de estudio, convirtiéndose así en el eje de esta política industrial. Por el contrario, en materia de reconversión industrial y políticas de modernización tecnológica, lo que hubo fue más discurso que implementación y es aquí donde reside una de las principales debilidades del proceso de ajuste en Costa Rica. Después de revisar la eficiencia de los instrumentos aplicados, se presentan algunas líneas de acción para una nueva política industrial.