

DEBATE

Elementos para una nueva política industrial en Costa Rica¹

Juan José Muñoz López

Economista (M.Sc.)
Docente e investigador de la Escuela de Economía,
Universidad Nacional, Heredia

RESUMEN

En este artículo se desarrollan las siguientes tesis:

1. Que la industria juega un rol fundamental en toda estrategia de desarrollo económico.
2. Que el Estado, a través de la política industrial, debe complementar los esfuerzos del sector privado en la construcción y desarrollo de esta actividad productiva.
3. Que la experiencia de la industrialización en Costa Rica brinda importantes lecciones en materia de desarrollo económico y política económica.
4. Que los actuales programas de estabilización económica obstaculizan las iniciativas más recientes de reactivación productiva de la economía y que esto se observa claramente en el caso del sector industrial.
5. Que Costa Rica requiere de una nueva política industrial que tome en cuenta tanto las lecciones del pasado como las actuales condiciones del entorno económico nacional e internacional.

¹ Este trabajo constituye un avance de la investigación que actualmente realiza el autor en la Escuela de Economía de la Universidad Nacional.

1. Introducción

En una investigación actualmente en proceso hemos afirmado que en Costa Rica la mayoría de las empresas industriales no reúnen las condiciones necesarias para ser internacionalmente competitivas debido principalmente a una deficiente organización para la producción, a la ausencia de una adecuada política industrial que efectivamente promueva una mayor productividad y eficiencia, y al retraso tecnológico que presentan estas empresas.

También señalamos que hasta el momento se ha avanzado muy poco en el diseño y ejecución de programas de desarrollo de la productividad industrial, aspecto que resulta fundamental para enfrentar la fuerte amenaza de la creciente presencia en el mercado nacional de productos similares procedentes del exterior como resultado del actual proceso de apertura comercial.

Teniendo en cuenta lo anterior nos proponemos en este artículo analizar lo que se ha estado haciendo en los últimos años en materia de política industrial y establecer el por qué de su débil impacto en la resolución de los problemas del sector.

Nos interesa así contribuir a un mayor debate sobre este tema, al que no se le ha dado suficiente atención en nuestro país, en ese sentido creemos que tanto el gobierno como los empresarios y los especialistas en el tema deben trabajar en forma más coordinada para alcanzar así un efectivo desarrollo de la industria costarricense.

2. Desarrollo Económico e Industrialización.

El tema de la industrialización ha estado siempre presente en la literatura económica, existiendo una estrecha relación entre desarrollo económico y grado de industrialización, (Chenery, 1986), (Weiss, 1988), (Toye, 1987),

(Lall, 1988), (Helleiner, 1992), (Prebisch, 1964), (Gereffi, 1989), (Hewitt, Johnson and Wield, 1992).

Sin embargo no basta con establecer dicha relación sino que es necesario calificar el proceso de desarrollo industrial y su incidencia sobre la economía en su conjunto. Al respecto Lall (1988) considera que un desarrollo industrial exitoso es algo más que una simple agregación e incremento de capacidad física o de mayor producción manufacturera, ello implica también que esa capacidad es construida y utilizada eficientemente y que el crecimiento es sustentable a largo plazo en términos de incrementos en la productividad y en la competitividad.

La industrialización corresponde a una fase superior de desarrollo y es un fenómeno económico dinámico, mediante el cual la humanidad se garantizó su reproducción material a través de la generación de un excedente económico, existiendo un amplio acuerdo sobre el rol estratégico de la industrialización para alcanzar el desarrollo económico y social.

Cuando nos referimos al desarrollo económico debemos tener en cuenta su carácter histórico y social y los intereses contradictorios que en el mismo se manifiestan. Así, compartimos con Lall que no existe una sola receta para alcanzar el desarrollo económico y que por el contrario, es a partir de las condiciones particulares -históricas, económicas, sociales y políticas- que debe decidirse la estrategia de desarrollo y las orientaciones e instrumentos de política económica a seguir.

3. Industrialización y papel del Estado.

La "vieja" discusión sobre la relación Estado-Mercado continúa teniendo una gran actualidad y relevancia en el debate económico y en particular en el análisis de las estrategias de industrialización.

Así, si tomamos en consideración varias experiencias exitosas de industrialización, como la de Japón y otros países asiáticos, encontramos que la activa y definida intervención del Estado fue muy importante, (OECD, 1988), (Westphal, 1992), de ahí que no compartimos la tesis que atribuye los principales problemas de la industrialización de nuestros países a la intervención del Estado.

Por el contrario, la situación más reciente de la economía internacional se ha encargado de demostrar que se requiere de una estrecha y coordinada

relación entre el Estado y el sector privado, pues cada vez resulta más

evidente la necesidad de crear ventajas competitivas, para lo cual se requieren cuantiosas inversiones que en muchos casos no están al alcance de las empresas, (Helleiner, 1992), (Lall, 1988) y (Pack, 1992), siendo las exitosas experiencias de la industrialización asiática un excelente ejemplo de tal armonización de esfuerzos (OECD, 1988).

En la misma dirección Helleiner (1992), señala que más que negar las tesis intervencionistas en materia de desarrollo económico, de lo que se trata es de lograr una mejor sustentación de las mismas, proponiendo no sólo una mayor fundamentación sino también una evaluación y un seguimiento de la acción de los instrumentos de política industrial utilizados, por ejemplo en el caso del desarrollo de la industria infantil o en la creación de externalidades positivas y compensación del sesgo anti-industrial de

determinados enfoques de política económica. También propone realizar estudios comparativos de diversas experiencias de intervención estatal y desarrollo industrial y la evaluación de los instrumentos de política comercial, tomando en consideración la gradualidad, temporalidad y selectividad de los incentivos aplicados, en particular en el caso de la promoción de las exportaciones industriales.

Aún desde la perspectiva tradicionalmente opuesta a la intervención estatal -pensamiento liberal y escuela económica neoclásica- encontramos que han surgido planteamientos que Lall (1992) denomina "moderados" y que han llegado a aceptar que el mercado podría fracasar y en este caso alguna intervención estatal es considerada permisible.

Sin embargo autores como Pack and Westphal (1986) "califican" tal intervención estableciendo que no debe ser selectiva, promoviendo actividades seleccionadas sobre otras; debe ser limitada en espacio y duración (especialmente en la protección para industrias infantiles) y debe tomar conciencia de los riesgos del fracaso en su administración, agregándose que si el mismo es más perjudicial que el fracaso del mercado puede ser mejor no intervenir.

Se está llegando entonces a una especie de acuerdo básico aceptándose por una parte la necesidad de la articulación al mercado internacional como requisito fundamental para lograr un crecimiento sostenible de la industria, a la vez que se reconoce la importancia de realizar acciones deliberadas -tanto por parte de las empresas como por el mismo Estado- para lograr que esta incorporación sea lo más exitosa posible.

Por lo tanto, este debate ha ido más allá de la tradicional pugna entre "libre cambio" e "intervencionismo estatal", enfatizando en la forma de hacer más eficiente la relación entre ambos agentes del proceso económico, todo esto bajo la meta altamente consensual de alcanzar la competitividad en un entorno internacional muy exigente y amenazador. Al respecto Porter (1990) afirma que es fundamental unir esfuerzos tanto entre el sector público y el privado como entre empresarios y trabajadores, con el fin de elevar la productividad y así ser competitivos a nivel internacional. Por su parte Doryan (1992) agrega que "para una exitosa reforma estructural (que incluye la estabilización, el ajuste y la transformación estructural) se requiere coordinar la lógica económica (las medidas necesarias para lograr la eficiencia económica) y la lógica política

(las medidas necesarias para asegurar la estabilidad interna) en una forma tal que se refuercen mutuamente en un sentido positivo"; asumiendo por tanto la posibilidad de la conciliación entre los más disímiles intereses económicos.

Siguiendo a Herschel (1984), éste sostiene que la política económica es la intervención deliberada del gobierno en la economía para alcanzar sus objetivos. Nosotros agregamos que usualmente este accionar no es consensual pues en el mismo se expresan los más diversos intereses (de clase, de grupo, de gremio, etc) y aunque no negamos la adopción de acuerdos razonables entre los empresarios y los trabajadores con el fin de mejorar la eficiencia y competitividad de las empresas, creemos que no debe perderse de vista el problema de la apropiación desigual de los frutos del progreso económico.

4. Principales logros y limitaciones del desarrollo industrial basado en la sustitución de importaciones.

El momento que viven actualmente las economías pequeñas y subdesarrolladas como la costarricense es muy diferente al inmediatamente anterior a la finalización de la segunda guerra mundial. En esa oportunidad la tesis del desarrollo económico basado en la industrialización encontró un fuerte apoyo en aquellos grupos que impulsaban la diversificación productiva y la modernización, mientras que enfrentó una férrea oposición por parte de los poderosos intereses establecidos en el negocio de la agroexportación y el comercio de importación.

El patrón de reproducción del capital surgido en 1948 estuvo determinado principalmente por el favorable entorno económico internacional de posguerra y por el pacto social con que culminó la guerra civil de

1948.²

Como consecuencia del mencionado pacto dieron inicio una serie de importantes transformaciones en la economía costarricense, dentro de las que se destacan la nacionalización bancaria, la modernización y diversificación de la producción (dando especial atención al naciente sector industrial), una activa participación del Estado en la actividad económica con la clara intención de que este cumpliera una serie de funciones que los empresarios locales no estaban dispuestos a realizar.

El auge que experimentó el comercio internacional y el movimiento de capitales estimularon un conjunto de acciones internas que permitieron consolidar el proceso de diversificación y modernización del aparato productivo, impulsándose simultáneamente programas para la agricultura y para la naciente industria, siendo transferido parte del excedente producido en el agro hacia la industria para garantizar el desarrollo y consolidación de esta actividad (Muñoz, 1992).

A manera de balance general la economía costarricense alcanzó hasta mediados de la década de los años setenta elevados niveles de crecimiento económico y social, en un marco de gran estabilidad y de esto da cuenta la siguiente información:

a. La economía nacional creció en términos reales a una tasa promedio anual del 7% entre 1961 y 1973. El ritmo de crecimiento de la industria fue superior al de la agricultura, alcanzando durante ese período una tasa de

² Ese acuerdo se dio entre los tradicionales grupos económicos establecidos en el agro, el comercio y las finanzas y nuevos empresarios y profesionales (no tan claramente identificados por nuestros investigadores sociales) que defendían un nuevo tipo de organización económica y política de esta sociedad. Para un mayor detalle sobre el tema se recomienda consultar (Muñoz, 1992).

crecimiento promedio del 10,7% y 5.7%, respectivamente.³

b. La evolución de los precios internos y el nivel de ocupación en la economía evidenciaron la existencia de estabilidad sostenida de la economía. La variación promedio en los índices de precios no superó el 4% por lo menos hasta el año 1974 que es cuando empezaron a manifestarse tendencias inflacionarias en esta economía. En cuanto al nivel de ocupación, aún en los años setenta la tasa de desempleo abierto alcanzaba un nivel relativamente bajo, situándose en un 5%, cifra que se elevó sustancialmente llegando a un 9.4% en 1982.

c. La política de salarios reales crecientes y el aceptable nivel de ocupación en la economía garantizaron un clima de estabilidad en el campo de las relaciones laborales. Ilustrando lo anterior tenemos que mientras el índice de precios al consumidor se incrementó en un 21% entre 1964 y 1972, el del salario nominal en las fincas cafetaleras lo hizo en un 42,5%, el del sector agropecuario en su conjunto en un 102% y el de la industria en un 275% (Muñoz, 1992).

d. Hubo una fuerte intervención del Estado en la economía, la cual fue claramente funcional a los intereses de los principales grupos económicos del país y no exclusivamente para los industriales. Fue hasta finales de la década de los setenta que comenzó a entrabarse la política de un gasto público creciente, situación que se debió principalmente a la pérdida de dinamismo de la actividad económica del país. Lo que nos interesa destacar es que durante la fase expansiva bajo análisis, no hubo problemas fiscales

³ Investigaciones que expliquen ese desigual crecimiento de la base productiva aún no se han realizado. Sin embargo a manera de hipótesis podemos adelantar que a esto contribuyó el comportamiento cíclico de los precios internacionales de los productos agropecuarios de exportación y el decidido apoyo del Estado Costarricense a la actividad industrial, más allá del momento en que aparecieron los primeros síntomas de estrangulamiento del sector externo (crisis de divisas).

significativos que llevaran al estancamiento en la producción ni tampoco procesos inflacionarios u otro tipo de desequilibrios macroeconómicos. Si nos fijamos en la relación entre el déficit fiscal y el PIB ésta fue en 1970 de 1.6 % y en los cinco años posteriores no sobrepasó el 5%; por lo tanto estas magnitudes del déficit 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. La situación tendió a ser crítica a partir del momento en que la deuda externa alcanzó elevados niveles, debiendo destinarse gran parte de los ingresos obtenidos por entrada de capitales y por concepto de divisas al servicio de la misma.

e. A pesar de la existencia de importantes desequilibrios en el sector externo de la economía no se introdujeron correctivos efectivos. Se trató más bien de sostener la lógica del modelo recurriendo a un creciente proceso de endeudamiento externo, el cual llegó a adquirir magnitudes muy lejanas a la capacidad de pago de esta economía. Algunas cifras dan cuenta de lo anterior, por ejemplo: el déficit comercial tuvo un incremento de un 30% entre 1970 y 1973. El aumento en el déficit de la cuenta corriente fue aún mayor, al alcanzar un 50% en esos mismos años. El nivel de endeudamiento externo (público y privado) experimentó un aumento de más del 50 por ciento entre 1970 y 1973 al pasar de \$408.4 millones de dólares a \$643.9 millones de dólares (Muñoz, 1992). El servicio de la deuda externa se convirtió en uno de los obstáculos fundamentales para continuar solicitando nuevos créditos, a la vez que para atenderla, aunque fuese parcialmente, hubo que sacrificar la reactivación de la producción. En 1970, la relación del servicio de la deuda externa con las exportaciones totales se situó en un 15,7% y en 1973 en un 24,5%.

En síntesis, a pesar del dinamismo observado en la economía durante el período bajo análisis, la lógica del patrón de acumulación contenía los elementos estructurales que provocaron a finales de los años setenta una profunda crisis de esta economía.

En cuanto al desarrollo industrial del

período se destacan los siguientes aspectos:

1. hubo una importante expansión de la producción y una relativa diversificación de la producción aunque siempre predominó la industria liviana 2. la industria pagó mejores salarios que la agricultura pero su aporte en la generación de empleo fue insuficiente para atender la creciente oferta de fuerza de trabajo

3. el nivel de incorporación de nuevas tecnologías y de procesos avanzados en el campo de la organización industrial fue reducido

4. hubo una elevada sub-utilización de la capacidad instalada, que se explica tanto por las decisiones del empresario como por la política industrial que se adoptó. Nos referimos por ejemplo a los incentivos que existían para importar bienes de capital diseñados para operar a escalas que superaban tanto la estrechez física (extensión territorial) como la estrechez económico-social (relación baja productividad y nivel de salarios, relación oferta y demanda de mano de obra, legislación social, etc.) del país y de la región centroamericana .

5. el dinamismo de las importaciones del sector superó con creces el de las exportaciones, convirtiéndose este sector en un agente de inestabilidad para el sector externo de la economía. El principal destino de la producción industrial fue el mercado local (aproximadamente un 80% del producto industrial se vendía en dicho mercado). En el caso de las exportaciones del sector, éstas se colocaron principalmente en el mercado centroamericano, por ejemplo en 1980 aún un 74% de las exportaciones industriales se dirigieron a Centro América (BCCR, 1980). En el cuadro 1 aparecen una serie de indicadores sobre las características estructurales del sector que permiten fundamentar lo que se viene analizando.

CUADRO 1
Evolución de las características estructurales del sector industrial costarricense
1960-1979
 (cifras relativas)

Indicador	60-64	65-69	70-75	75-79
Aporte a la producción (1)	14.6	17.2	18.8	19.3
Crecimiento de la producción industrial (2)	6.6	9.3	10.4	7.4
Aporte a las exportaciones nacionales (3)	7.4 (a)	20.8	25.4	27.0
Importancia de las importaciones industriales (4)	33.5(a)	38.4	43.6	42.1
Relación de intercambio externo (5)	23.1(a)	51.1	49.7	58.9
Aporte al empleo nacional (6)	14.4(c)	13.2(b)	12.0(c)	15.5
Importancia de las exportaciones dentro del sector (7)	n.d	n.d	15.4	15.9

(a) Corresponde a un promedio de los años 1962, 1963 y 1964

(b) Corresponde al dato de la Encuesta de Hogares de Julio de 1966 a Julio de 1967.

(c) Corresponde a datos censales de 1963 y 1973 respectivamente.

(1) PIB industrial entre PIB total, promedio quinquenal

(2) Corresponde a la tasa promedio anual de crecimiento del PIB Industrial a precios de 1966.

(3) Exportaciones industriales entre exportaciones totales, promedio quinquenal.

(4) Importaciones industriales entre importaciones totales, promedio quinquenal.

(5) Corresponde a la relación entre las exportaciones industriales y la importación de materia prima para la industria.

(6) Empleo industrial entre empleo total, promedio quinquenal.

(7) Corresponde a la relación Exportaciones y PIB Industrial.

Fuente : (Morales, 1987) Pedro; Esfuerzos y problemas del sector industrial tradicional para exportar, IICE, Universidad de Costa Rica, documento de trabajo número 106, Junio de 1987.

Además el sector contó con un generoso sistema de incentivos tales como: exoneraciones, aranceles, tipo de cambio fijo (sobreevaluación del colón), tasas de interés preferenciales, servicios públicos subsidiados (electricidad por ejemplo), importante red de infraestructura generada por el Estado (carreteras, comunicaciones, importante aporte del Estado costarricense en materia de política social (salud, vivienda y educación) que representó un subsidio indirecto por el lado del valor de la fuerza de trabajo.

Los elementos anteriores permiten afirmar que se dio un alto proteccionismo y un elevado nivel de ineficiencia en el sector industrial costarricense lo que se reflejó en la ausencia de una competitividad genuina del sector durante el período bajo análisis. Debe agregarse que este accionar del Estado Costarricense adoleció de una efectiva planificación global y sectorial, lo que no permitió un adecuado seguimiento y evaluación del cumplimiento de los objetivos originales de las medidas de fomento industrial Garnier (1984). Los industriales al igual que otros representantes del sector privado adoptaron una posición bastante pragmática y con su comportamiento no fueron los mejores exponentes de los beneficios de la intervención estatal.⁴

Pero también debe reconocerse que esa política industrial contribuyó a lograr una mayor diversificación de la estructura productiva, un

⁴ El Estado expresa una relación política entre los diferentes estamentos de la sociedad civil y que en esa relación existe un forcejeo constante, que los acerca o aleja dependiendo de las circunstancias. No puede hablarse entonces de contradicciones fundamentales entre los empresarios y las autoridades gubernamentales a la vez que debe reconocerse la existencia de la autonomía relativa del Estado en la sociedad capitalista.

grado importante de industrialización y un significativo crecimiento de las exportaciones industriales (Alonso, 1995). No se trata entonces de caer en la apología de lo actuado, ni tampoco en la crítica total; tampoco tiene sentido preguntarse si debió o no intentarse tal diversificación de la producción, pues lo relevante es clarificar si a la luz de las condiciones existentes tal proceso cumplió los objetivos propuestos y de lo contrario por qué no se alcanzaron.

A manera de criterios orientadores para una evaluación de este proceso de industrialización proponemos los siguientes:

i. Debe contextualizarse la evaluación de los logros y limitaciones de este proceso, esto es, deben explicarse las causas internas y externas, económicas y de otro tipo de los resultados obtenidos.

ii. Debe adoptarse una posición creativa y pragmática en relación a lo que se considera DESEABLE sin olvidar a la vez lo que es POSIBLE en el campo del desarrollo industrial.

iii. Debe evitarse la idealización de procesos (por ejemplo la adopción de un tipo ideal de desarrollo, de un tipo ideal de Estado, de un tipo ideal de empresario, de un tipo ideal de trabajador, etc.), lo mismo que la adopción dogmática (y por tanto acrítica) de determinadas doctrinas y modelos económicos ensayados en otras realidades sociales.

5. La evolución de la industria costarricense a partir de los años ochenta

Desde mediados de los años setenta se presentaron los primeros síntomas de

agotamiento y problematización del patrón de reproducción del capital que inició en 1948, pero esto no afectó inicialmente al sector industrial, el cual continuó creciendo a un ritmo similar al de años anteriores, debido a que su lógica de funcionamiento aún no se había modificado sustancialmente. Sin embargo tal comportamiento resultó contraproducente pues su dinámica conllevó a una mayor presión sobre el sector externo de la economía y a un fuerte incremento del endeudamiento externo, obtenido en condiciones menos favorables al de años anteriores (Muñoz, 1992).

En 1980 se manifestaron los efectos más adversos de la crisis de la economía costarricense, deteriorándose las condiciones de valorización del capital e iniciándose de esta manera una profunda fase recesiva. En una investigación anterior, afirmamos que más que una crisis del sector industrial lo que ocurrió fue el agotamiento de un patrón de reproducción del capital dentro del cual este sector era uno de los ejes fundamentales del mismo. Lo que se puso a prueba en ese momento fue la posibilidad de impulsar una estrategia de desarrollo que partía de la premisa de que el desarrollo del mercado interno no era excluyente de un programa de modernización y diversificación de las exportaciones (Muñoz, 1992).

Como parte de este proceso la industria experimentó una profunda reducción del nivel de actividad, mostrando tasas de crecimiento negativas, de la magnitud de -3.7% en 1980; -7.5% en 1981 y -11.4% en 1982, constituyendo un acontecimiento inédito en el comportamiento de este sector (Muñoz, 1992).

A partir del año 1983 volvió a recuperarse la actividad industrial, creciendo el producto industrial un 4.7% entre los años 1983 y 1985; este comportamiento se ha mantenido hasta el presente, observándose las siguientes tasas de crecimiento: 3.1% en los años 1986-1991, y más recientemente 7.5% en el período 1992-1994 (Cámara de Industrias de Costa Rica, 1994) y 3% en 1995 (Actualidad Económica, 1996).

En el cuadro 2 se incluye información adicional sobre la evolución más reciente del sector, destacándose la gran capacidad de resistencia del sector a los embates del entorno económico, pues a pesar de la gravedad de la crisis y del fuerte cuestionamiento del proceso de industrialización logró superar el profundo estancamiento e iniciar el mencionado proceso de recuperación.⁵

⁵ Este aspecto amerita mayor análisis y sobre el mismo estamos actualmente trabajando

CUADRO II
Evolución de las características del
sector industrial costarricense
1980 - 1994
(cifras relativas)

Indicador	80-84	85-89	90-94
Aporte a la producción (1)	21.8	20.6	21.2
Crecimiento de la producción industrial (2)	0.04	4.8	7.0
Aporte a las exportaciones nacionales (3)	32.1	36.6	45.8 (d)
Importancia de las importaciones industriales (4)	49.7 (a)	58.0	51.2 (b)
Relación de intercambio externo (5)	69.1(a)	55.0	91.8 (b)
Aporte al empleo nacional (6)	15.8	17.6	18.5 (b)
Importancia de las exportaciones dentro del sector (7)	20.8	18.3	22.2 (c)

(a) Se tomó el dato de 1984 preliminar

(b) Corresponde al período 1991-1994

(c) el dato corresponde al año 1994.

(d) el dato corresponde al año 1993

(1) PIB industrial entre PIB total, promedio quinquenal

(2) Corresponde a la tasa promedio anual de crecimiento del PIB Industrial a precios de 1966.

(3) Exportaciones industriales entre exportaciones totales, promedio quinquenal.

(4) Importaciones industriales entre importaciones totales, promedio quinquenal.

(5) Corresponde a la relación entre las exportaciones industriales y la importación de materia prima para la industria.

(6) Empleo industrial entre empleo total, promedio quinquenal.

(7) Corresponde a la relación Exportaciones y PIB Industrial.

Fuente : Elaboración propia con base en : (Morales, Pedro, 1987) ; (MIDEPLAN, 1990) ; (Actualidad Económica, 1996)

En consecuencia la industria sigue siendo una de las actividades más importantes de la economía costarricense, alcanzando durante el primer quinquenio de los años noventa una participación promedio dentro del producto nacional del 21.2%, porcentaje que supera el obtenido en períodos anteriores.

complejas y avanzadas. Si bien, Rodríguez (1994) y la Cámara de Industrias (1996) consideran que esos datos reflejan un importante avance en materia de modernización tecnológica del sector, nuestro criterio es menos optimista dado que no debe perderse de vista que las ramas industriales tradicionales siguen predominando.

Refiriéndonos a los cambios más recientes en la composición del producto industrial, tenemos en el cuadro 3 que en 1993 un 65.3% del producto industrial se originó en aquellas ramas intensivas en recursos naturales y trabajo mientras que sólo un 16.4% correspondió a industrias que utilizan tecnologías más

CUADRO III
Estructura industrial
1986,1989,1993
(cifras relativas)

Descripción (1)	Producción industrial		
	1986	1989	1994
Industria intensiva en recursos	65.2	59.4	54.3
Industria intensiva en trabajo	9.3	10.8	10.4
Industria intensiva en escala	15.4	19.0	17.8
Industria de productos diferenciados	4.8	4.8	7.2
Industria de base científica	5.1	5.7	9.8
Otras industrias	0.3	0.3	0.4
Total	100.0	100.0	100.0

(1) Esta estructura se subdivide en función de las características esenciales de las diversas actividades que realizan en el sector, a saber: **industria intensiva en recursos naturales** (emplea fundamentalmente recursos naturales para la elaboración de productos como alimentos, cuero, madera y productos minerales); **industria intensiva en trabajo** (utiliza en mayor medida mano de obra en sus procesos: textiles y confección, muebles, accesorios y productos metálicos); **industria intensiva en escala** (sus procesos de producción requieren una alta inversión en activos fijos, como la fabricación de envases y cajas de cartón, artículos plásticos, vidrio, imprentas, editoriales y otros); **industria de productos diferenciados** (elabora productos altamente especializados como motores y turbinas, maquinaria, equipos y aparatos eléctricos); **industria de base científica** (tiene un elevado componente tecnológico, a este grupo pertenecen actividades como la fabricación de pinturas, productos farmacéuticos y químicos, equipo profesional y científico).

Fuente:

Rodríguez Marvin, Comportamiento de algunos indicadores industriales a raíz de las políticas de Ajuste Estructural, Revista Industria, Año 5, número 4, Nov-Diciembre 1994, página 14.

Cámara de Industrias de Costa Rica, La industria en Costa Rica, Revista Industria, Año 7, Número 11, Mayo-Junio 1996, página 15.

Posiblemente el principal foco de atención de la política industrial de los últimos quince años ha estado centrado en el crónico desequilibrio externo de la industria costarricense y los resultados en esta materia han sido bastante satisfactorios. En el caso de las exportaciones industriales, éstas han sido muy dinámicas en los últimos años, creciendo a una tasa promedio del 13.7% durante los años 1985-1991, mientras que lo hicieron a un 2.2% entre los años 1980 y 1984. Debido a lo anterior, estas exportaciones llegaron

a representar en 1993 el 45.8% de las exportaciones y constituyendo el rubro más importante de las exportaciones no tradicionales del país, un 80% en el año 1994 (MEIC, 1994). Otro interesante cambio tiene que ver con el destino de las exportaciones industriales, éstas siempre tuvieron como principal destino el mercado centroamericano, donde cerca del 83% de éstas se ubicaron en dicho mercado en 1980 (MIDEPLAN, 1993). Sin embargo recientemente esa tendencia se ha invertido, siendo ahora los

terceros mercados (el NAFTA y el Resto del Mundo) los que constituyen el principal destino de estas exportaciones. Para ilustrar lo anterior tenemos que en 1994 las exportaciones industriales de Costa Rica se distribuyeron de la siguiente manera: 36.1% en el NAFTA, el 35.3% en Centro América y el 28.6% en el Resto del Mundo (Cámara de Industrias de Costa Rica, 1994).

Al referirse a este auge de las exportaciones industriales Mortimore (1995) señala que "Costa Rica fue una de las pocas excepciones en América Latina que aprovechó en alguna forma la gran oportunidad presentada por el comercio internacional durante 1980-1993. El país logró adaptar relativamente bien sus exportaciones a los importantes cambios que se produjeron en el mercado internacional. Su adaptación tomó dos formas: por un lado, se alteró drásticamente la estructura de las exportaciones a favor de las manufacturas, y por el otro, dentro de la categoría de manufacturas muchas de sus exportaciones correspondieron a los ítem más dinámicos del comercio internacional".

Sin embargo, Yong (1993) llama la atención en el sentido de que las actividades exportadoras más dinámicas "la forman las industrias de las maquiladoras, específicamente la ropa. De allí que a pesar del beneficio para el país en empleo, generación de divisas e inversión externa, muchas de estas se caracterizan por ser industrias vulnerables a los ciclos de los negocios mundiales, por su poco grado de transferencia tecnológica de conocimiento humano y porque se amparan a beneficios nacionales e internacionales que bien pueden desaparecer". Recomendando este autor proceder a diversificar productos, penetrar mercados y gestionar una base empresarial que dinamice la capacidad de tecnología del país basada en el recurso humano junto a la capacidad de aprendizaje, adaptación e innovación.

Respecto a las importaciones para la industria, éstas redujeron el fuerte ritmo de crecimiento que las había caracterizado,

mostrando una tasa media anual de crecimiento del 9.5% durante el período 1990-1994 (Actualidad Económica, 1996) versus un 14% durante los años 1986-1989 (Banco Central de Costa Rica, 1990). Además entre 1991 y 1994 estas importaciones constituyeron cerca del 51% de las importaciones totales del país mientras que en los años 1985-1989 el porcentaje fue del 58%, lo que indica una pérdida de importancia relativa de las mismas (ver cuadro 2). De todos modos hay un largo camino por recorrer en lo que se refiere a la reducción del fuerte componente importado en la industria costarricense, donde encontramos que actualmente en las zonas francas apenas un 5% de los insumos utilizados por las empresas son comprados en el territorio nacional (MEIC, 1994).

Debemos agregar que aún cuando se ha atenuado la presión que históricamente ejerció esta actividad sobre el sector externo de la economía, el mercado local continúa siendo el principal destinatario de la producción industrial, donde en el período 1980-1984 se ubicó aproximadamente el 80% de la producción del sector, situación que no se ha modificado sustancialmente pues en el año 1994 el mercado costarricense seguía absorbiendo cerca del 78% de lo producido por la industria (Cámara de Industrias de Costa Rica, 1996)

6. La política industrial de los últimos años

Como ya se ha afirmado la crisis económica de los años ochenta provocó una profunda crítica al modelo de desarrollo de sustitución de importaciones, dando lugar al enfoque de desarrollo denominado de promoción de las exportaciones. Como consecuencia de lo anterior perdieron fuerza y oportunidad los antiguos programas e instrumentos de política sectorial, por ejemplo los de política industrial.

No se puede negar que en los últimos años, tanto el gobierno como el sector privado han impulsado varias iniciativas con el objeto de

modernizar el sector industrial⁶, sin embargo éstas han resultado insuficientes para lograr una efectiva transformación productiva del sector.

Al respecto opina Vargas (1995) que "Costa Rica requiere de una Política Industrial Explícita y que es necesario trabajar en su consecución, para lograr un encadenamiento estructural de toda la actividad productiva, que permita acumular un mayor valor agregado en el proceso y facilite la participación masiva de pequeñas y medianas empresas eficientes, proveedoras de partes, componentes, materias primas o productos intermedios".

Alonso (1995) va más allá señalando que " si se entiende por política industrial la aplicación de un conjunto de instrumentos y medidas que fomenten la productividad y por ende la competitividad genuina y sostenible del sector manufacturero del país, puede concluirse fácilmente que en Costa Rica no ha existido una política industrial durante la época de la sustitución de las importaciones, ni durante los últimos diez años, que pueden caracterizarse como la época de los ajustes estructurales y de los incentivos a las exportaciones".

Estos planteamientos nos parecen correctos y nos llevan a dos importantes

⁶ Existen una serie de importantes estudios sobre la industria costarricense y centroamericana que han procurado aportar en la explicación de los problemas del sector y brindar líneas de acción para la superación de los mismos. Algunos de esos trabajos se citan en este documento y en particular nos interesa mencionar el estudio denominado: "Competitividad de los sectores productivos de Centroamérica y Panamá" publicado en el año 1994 por la Federación de Entidades Privadas de Centroamérica y Panamá (FEDEPRICAP), que contiene un exhaustivo análisis de los problemas de competitividad que enfrentan las empresas industriales del área, identificando los factores endógenos y exógenos que inciden sobre esta variable y proponiendo importantes líneas correctivas.

consideraciones: primero, una de las razones fundamentales de nuestro atraso económico es la ausencia de acciones efectivas de desarrollo de la productividad; segundo, el lento avance de los últimos años en materia de modernización productiva responde al fuerte énfasis en las políticas de estabilización, con el consiguiente abandono de políticas dirigidas a los sectores productivos.

Para fundamentar lo anterior analizaremos los principales programas de reconversión industrial de las tres últimas administraciones:

Iniciaremos esta sección preguntándonos si actualmente existe Política Industrial en Costa Rica. Al respecto debe mencionarse que como consecuencia de la crisis estructural de los años ochenta se empezó a hablar de la necesidad de un nuevo enfoque de política económica que promoviera la apertura comercial, la promoción de las exportaciones del país y la adopción de nuevas reglas del juego para el sector industrial. En consecuencia perdieron fuerza y oportunidad los antiguos programas e instrumentos de política sectorial, tendiendo a desaparecer de los programas gubernamentales la política industrial.

Reafirmando lo anterior, Vargas (1995) opina que "Costa Rica requiere de una Política Industrial Explícita y que es necesario trabajar en su consecución, para lograr un encadenamiento estructural de toda la actividad productiva, que permita acumular un mayor valor agregado en el proceso y facilite la participación masiva de pequeñas y medianas empresas eficientes, proveedoras de partes, componentes, materias primas o productos intermedios".

Alonso (1995) va más allá señalando que " si se entiende por política industrial la aplicación de un conjunto de instrumentos y medidas que fomenten la productividad y por ende la competitividad genuina y sostenible del sector

manufacturero del país, puede concluirse

fácilmente que en Costa Rica no ha existido una política industrial durante la época de la sustitución de las importaciones, ni durante los últimos diez años, que pueden caracterizarse como la época de los ajustes estructurales y de los incentivos a las exportaciones".

Estos planteamientos nos parecen correctos y nos llevan a dos importantes consideraciones: primero, una de las razones fundamentales de nuestro atraso económico es la ausencia de acciones efectivas de desarrollo de la productividad; segundo, el lento avance de los últimos años en materia de modernización productiva responde al fuerte énfasis en las políticas de estabilización, con el consiguiente abandono de políticas dirigidas a los sectores productivos.

Así, sin pretender negar que se hayan realizado en los últimos años esfuerzos por parte del Estado Costarricense para modernizar y reactivar el sector industrial debemos insistir en que el fuerte énfasis en los programas de estabilización económica ha atentado seriamente contra esta intencionalidad. Para fundamentar lo anterior analizaremos los principales programas de política industrial de las tres últimas administraciones.

Administración Arias Sánchez (1986-1990): Oficialmente en 1989 empezó a hablarse en el país de la Reconversión Industrial, con el fin de lograr "la adaptación y ajuste de la industria a los cambios tecnológicos, a los procesos productivos modernos y a las variaciones en los precios relativos de los insumos. Este proceso abarca la transformación del entorno político y macroeconómico en que opere la industria, así como del desempeño de las propias empresas a través de la introducción de nuevos productos, de la reorganización de la estructura de producción, de la adopción de nuevos procesos y formas de organización y del readiestramiento de la fuerza laboral" (CODESA, 1989).

Estos cambios podían ser alcanzados a través de dos vías: Una más liberal, disminuyendo drásticamente los aranceles y

dejando que las fuerzas del mercado y la competencia se encargaran de seleccionar a los más fuertes.

Otra más intervencionista (neo-estructuralista), en la cual el Estado en forma concertada con el sector empresarial y laboral cumple la función de formular una visión estratégica sobre las direcciones necesarias en el proceso de transformación económica e institucional.

La Administración Arias Sánchez adoptó la segunda perspectiva, argumentándose que el costo económico y social de la opción liberal era muy elevado y daba al traste con todo un proceso de aprendizaje de la industria preexistente y que los cambios necesarios en la industria, tales como la promoción de exportaciones, la introducción de una mayor competencia y eficiencia y la apertura al reto de la competencia, se podían alcanzar a través de una nueva estrategia basada en:

- el gradualismo en las medidas de ajuste
- la simultaneidad en las medidas estatales de apoyo
- estrategias tecnológicas, de mercadeo y de negociación comercial externa, consistentes y complementarias con la eliminación de distorsiones en el sistema de precios.
- un programa comprensivo de reconversión industrial con medidas generales y específicas, para facilitar la adaptación de las industrias y empresas a las nuevas condiciones económicas.
- un sistema eficaz de diagnóstico, seguimiento, coordinación y toma de decisiones basado en una amplia concertación de los agentes involucrados, racional y con gran sentido de dirección y equidad en el proceso de cambio.

Este programa inició en 1989 sin embargo no contó con el tiempo y el apoyo político necesario y un año después fue abandonado por la nueva administración.

Administración Calderón Fournier (1990-1994): Para este gobierno la reconversión industrial debía continuar pero bajo otro enfoque, que ellos entendían de la siguiente manera: " **primero**, debía hablarse de reconversión de los sectores productivos y no en particular de la industria; **segundo**, los ejecutores de dicha reconversión debían ser los EMPRESARIOS y no el Estado o sus instituciones y **tercero**, el Estado debía jugar únicamente un papel de facilitador o de agente canalizador, especialmente en lo concerniente a la canalización de la asistencia técnica y financiera internacional" (Fajardo, 1991). En base a esas orientaciones generales y al fuerte predominio del enfoque macroeconómico sobre el sectorial se dio un mayor interés a una política de comercio exterior sobre la de transformación productiva. De esa manera la atención se puso en las empresas que ya estaban exportando hacia terceros mercados (exportaciones no tradicionales). Estamos hablando entonces de una importante modificación en el primer enfoque de reconversión industrial que atribuía al Estado un papel más protagónico (Salazar, 1990) y que buscaba habilitar a una mayor cantidad de empresas del país para superar el reto inminente de una mayor apertura de la economía nacional.

Lo anterior provocó gran incertidumbre sobre el futuro de gran parte de las industrias locales, cuya permanencia no parecía ser prioritaria. Debe recordarse que la mayoría de estas empresas dependían del mercado local y que sólo un reducido grupo de empresas había logrado exportar a terceros mercados. Debido a ese enfoque de política económica, que adolecía de una propuesta coherente de política industrial, eran muy limitadas las posibilidades de un grupo mayoritario de empresas costarricense para encontrar apoyo para una efectiva reestructuración productiva.

A lo anterior se unió la creciente presencia en el mercado nacional (en el marco de una acelerada e indiscriminada política de apertura comercial) de líneas de productos similares procedentes del exterior, los cuales

tienden a desplazar a los primeros en las preferencias de los consumidores. De forma que de mantenerse el rumbo observado por la política económica muchas de esas industrias podrían desaparecer, previéndose que sean actividades como el comercio o la representación nacional de sus anteriores competidores externos las futuras áreas de acción de un grupo significativo de industriales locales.

Un dato que apunta en esa dirección es el siguiente: "entre 1984 y 1989 aproximadamente 766 empresas industriales cesaron su actividad, mientras 383 establecimientos iniciaron operaciones, lo que arroja un resultado neto de igual número de empresas que desaparecieron" (MIDEPLAN, 1993).

En conclusión, durante el período 1990-1994 el gobierno profundizó en la apertura comercial y abandonó las acciones que permitieran a las empresas nacionales prepararse para enfrentar una mayor competencia externa.

Administración Figueres Olsen (1994-1998): El nuevo gobierno retomó el enfoque de la reconversión industrial impulsado por la administración Arias Sánchez y para tal efecto elaboró el Programa de Modernización Industrial, actualmente en ejecución.

La modernización industrial es definida como " el 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).

Se estableció como objetivo general de la política industrial el apoyo y fomento de la modernización industrial, con el propósito de que el sector alcance y mantenga una ventaja competitiva dinámica que internalice las ganancias hacia el bienestar del país (MEIC, 1994).

En función de lo anterior se precisaron los siguientes ejes:

- desarrollo permanente de la competitividad.
- promoción e impulso de la pequeña y mediana empresa costarricense.
- garantizar el desarrollo sostenible y sustentable de esta actividad
- fomentar el mercado común centroamericano.
- promover los mercados competitivos.

La validez y trascendencia de los mencionados objetivos es indiscutible, y bajo esa consideración desarrollaremos las siguientes reflexiones:

1. Sobre el actual entorno económico internacional: Como ya hemos señalado este entorno es muy diferente al de la fase inicial de desarrollo de la industria costarricense. La globalización, la tercera revolución tecnológica caracterizada por inmensos avances en la electrónica, la computación, la biotecnología y otra serie de importantes innovaciones, la crítica y en algunos casos el rechazo a una serie de teorías y concepciones aceptadas anteriormente en el campo de las ciencias sociales son parte de ese nuevo escenario internacional. El fenómeno de la globalización es la máxima expresión de la concentración y centralización de capitales que según demuestra Mortimore (1993) controlan todo el movimiento comercial, financiero y tecnológico del planeta y son estos enormes imperios económicos los que determinan la suerte del resto de las empresas.

El predominio del pensamiento económico Neoliberal es otro rasgo de la actual coyuntura económica internacional. Esta doctrina tiene directrices muy precisas sobre la forma de alcanzar el desarrollo económico y en especial sobre las funciones a cumplir en dicho proceso por los diversos agentes (públicos y privados) de la sociedad, aspectos que representan una abrupta ruptura con lo que se venía pensando y haciendo

en nuestro país en materia de desarrollo económico.

Precisamente los efectos de la globalización ya se están haciendo presentes en la sociedad costarricense, la que en los últimos años ha experimentado un profundo proceso de transformación de sus instituciones políticas y económicas, cada vez más orientadas por esa corriente de opinión internacional.

Definitivamente las metas planteadas son muy ambiciosos y bastante difíciles de alcanzar y lo que no resulta suficientemente claro es si es posible armonizar esos objetivos de desarrollo industrial con ese nuevo orden económico internacional.

2. Sobre los supuestos generales del programa:

En primer lugar se parte de la premisa del funcionamiento de un mercado libre en el que la eficiencia y la productividad son el criterio fundamental para alcanzar la competitividad y se asume de partida que el mercado internacional es "fuente permanente de competitividad" y que el mejor instrumento para hacer competitivas a las empresas nacionales es su contacto con dicho mercado. Además existe la convicción de que el capital extranjero por sí mismo es otra importante fuente de desarrollo de la competitividad nacional tanto a través del desarrollo de modernas empresas como de la transferencia tecnológica que su presencia conlleva, por lo tanto la apertura comercial es una condición básica para alcanzar las metas del programa.

También se considera que existen las condiciones necesarias para que empresas como las costarricenses puedan una vez superados los problemas que llevaron a la crisis de esta economía (atribuidos principalmente al modelo de desarrollo anterior y a las tesis económicas que le dieron sustento) llegar a ser competitivas tanto a nivel internacional como local (dado que las normas de competitividad deben ser las mismas). Por otra parte se afirma que la competitividad es un resultado de la introducción del cambio

tecnológico y no de la obtención de rentas originadas en un uso "depredador" tanto de recursos humanos como materiales, vinculando así la productividad con la distribución del ingreso.

3. En tercer lugar, se asume que el desarrollo de la competitividad, la modernización de la pequeña y mediana industria, el crecimiento sostenido y sustentable (entendidos como ritmo sostenido en el crecimiento del producto industrial y producción industrial que no atente contra el medio ambiente respectivamente), la modernización tecnológica y el fortalecimiento de la integración económica centroamericana son metas posibles de alcanzar.

Algunas observaciones críticas al programa:

1. Los países industrializados muestran un comportamiento que dista mucho de las tesis económicas y políticas que afirman defender.

2. Por la misma naturaleza del enfoque teórico adoptado encontramos una gran imprecisión en la definición de los medios e instrumentos para hacer posible la propuesta. Se atribuye el papel protagónico a un empresario, altamente calificado, moderno, arriesgado, muy bien informado y con una organización gremial muy eficiente.

3. El Estado por su parte pasa a cumplir un papel muy diferente al que cumplió en décadas anteriores, enfatizando en las funciones de garantizar el orden y la seguridad, lo que se expresa en el plano de su accionar económica principalmente en la tarea de lograr y mantener un entorno macroeconómico estable que permita a los agentes económicos (productores y consumidores) tomar decisiones correctas. Al respecto deseamos agregar que sin pretender adoptar una posición apologética sobre las bondades de actuar sobre las fuerzas del mercado (aspecto sobre el cual no debieran manejarse

valoraciones apriorísticas de ningún signo), sostenemos que existe un amplio campo de acción estatal para desarrollar iniciativas de desarrollo económico que estén inspiradas en lo que Hinkelammert (1991) llama la "eficiencia reproductiva", esto es, lograr una producción eficiente que reproduzca las fuentes de la riqueza producida, lo que significa que la producción de la riqueza tiene que hacerse en términos tales que las fuentes de ésta (el ser humano y la naturaleza) sean conservadas, reproducidas y desarrolladas junto con la riqueza producida. Esta perspectiva se contrapone a los enfoques actualmente predominantes preocupados exclusivamente por la rentabilidad a nivel de la empresas. En consecuencia los esfuerzos de este nuevo programa económico están dirigidos más hacia las empresas (enfoque microeconómico) que hacia otras formas de gestión de política económica de carácter más global e institucional, lo que supone una nueva concepción sobre el rol del Estado en la economía (aspecto que nuevamente resulta poco claro, más allá de las nociones de un Estado Facilitador, con un pretendido efecto neutral de sus acciones que eviten nuevas distorsiones económicas). En esa misma dirección se plantea la necesidad de un nuevo tipo de política industrial "que no repita los errores del pasado".

4. La nueva política industrial está dirigida principalmente a la pequeña y mediana empresa, que según la información estadística disponible representa cerca del 80% de las industrias del país (Cámara de Industrias de Costa Rica, 1994) y que operan en su mayoría en condiciones tecnológicas sumamente atrasadas. Al respecto nos preguntamos cómo se dará cumplimiento a este importante objetivo y qué oportunidad o posibilidad real tienen los mencionados objetivos de desarrollo industrial ante un escenario económico sumamente amenazante para ese tipo de empresas. Debemos recordar que recientemente se está dando una creciente afluencia de capital extranjero interesado en aquellas áreas de inversión que resultan más rentables y de mayor potencial de desarrollo. De esto dan cuenta una serie de

ADQUISICIONES de empresas locales por parte inversionistas de diversas latitudes, algunos

representantes de conocidas compañías transnacionales. De esto se desprende que en ausencia de acciones efectivas de modernización de las empresas locales previas a una apertura indiscriminada, éstas no podrán sobrevivir.

5. En lo que se refiere a la modernización tecnológica de la industria costarricense se plantea que ésta es un resultado de la apertura comercial y de la mayor presencia del capital extranjero. Tal perspectiva nos parece incompleta, dado que uno de los mayores obstáculos para incorporar nuevas tecnologías (tomando en cuenta las condiciones particulares de nuestras empresas y las demandas del mercado internacional) es la imposibilidad de romper el monopolio de las mismas por parte del gran capital transnacional. Al respecto no tenemos suficiente certeza de que ello esté cambiando por más que se hable de liberalización y apertura comercial.

6. Respecto al objetivo de construir una industria "limpia" (no contaminante), consideramos que este importante objetivo no queda debidamente integrado en la propuesta de modernización productiva por lo que no está suficientemente garantizado su cumplimiento, para lo cual se requiere una acción decidida tanto del sector público como del privado.

Para concluir este análisis deseamos agregar lo siguiente:

1. El debate sobre el impacto de los programas de Ajuste Estructural en

la economía costarricense y en especial sobre el sector industrial ha sido insuficiente, tendiendo a prevalecer en nuestros gobiernos un accionar de tipo INMEDIATISTA profundamente determinado por una valoración "fatalista" que rechaza gran parte de lo pensado y actuado en el pasado y que sostiene que la única salida para nuestra economía está en la apertura generalizada de ésta y en el funcionamiento irrestricto de las

fuerzas del mercado. De lo anterior se desprende un comportamiento en materia de comercio internacional y de relaciones con el capital extranjero, donde es el país el que ha adoptado de manera ferviente y consecuente los principios del libre cambio y la apertura comercial mientras sus "socios comerciales" (Estados Unidos, Comunidad Económica Europea, etc.) continúan aplicando esquemas comerciales sumamente proteccionistas y discriminatorios contra nuestros productos.

Por supuesto que debemos mencionar algunos importantes aportes en una dirección más crítica a lo actuado recientemente, especialmente en lo que se refiere a política industrial, nos referimos a Furst (1991), Herrera Amighetti (1990) y Alonso (1992 y 1995). Según Furst " en Costa Rica el carácter heterodoxo del proceso de ajuste estructural permitió que la apertura externa no provocara una recesión de la producción, ni de la inversión, el empleo, ni tampoco significara desindustrialización de esta economía, sin embargo este proceso indujo muy poco efecto estructural en términos de una mejor articulación intersectorial, de una incorporación innovadora de las nuevas tecnologías, de una productividad de valor dinamizadora, de una distribución de ingreso más equitativa y de otros elementos de una verdadera transformación productiva".

Estos autores plantean varias dudas sobre los resultados obtenidos hasta el momento en materia de Ajuste Estructural: en primer lugar señalan que, el reordenamiento del potencial exportador de Costa Rica hacia nuevos productos y segmentos de mercado mundial dio la mayor importancia a lograr una competitividad internacional basada en ventajas de precio subvencionadas fiscalmente pero con una productividad escasamente creciente en términos de valor agregado y en segundo lugar agregan que se descuidó la opción de incrementar la competitividad exportadora a través de una reestructuración estratégicamente promovida en base a una protección selectiva que se destinara al aprovechamiento del potencial de externalidades y de efectos de encadenamiento productivo así como a la construcción de una competencia

tecnológica y de otras ventajas competitivas dinámicas.

En el mismo sentido, afirma Alonso " que no hay certeza de que se esté actuando consistentemente en esta materia y que si los programas de Ajuste Estructural no son acompañados de políticas específicas para incrementar el valor agregado interno de la producción, difícilmente se podrá esperar de ellos el mejoramiento de los ingresos de divisas de los países y el mejoramiento de su balanza de pagos. En su opinión se deben crear las bases para producir y exportar competitivamente más de lo que se importa, objetivo final de toda política de desarrollo y de fomento de las exportaciones" (Alonso, 1992).

Finalmente agrega Alonso " que si bien la política de fomento de las exportaciones que se ha seguido en los últimos diez años ha sido exitosa, al haberse logrado una diversificación importante de las exportaciones y de los mercados de destino, esa política no ha estado basada en el incremento de la productividad de la economía y de los sectores productivos" (Alonso, 1995).

2. Llama la atención la posición adoptada por los representantes del sector empresarial ante los diferentes programas de reconversión y modernización industrial. Tomando como punto de referencia varios documentos de la Cámara de Industrias de Costa Rica ésta aparece avalando en la mayoría de los casos las propuestas gubernamentales, por ejemplo en 1989 apoyó el programa de Reconversión Industrial elaborado por CODESA. Sin embargo en 1991

coincidió con un enfoque bastante distinto de la Administración Calderón Fournier y recientemente no ha mostrado diferencias significativas con el enfoque de política industrial de la Administración Figueres Olsen⁷. Esto nos

⁷ Se recomienda consultar los siguientes documentos: La reconversión industrial, un reto del sector privado (Cámara de Industrias de Costa Rica, 1991); Hacia una

hace pensar que las acciones del sector privado han sido esencialmente pragmáticas y heterodoxas y que estos empresarios no han puesto gran interés y confianza en las mencionadas propuestas gubernamentales. Lo que nos permite concluir que en Costa Rica no se está dando la coordinación y armonización de acciones que caracteriza a las experiencias exitosas de industrialización de otras regiones del mundo.

3. Resulta prematuro adelantar un criterio sobre el nivel de logros del actual programa de modernización industrial de la Administración Figueres. Lo que sí podemos mencionar es que en los últimos meses se vienen impulsando una serie de acciones tanto por el sector público como por el privado que dan cuenta de una mayor preocupación e interés por agilizar dicho proceso de modernización del sector⁸. Sin embargo debemos apuntar que el panorama más reciente de la industria costarricense resulta bastante sombrío, debido a las tendencias recesivas que viene experimentando la economía nacional. Durante los últimos dos años ha resultado muy difícil atender una serie de desequilibrios macroeconómicos, principalmente en las finanzas públicas. Debe mencionarse que en el año 1995 la falta de consenso político para financiar y resolver de forma permanente el elevado déficit fiscal de la economía (8.2% en 1994 y 4.5% en 1995) amenazó con convertirse en una crisis fiscal acompañada de recesión económica. A esto

política industrial de cara al siglo XXI (Cámara de Industrias de Costa Rica, 1994); Industria, competitividad y desarrollo (Revista Industria, 1996).

⁸ De esto dan cuenta los siguientes documentos: Agenda para la modernización industrial en América Central, reporte Costa Rica (Alonso, 1995); Política de Modernización Industrial (MEIC-MICIT, 1996); Centroamérica: agenda para la modernización industrial (CEPAL-ONUDI, 1996); Industria, Competitividad y Desarrollo (Cámara de Industrias de Costa Rica, 1996).

se unió la adopción en el año 1995 de una serie de medidas de emergencia tales como: una abrupta alza de las tasas de interés (cerca al 50% en el crédito para la producción); elevación en un 8% del arancel para las importaciones y un nuevo paquete tributario. Si bien la implementación de esas medidas atenuó las fuertes presiones sobre el equilibrio de la economía no hay señales de reactivación de la economía nacional, y al respecto debemos mencionar que durante el presente año los empresarios han insistido en que aún no hay suficientes señales para alentar la inversión y que si bien reconocen avances en la estabilización económica esto no es suficiente para reactivar la economía. Por otra parte señalan que el actual programa de modernización industrial avanza muy lentamente y que el entorno institucional (exceso de trámites, burocracia, falta de información y de financiamiento, etc.) atenta contra los objetivos del mismo.

Lo anterior demuestra que aún persiste un clima de gran incertidumbre y desconfianza ante los actuales programas de política económica y que no existe un entorno económico adecuado para avanzar a la velocidad requerida en la reactivación y modernización de la industria costarricense.

7. Orientaciones generales para avanzar en la búsqueda de soluciones permanentes a la problemática de la industria costarricense.

Es innegable que Costa Rica cuenta con una amplia experiencia en materia de política industrial con importantes logros y también con graves errores y hoy lo que corresponde es realizar una profunda evaluación de lo actuado con el fin de construir una nueva estrategia de desarrollo industrial. Esa nueva estrategia debe ser de mediano y largo plazo y debería tener en cuenta las siguientes orientaciones:

a. En primer lugar habría que explicitar

cuál es la estrategia de desarrollo nacional que sirve de marco de referencia a las acciones en el campo industrial. Al respecto compartimos con Lall (1988) que no existe una "sola receta" para alcanzar el desarrollo y que es a partir de las condiciones particulares (históricas, económicas, sociales y políticas) que debe decidirse la estrategia de desarrollo y las orientaciones e instrumentos de política económica a seguir.

b. Debe trabajarse en la construcción de una estructura productiva que apoyándose en la dotación original de recursos naturales y humanos logre expandir y diversificar la misma a través de un enfoque de desarrollo más dinámico. Según Mortimore (1992) una buena manera de abordar este tema es depender menos de las teorías clásicas sobre ventajas comparativas basadas en la dotación de factores y analizar más la nueva situación desde el punto de vista de las ventajas competitivas de las empresas, haciendo hincapié en la importancia de la investigación y desarrollo, la innovación y la tecnología. Así, de lo que se trate es de plantear y alcanzar metas posibles a través de la utilización creadora de la teoría y del análisis histórico comparativo.

c. El desarrollo de la industria no debe proponerse al margen de una estrategia de crecimiento para los otros sectores económicos, en esa medida debe hablarse de una transformación productiva de la economía que armonice los criterios sectoriales con los de tipo macroeconómico. En ese sentido se requiere en el país un enfoque sectorial de política económica, que sin negar los importantes avances logrados en materia de estabilidad macroeconómica, promueva una nueva política productiva, que tome en cuenta las características de cada sector y que en el caso de la industria considere el fuerte predominio de la pequeña y mediana industria sobre la gran empresa.

d. Debe reconocerse la necesidad de introducir profundos cambios en la industria costarricense y de promover una mayor participación en el comercio internacional. Es necesario impulsar procesos agro-industriales intensivos en mano de obra calificada y con

adecuados controles en materia de sustentabilidad. Deben crearse condiciones para expandir el mercado interno, evitando así la construcción de nuevos enclaves exportadores y para lograr esto se requiere de un nuevo enfoque de política económica que tome en cuenta que la dinamización de la demanda interna no puede ser un resultado **espontáneo** de las políticas dirigidas a promover las exportaciones, ni viceversa. La estrategia de inserción de la economía costarricense en el mercado internacional debe estar muy clara, lo que obliga a precisar muy bien cuáles son nuestras posibilidades y opciones para obtener el mayor provecho posible de tal articulación y cuál es el poder de acción de los industriales locales ante ese entorno internacional.

e. De acuerdo a lo anterior, habría que desarrollar la capacidad de respuesta (flexibilización) del Estado, los empresarios y los trabajadores ante el fluctuante escenario económico internacional y propiciar las relaciones entre el sector público, privado, laboral y académico. Esto con el fin de fortalecer la investigación científico-tecnológica y elevar el nivel de capacitación y adiestramiento del recurso humano. Específicamente en lo que se refiere a las instituciones de educación superior resulta de gran urgencia establecer un mayor diálogo e integración de esfuerzos entre los diferentes grupos que tienen que ver con la transformación productiva de esta economía. Para esto habría que fortalecer los vínculos entre las universidades, el gobierno y el sector productivo del país a través de mecanismos creativos, dinámicos e interactivos. Además el sector público y el privado deben clarificar qué es lo que se requiere para desarrollar una industria competitiva y a su vez las instituciones de educación superior deben tomar en cuenta dichas demandas en sus programas de docencia, investigación y extensión, sin que ello signifique el abandono de otras áreas propias de su vocación transformadora y crítica de la sociedad.

f. Finalmente el reto de alcanzar un desarrollo industrial alternativo conlleva la armonización

en lo posible de la racionalidad privada (tanto del capital nacional como el extranjero) con la racionalidad social expresada en la preservación de una serie de valores usualmente no contemplados en la política económica tales como: la utilización racional y sostenible de nuestros recursos naturales y de nuestro hábitat y el garantizar niveles adecuados de reproducción de la fuerza de trabajo (equidad) y preservación de formas superiores de convivencia humana (paz social, altos niveles de desarrollo social, etc.).

Bibliografía

Actualidad Económica; (1996); **Costa Rica 1991-1995**, edición especial, número 18, volumen X, San José, Costa Rica.

Alonso, Eduardo; (1992); **Desgravación arancelaria, promoción de exportaciones y transformación productiva: un enfoque integral**, en Doryan, Eduardo; *Economía y Reconversión Industrial*, INCAE, Quito, Ecuador.

Alonso, Eduardo; (1995a); **Los componentes de una política industrial para Costa Rica**, ponencia presentada al seminario: "los retos de la industria costarricense ante el actual proceso de globalización y apertura comercial", San José, Costa Rica, Abril de 1995.

Alonso, Eduardo; (1995b); **Agenda para la modernización industrial en América Central (Reporte Costa Rica)**, ONUDI, San José, Costa Rica, 1995.

Banco Central de Costa Rica; (1980 y 1990); **Balanza de Pagos**, San José, Costa Rica.

Cámara de Industrias de Costa Rica; (1991), **La reconversión industrial: un reto del sector privado**, mimeografiado, San José, Costa Rica.

Cámara de Industrias de Costa Rica; (1994), **Industria: Principales Indicadores**, San José, Costa Rica.

Cámara de Industrias de Costa Rica; (1995), **Política Industrial en los Noventa**, Foro Industrial, *La Nación*, 12 de marzo de 1995, página 17A.

Cámara de Industrias de Costa Rica; (1996); **Industria, Competitividad y Desarrollo**, en *Revista Industria*, año 7, número 11, Mayo-Junio 1996.

CEPAL-ONUDI; (1996); **Centroamérica:**

Agenda para la modernización industrial, Febrero de 1996.

Chenery, Hollis; Robinson, Sherman and Syrquin, Moshe; (1986), **Industrialization and Growth, a comparative study**, Oxford University.

CODESA; (1989), **Programa de Reconversión Industrial**, San José, Costa Rica.

Doryan, Eduardo; (1992), **Economía y reconversión industrial: conceptos, políticas y casos**, INCAE, Ecuador.

Fajardo, Gonzalo; (1991), **Documento de trabajo, Ministerio de Economía, Industria y Comercio**, mimeografiado, San José, Costa Rica.

Federación de Entidades Privadas de Centroamérica y Panamá (FEDEPRICAP); (1994), **Competitividad de los sectores productivos de Centroamérica y Panamá, informe final**, San José, Costa Rica.

Furst, Edgar; (1991), **Liberalización comercial y promoción de exportaciones en Costa Rica (1985-1990), limitaciones y desafíos de la política de ajuste estructural reciente**, mimeografiado, San José, Costa Rica.

Garnier, Leonardo; (1984); **Industria, Estado y Desarrollo en Costa Rica: Perspectivas y Propuestas**, en *Estudios Sociales Centroamericanos*, número 37, San José, Costa Rica.

Gereffi, Gary; (1989), **Los nuevos desafíos de la industrialización: observaciones sobre el sudeste asiático y latinoamérica**, en *Pensamiento Iberoamericano*. #16, Madrid, España.

Helleiner, Gerald; (1992), **Trade policy, industrialization and development: new perspectives**, Clarendon Press, Oxford.

Herrera A., Carlos; (1990), **La apertura gradual en Costa Rica a partir de 1983**, en *Pensamiento*

Iberoamericano #21, Madrid, España.

Herschel, Federico; (1984), **Política Económica**, Editorial Siglo XXI, colección mínima 61, México.

Hewitt, Johnson and Wield; (1992); **Industrialization and Development**, Oxford University Press, Great Britain.

Hinkelammert, Franz; (1991), **Capitalismo sin alternativas?**, Revista Pasos, #37, pp. 11-24, DEI, Costa Rica.

Lall, Sanjaya; (1988), **Explaining industrial success in the developing world**, in V.N. Balasubramanyam and Lall, Sanjaya, Current issues in development economics, Mc Millan, 1991.

Lall, Sanjaya; (1992), **Technological Capabilities and Industrialization**, World Development, Vol. 20, # 2, Great Britain.

Ministerio de Economía, Industria y Comercio de Costa Rica, MEIC; (1994), **Una Estrategia para la Modernización Industrial en Costa Rica**, San José, Costa Rica.

Ministerio de Economía, Industria y Comercio de Costa Rica, MEIC, Ministerio de Ciencia y Tecnología, MICIT; (1996); **Política de Modernización Industrial**, San José, Costa Rica.

Ministerio de Planificación y Política Económica, MIDEPLAN; (1990), **Evolución Socioeconómica de Costa Rica: 1975-1989**, San José, Costa Rica.

Ministerio de Planificación y Política Económica, MIDEPLAN; (1993),

El sector industrial y los programas de Ajuste Estructural, Serie Ajuste Estructural, documento #6, San José, Costa Rica.

Morales, Pedro; 1987; **Esfuerzos y problemas**

del sector industrial tradicional para exportar, IICE, Universidad de Costa Rica, documento de trabajo número 106, Junio de 1987.

Mortimore, Michael; (1992), **A new international industrial order** in CEPAL Review, número 48, Santiago de Chile.

Mortimore, Michael; (1995); **Caminos hacia la competitividad internacional, 1980 y 1993: los focos de competitividad internacional en América Latina**, ponencia presentada en el seminario: "Los retos de la industria costarricense ante el actual proceso de globalización y apertura comercial", San José, Costa Rica, Abril de 1995.

Muñoz, Juan José; (1992), **El impacto de la crisis económica sobre la dinámica de la industria costarricense: 1970-1985**, Escuela de Economía, UNA, inédito.

Muñoz, Juan José; (1994), **Política Económica y Competitividad Auténtica de la Industria Costarricense: 1985-1995**, proyecto de tesis doctoral, Universidad de Tilburg, Holanda.

Muñoz, Juan José; (1995); **La industrialización en Costa Rica: retos ante un nuevo entorno económico**, ponencia presentada en el seminario: "Los retos de la industria costarricense ante el actual proceso de globalización y apertura comercial", San José, Costa Rica, Abril de 1995.

OECD; (1988), **The newly industrialising countries, challenge and opportunity for OECD Industries**, Paris.

Pack, Howard; (1992), **Learning and productivity change in developing countries**, in Helleiner, op. cit., pp. 21-45.

Pack, H., Westphal, L.; (1986), **Industrial strategy and technological change: theory versus reality**, in Journal of Development Economics, #21, pp. 87-128.

Porter, Michael; (1990), **The competitive advantage of nations**, The Free Press, New

York.

Prebisch, Raúl; (1964), **Commercial policy in the underdeveloped countries, in Leading issues, in development economics**, Oxford University Press, New York.

Salazar, José Manuel; (1990); **El Estado y el Ajuste en el Sector Industrial**, en Academia de Centroamérica, Políticas Económicas en Costa Rica, tomo II, San José, Costa Rica.

Toye, John; (1987), **Dilemmas of development: reflections on the counter-revolution in development theory and policy**, Oxford University Press, London.

Vargas, Marco Antonio; (1995); **Concertación y solidaridad, bases del éxito de la nueva política industrial**, ponencia presentada en el seminario: "Los retos de la industria costarricense ante el actual proceso de globalización y apertura comercial", San José, Costa Rica, Abril de 1995.

Wade, R.; (1988), **The role of government in overcoming market failure: Taiwan, Republic of Korea and Japan**, in H. Hughes, Achieving industrialization in East Asia, Cambridge, Cambridge University Press.

Weiss, John; (1988), **Industry in developing countries: theory policy and evidence**; Routledge, London and New York.

Westphal, Larry; (1992), **La política industrial en una economía impulsada por las exportaciones: lecciones de la experiencia de Corea del Sur**, en Pensamiento Iberoamericano, # 21, Madrid, España

Yong, Marlon; (1993); **Evolución y Comportamiento del Sector Industrial de Costa Rica durante el período 1986-1992**, proyecto MEIC/CODESA/CICR, San José, Costa Rica. ①