



PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN

NOVENO INFORME ESTADO DE LA NACIÓN EN DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE (2002)

Política industrial en Costa Rica

Eduardo Alonso



ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	2
SÍNTESIS DEL ESTADO DEL DEBATE SOBRE POLÍTICA INDUSTRIAL	2
Política Industrial y las nuevas reglas de juego	4
EXPERIENCIAS RECIENTES DE POLÍTICA INDUSTRIAL	5
La Unión Europea	5
Algunos países asiáticos	6
Algunos países latinoamericanos	10
Política Industrial y Papel del Estado	17
SÍNTESIS DE LAS EXPERIENCIAS Y ENFOQUES DE POLÍTICA INDUSTRIAL ADOPTADOS EN COSTA RICA	20
Política Industrial para la sustitución de las importaciones	20
La Experiencia de CODESA	21
Política Industrial para la promoción de las exportaciones	22
Los incentivos para el desarrollo del turismo	24
SITUACIÓN ACTUAL: EXPERIENCIAS Y CARENCIAS RECIENTES	24
PROSPECTIVA: ELEMENTOS DE UNA POLÍTICA INDUSTRIAL MODERNA	29
NOTAS:	30

Nota: Las cifras de las Ponencias pueden no coincidir con las consignadas por el Noveno Informe sobre el Estado de la Nación en el tema respectivo, debido a revisiones posteriores. En caso de encontrarse diferencia entre ambas fuentes, prevalecen las publicadas en el Informe.

INTRODUCCIÓN

La experiencia histórica evidencia que el aceleramiento del proceso de innovación afecta positivamente la productividad e intensifica, primero los flujos de comercio internacional, y luego los procesos de inversión y transnacionalización de las actividades productivas. Por esta razón, muchos investigadores consideran que existe una causalidad entre el grado de industrialización y el desarrollo económico, y que para impulsar ese proceso debe aplicarse una política industrial, que consiste en el uso de instrumentos y medidas de política económica tendientes a modificar la estructura productiva.

Algunos investigadores abogan por la necesidad de políticas de promoción industrial explícitas y pro activas, que consisten en la selección de sectores prioritarios a promover, los subsidios a esos sectores en el financiamiento y la gestión de las empresas, incluyendo la protección aduanera temporal y el financiamiento a la industria naciente; otros investigadores argumentan que ello tiene efectos negativos sobre el bienestar y que lo que se requiere es mejorar el nivel de información para el empresario, dejando que el mercado sea el que asigne los recursos productivos a las actividades de mayor rentabilidad relativa.

Luego de que los países latinoamericanos aplicaron políticas industriales explícitas y pro activas durante los años sesentas y setentas, en los ochentas y los noventas la prioridad de la política económica ha sido el equilibrio fiscal y monetario, privatizando actividades estatales y promoviendo la desregulación económica. A la luz de la insatisfacción generalizada con los programas de ajuste, en términos de crecimiento y equidad, ha resurgido el debate sobre la política industrial, pero dentro del contexto de economías abiertas y de las reglas del comercio internacional convenidas en el marco de la Organización Mundial del Comercio.

SÍNTESIS DEL ESTADO DEL DEBATE SOBRE POLÍTICA INDUSTRIAL

Históricamente, ha habido un debate en relación con el concepto de lo que debe ser la participación estatal en la economía, en términos de las medidas de política industrial y de la estrategia a seguir.

Los “pioneros de la teoría de desarrollo económico” apostaron por un papel líder del Gobierno en el proceso de crecimiento, recomendando medidas para el fomento de la producción de bienes que sustituyan importaciones y el control de importaciones por medio de las barreras arancelarias y no arancelarias. Sin embargo, en los años setentas y ochentas la visión sobre el papel del Estado en el desarrollo cambia, ante la contundencia de la evidencia empírica. Ahora se habla de un Gobierno facilitador del funcionamiento del mercado, y en lo industrial, se

trata de facilitar la inversión extranjera y las exportaciones. El debate se centra en cuanto a la selectividad de las políticas industriales y las posibilidades de crecimiento y desarrollo de sectores específicos, a través de instrumentos como la investigación y el desarrollo, la capacitación y el entrenamiento, así como el financiamiento, entre otros.

Lo cierto es que la aplicación de una política industrial se justifica por la presencia de fallas de mercado, que alejan a ciertos sectores productivos de la competencia perfecta, dando lugar a monopolios u oligopolios, o bien que hacen que empresas productoras de un bien altamente especializado estén desintegradas verticalmente.

La respuesta de política industrial es la regulación de la competencia a través de las leyes antimonopolio, así como de la ejecución de acciones para el desarrollo de proveedores, formando redes de cooperación entre empresas, fomentando la inversión a través de incentivos y normativa, subsidiando la investigación y la difusión de las nuevas tecnologías, fomentando el desarrollo de capital humano, aplicando acciones deliberadas para reducir los costos de transacción (legalidad, seguridad jurídica, contratos), mejorando la gestión de las instituciones públicas y propiciando la rendición de cuentas o mediante la desregulación de precios, tasas de interés, tipos de cambio y la liberalización del comercio.

Un enfoque de política industrial es identificar los retos del crecimiento y el desarrollo en la adecuada combinación de las políticas verticales y horizontales. Las políticas verticales - selectivas - se enfocan en la definición de sectores prioritarios, mientras que las políticas horizontales se enfocan en los factores (fomento del capital humano, educación salud, creación y difusión de tecnología, incentivos a la formación de capital físico, crédito, inversión extranjera directa, entre otros).

Existen otros enfoques para la definición de políticas industriales. La visión evolucionista analiza el cambio económico en términos de la capacidad de los países para innovar, imitar y explotar competitivamente las innovaciones, los ajustes realizados a partir de las innovaciones, las economías de escala y la relación entre la innovación y el comercio. Su prescripción es fomentar las políticas horizontales de innovación, por medio de las actividades de investigación y desarrollo y el apoyo a las pequeñas y medianas empresas (PYMES).

Otro enfoque es el del crecimiento endógeno, argumentando que es posible acelerar el progreso técnico mediante subsidios a la investigación y el desarrollo o mediante la acumulación de capital físico y humano. Otro enfoque es el de la formación de aglomerados productivos ("clusters"), complementado con el fortalecimiento de los mercados de los factores. Finalmente, está el enfoque de la visión neoestructuralista, que enfatiza la estabilidad macroeconómica, la competitividad internacional y el desarrollo hacia afuera. Con el propósito de

encaminarse en la competitividad internacional, se recomienda la ejecución de políticas horizontales y verticales (macro y micro) sin sustituir al mercado, como base para modificar la estructura productiva, obtener ventajas competitivas y promover la inserción internacional.

No hay una conclusión única sobre el tipo de enfoque y política industrial que se debe ejecutar. Varias estrategias se aplicaron con el ajuste estructural que se llevó y se lleva a cabo en Latinoamérica y varios enfoques han sido desarrollados a partir del denominado Consenso de Washington; el debate aún continúa. El Banco Mundial, en su interpretación del “milagro asiático”, da a entender que el Gobierno podría “intervenir” en el mercado con políticas horizontales únicamente, dejando la selectividad de la asignación de los recursos entre los sectores a la iniciativa privada. Sin embargo, en el caso específico de Japón, el enfoque del Ministerio de Comercio Internacional e Industria (MITI) ha sido predominantemente horizontal y vertical.

Política Industrial y las nuevas reglas de juego

Dentro del contexto contemporáneo que impone la globalización e integración de los mercados, han ocurrido cambios significativos que necesariamente impactan el diseño de la política industrial. La aceleración del cambio tecnológico ha propiciado nuevas tecnologías altamente intensivas en el uso de la información y en la innovación. La globalización de la producción ha producido un notorio incremento en los flujos comerciales, financieros y de inversiones extranjeras directas. Los productos, insumos y bienes intermedios se intercambian utilizando estructuras de distribución más sofisticadas y los países se especializan en ciertos componentes, partes y piezas. La liberalización ha propiciado la reducción de las barreras al comercio y a la inversión, sin embargo se acrecienta la dependencia por el conocimiento. Las normas de la OMC hacen más difícil a aplicación esquemas de incentivos y subsidios de tipo industrial o sectorial y ello necesariamente significa un cambio profundo en el diseño de la política industrial, hacia enfoques de fomento de la investigación y desarrollo, la ciencia y la tecnología, la formación y capacitación del recurso humano y la atracción de inversiones, o sea, hacia enfoques de aplicación de políticas de corte horizontal.

La clave está en la capacidad de investigación y desarrollo o en las fortalezas para la adaptación de la nueva tecnología, lo cual demanda una política industrial orientada a la promoción de las capacidades y habilidades competitivas, que permitan una ágil incorporación de las innovaciones y del nuevo conocimiento tecnológico.

EXPERIENCIAS RECIENTES DE POLÍTICA INDUSTRIAL

La Unión Europea

Las bases “formales” para la definición de una política industrial comunitaria se establecieron durante la segunda mitad de los años ochenta; en el Tratado de la UE –TCE- de 1993 se incluyó un capítulo específico sobre industria (capítulo XVI); el Artículo 157 establece que “la Comunidad y los estados miembros asegurarán la existencia de las condiciones necesarias para la competitividad de la industria comunitaria.”

El objetivo prioritario de la política industrial comunitaria es incrementar la competitividad de las empresas de la UE, concentrándose en la mejora del marco general en el que ellas actúan, mediante acciones para el mejoramiento del funcionamiento de los mercados, incluyendo la reglamentación del acceso al mercado, las características de los productos, la política comercial y la política de competencia, y acciones en relación con los factores que afectan a la capacidad de la industria para adaptarse a los cambios, como la estabilidad del entorno macroeconómico, la necesidad de tener en cuenta las expectativas del público con respecto a la industria (entre otras cosas, el desarrollo sostenible y el respeto de ciertos principios éticos), la promoción de las inversiones intangibles en campos como la tecnología y la formación técnica, así como la creación de un entorno favorable a la iniciativa y al desarrollo de las empresas y, en particular, de las PYMEs.

La política es de carácter horizontalⁱ y las acciones se centran en las siguientes cuatro grandes áreas:

Fomento de la investigación y desarrollo, la calidad y las inversiones intangibles: los programas se ocupan de las tecnologías de la información y la comunicación, el medio ambiente, las ciencias biológicas, la energía y los transportes. Los proyectos se ejecutan mediante formas de cooperación transnacional entre la industria, los usuarios y los investigadores. Por otra parte, la política de calidad procura cohesionar las diferentes políticas comunitarias que influyen en la gestión de las empresas.

El desarrollo de la cooperación industrial: a pesar de que son las empresas las que deciden si les conviene establecer formas de cooperación industrial, la UE fomenta la creación de un marco legal, reglamentario y organizativo favorable a la cooperación industrial, y promueve la organización de mesas redondas y foros en las que se encuentren todas las partes interesadas.

El fortalecimiento de la competencia industrial: el énfasis está en la formación del mercado interno de los productos, la promoción de normas abiertas y la

promoción de la competencia mediante la aplicación de las leyes antimonopólicas. Para el desarrollo del mercado interno se trabaja en la eliminación de las barreras comerciales y no comerciales (derecho de sociedades, la contratación pública y la armonización fiscal) aún existentes entre los países.

Las relaciones de la administración pública con la industria: Con el propósito de modernizar las relaciones entre las administraciones públicas europeas y el sector industrial de su economía, la UE se ha marcado los siguientes objetivos específicos: i) acercar las administraciones públicas a los usuarios industriales y sus necesidades, fomentando el uso de las tecnologías de la información para conseguir una interacción; ii) disminuir la presión reglamentaria sobre los agentes económicos mejorando el marco legal tanto a nivel nacional como de la Unión, iii) aplicar análisis costo-eficacia y costo-beneficio a todas las propuestas de reglamentación, iv) detectar cambios en el entorno empresarial que puedan crear dificultades a la industria y velar por que se desarrollen las tecnologías adecuadas para hacerles frente, así como v) establecer contactos más estrechos con la industria y otros sectores interesados.

Algunos países asiáticos

Las principales economías asiáticas que han alcanzado un notable éxito en el campo de la industrialización han sido Japón -el precursor- Hong Kong, Singapur, la Republica de China en Taiwán y Corea, y más recientemente Malasia, Tailandia, Filipinas e Indonesia.

Las economías de esos países presentan una gran diversidad y heterogeneidad en términos de tamaño, posesión de recursos naturales, políticas económicas adoptadas, diferencias étnicas, culturales y geográficas. No obstante, las experiencias de esos países tienen en común importantes lecciones para el desarrollo económico e industrial, como por ejemplo:

- a. La política económica y no la base cultural fue la clave para fomentar el crecimiento.
- b. Existió el compromiso político de los gobernantes con la estrategia de desarrollo seguida.
- c. Estos países han mantenido altas tasas de acumulación de capital humano y físico, así como sistemas de precios no distorsionados que han fomentado la eficiencia en la asignación de recursos.
- d. El tratamiento de la inversión extranjera.
- e. La transición de estructuras industriales livianas a otras más complejas, tanto desde el punto de vista productivo como tecnológico, financiero y comercial.

Un aspecto relevante fue la estrategia seguida por estas economías para desarrollar la industria por medio de las ventajas competitivas, lo que les permitió incrementar

el Producto Nacional Bruto a precios constantes durante los años sesentas y hasta los años noventas entre el 8% y el 11%, mientras que el incremento anual en exportaciones de manufacturas fue del 20 al 40%.

Durante los años cincuentas y sesentas algunas de esos países desarrollaron la sustitución de importaciones por medio de la protección, e inclusive, Corea y Taiwan aplicaron dicho modelo de manera similar a América Latina. Sin embargo, las políticas contemplaron la atracción de inversión extranjera para la exportación, lo cual incentivó el dinamismo económico y la inserción internacional. De esta manera, las políticas asiáticas de crecimiento de exportaciones de la década de los sesentas y hasta la década de los noventas se basaron en una estrategia que respondió a cambios en la economía mundial.

Por otra parte, países como Malasia, Indonesia, Tailandia, y las Filipinas, contabilizaron un crecimiento interno debido al tamaño de su mercado doméstico y a una base de recursos naturales disponible para ellos. Aquí, la estrategia guiada a la exportación incluyó reforma agraria, usando también diversos grados de proteccionismo, de manera que la estrategia de promoción de exportaciones contó con medidas del modelo de sustitución de importaciones, tales como el control a las importaciones, tal y como se puede apreciar en el Cuadro 1

En el caso de Japón se crearon departamentos verticales (con el uso de recurso humano especializado) para su estrategia de intervención sectorial, abriendo la cooperación y el trabajo conjunto entre el sector público y privado. Con el propósito de consolidar su industria, se utilizó la protección arancelaria y las cuotas, el control del tipo de cambio, la asignación del crédito de bancos privados y públicos, la importación de licencias tecnológicas, el uso de incentivos fiscales, la creación de compañías públicas y privadas y el fomento y la cartelización de empresas. No obstante lo anterior, con la consolidación de los conglomerados internacionales corporativos japoneses, la influencia del MITI se ha reducido en los últimos años, en el sentido de que las empresas generaron su propio financiamiento de largo plazo, y el papel del MITI se ha focalizado en la negociación comercial con otros países, promoviendo ahora grandes proyectos de investigación conjunta (semiconductores y biotecnología).

Hong Kong, por su parte, enfatizó desde el inicio en el libre comercio para sectores como la ropa, textiles, juguetes, calzado y similares. Para los años 70s y 80s, había adoptado patrones de especialización en otras áreas y había diferenciado los productos en un esquema orientado hacia el mercado, lo cual permitió incrementar los salarios y las exportaciones. Hong Kong se apoyó en el mercado para desarrollar servicios e intercambios financieros, una valuable infraestructura y una oferta de empresarios, ingenieros y tecnólogos; además, suministró “tierra barata” a los empresarios, les dio servicios de información a los productores y exportadores y los dejó en el sistema de mercado.

Cuadro 1
Incentivos a la exportación utilizados en Malasia, Filipinas, Tailandia y Corea

Tipo de Incentivo	Malasia	Filipinas	Tailandia	Corea
A. Incentivo de impuestos para industrias prioritarias				
Industrias prioritarias	Pionero (exportaciones; también socialmente deseados bienes no producidos sobre términos comerciales)	Preferido (existe demanda, no oferta); Pionero (demanda y oferta de ser ambos ser generada)	Promovido (desarrollo-orientado a industrias basadas sobre decisiones por la tabla de inversión)	Clave (determinado por el Gobierno)
Impuesto a días festivos	5-10 años basado sobre inversión, localización y empleo; cit, dit, dt (2-8 años); pérdida de sobrecarga indefinida.	Todos los impuestos, excepto cit. son exención sobre base de disminución arriba a 1981; pérdida de carga adelantada a un máximo de 10 años	3-8 años más 50% reducción por cinco años más; incluye bt, cit	Todos los impuestos: cit, it sobre unidades no incorporadas, pt; pat- para 5 años más 50% reducción por 3 años adicionales
Deducciones	No aplicado debido a exenciones	Organizacional y costos pre-operación de ingresos con impuesto	25% de costos de instalación de utilidades netas	No aplicado debido a exenciones
Créditos de impuestos				
1. Equipamiento	Período post-exención 25-40 % de gastos de capital incurrido durante período de exención	100 % sobre equipo doméstico e importado,	100% exención de bt sobre equipo	100% sobre equipo doméstico e importado; no ley de penalización
2. Pago de intereses	Información no disponible	Condicionado, sobre interés de préstamos extranjeros	Información no disponible	Exención total de impuestos sobre intereses sobre préstamos foráneos
Depreciación acelerada	Disponibilidad condicionada	Permitido a un máximo de dos la tasa usual de 20%	Disponibilidad condicionada	Equipo doméstico puede recibir arriba de cuatro veces la tasa usual
Tarifas sobre máquina y materia prima	cd exención sobre materia prima y maquinaria no disponible localmente	cd exención sobre máquina no disponible localmente; no para materiales	cd exención sobre materia prima y maquinaria no disponible localmente	cd exención sobre "bienes de capital" interpretado a incluir materia prima

Tipo de Incentivo	Malasia	Filipinas	Tailandia	Corea
B Incentivos en impuestos específicos a industria de exportación				
Exportación prioritaria	Todas las industrias exportadoras son incluidas en la categoría "pionera"; los siguientes incentivos son adicionales	Act Incentivos de exportación no especifica si el siguientes incentivo es adicional	Tadas las áreas de exportación no son "promovidas". Sigüientes incentivos relacionados a exportación (promovido tan bien como exportaciones tradicionales)	Todas las industrias con ganancias en el tipo de cambio son definidas dentro de "claves"; el siguiente son incentivos adicionales
Impuestos a días festivos	4-7 años de feriados para inversiones de capital (en vez de el usual 2-5 años para industrias pioneras)	et exención si ingresos exceden 5 millones de dólares dentro de los 5 años de su registro	exención de bt y et sobre exportación de manufactura	bt exención
Deducciones	Gastos tales como mercadeo extranjero, investigación en mercado de exportación, costos de transporte deducible de la base del impuesto	Base it reducido por una cierta porción de ingresos de exportación basado también sobre contenido doméstico	No disponible	No disponible debido al total de exenciones
Crédito en impuestos	No disponible	Productores de exportación; crédito en impuestos equivale a las ventas, impuestos compensatorios y específicos y derechos de materia prima	7/8 th de cd sobre materia prima	50% para it y cit
Depreciación acelerada	Adicionalmente 40% del valor residual de bienes de capital	Lo mismo como en industrias prioritarias	Lo mismo como en industrias prioritarias	Lo mismo como en industrias prioritarias
Notas: Abreviaciones usadas: it= impuesto de ingresos; cit = impuesto de ingresos de corporación; dit= impuesto de ingresos por dividendos; bt=impuesto de negocios; dt=impuesto de desarrollo; pt=impuesto de propiedad; pat=impuesto de adquisición de propiedades; cd= derechos de consumidor; y et=impuestos de exportación.				

En general, las condiciones comunes que presentaron esOSos países durante el tiempo en que han estado aplicando las estrategias de industrialización, exportación y ciencia y tecnología, han sido:

- a. Crecimiento económico en los últimos 15 años
- b. Alto ahorro y tasas de inversión
- c. Infraestructura física de alta calidad
- d. Alto nivel de educación y capacitación en la fuerza de trabajo
- e. Distribución más equitativa del ingreso sobre el tiempo
- f. Un sector agrícola eficiente
- g. Transformación estructural de la economía hacia el sector manufactura
- h. Adopción de una estrategia de industrialización orientada a la exportación
- i. Una participación incrementada de los bienes manufactureros intensivos en mano de obra en el total de exportaciones
- j. Una concentración sobre mercados de países industrializados para sus exportaciones manufactureras
- k. Poca subutilización industrial
- l. Bajas tasas de inflación
- m. Gobierno “fuerte”, capaz a tomar decisiones difíciles independientemente de grupos especiales de interés
- n. Un administración pública eficiente y honesta
- o. Estabilidad política
- p. Condiciones de comercio favorables internacionalmente

Algunos países latinoamericanos

En los años sesentas y setentas, la política industrial en Latinoamérica estaba basada en el proteccionismo, las barreras comerciales discriminatorias y normas comunes para proteger las empresas de la competencia externa. Hoy, el énfasis de la política es la liberalización de los mercados, la regulación de la competencia, la atracción de la inversión extranjera directa y la promoción de la competitividad de las empresas.

En la década de los años ochentas y noventas, los países latinoamericanos no aplicaron una política industrial “deliberada”; más bien, el énfasis han sido las políticas macroeconómicas de ajuste estructural, la salida de las crisis económicas y financieras, la negociación de la deuda externa y en general, el tratar de mantener la estabilidad interna y externa. No obstante lo anterior, a mediados de la década de los noventas “resurgen” las políticas industriales, pero en un contexto distinto, caracterizado por la apertura y la inserción en los mercados internacionales.

Específicamente, en materia de política industrial selectiva reciente, se aprueban programas explícitos de política industrial en Brasil, México y Jamaica en 1996 y se da el debate público de las políticas en Bolivia, Costa Rica, Ecuador, Perú, Uruguay, Colombia y Venezuela. En el primer grupo de países se diseñó una política formal de industrialización y de desarrollo económico, con acciones verticales y horizontales; en el segundo grupo se ha impuesto el enfoque “porteriano”, de creación selectiva de aglomerados (“clusters”), la promoción de la inversión extranjera directa y la ejecución de medidas de carácter horizontal (capacitación, innovación, tecnología), en algunos casos complementadas con subsidios para el fomento de las exportaciones y el fomento explícito de las PYMEs.

En general, y a pesar de que no se ha dado la continuidad en las políticas, las políticas industriales en los países latinoamericanos mantienen un enfoque comercial de fomento de la competitividad de las empresas para el mercado local e internacional, una preocupación por la inversión, la ciencia y la tecnología, una orientación al fomento de la micro, pequeña y mediana empresa, preocupación por la capacitación y el entrenamiento del recurso humano y por el desarrollo regional.

En el Cuadro 2 se presenta la situación actual en Latinoamérica en cuanto a los incentivos financieros a las exportaciones, denotando en común que la mayoría de los países otorgan préstamos al capital de trabajo y bienes de capital. Cabe destacar que México es el país que otorga todas las categorías clasificadas aquí.

Con respecto a incentivos fiscales a las exportaciones, la gran mayoría de los países de la región los otorgan mediante los siguientes esquemas: i) devolución de pagos de los impuestos internos; ii) sistemas “drawback”; iii) regímenes de admisión temporal; iv) zonas de exportación). En el Cuadro 3 se presentan los principales incentivos fiscales a las exportaciones otorgados en los países de la región. No obstante lo anterior, todos los regímenes tendrán que ser sometidos a cambios profundos en los próximos años, de acuerdo con las normas establecidas dentro de la OMC.

Existe otro grupo de incentivos fiscales y financieros que se otorga a las empresas, independientemente del destino de la producción. Ejemplos de estos incentivos son: i) provisiones horizontales de crédito y otros servicios financieros; ii) incentivos fiscales horizontales (como deducciones por reinversiones); iii) créditos e incentivos fiscales para productores localizados en zonas de menor desarrollo relativo, siendo la modalidad del otorgamiento y los requisitos para recibirlos diferentes según el país de que se trate. Dichos incentivos se presentan en el Cuadro 2.

Cuadro 2
Principales Incentivos Financieros a las Exportaciones

Países	Agencias de Crédito para Exportaciones	Líneas de crédito en Bancos de Desarrollo	Préstamos para capital de trabajo	Préstamos discretos para bienes de capital	Financiamiento para proyectos completos de inversión	Crédito a compradores	Financiamiento para actividades de mercadeo	Seguros para créditos a las exportaciones
Argentina	Sí		X		X	X	X	X
Bahamas	No	No						
Barbados	No	No						
Belice	No	No					X	
Bolivia	No	No						
Brasil	No	Sí	X	X		X		X
Chile	No	Sí	X	X		X	X	
Colombia	No		X	X		X	X	X
Costa Rica	Sí	No	X	X				X
República Dominicana	No	No						
Ecuador	No	No	X	X				X
El Salvador	No	Sí	X	X	X		X	
Guatemala	No	No	X	X				
Guyana	No	No						
Haití	No	No						
Honduras	Sí		X	X				
Jamaica	No	No						
México	Sí	Sí	X	X	X	X	X	X
Nicaragua	No	No	X	X				
Panamá	No	No						
Paraguay	No	No						
Perú	No	Sí	X			X		
Surinam	No	No						
Trinidad y Tobago	No	No						
Uruguay	No	Sí	X					X
Venezuela			X			X		X

Cuadro 3
Principales Incentivos Fiscales a las Exportaciones

Países	Regímenes de reembolso de impuestos	Regímenes "drawback"	Regímenes de Admisión Temporal	Zonas de Exportación	Exenciones de impuestos a las importaciones	Exenciones de impuestos internos
Argentina	X	X	X	X		
Bahamas					X	X
Barbados					X	X
Belice				X	X	X
Bolivia	X	X	X	X		
Brasil	X			X		
Chile	X	X				
Colombia	X	X	X	X		
Costa Rica		X	X	X		
República Dominicana		X	X	X		
Ecuador		X	X	X		
El Salvador	X	X	X	X		
Guatemala	X	X	X	X		
Guyana						
Haití					X	X
Honduras				X	X	X
Jamaica				X	X	X
México	X	X	X	X		
Nicaragua		X		X	X	
Panamá	X	X		X		
Paraguay	X	X		X		
Perú	X	X		X		X
Surinam				X		X
Trinidad y Tobago				X		X
Uruguay	X	X	X	X		
Venezuela	X	X	X	X		

Cuadro 4
Principales Incentivos Fiscales y Financieros a la Producción

Países	Préstamos para capital de trabajo	Préstamos p/ compra de activos fijos y/o proyectos de inversión 1/	Fondos de inversión	Préstamos para sectores específicos	Programas de crédito para regiones particulares	Incentivos impositivos horizontales	Incentivos impositivos a sectores específicos	Incentivos impositivos para regiones particulares
Argentina	X	Xx		X		Minería /orestación		
Bahamas					X	Hoteles, servicios financieros, alcohol y cerveza		
Barbados					X	Servicios financieros, seguros, tecnología de información		
Belice					X	Minería		
Bolivia						Minería		
Brasil	X	Xx	X	Petróleo, gas natural, sector de energía, telecomunicaciones, software, industria de películas (films)	X			X (Noroeste y Amazonas)
Chile	X	X			X	X	Forestación, petróleo, materiales nucleares	X
Colombia	X	Xx	X	Industria de películas (films)	X			X (en las fronteras y zonas cafetaleras)
Costa Rica	X						Forestación, turismo	
República Dominicana							Turismo, Agro-negocios	
Ecuador	X	Xx	X				Minería, turismo	
El Salvador	X	Xx		Minería, sector servicios				
Guatemala								
Guyana							Agro-negocios	
Haití						X		
Honduras	X	X		Transporte, sector pesca camarón				
Jamaica							Industria de películas (filme), turismo, bauxita, aluminio, fábricas de la construcción	

México	X	Xx	X	Industria de películas (films)		X	Forestación, industria de películas (films), transporte aéreo y marítimo, industria de la publicidad	
Nicaragua	X	X					Turismo	
Panamá	X	X					Turismo, forestación	
Paraguay	X	X				X		X
Perú	X	X					Turismo, minería, petróleo	X
Surinam						X		
Trinidad y Tobago						X	Hotelería, construcción	
Uruguay	X	Xx				X	Hidrocarburos, imprenta, correo (envíos), forestación, industria militar, aerolíneas, periódicos (prensa), teatros, locutores, industria de películas	
Venezuela	X	Xx				X	Hidrocarburos y otros sectores primarios	

1/ Xx significa que hay que hay líneas de crédito para proyectos completos de inversión y, aleatoriamente, para bienes de capital. X significa que hay únicamente préstamos para sólo un conjunto de activos fijos.

Adicionalmente, existen en algunos países de la región regímenes o políticas especiales para promover la competitividad y el crecimiento. Esos esquemas no son generalizados y han sido puesto en marcha por diversos países dentro de programas particulares dentro del marco de políticas “selectivas” de “relocalización de actividades” en complemento a los incentivos existentes arriba descritos. En lo particular, para la ejecución de esas políticas de relocalización el Gobierno asume un papel de líder y de orientación de las políticas públicas hacia el sector privado, facilitando las instituciones estatales para la obtención de objetivos específicos.

Las políticas para el mejoramiento de la competitividad se pueden clasificar en: i) políticas para la integración de cadenas productivas; ii) políticas para promover la modernización tecnológica; iii) políticas para promover y proteger la competencia, iv) políticas explícitas para promover la inversión en capital humano.

Los países que han aplicado políticas de fomento de las cadenas productivas han sido México y Colombia. México se ha enfocado en la promoción de las siguientes cadenas productivas (Programa de la Secretaria de Comercio y Fomento, 1995): i) industrias de alta tecnología, ii) industria automotriz; iii) industria de la electricidad; iv) industria petroquímica; v) agro-negocios; vi) forestación, vii) proveedores del sector público y viii) minería.

La estrategia de Colombia distingue entre las cadenas productivas existentes que requieren desarrollo y apoyo, y las cadenas productivas que harían al país un jugador en el mercado mundial (Política del Ministerio de Desarrollo Económico de Colombia, 2000). Esta última categoría consiste de los sectores de exportación no tradicional que son “vulnerables” por la competencia externa, como la industria textil, cuero, artesanías, partes de automóviles, azúcar, chocolates, oleaginosas, acuicultura, cosméticos, papas, entre otros. La otra categoría comprende los sectores petroquímicos, hierro, electricidad, electrónica, forestación, productos de la madera, porcinos, industria médica, turismo, joyería y otras más.

Por otra parte, las políticas para promover la modernización tecnológica son aquí las denominadas de “ciencia y tecnología”. Los países que han tomado medidas han sido Argentina, Brasil y México en áreas como: i) promoción de la investigación y desarrollo realizados por el sector privado; ii) cooperación institucional; iii) creación de sistemas de información. Cada uno de los países ha definido los alcances, áreas y estrategias de acuerdo a sus programas particulares, por ejemplo Brasil, con su política explícita iniciada en 1996 por el Ministerio de Ciencia y Tecnología en sectores como la tecnología aeroespacial (satélites), tecnología nuclear, tecnología militar y la agricultura, superconductividad, electrónica óptica, biotecnología y otras.

Varios esquemas de incentivos y programas han sido desarrollados, y en especial, Brasil y México tienen un número considerable de programas de crédito e incentivos fiscales, inspirados en la experiencia del “US Small Business

Administration's Small Business Innovation Research Program", en lo que se refiere a fondos no reembolsables para proyectos de innovación tecnológica de PYMEs. En Brasil los programas líderes del Ministerio de Ciencia y Tecnología han sido apoyados por el Banco Mundial, a saber: el Programa para el Soporte Tecnológico de las Entidades (TSEs) y el Programa para el Manejo de la Tecnología y la Competitividad.

Otros sistemas de incentivos son la depreciación acelerada, créditos fiscales sobre los gastos adicionales en investigación y desarrollo, mientras, que la protección de la competencia se ha establecido por medio de la incorporación de las leyes antimonopólicas. Finalmente, la promoción del capital humano se ha dado por medio de subsidios a la capacitación y el entrenamiento, como es el caso de la Corporación de Fomento (CORFO) en Chile.

Finalmente, otro grupo de políticas es aquel relacionado con el fomento de las PYMEs. Al igual que los programas de ciencia y tecnología, los programas para la promoción y fomento de las pequeñas y medianas empresas en Latinoamérica y el Caribe no se han dado generalizadamente desde que "reemergieron" las políticas industriales, sino que éstos han sido programas específicos ejecutados por Ministerios en lo particular, muchas veces sin siquiera contar con una ley específica.

Las políticas para el apoyo de las PYMEs han sido: i) combate a los obstáculos del entorno institucional (excesiva regulación) y del mercado (acceso al crédito); ii) acceso a los mercados y a las cadenas de proveedores; iii) combate a las restricciones de los factores (humanos, tales como entrenamiento, administración, gerencia, capacitación y consultoría). Estas son políticas horizontales para el sector PYMEs.

Los incentivos particulares son los subsidios a la capacitación y el entrenamiento de la mano de obra y del empresario (gerencia); los servicios financieros (acceso al crédito, garantías, capital de riesgo) y políticas para fomentar los aglomerados (clusters); incentivos y subsidios para el mejoramiento de la calidad y el desarrollo de nuevos procesos y productos. Brasil es el país que tiene un régimen más "completo" en Latinoamérica de este tipo de incentivos, llevado a cabo por medio del SEBRAE (Servicio Brasileño para el soporte de las PYMEs).

Política Industrial y Papel del Estado

La evidencia muestra que las políticas industriales en los últimos años se han concentrado mayoritariamente en la estrategia "*market-friendly*", en términos de liberalización de la inversión, el comercio, privatizaciones, atracción de la inversión extranjera directa, la promoción de los influjos tecnológicos extranjeros, y la

promoción del desarrollo del sector privado, sobretodo en el fomento de la participación en los proyectos financieros amplios, como los de energía, telecomunicaciones, infraestructura en muelles, puertos, aeropuertos, carreteras, y en otra dimensión, la promoción de las PYMEs.

Específicamente en lo que a papel del Estado se refiere, en los países de mayor crecimiento y desarrollo industrial el Gobierno ha intervenido en años recientes selectivamente para acelerar la expansión industrial y promover las exportaciones, ha inducido a la privatización y ha promovido un marco de acción cooperativa para el sector privado, dejando el “resto” a las fuerzas del mercado.

En los países en transición, con lento crecimiento, la política ha sido el propiciar un clima favorable a la inversión, en el que el Gobierno ha cooperado con los grupos e instituciones financieras para ejecutar programas conjuntos de apoyo, a la vez que se han creado programas de fomento exportador usando incentivos. En lo particular, la política de atracción de inversión extranjera directa por parte de las economías en transición es una intervención “*market-friendly*”.

En otros casos los Gobiernos han desarrollado varias industrias con el propósito de mantener su competitividad global, y con el propósito de combatir el desempleo y la estanflación, han realizado intervenciones más pragmáticas que las recomendadas por las políticas de tipo de cambio, la política monetaria y fiscal. Como ejemplo de este tipo selecto de intervención está el caso de Chrysler Corporation en los Estados Unidos en la década e los ochenta y el caso de DAF Trucks en Holanda en la década de los noventa. Sustantiva ayuda y cooperación directa han sido también otorgadas a las actividades industriales en el proceso de reunificación alemana, con el propósito de entrelazar o interrelacionar empresas potenciales que estaban en decadencia. Similares casos de protección empresarial por parte del Gobierno han sido las restricciones voluntarias a la exportación de automóviles por parte de Japón o el arreglo de precios de los semiconductores entre los productores de los Estados Unidos y el Japón.

Por su parte, se acepta que la promoción de los proyectos de investigación y desarrollo puedan ser, en algunos casos promovidos por el Gobierno en forma de incentivos, impuestos favorables, subsidios y préstamos subsidiados. Sin embargo, ante los cambios ocasionados por el proceso de globalización y de competencia, el Gobierno debe facilitar y hacer valer las reglas (antimonopolio, dumping, OMC, ambientales, otras) y leyes que promueven una sana competencia, sin que ello afecte en forma negativa la competitividad empresarial, en la forma de fusiones, adquisiciones, contratos e intercambios en las fronteras, y otros similares mecanismos de cooperación empresarial.

También se acepta una intervención estratégica del Gobierno y la cooperación con el sector privado, en temas de finanzas (crédito, garantías, supervisión, acceso al

crédito, banca de desarrollo), creación y formación de “clusters” y promoción de las PYMEs.

Las acciones públicas en materia de ciencia y tecnología han promovido una política de base científica; políticas tecnológicas dirigidas a la innovación e invención; difusión de políticas para la adaptación de nuevas tecnologías; políticas regionales y de “clusters” tecnológicos; desarrollo del capital humano, movilidad de los recursos, capacitación y entrenamiento.

La investigación y desarrollo ha sido favorecida con impuestos, subsidios, créditos, infraestructura (investigación universitaria), mecanismos de diversificación del riesgo (de inversión). A la par de estos incentivos, se ha creado también todo un sistema tecnocrático de un continuo proceso social que ha envuelto las actividades de gerencia, coordinación, aprendizaje y negociación.

El sector privado, con el apoyo del Estado, ha favorecido las políticas de incentivos a la inversión, el uso específico de equipos, licencias a la investigación y la transferencia tecnológica. Adicionalmente, se han dado cambios en el ambiente científico y tecnológico en términos de la formación de nuevos campos de la ciencia (biología molecular, biotecnología), la creación de mayores productos genéricos, a la vez que se ha profundizado la internacionalización e intercambio científico.

La política pública de apoyo a la gestión e innovación tecnológica tiene como preocupaciones centrales: i) aplicar y mantener el marco regulatorio de protección a la propiedad intelectual y las normativas de la OMC; ii) coordinar las agencias promotoras de innovación; iii) apoyar el mejoramiento de los procesos de producción, aprendizaje y crecimiento en las industrias tradicionales; iv) fomentar la creación (y promover la infraestructura básica) de clusters y redes tecnológicas, creación de centros de innovación y mejoramiento; v) promover los encadenamientos empresariales; vi) crear el capital humano, promover la educación, entrenamiento, la movilidad de investigadores e investigaciones y la difusión de los conocimientos y habilidades del capital humano; vii) promover la creación de sistemas integrados de estadísticas; viii) facilitar los aspectos de investigación y desarrollo, como el financiamiento industrial (capital de riesgo y otros), diseño, entrenamiento e inversiones intangibles.

Existe una amplia evidencia empírica que demuestra la importancia de las PYMEs en la economía de los países. Asimismo, se demuestra cómo el diseño y la ejecución exitosa de las políticas microeconómicas, junto a la desregulación y mejoramiento del entorno empresarial, han contribuido a un desarrollo dinámico de las empresas; de allí el interés por crear un sistema de incentivos acordes con las reglas de la OMC, que fomente la creación de clusters, centros de vinculación empresarial, parques tecnológicos y en general una mayor interacción de la empresa con las universidades y centros de investigación.

SÍNTESIS DE LAS EXPERIENCIAS Y ENFOQUES DE POLÍTICA INDUSTRIAL ADOPTADOS EN COSTA RICA

Política Industrial para la sustitución de las importaciones.

Durante la década de los cincuenta, los países centroamericanos entran en un proceso de revisión de su estrategia de inserción en la economía internacional y perciben que no es sostenible continuar exportando bienes agrícolas de bajo precio e importando bienes finales de mayor valor agregado. También se creía que no era viable pretender el desarrollo de una oferta exportable atractiva y acorde con los requerimientos del mercado internacional. Es bajo estas premisas que se decide impulsar un proceso de sustitución de importaciones con el objetivo de desarrollar una industria local capaz de generar mayores niveles de empleo y riqueza.

Ante lo reducido de los mercados nacionales se optó por crear una especie de unión aduanera, eliminando los obstáculos al comercio intrarregional y evitando protegiendo el ingreso de productos del exterior con el establecimiento de un alto arancel común. El modelo de sustitución de importaciones se caracterizó por elevados y variables aranceles para los productos finales importados, exención de impuestos para las materias primas utilizadas en el proceso industrial, exención de impuestos a las utilidades sobre el capital invertido, exención de impuestos nacionales y municipales, además de acceso preferencial a crédito subsidiado y control interno de precios. Las medidas de política industrial, para fomentar la reorientación de los recursos hacia la industrialización para el mercado interno, se garantizaban a las empresas por medio de los denominados “contratos industriales.”

En términos de política económica el tipo de cambio fijo se mantuvo sobrevaluado gracias a endeudamiento externo creciente que se utilizó para financiar el déficit comercial y fiscal, el tamaño del estado creció, la inflación se incrementó como producto de una política expansiva de crédito, en donde se incluyen los cuantiosos recursos destinados a la creación de empresas estatales. Ello dio como resultado una alteración en los precios relativos de la economía, incentivando adicionalmente la producción industrial en detrimento de las exportaciones agropecuarias.

Desde el punto de vista de diversificación industrial el modelo logró su cometido y la contribución de la industria al PIB casi llegó a un 20% a finales de los setentas. No obstante, la vulnerabilidad se trasladó desde los bienes de importación para el consumo final hacia las importaciones de materias primas y bienes de capital, fundamentales para la operación de la industria de sustitución, lo cual se manifestó en un déficit comercial creciente.

Por otra parte, pese a que en un inicio se argumentó que dicha protección sería temporal, mientras que las nacientes industrias se desarrollaban y se fortalecían para participar en el comercio internacional, el proceso nunca se completó y las industrias continuaron con una gran dependencia de los incentivos. Los empresarios fueron muy eficientes en lograr la permanencia de elevadas barreras arancelarias, con lo cual se relegó a un segundo plano la preocupación por la calidad y variedad de los productos así como todo lo que tenía que ver con eficiencia productiva y la reducción de costos. A finales de la década de los setenta, casi veinte años después de haberse delineado la política industrial, las industrias no habían completado su tarea, no eran competitivas y no estaban preparadas para competir internacionalmente, lo cual era el objetivo final de la estrategia seguida.

Todo ello culminó en una profunda crisis económica sin precedentes, donde la inflación alcanzó un 80%, el PIB cayó 10% en dos años y el desempleo abierto llegó al 9%, factores que redujeron significativamente el poder adquisitivo de los costarricenses.

La Experiencia de CODESA

La creación de la Corporación Costarricense de Desarrollo (CODESA) en 1972 no es un hecho aislado, sino que obedece a la percepción internacional prevaleciente en aquella época, de que la participación del Estado era el medio más directo para lograr cerrar las brechas entre países y propiciar el despegue económico, en especial cuando el problema central del desarrollo se ubicaba en la escasez de ahorro interno y la falta de capacidad empresarial y donde el papel del estado – empresario pretendía, a través de las nuevas instituciones, “abrir el camino para que el sector privado aprendiera a hacerlo”. La idea del enfoque de economía mixta era generar emprendimientos empresariales y luego transferirlos a la iniciativa privada, lo cual nunca sucedió de manera espontánea, hasta que las empresas de CODESA estuvieron técnicamente quebradas y fueron liquidadas a un alto costo para el país.

El Estado, a través de CODESA, emprendió grandes proyectos industriales, (una fábrica de cemento, una fábrica de productos de aluminio, un complejo agroindustrial para procesar caña de azúcar, una desmotadora de algodón en país no algodónero, una fábrica de fertilizantes y barcos atuneros, entre otros), para lo cual contaba con acceso casi irrestricto a los recursos del Banco Central de Costa Rica. Posteriormente, CODESA adopta un rol más de banco de desarrollo, financiando proyectos sin contar con experiencia ni capacidad para valorar los riesgos, en un total de treinta empresas subsidiarias y once empresas afiliadas, cuyo común denominador fue el fracaso empresarial.

El resultado de la gestión de CODESA significó un elevado costo para el país; cada costarricense tuvo que asumir una pérdida de \$342 de 1992, para una operación que significó poco en términos de valor agregado y empleo pero que representó en 1979 un 20% del crédito total disponible, una contribución de \$55.6 millones al déficit de balanza de pagos en 1988 y alrededor del 20% de la inflación acumulada desde 1976 hasta su desmantelamiento.

Política Industrial para la promoción de las exportaciones

A partir de 1984, Costa Rica inicia un proceso de reinserción en la economía mundial, como única forma de recobrar el crecimiento e impulsar su desarrollo. Los programas de ajuste estructural tenían como objetivo primordial la modificación de los precios relativos para fomentar el movimiento de recursos hacia el sector exportador. Para ello, se modificó la política cambiaria, se inició un proceso de desgravación arancelaria y se eliminaron en gran medida las políticas de fijación de precios. Adicionalmente, se establecieron políticas explícitas de atracción de inversiones y fomento de exportaciones, expresadas en la promulgación de leyes de incentivos para compensar el sesgo antiexportador heredado de la época de la sustitución de las importaciones, mientras éste era eliminado, y para promover las exportaciones de productos denominados no tradicionales hacia terceros mercados, fuera de la región centroamericana. Como puede observarse, el proceso de reinserción de la economía costarricense en la economía mundial se caracteriza por una fuerte intervención estatal en el fomento de la modificación de la estructura productiva y de la estructura de las exportaciones del país.

La política de incentivos a las exportaciones contempló, por una parte, el fomento de las actividades de ensamblaje, por medio de la Ley de Admisión Temporal. Por otra parte, contempló el Contrato de Exportación, a través del cual se otorgaba a las empresas exportadoras a terceros mercados exoneración de impuestos para la importación de materias primas, bienes intermedios y bienes de capital, exoneración del impuesto sobre la renta por un período determinado y un Certificado de Abono Tributario (CAT) hasta por un 15% del valor fob de las exportaciones. Asimismo, se promulgó la ley de zonas francas, a través de la cual todavía se otorga el incentivo de la exoneración del impuesto sobre la renta y la exención de los aranceles y otros cargos a la importación de insumos, maquinaria y equipo, y que fomentó en gran medida el establecimiento y desarrollo de parques industriales en el país, así como el asentamiento de la inversión extranjera directa.

A pesar del elevado costo fiscal de la estrategia de fomento de las exportaciones seguida, ya que las exoneraciones a las importaciones significaron una reducción importante en los ingresos del fisco, por una parte, y los CATs representaron una

importante erogación del fisco, por otra, la estrategia seguida dio resultados muy positivos en términos del incremento de las exportaciones y de la diversificación de las mismas. Las exportaciones crecieron alrededor del cinco veces desde 1985 y la dependencia de las exportaciones tradicionales decreció a un 15% del total exportado en el 2000, llegando a ocupar el país el primer lugar en Latinoamérica en exportaciones per cápita.

No obstante, la efectividad de la política de incentivos seguida es muy cuestionable, desde el punto de vista de lo que se quería lograr con ella. Uno de los objetivos primarios para el establecimiento de una política de incentivos a la exportación es precisamente fortalecer la capacidad productiva de las empresas locales con el propósito explícito de que puedan ser competitivas sin el apoyo estatal y en un plazo prudente, dado que los recursos que se utilizan para el pago de dichos incentivos tienen usos alternativos.

Después de casi dos décadas de incentivos, las empresas deberían mostrar crecimiento en la producción, mercados constituidos, mejoras sustanciales en los encadenamientos con el resto de las empresas locales, traducidas en mayores índices de valor agregado y contenido nacional y lo que es central en todo este proceso, índices de rentabilidad crecientes traducidos en mayores pagos de impuestos hacia el Estado. No obstante, la realidad dista mucho de una situación como la apuntada a pesar del crecimiento explosivo que mostró el gasto en CATs a través del tiempo. En su diseño, el CAT no contempló debidamente el incremento del valor agregado ni los encadenamientos productos de las empresas beneficiarias; el haberlo otorgado sobre el valor fob y no sobre el valor agregado nacional significó un subsidio implícito a las importaciones que elevó considerablemente el costo fiscal y que a pesar de haber sido denunciado no fue eliminado. Además, la mayor parte del incentivo se concentró en unas pocas empresas, el número de exportadores no creció de manera significativa, y el pago del beneficio no se ligó a variables como empleo e incrementos importantes en el valor agregado nacional.

Por otra parte, la política de atracción de inversión extranjera directa contribuyó de manera significativa en el incremento de las exportaciones, a través del régimen de zonas francas. El país supo sacar ventaja de sus ventajas competitivas en estabilidad política y la gran inversión realizada en educación para lograr el asentamiento de gran cantidad de empresas de base tecnológica, dentro de las cuales destaca INTEL. Sin embargo, nuevamente aparece como hilo conductor la dificultad de los encadenamientos productivos, dado que la industria local sigue teniendo dificultades para proveer a empresas de calidad mundial, haciendo que el dinamismo de las empresas de zona franca contraste con el estancamiento que muestra el resto de las empresas nacionales. Al igual que en el pasado, surgen los cuestionamientos sobre el aporte de este tipo de empresas a la generación de valor agregado y la dualidad entre la ejecutoria de la gran empresa frente al

desempeño de la pequeña y mediana, que en Costa Rica resulta predominante. Este es un reto que la economía costarricense todavía no ha logrado superar.

Es importante señalar que el ajuste estructural en el cual está inmerso el esfuerzo de apertura de la economía no se ha concluido, principalmente en lo que tiene que ver con las finanzas públicas y la reforma del estado, situación que mantiene una serie de distorsiones en el entorno económico y que dificultan la capacidad de las empresas para competir en los mercados internacionales, de los cuales el mercado interno ya es parte.

Los incentivos para el desarrollo del turismo

Dentro de los esfuerzos para diversificar la estructura productiva y generar mayores oportunidades de inversión se encuentra también el desarrollo del sector turístico, mediante la promulgación de nueva legislación y el otorgamiento de incentivos mediante un “contrato turístico” para las empresas que inviertan en el sector (hoteles, restaurantes, medios de transporte y demás obras de infraestructura), logrando un importante crecimiento del turismo hasta colocarlo como la más importante fuente de generación de divisas.

No obstante dicho resultado, continúa la preocupación por profundizar los encadenamientos productivos y mucho se cuestiona sobre la distribución de cada dólar generado en turismo. Prosperan una gran cantidad de negocios, pero se observa concentración y desigualdad en la generación de oportunidades; algunos empresarios turísticos gozan de importantes niveles de ocupación mientras que los más pequeños tienen dificultades para mantenerse en el mercado.

SITUACIÓN ACTUAL: EXPERIENCIAS Y CARENCIAS RECIENTES

Como se mencionó, la atracción de inversión extranjera directa ha sido uno de los elementos centrales de la política de fomento de las exportaciones, contribuyendo de manera significativa a la diversificación de las exportaciones. Además, la atracción de inversión extranjera se ha venido modificando y se ha logrado atraer inversión en la industria de la electrónica, de implementos médicos y de servicios, como los centros de llamadas internacionales y las oficinas corporativas que dan servicios de administración y compra de insumos a sus empresas relacionadas en el exterior.

La expiración de la legislación sobre incentivos a las exportaciones, así como los acuerdos internacionales de comercio, que establecen la eliminación de los subsidios a las exportaciones en los próximos años, ha hecho que se desarrolle una conciencia cada vez mayor de desarrollar nuevas acciones para mejorar el

desempeño competitivo y la inclusión de las empresas nacionales en el esfuerzo exportador, en áreas tales como el desarrollo de proveedores locales para las empresas multinacionales establecidas en el país, el desarrollo del sector “software”, la provisión de asistencia financiera a la pequeña y mediana empresa, la asistencia técnica y el desarrollo de exportaciones para la pequeña y mediana empresa, la promoción del acercamiento entre centros de investigación y las empresas productivas y la provisión de servicios directos a las empresas para el mejoramiento de su competitividad internacional.

En efecto, en los últimos años se ha venido desarrollando en Costa Rica una gran cantidad de actividades dirigidas a fomentar el desarrollo de los sectores productivos, en respuesta a la apertura económica y su profundización con los tratados de libre comercio (TLCs).ⁱⁱ Dichas actividades se ubican más dentro del contexto de políticas de corte horizontal que las de tipo vertical, y en su conjunto podrían verse como una política de fomento al desarrollo de los sectores productivos o una “política industrial”, en el sentido más amplio de la palabra. Sin embargo, esas actividades responden a iniciativas aisladas de diferentes instituciones, públicas y privadas, más que a una acción deliberada y dirigida por el Estado.

En el sector privado, a partir del Programa PROGRESE, financiado por el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y ejecutado por la Cámara de Industrias de Costa Rica, la Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada (UCCAEP) y el Centro de Gestión Tecnológica (CEGESTI)ⁱⁱⁱ, se fomentó el desarrollo de un mercado de servicios en apoyo a la competitividad de las pequeñas y medianas empresas industriales, mediante el desarrollo de actividades de capacitación y asistencia técnica.

A partir de PROGRESE, la Cámara de Industrias inició un proceso de reconversión, con el objetivo de convertirse en una institución proveedora de servicios a sus asociados, teniendo como objetivo lograr que la venta de los servicios sea su principal fuente de ingresos. Además de haber logrado un posicionamiento competitivo en el mercado de la capacitación, la Cámara ofrece servicios de consultoría especializada en gestión de calidad y ambiental, ahorro energético, administración de la producción, salud ocupacional y gestión empresarial. Además, ofrece el servicio de diagnóstico de las empresas con base en una metodología con parámetros de clase mundial, evaluando las categorías de satisfacción del cliente, liderazgo y planificación estratégica, sistemas y procesos de calidad, innovación y tecnología y gestión ambiental, pudiendo las empresas que así lo deseen participar en el certamen del “Premio a la Excelencia”, que anualmente promueve la cámara. A través del Eurocentro y con el cofinanciamiento de la UE, la Cámara promueve también la cooperación entre empresas latinoamericanas y entre éstas y empresas europeas en materia de alianzas estratégicas, transferencia de tecnología, capacitación, coinversiones, acuerdos de distribución y la provisión de información sobre oportunidades de

negocios, a través de encuentros empresariales entre empresas de ambas regiones.

Por otra parte, la promulgación de la Ley de Fortalecimiento de las Pequeñas y Medianas Empresas (PYMEs), en mayo del 2002, y de la Ley del Sistema Nacional para la Calidad, en abril del 2002, representan dos esfuerzos importantes para la definición de políticas de fomento de los sectores productivos, esfuerzos que fueron desplegados conjuntamente entre algunas instituciones del sector público y del sector privado.

La ley de fortalecimiento de las PYMEs busca su ordenamiento y fomento coordinado entre diversas instituciones del país a partir de un marco normativo integral con el Ministerio de Economía como ente rector, y que contempla un Consejo Asesor Mixto de la PYME, un fondo de garantías crediticias, un fondo de financiamiento y un fondo para la innovación y el desarrollo tecnológico para las PYMEs en coordinación con el Ministerio de Ciencia y Tecnología (MICIT), así como mecanismos para privilegiarlas en las compras del sector público.

En materia de financiamiento para las PYMEs, un esfuerzo que se ha venido desarrollando en los últimos años es el programa BN Desarrollo del Banco Nacional de Costa Rica. Iniciado en el año 2001 como programa de crédito para actividades agropecuarias, industriales, de comercio, servicios y turismo, el ámbito de cobertura se ha ampliado con alianzas con otras instituciones (PROCOMER, INA, FUNDES) para ofrecer programas de capacitación y asesoría en administración, manejo de costos, incursión en mercados internacionales, así como seguros y servicios financieros en pensiones, tarjetas de crédito y débito a través de las 140 sucursales del banco en todo el país. Actualmente, BN Desarrollo cuenta con alrededor de 20.000, aproximadamente un 8% de las 400 mil PYMES que existen en el país, aglutina el 14% de la cartera total del Banco Nacional con una morosidad del 4%, mientras que la morosidad total promedio del Banco Nacional es del 7%. El debate nacional sobre la creación de una banca de desarrollo podría considerar los avances que en esta materia ha logrado BN Desarrollo.

Con la promulgación de la Ley del Sistema Nacional para la Calidad (SNC) se crean las instituciones del Sistema Nacional de Calidad, tales como el Consejo Nacional de la Calidad (CONAC), el Laboratorio Costarricense de Metrología y la Comisión de Metrología (LACOMET), el Ente Costarricense de Acreditación (ECA), el Órgano de Reglamentación Técnica (ORT), el Centro de Información en Obstáculos Técnicos al Comercio y el Ente Nacional de Normalización (ENN), creando el *“... marco estructural para las actividades vinculadas al desarrollo y la demostración de la calidad, que facilite el cumplimiento de los compromisos internacionales en materia de evaluación, de la conformidad, que contribuya a mejorar la competitividad de las empresas nacionales y proporcione confianza en la transacción de bienes y servicios”*, así como las condiciones de legitimidad para

el funcionamiento de entidades proveedoras de servicios a las empresas que los requieren para mejorar su desempeño en el mercado internacional.

La creciente preocupación por lograr una mayor vinculación de empresas nacionales con empresas extranjeras exportadoras establecidas en el país ha encontrado una respuesta inicial con el proyecto Costa Rica Provee, financiado por el BID. El objetivo general del proyecto es incrementar el valor agregado de los bienes producidos por las Empresas de Alta Tecnología (EMATs) establecidas bajo el régimen de zonas francas; el objetivo específico es mejorar la capacidad tecnológica – productiva de las PYMEs, de manera que estén en capacidad de suplir insumos y servicios de calidad mundial a las EMATs.

Otro proyecto de importancia para fomentar el desarrollo de un nuevo sector productivo es el Proyecto de Apoyo a la Competitividad del Software (Pro Software), financiado por el BID. El objetivo del proyecto es fortalecer el desarrollo de la industria del software en el país, a través del mejoramiento del recurso humano, en calidad y cantidad, impulsar la adopción de sistemas de calidad reconocidos internacionalmente, además de fortalecer el marco institucional privado, que es la Cámara de Productores de Software (CAPROSOFT).

Por su parte, en el campo de la promoción de las exportaciones, la Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica (PROCOMER) estableció el programa “Creando Exportadores” en el año 2000, con el objetivo de promover la inserción de las PYMEs en el mercado internacional, a través de herramientas efectivas en capacitación, inteligencia comercial y mercadeo internacional. El programa está dirigido a las PYMEs y contempla tres etapas a ejecutar durante un año: a. Capacitación en gestión empresarial; b. Capacitación especializada por sector y validación del producto en los mercados internacionales; c. Visita al mercado – comercialización – mediante visita individual, participación en una feria internacional o en una misión comercial.

A la fecha han participado en el programa 487 empresas de diversos sectores productivos y de diversas regiones del país, habiéndose “graduado” 142 empresas. Con el propósito de evaluar el programa, en el año 2002 se realizó una encuesta a una muestra representativa de las empresas participantes en el programa, que arrojó los siguientes resultados:

a.- DESARROLLO EMPRESARIAL PARA LA EXPORTACIÓN

68% de las empresas han realizado mejoras en su producto o proceso
24% ha exportado por como resultado de su participación en el Programa

b.- DIVERSIFICACIÓN DE MERCADOS

34% de las PYMEs exportadoras participantes, han incursionado en un nuevo mercado

c.- INTEGRACIÓN CON EMPRESAS DEL SECTOR:

31% de las empresas han realizado alianzas: 73% con empresas nacionales y 14% con empresas Internacionales

d.- FOMENTO DE CULTURA EXPORTADORA:

59% de las empresas han participado en eventos de carácter internacional con PROCOMER.

48% participan en otros programas de PROCOMER (Capacitación principalmente).

El programa "Creando Exportadores" fue recientemente complementado con el programa PYMEXPORTA, un programa dirigido a las PYMEs y que busca promover la asociatividad. Para ello, PROCOMER estableció convenios de colaboración con el INA y con BN Desarrollo, de manera que las empresas tengan acceso a capacitación o financiamiento, en adición a los servicios de mercadeo internacional que pueda brindarles PROCOMER. Una vez concluida la participación de una empresa en el programa Creando Exportadores, la empresa tiene la opción de participar en el programa "Alianzas para la Promoción"; en este programa se ofrece capacitación y asesoría en la solución de problemas específicos a empresas o grupos de empresas. Cumplida la participación en el programa de alianzas, las empresas tienen la opción de participar en el programa "Consortios de Promoción", con el propósito de promover conjuntamente las exportaciones. PROCOMER financia el 50% del financiamiento del Plan de Negocios que se elabore para el primer año de operación del consorcio.

Finalmente, existe también un Programa Nacional de Competitividad. Este se había concebido como la institucionalización del Programa Impulso, en el cual se habían agrupado proyectos que se vienen ejecutando aisladamente en diversas instituciones, pero que todos estaban dirigidos al mejoramiento de la competitividad. Sin embargo, dicho objetivo no se logró y en su lugar se crearon el Consejo Nacional de Competitividad, con la participación de representantes de los sectores público y privado, y cinco subcomisiones bajo la coordinación del Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC) para abarcar los temas de Energía, Infraestructura, Reforma Financiera, Telecomunicaciones y Seguros. Sin embargo, luego de un año de operación, son pocos o nulos los avances logrados en cada una de las subcomisiones.

En el sector agrícola, la apertura económica también generó presión al Gobierno para desarrollar programas de apoyo a la competitividad y la diversificación de la actividad. A inicios del año 1998 se promulgó la Ley "*Creación del Programa de Reconversión Productiva del Sector Agropecuario*"^{iv}, con los siguientes objetivos: a. modernizar y verticalizar la estructura productiva del sector agropecuario; b. fomentar y facilitar los procesos de organización y cooperación de los pequeños y medianos productores agropecuarios a través del concepto de "agrupamientos

empresariales"; y c. mejorar las condiciones de seguridad alimentaria a nivel nacional regional y local, a través del financiamiento para inversión y para capital de trabajo, la capacitación a nivel técnico y gerencial, servicios de apoyo, a través de los instrumentos que operan otras instituciones del sector agropecuario del país, consultorías especializadas e información. El programa cuenta con recursos anuales de alrededor de US \$ 5 millones, financiado con el 5% de los presupuestos ordinarios y extraordinarios del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, el 15% de los presupuestos anuales del INA y del 10% de los presupuestos del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS).

PROSPECTIVA: ELEMENTOS DE UNA POLÍTICA INDUSTRIAL MODERNA

Las acciones descritas en el capítulo anterior evidencian que en el país se ha venido gestando una respuesta importante a las políticas macroeconómicas de estabilización y ajuste hacia la apertura, desarrollando esfuerzos para complementarlas con políticas para fortalecer la capacidad competitiva de las empresas locales, en particular de las PYMEs, fomentando su vinculación con las empresas exportadoras, su participación directa en las exportaciones y, en general, su competitividad, mediante el desarrollo del mercado de servicios y acciones horizontales específicas dirigidas a mejorar las condiciones de acceso al crédito, proveer asistencia técnica y capacitación, además de establecer los mecanismos para fomentar la normalización, metrología y el control de calidad, todos elementos determinantes de la competitividad de las empresas, más allá de la corrección de los precios. Desde ese punto de vista, los elementos de una política industrial moderna están dados, si bien no en la cantidad y calidad así como el marco institucional requeridos para una eficaz ejecución.

El renovado interés por definir políticas para el desarrollo productivo – políticas industriales - es reciente, y no se ha llegado a constituir una red institucional público – privada que atienda sistemática y articuladamente todas las necesidades existentes. Además, existe una creciente frustración con algunas iniciativas que no han logrado los objetivos inicialmente establecidos, tales como el Programa de Reconversión Productiva Agrícola y el Programa de Competitividad. En relación con las PYMEs, pareciera existir consenso general acerca de la necesidad de emprender acciones que faciliten su desarrollo. Sin embargo, el poco avance en la reglamentación y puesta en marcha de los mecanismos establecidos en la ley parecen evidenciar la necesidad de más debate sobre la materia.

Dentro de ese contexto, es imperativo lograr el fortalecimiento y la consolidación de los programas existentes y complementarlos, lograr los consensos necesarios en cuanto a la reglamentación y ejecución de la ley de fortalecimiento de las PYMEs y establecer una relación sistémica entre todos los elementos de lo que

podría llegar a constituirse en una política de fomento de los sectores productivos del país, con una participación equilibrada de los sectores público y privado.

NOTAS:

ⁱ No obstante, también se encuentran acciones de política industrial verticales; a partir de 1999, la UE ha facilitado la reestructuración de sectores, especialmente el siderúrgico, el de construcción naval, el textil y el del automóvil y ha promovido la ejecución de proyectos importantes considerados de interés común europeo, como en el sector aeronáutico, las tecnologías de la información, las telecomunicaciones o la informática.

ⁱⁱ Para un análisis detallado de las políticas de desarrollo productivo en Costa Rica y los demás países centroamericanos, véase Alonso, E., Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL) Las políticas de desarrollo productivo en los países centroamericanos, Junio 2003.

ⁱⁱⁱ CEGESTI es una organización privada sin fines de lucro, creada con el apoyo de la Organización para el Desarrollo Industrial (ONUDI) en 1990, que se dedica a vender servicios de gestión tecnológica y que recibió también apoyo del programa PROGRESE.

^{iv} Ley No. 7742 del 15 de enero de 1998.