

## **CAPÍTULO III GLOBALIZACIÓN Y TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA: HACIA UNA ESTRATEGIA NACIONAL DE DESARROLLO DE LA COMPETITIVIDAD SISTÉMICA<sup>35</sup>**

Henry Manuel Mora Jiménez

---

### **I INTRODUCCIÓN**

La globalización y el cambio tecnológico en curso están reestructurando el orden económico internacional, a través de un exacerbado y frágil dinamismo de los mercados financieros internacionales, de la creciente ampliación y diversificación de la inversión extranjera directa y de las nuevas exportaciones de servicios. Con ello, la dinámica económica ha pasado a ser marcadamente mundial y la distinción tradicional entre mercado interno y mercado externo, o entre la política económica interna y la externa ha perdido parte de su sentido, pues los agentes económicos tienden a operar (¡y deben operar!), privilegiando en sus decisiones el entorno internacional.

A su vez, la llamada “tercera revolución científico tecnológica” está acrecentando la globalización de los mercados, la internacionalización de la producción y la competencia internacional. Factores decisivos en esta competencia son hoy la investigación científica y tecnológica ligada sistemáticamente a la producción; la formación y actualización sistemática de los recursos humanos; las técnicas de gestión compatibles con la economía global, y las formas públicas y privadas de organización que estimulan la innovación, la flexibilidad y la creatividad. Y en este proceso, es natural que pierdan importancia las ventajas comparativas de antaño, vinculadas a la simple extracción de recursos naturales abundantes, los bajos salarios o el empleo de mano de obra de baja calificación; a pesar de que, para muchos países en vías de desarrollo esta siga siendo una “opción” viable, más bien impuesta por sus escasos logros pasados en materia de ciencia, tecnología y educación. Quizás Costa Rica pueda escapar de esta “opción”, pero los esfuerzos en este sentido deberán ser deliberados y estratégicamente conducidos<sup>36</sup>.

---

<sup>35</sup> El contenido de este capítulo se basa en una parte de los materiales que el autor elaboró dentro del marco de una consultoría de la ESEUNA para la comisión legislativa que estudió los certificados de abono tributario. El texto ha sido reelaborado para los propósitos de este trabajo.

<sup>36</sup> No obstante y como se analizará posteriormente, esto no significa darle la espalda a la riqueza de recursos naturales que posee el país, sino más bien, apostar a la industrialización y al procesamiento ambientalmente sostenible de estos recursos, así como al desarrollo de las actividades proveedoras de insumos, servicios y equipo para los mismos.

En efecto, bajos los nuevos procesos y patrones de la economía mundial, lo que subyace como uno de sus principales rasgos característicos es que, el conocimiento, expresado en educación, y en ciencia y tecnología (el “capital humano” e intelectual), ha pasado a ser la clave del desarrollo económico y social y el principal código organizador de la sociedad en los albores del siglo XXI. ¿Cómo puede Costa Rica avanzar dentro de este mar de desafíos, teniendo como norte la transformación productiva basada en la competitividad internacional y en el desarrollo social y ambientalmente sostenibles? Trataremos de dar una respuesta, aunque sea parcial, a esta interrogante.

## II COMPETITIVIDAD Y DESARROLLO: DEL AJUSTE ESTRUCTURAL A LA COMPETITIVIDAD SISTÉMICA

Para aquellos países en vías de desarrollo que como Costa Rica, han logrado en el pasado avances importantes en campos como la educación, con estabilidad política y una relativa diversificación productiva; el concepto de **competitividad sistémica** que se desarrolla a continuación, puede constituir un marco de referencia viable y de gran utilidad, en los esfuerzos de formulación y ejecución de una estrategia nacional de desarrollo de la competitividad internacional. La tarea no será fácil, pero tampoco es inalcanzable.

Este marco conceptual (el de la competitividad sistémica) presenta dos rasgos característicos que lo distinguen de otros enfoques empleados por los economistas y asesores empresariales para determinar los factores básicos que inciden en la competitividad de las empresas (cf. Esser et al, 1999: 62, Rosales 1994: 62).

1. En primer lugar, permite y exige trabajar simultáneamente con cuatro diferentes pero interrelacionados niveles de análisis, que llamaremos: **meta nivel**, **macro nivel**, **meso nivel** y **micro nivel**. En el meta nivel, por ejemplo, se considera la presencia (o ausencia) de factores como la capacidad de formulación estratégica y el grado de integración social de un país. En el meso nivel se discute, principalmente, la “estructura institucional de apoyo” (en sentido amplio) que estimula, complementa y potencia los esfuerzos emprendidos por las empresas individuales.
2. Además, este enfoque permite aglutinar aportes y conocimientos de diversas disciplinas, como la economía industrial, la economía de la innovación, la sociología del trabajo y la sociología industrial; a la vez que toma en cuenta el debate desarrollado entre profesionales de la ciencia política sobre nuevas formas de gobernabilidad en sociedades democráticas; esto a propósito del fenómeno de la conformación de redes en el meso nivel, que se analizará posteriormente.

Ciertamente, incrementar la competitividad y construir nuevas ventajas competitivas, requiere de ingentes esfuerzos, **en primer lugar**, no cabe duda de ello, **al nivel de cada empresa**: Pero la competitividad internacional de una empresa no se puede explicar solamente, a partir de una perspectiva que se limite a la firma individual. Las empresas llegan a ser competitivas cuando están presentes, al menos, dos precondiciones cruciales

---

que escapan de su ámbito directo y que son parte de su entorno inmediato o de su entorno general<sup>37</sup>:

1. Por un lado, debe existir, a manera de acicate, una **presión competitiva** que fuerce y estimule continuamente a las empresas a emprender acciones para mejorar, tanto la calidad de los productos como la eficiencia de sus métodos de producción. Una macroeconomía estable, un marco regulatorio que promueva la competencia y un régimen arancelario con un nivel de protección moderadamente bajo, son tres medios fundamentales para lograr este objetivo.
2. Además, es también imprescindible que las empresas desarrollen entre sí, vínculos de coordinación vertical y horizontal a través de una **organización en redes**, mediante los cuales una variedad de externalidades positivas, así como servicios e instituciones de apoyo, complementen y potencien los esfuerzos de las firmas individuales. Es por cierto en este campo que deben concentrarse buena parte de las acciones gubernamentales típicamente denominadas como "incentivos", y no en el otorgamiento de subsidios directos, hoy en gran medida limitados por los acuerdos recientes de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

El punto de interés es que ambas precondiciones requieren, a su vez, de un conjunto específico de circunstancias en los niveles meta y meso de la economía y de la sociedad, que suelen estar ausentes o que no son suficientemente consideradas en la formulación de "estrategias de desarrollo competitivo"<sup>38</sup>. Así por ejemplo, dentro del concepto ortodoxo de "ajuste estructural" solamente son tomados en cuenta dos de los cuatro niveles de análisis e intervención pertinentes: el micro nivel y el macro nivel. El primero se considera un asunto propio de la empresa, y el segundo responsabilidad directa del gobierno<sup>39</sup>.

Las medidas emprendidas en el macro nivel (estabilización macroeconómica, liberalización de precios y mercados, privatización de empresas estatales, apertura comercial y financiera y, devaluación del tipo de cambio) han sido planteadas particularmente para corregir distorsiones en la estructura de precios e incentivos, tratando de estimular la eficiencia empresarial en el micro nivel, hasta entonces obstaculizada por una variedad de restricciones estatales y por mercados distorsionados; al menos es esta la posición del Banco Mundial (cf. World Bank 1993). Pero en la práctica, la reconversión e internacionalización del sector empresarial se ha ubicado muy por debajo de las expectativas iniciales y ha requerido de costosos esquemas fiscales para el fomento de las nuevas exportaciones (llamadas no tradicionales). Esto se debe en gran medida a que se ha

---

<sup>37</sup> Se entiende por "entorno inmediato", el mercado en el cual la empresa compete: su estructura, diferenciación de productos, barreras de entrada, etc. El "entorno general" comprende el conjunto de relaciones económicas y sociales en las que este mercado está inmerso. (cf. O'Kean, 1994: 4)

<sup>38</sup> Por ejemplo, puede consultarse el documento "Estrategia para el Desarrollo de la Competitividad en Costa Rica" elaborado por COMEX al final de la administración Figueres Olsen, el cual es omiso en este tipo de considerandos y análisis (cf. COMEX abril de 1998)

<sup>39</sup> Un reciente documento del INCAE elaborado en el marco de la Agenda para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible de Centroamérica hacia el Siglo XXI, representa un avance significativo en este sentido (cf. INCAE/CLACDS – HIID, 1999)

subestimado la complejidad del desafío involucrado para las empresas, lo mismo que la importancia crucial que juega el desempeño del ambiente institucional.

El análisis de los *clusters* puede considerarse un adelanto con respecto a la lógica simplista del ajuste estructural; y ha sido utilizado por Porter para determinar la “ventaja competitiva de las naciones” (Porter 1990). Estas ventajas se expresan bajo la forma de un “diamante”, cuyas esquinas consisten en los siguientes elementos:

- ◆ *Las condiciones de los factores*: la cantidad y costo de los factores, pero especialmente, la calidad y especialización de los factores.
- ◆ *Las condiciones de la demanda*: sofisticación, exigencia y especialización de los clientes locales.
- ◆ *Las industrias relacionadas y de apoyo*: la capacidad y competitividad de las empresas proveedoras, así como la eficacia de las entidades de apoyo.
- ◆ *La estrategia, estructura y rivalidad de las empresas*: un entorno conducente a la innovación e inversión privada, con rivalidad relativamente alta en el mercado<sup>40</sup>.

No obstante sus bondades, este tipo de análisis tiene como límite de estudio el agrupamiento (especialmente geográfico) de empresas (el *cluster*) y las firmas de servicio y abastecimiento que lo apoyan. Además, el nivel nacional es considerado en este enfoque a la manera de la ortodoxia neoliberal, esto es, básicamente como un marco general que genera presión sobre las firmas; y Porter apenas discute los aspectos político-institucionales implícitos en su análisis.

Otro punto de vista acerca del papel condicionante del marco nacional y de sus efectos en el comportamiento de las firmas y su ambiente, ha sido desarrollado por aquellos enfoques que estudian los “sistemas nacionales de innovación” (Lundvall 1992, Nelson y Rosemberg 1993, Chudnovsky 1999), los cuales resaltan la gran importancia de un conjunto de factores políticos, institucionales y económicos para el desarrollo de la competitividad de las empresas. De este modo, la conducta de estas no depende solamente de la estructura general de precios e incentivos, sino también, y en alto grado, **de los acuerdos institucionales específicos** (como las llamadas “reglas del juego”) y de la evolución de los mismos a lo largo del tiempo (reglas claras y estables). Ejemplos de estos acuerdos institucionales son los siguientes:

---

<sup>40</sup> En el primer informe sobre el Estado de la Nación se presenta un breve pero sugerente análisis sobre el estado de desarrollo que estos cuatro factores presentan en el caso costarricense, a partir de información más amplia obtenida en un estudio sobre competitividad llevado a cabo por la FEDEPRICAP. Entre sus conclusiones más importantes se encuentra la siguiente: “...se hizo evidente que la mayoría de las empresas nacionales no tenía capacidad interna para diseñar y aplicar procedimientos competitivos propios”. (Proyecto Estado de la Nación 1995: 36-37).

---

- ◆ La existencia (o ausencia) de una clara orientación en materia de cooperación entre las empresas, los institutos de investigación y las universidades,
- ◆ La estructura fundamental prevaleciente en materia de "relaciones industriales", esto es, de la forma institucionalizada de la regulación de las condiciones laborales y contractuales (cf. Dombois y Pries, 1993: 14-16),
- ◆ Las políticas de las instituciones financieras en materia de crédito y seguros.

Por otra parte, en el ámbito de algunas organizaciones supranacionales como la OECD y la CEPAL, se han hecho importantes esfuerzos en los últimos años para reconsiderar las diversas perspectivas del fenómeno de la "competitividad", tratando de elaborar una visión integrada a partir de conceptos como "competitividad estructural" (OECD) o "competitividad auténtica" (CEPAL). El rasgo central de estos conceptos es el énfasis en **la innovación** como el factor fundamental del desarrollo económico. Veamos en qué sentido y en qué diferentes niveles:

- ◆ Una organización empresarial que trascienda los conceptos tayloristas, activando el potencial de aprendizaje y de innovación en cada área funcional de la empresa.
- ◆ Una predisposición hacia la incorporación del progreso técnico en los métodos de producción y en el diseño de los productos. La transformación productiva debe sustentarse en una incorporación deliberada y sistemática del progreso técnico.
- ◆ Redes entre empresas orientadas hacia la innovación, incluyendo el respectivo apoyo institucional.
- ◆ Un marco institucional que estimule la innovación y el progreso técnico (cf. OECD 1992, CEPAL 1992; Lahera, Ottone y Rosales, 1995)<sup>41</sup>.

Más recientemente, el concepto de "competitividad sistémica" se ha desarrollado a partir de esta discusión (cf. Esser et al, 1999; Rosales, 1994); y el punto de partida ha sido la observación de un doble fenómeno que demanda a la vez nuevos esfuerzos políticos y desafíos conceptuales:

1. *En el mundo actual no compiten solo empresas sino sistemas.* La empresa es el nudo crucial de la competitividad y la innovación, pero ella está integrada a una red de vinculaciones que incluye a sus proveedores de bienes y servicios, al sistema financiero, al sistema educacional, tecnológico, energético, de transportes, telecomunicaciones, entre otros, así como la infraestructura y la calidad del sector público y de las relaciones al interior de la propia empresa.
2. Un ambiente empresarial orientado hacia la eficiencia, tal como se enfatiza en el concepto de "competitividad estructural", está ausente o al menos insuficientemente desarrollado en muchos países en vías de desarrollo, no siendo Costa Rica una excepción. Esto puede implicar que en el curso del proceso de ajuste estructural, incluso si se alcanza un éxito significativo en la estabilización a nivel macro económico, la reestructuración de los sectores productivos no logre culminarse con el mismo éxito.

---

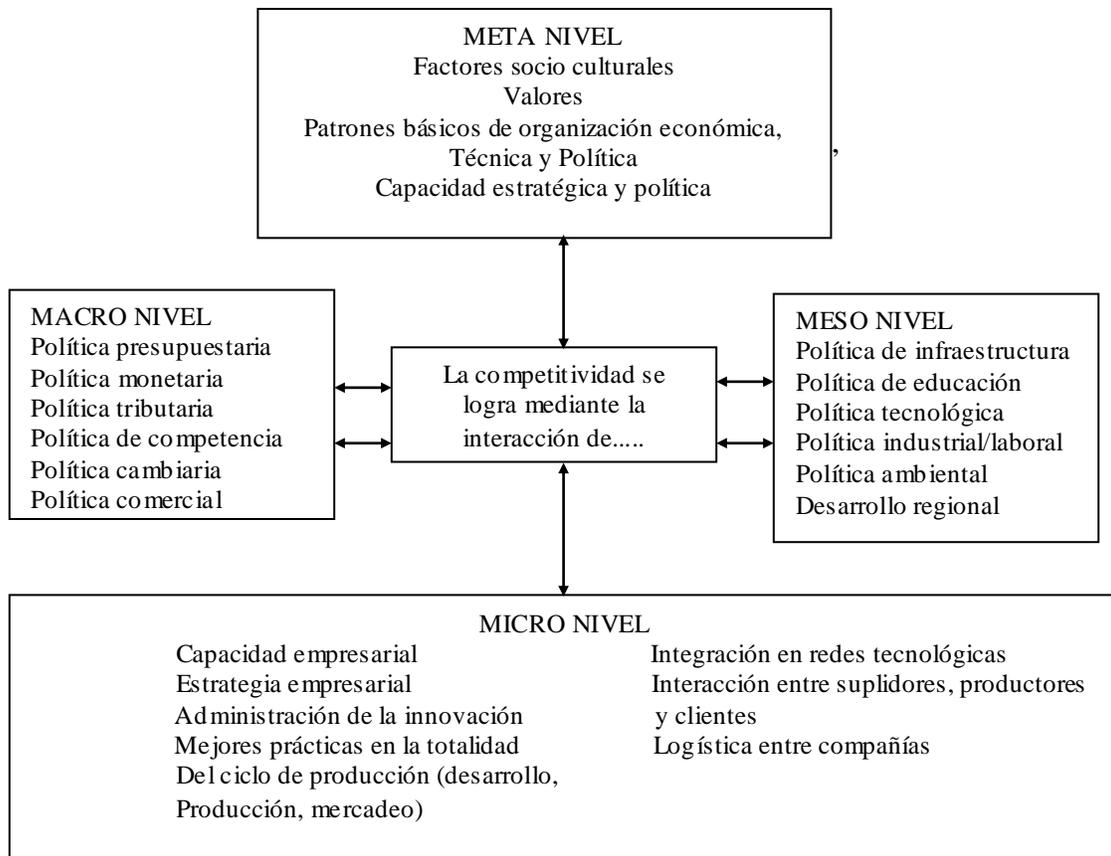
<sup>41</sup> Para una mayor discusión sobre los distintos conceptos de competitividad puede consultarse: Peres 1994, Rosales 1994, Orozco 1994, Guerrero 1995, cap. 4, Peres 1997.

Para ser más precisos en este punto, aclaremos que una estructura de apoyo insuficientemente desarrollada no impide, en principio, el desarrollo de la competitividad, en la medida en que ciertos cambios fundamentales en las condiciones macroeconómicas conlleven a una transición desde un mercado doméstico altamente protegido, a una economía nacional abierta que enfrente a las empresas con la disyuntiva de incrementar la eficiencia o salir del mercado. En estos casos, al menos algunas empresas lograrán materializar sus esfuerzos hacia una mayor competitividad. No obstante, la ausencia de un ambiente eficiente si obstaculiza el logro de una competitividad sostenible, e impulsa a muchas empresas a estrategias defensivas en que se aborta la reconversión productiva y se elige el camino de la comercialización de productos extranjeros o el de la venta de la empresa al capital extranjero. Para el pequeño y mediano productor agropecuario, esta lógica incluso se transforma en una de naturaleza absorbente y de absoluta dependencia del capital transnacional.

### III LA COMPETITIVIDAD: UN PUNTO DE VISTA SISTEMICO

La figura 1 presenta los determinantes de la **competitividad sistémica** según Esser et al. La alerta inmediata es la siguiente: un país no puede sencillamente elegir al azar una política aislada o un aspecto individual del conjunto de factores que determinan la competitividad sistémica. De forma particular, los países más competitivos se caracterizan por tener:

**Figura 5**  
**Determinantes de la competitividad sistémica**



1. En el nivel meta, estructuras sociales y políticas, así como valores y capacidad de acción estratégica, que estimulan la competitividad;
2. Un marco macroeconómico estable y previsible, a la vez que genera presión sobre el desempeño competitivo de las firmas;
3. Un meso nivel debidamente estructurado en el cual el Estado y los diversos actores sociales involucrados definen conjuntamente políticas de apoyo con objetivos claramente establecidos y, por último;
4. Un gran número de firmas en el nivel micro que compiten diariamente por alcanzar altos niveles de eficiencia, calidad, flexibilidad y agilidad, muchas de las cuales están vinculadas a través de redes.

La existencia de rezagos y fallas estructurales en cualquiera de estos cuatro ámbitos mencionados afecta la competitividad de las empresas. Construir sistemas de fomento a la competitividad exige avances razonablemente simultáneos en toda la red de vínculos y contactos que define a la empresa individual.

Este abordaje sistémico de la competitividad supera ampliamente concepciones estrechas que limitan el examen de la misma a la importancia del tipo de cambio y al comportamiento de la balanza comercial, pero también supera a aquellos enfoques que privilegian la estabilidad macro económica y el "clima de inversión" como los determinantes externos principales de la competitividad (cf. Rosales 1994: 62, 63).

### **EL META NIVEL: LA IMPORTANCIA DE UNA SOCIEDAD INTEGRADA**

La competitividad sistémica presupone un alto grado de integración social. Sin integración social no hay gobernabilidad duradera sobre bases democráticas. En sociedades socialmente desintegradas, la creación de empresas y de sectores industriales competitivos requiere no solo de reformas macroeconómicas, sino de un verdadero proyecto de transformación social (CEPAL 1990, 1992). Una estructura social integrada se complementa con una estructura económica eficiente, aumentando la habilidad de los distintos grupos de actores para articular sus intereses y para hacer frente de manera conjunta a las demandas técnico-organizativas, sociales, ecológicas y económicas al nivel mundial.

Un aspecto central de la integración social se plasma en el tema de la gobernabilidad, el cual tiene a su vez una alta incidencia en el desarrollo de la competitividad sistémica. Una alta capacidad de gobierno o, gobernabilidad, requiere contar con los siguientes tres elementos fundamentales:

1. El logro de un acuerdo político básico en torno al modelo de desarrollo económico a impulsar. Al respecto, poca duda cabe de que debe tratarse de una economía de mercado con una clara orientación hacia la economía mundial, pero con los contrapesos estatales y sociales necesarios para salvaguardar los cinco criterios esenciales del "desarrollo humano" propuestos por el PNUD (ver Recuadro 2)
-

2. Consenso en cuanto a la dirección real que deben tomar los cambios previstos. Más allá del acuerdo general sobre el punto anterior, es imprescindible que se resuelvan viejos debates sobre el papel del Estado en la economía o sobre la modalidad (énfasis y gradualidad, por ejemplo) de la inserción internacional.
3. Acuerdo político para hacer valer los intereses futuros y generales previamente definidos, contra los intereses presentes y particulares, usualmente bien organizados alrededor de estructuras gremialistas o de “grupos de presión”.

**Recuadro 2**  
**Crecimiento para el Desarrollo Humano**

Se pueden usar las dimensiones del desarrollo humano para evaluar la calidad del crecimiento económico. ¿Qué es “buen” crecimiento económico? Es el crecimiento que promueve el desarrollo humano en todas sus dimensiones, el crecimiento que:

- ◆ Genera pleno empleo y seguridad en los medios de ganarse el sustento.
- ◆ Propicia la libertad de las personas y su potenciación.
- ◆ Distribuye equitativamente los beneficios.
- ◆ Promueve la cohesión social y la cooperación.
- ◆ Salvaguarda el desarrollo humano futuro.

Estos son objetivos, y es posible que los países tengan éxito en fomentar algunos y no otros. Lo que es importante es considerarlos como medida para juzgar el grado de progreso. Los países que tienen éxito son eficientes en lograr que el aumento del ingreso redunde en adelantos en esos aspectos del desarrollo humano. (Fuente: PNUD 1996: 63-64)

**EL MESO NIVEL: LA REESTRUCTURACIÓN INSTITUCIONAL A TRAVÉS DE NUEVOS ESQUEMAS DE COORDINACIÓN Y CONTROL, Y DE POLÍTICAS SELECTIVAS<sup>42</sup>**

La importancia del ambiente en que se desenvuelven las empresas, esto es, las instituciones y los esquemas de política en el meso nivel, ha llegado a ser cada vez más importante en las últimas décadas, debido a los drásticos cambios tecnológicos y organizativos y a la superación del tradicional paradigma Fordista de producción (cf. Lipietz y Leborgne, 1989). De hecho, los efectos acumulativos del aprendizaje y las innovaciones en el micro nivel, suelen estar acompañados por interconexiones y por relaciones de cooperación formal e informal entre las firmas, y por una estructura de instituciones de apoyo alrededor de los complejos industriales (*clusters*). **La conformación de esta estructura es el núcleo central de una política industrial activa.** La capacidad tecnológica, base de la competitividad, se fundamenta en un acervo de conocimientos difícilmente transferible y a

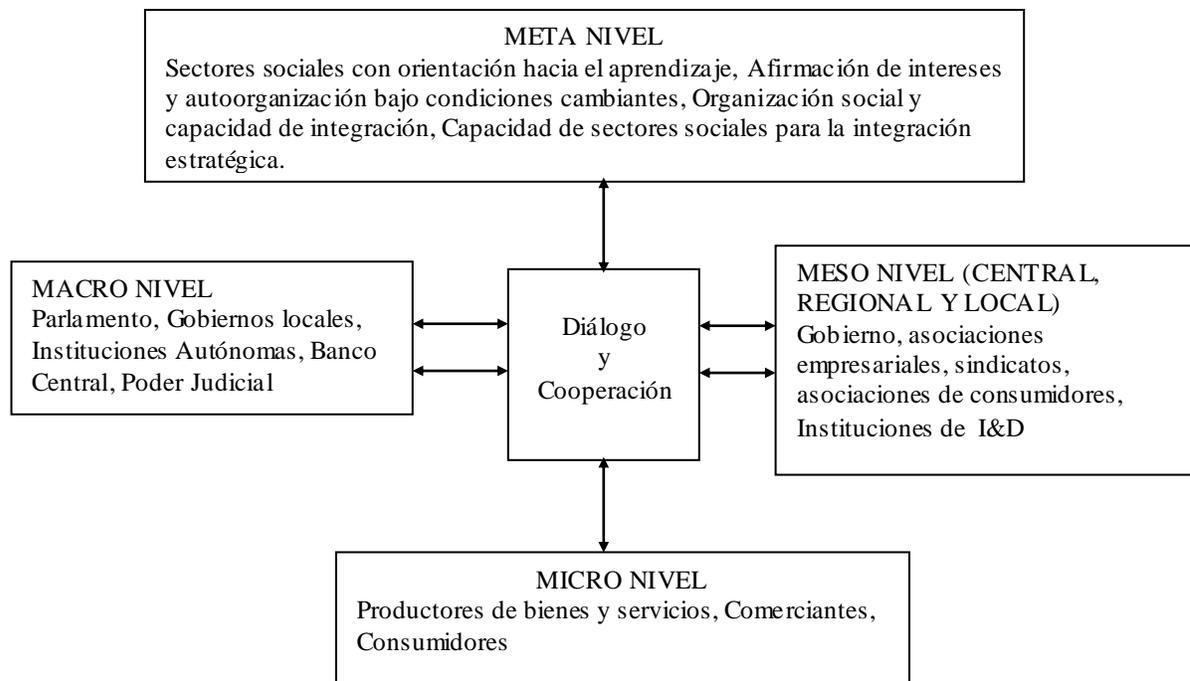
<sup>42</sup> Concentramos el análisis de la competitividad sistémica en el meso nivel, dada la escasa atención y avance que el mismo presenta en Costa Rica.

menudo incluso no codificado, así como en los procesos acumulativos del aprendizaje; y ambos surgen de la interacción entre firmas e instituciones. Por tanto, es muy difícil que las ventajas competitivas de las firmas más avanzadas puedan ser simplemente imitadas o copiadas, tal como se comentará posteriormente en el capítulo sobre inversión extranjera<sup>43</sup>.

**La reestructuración del meso nivel es ante todo un problema de organización y de capacidad política (governabilidad).** La cuestión es desarrollar una estructura eficiente de instituciones y una modalidad de trabajo de estrecha interacción entre los actores públicos y privados con las empresas y, especialmente, con los agrupamientos de empresas (*clusters*). (Figura 6).

**De esta forma, las meso políticas exitosas están adquiriendo un carácter cada vez más interactivo, procesual y, en buena medida, "colegiado".** La construcción de estructuras en el meso nivel (en contraste con las políticas económicas en el macro nivel) no solo es una tarea a cargo de las entidades públicas; sino que en ella deben participar activamente las empresas, instituciones intermedias y asociaciones (locales, regionales y nacionales), contribuyendo a conformar los nuevos escenarios (por ejemplo mediante el ofrecimiento de capacitación, el establecimiento de eficientes sistemas de información, lo mismo que acelerando el flujo de esta información).

**Figura 6**  
**Determinantes de la competitividad sistémica:**  
**capacidad estratégica de los distintos grupos de actores y**  
**"política de situaciones"**



<sup>43</sup> Por este motivo, y como quedará claro a lo largo de este apartado, un adecuado "clima de inversión" no es garantía suficiente para el desarrollo de la competitividad sistémica, si el mismo se limita a los aspectos macroeconómicos, de infraestructura y de legislación que se consideran en los análisis tradicionales sobre este tema. (cf. Monge y Rosales 1998: 271-272)

## CONCERTACIÓN ESTRATÉGICA, LIMITACIONES INSTITUCIONALES Y REFORMA DEL ESTADO

Con relación a las políticas de fomento a la competitividad, seguramente existen serias dudas sobre la capacidad de las entidades públicas para diseñar, aplicar y controlar con eficacia las políticas teóricamente aceptables (especialmente las de carácter selectivo). Al respecto, suelen señalarse tres tipos de problemas (cf. Salazar 1994: 76-80, Peres 1994: 25-32, ver recuadro 11):

1. La incapacidad del sector público para obtener toda la información necesaria para una intervención exitosa,
2. Las ineficiencias propias de los aparatos administrativos públicos y,
3. La generación de conductas corruptas y de “mercados políticos” ligadas a la búsqueda improductiva de ingresos por parte de “buscadores de renta” (caso de los CAT, por ejemplo).

Ciertamente, la experiencia ha promovido una visión más realista de la capacidad administrativa del Estado, y de su vulnerabilidad a los grupos de presión; pero esta capacidad administrativa y la autonomía del Estado no son datos exógenos, sino que pueden ser modificados por las propias políticas públicas. En especial, será necesario fortalecer (administrativa y presupuestariamente) a las instituciones públicas encargadas de la política comercial, industrial y tecnológica, para convertirlas en instrumentos, si no óptimos, por lo menos más adecuados de intervención y coordinación. La actual discusión sobre la reestructuración de PROCOMER, limitada hasta ahora a los temas del apoyo y los controles, debería servir para plantear el problema en toda su dimensión: la reconstrucción institucional como plataforma de apoyo a la competitividad sistémica.

## SELECTIVIDAD DE LAS POLÍTICAS

Para desarrollar ventajas competitivas dinámicas es necesario, además de un adecuado marco general que fomente la innovación; un conjunto de políticas específicas y selectivas en el meso nivel. La selectividad de estas políticas –por oposición a aquellas que pretenden tener un alcance amplio e indiscriminado– es una característica fundamental dirigida a consolidar las actividades productivas que ya poseen fortalezas estratégicas o que aparecen como prometedoras, desde la perspectiva de lograr una rápida construcción de sectores o nichos industriales dinámicos dentro de contextos económicamente eficientes que irradian su dinamismo a los sectores y regiones de menor desarrollo. La selectividad de las políticas debe estar dirigida a tres niveles de intervención:

1. Primeramente, su concentración sobre *clusters* (industriales o agroindustriales) con potencial de desarrollo<sup>44</sup>;

---

<sup>44</sup> En el siguiente subapartado se desarrolla este tema más ampliamente.

---

2. En segundo lugar, al nivel mismo de cada *cluster*, el desarrollo de un ambiente eficiente, en otras palabras, la existencia de un marco de condiciones relacionadas con el *cluster* que fomenten la innovación y el uso de instrumentos para el constante mejoramiento, con el propósito de introducirlos tan rápidamente como sea posible a las mejores prácticas internacionales y para facilitar la construcción de estructuras que posibiliten a aquellas firmas con potencial de desarrollo conectarse con los grupos de mejor desempeño.
3. En tercer lugar, el fortalecimiento de la infraestructura material e inmaterial en las regiones de menor desarrollo en las cuales los *clusters* pueden desarrollarse.

No hay que confundir meso políticas con "políticas sectoriales" en su acepción tradicional. Las políticas que conforman el meso nivel tienen una dimensión nacional, regional y local<sup>45</sup>. En el nivel nacional, han de estar dirigidas a crear la infraestructura física adecuada para el desarrollo de los *clusters* (transporte, incluyendo muelles, redes ferroviarias y de carreteras, telecomunicaciones, energía, alcantarillado y otros sistemas para el tratamiento y transporte de desechos industriales) y por supuesto, la infraestructura social (sistema educativo y de salud especialmente). Además, incluyen las políticas de comercio exterior proactivas y selectivas (política comercial, estrategias para la apertura de mercados) así como una activa representación de los intereses empresariales y nacionales en el campo internacional (por ejemplo, frente al proteccionismo de los países industriales).

### **EL MESO NIVEL Y LOS CONGLOMERADOS (CLUSTERS): INDUSTRIA, AGROINDUSTRIA, TURISMO Y SERVICIOS PRODUCTIVOS.**

La competitividad internacional de los bienes producidos en un país no deriva únicamente de la realización eficiente de un proceso productivo determinado. La articulación entre actividades productivas (más allá de la matriz de insumo producto) se ha vuelto un aspecto fundamental para alimentar los constantes incrementos de productividad total, al menos en dos dimensiones distintas:

1. La conformación de agrupamientos productivos integrados y,
2. El montaje de la necesaria infraestructura de comercialización y servicios al productor.

Los casos exitosos de competitividad internacional combinan usualmente una marcada especialización en sectores o segmentos sectoriales definidos (nichos) con una **fuerte articulación entre todas las actividades asociadas a la producción del bien en cuestión**. Entre estas actividades figuran básicamente la producción de insumos y bienes de capital especializados que producen innovaciones en productos y procesos asociados al sector en particular. La existencia de agrupamientos productivos de esta naturaleza, incrementa el flujo de información (sobre mercados, tecnologías, etc.), acelera la creación de recursos humanos calificados, y promueve la creación de nuevas empresas en la rama respectiva. Tanto la política comercial como la industrial y tecnológica deben actuar más sobre

---

<sup>45</sup> También es de gran importancia la dimensión regional (centroamericana) y supranacional, las que sin embargo no comentaremos, dado el objetivo de este capítulo.

agrupamientos productivos que sobre sectores individuales, evitando el encapsulamiento sectorial que promovió la estrategia sustitutiva de importaciones y que el nuevo modelo de promoción de exportaciones no ha subsanado. Sin embargo, debe enfatizarse que estos agrupamientos productivos deben estar especializados. Yo no se puede hablar del “complejo metalmecánico” en general, o de la industria alimentaria en general como campos de aplicación de políticas sectoriales estratégicas. Hay que especificar los nichos estratégicos.

La industria forestal en Finlandia, los complejos productivos en torno a la actividad marítima en Noruega, la producción y comercialización de flores en los Países Bajos, o el complejo oleaginoso en Argentina, son ejemplos de casos exitosos que Costa Rica debe estudiar detenidamente y evaluar la viabilidad de impulsar esfuerzos similares en las áreas pertinentes (cf. Ramos 1998).

El enorme potencial de este tipo de proyectos es que se basan en la posesión de ventajas comparativas naturales, pero permiten desarrollar un complejo productivo con encadenamientos hacia atrás (insumos y servicios especializados), encadenamientos hacia delante (industrialización y comercialización a partir de la materia prima) y encadenamientos hacia los lados (actividades relacionadas).

De hecho, algunas agroindustrias nacionales, como la lácteo ganadera, la del café y la del el banano, la avícola, lo mismo que el ecoturismo, son candidatos promisorios para estas vías de desarrollo económico y social, integrando las cadenas productivas y de comercialización con un esfuerzo decisivo en pro de incorporar un alto valor agregado nacional, y diversificando el producto hacia nichos especializados, como los que promete la agricultura orgánica.

Ya en 1990, un grupo de expertos alemanes (cf. Alfenburg, Hein y Weller, 1990) con la asesoría y apoyo de académicos de la Universidad Nacional, habían sugerido el “desarrollo agroindustrial autocentrado” como alternativa de desarrollo para Costa Rica. Analizaron cuatro complejos agroindustriales (café, leche, palma africana y piña) y sugirieron líneas de acción generales y específicas a partir de este enfoque. Posteriormente, el INCAE, en un proyecto de investigación conjunto con el Instituto Harvard para el Desarrollo Internacional (cf. INCAE, HIID 1999), ha enfatizado en el potencial competitivo de los *clusters* para Centroamérica en cuatro “niveles de posicionamiento”:

- ◆ El *cluster* del Turismo, que basa su gran potencial en la ubicación geográfica de la región, su dotación de recursos naturales y su clima.
  - ◆ El *cluster* de los Agronegocios de valor agregado, que ha sido el eje tradicional de la economía de la región y basa su potencial en las excepcionales condiciones climáticas del istmo.
  - ◆ El *cluster* de Textiles y prendas de vestir, mucho de su potencial reside en la posición geográfica privilegiada de Centroamérica para exportar a Estados Unidos.
-

- ◆ Los *clusters* de servicios electrónicos y de software, que tienen un desarrollo incipiente pero muy prometedor en Centroamérica.

Este tipo de investigaciones debe continuarse y fortalecerse, pues aunque persisten diferencias sobre los procedimientos y los sectores recomendados, aportan valioso material para la definición de estrategias y políticas para el desarrollo nacional. Desde nuestro punto de vista, a la lista anterior (que obviamente debe ser precisada y se toman solo como ejemplos del potencial existente), deben agregarse algunos otros, incluyendo "servicios productivos y de apoyo", así como "servicios sociales y personales" en los que Costa Rica ha logrado avances importantes en las últimas décadas o podría desarrollar exitosamente en los años venideros:

- ◆ Sabio aprovechamiento de nuestra enorme riqueza biológica (biodiversidad).
- ◆ Industria forestal,
- ◆ Educación superior y parauniversitaria, especialmente en campos como las ciencias de la salud, ingenierías, ciencias económicas y empresariales y, algunas ciencias básicas.
- ◆ Servicios especializados en salud (como medicina estética y servicios dentales).
- ◆ Capacitación y asesoría empresariales.

Pero debemos reconocer que hasta el momento, el país adolece de políticas medianamente claras sobre la promoción y fomento de estos "servicios exportables". Además, debe insistirse en que, lo realmente importante es potenciar estas actividades mediante una visión estratégica que promueva encadenamientos integrados; de lo contrario, sus efectos económicos y distributivos serán mínimos.

## EL MESO NIVEL Y SUS RAÍCES SOCIALES

La efectividad de los esquemas de organización tipo red que se ejecuten en el meso nivel está estrechamente vinculada con las estructuras sociales y políticas profundas de la sociedad, esto es, con el meta nivel. Es aquí donde se desarrollan aquellos factores decisivos que permiten (o no) a los distintos actores colectivos transitar por caminos comunes en la solución de los grandes problemas nacionales. Los intentos por construir este tipo de redes conducirá muy probablemente al fracaso cuando un país presenta debilidades importantes en las siguientes áreas:

1. En primer lugar, cuando los actores sociales involucrados se comportan casi exclusivamente como grupos de presión que solo actúan a favor de sus propios intereses;
2. En segundo lugar, cuando no existe experiencia histórica en procesos de concertación y de resolución colectiva de problemas, de manera que el funcionamiento de las estructuras de redes conduce fácilmente a desacuerdos y discusiones interminables y;
3. En tercer lugar, cuando faltan las garantías constitucionales que impiden el desarrollo generalizado de la confianza y credibilidad entre los actores.

Estas tres condiciones son importantes para garantizar el éxito en la organización del meso nivel bajo el enfoque aquí propuesto, y en todas ellas –pero especialmente en la segunda– deberá trabajarse arduamente en el caso costarricense.

Debe reconocerse entonces, que la conformación del meso nivel exige el cumplimiento de requisitos bastante difíciles de cumplir, que solo se pueden materializar de manera gradual y paulatina. En todo caso, la búsqueda de este objetivo puede tomarse como un “test case” para valorar la capacidad de organización y gobernabilidad de nuestra sociedad. Si no logramos dar este paso, difícilmente podremos dar otros de mayor envergadura para el futuro de nuestra nación.

## **LAS PyMES Y LA ESTRATEGIA DE COMPETITIVIDAD**

Muchos son los autores que destacan la importancia de la constante creación de nuevas empresas para dotar al sistema económico del dinamismo necesario para la incorporación permanente de innovaciones tecnológicas. La promoción deliberada de la pequeña y mediana empresa (PyMES) es un componente fundamental de la estrategia de competitividad, y ello obedece a un doble objetivo.

1. El primero, asociado a la equidad del sistema económico, impone la necesidad de asistir fiscal y crediticiamente a los pequeños y medianos empresarios, lo mismo que a las cooperativas de productores, con el fin de evitar (o al menos contrarrestar) que la tendencia natural hacia la concentración económica que impera en un régimen capitalista elimine la base de sostenimiento económico de este importante sector de la población, en gran medida garante de la creación de empleo y baluarte de la estabilidad social y política del país.
2. El segundo objetivo es igualmente importante, y tiene que ver con la eficiencia del sistema económico. Si bien la gran empresa es fundamental en el mundo actual para lograr niveles importantes de competitividad internacional; países como Japón y Taiwan son casos exitosos de reciente desarrollo industrial que se caracterizan por tener una sólida red de PyMES que generan una parte fundamental del ingreso y el empleo en el sector manufacturero; lográndose desarrollar una articulación virtuosa entre las grandes empresas y las PyMES que es factible y deseable promover en el caso costarricense, tanto con la gran empresa nacional como transnacional.

Efectivamente, el nuevo patrón tecnológico posfordista, con sus exigencias de mayor flexibilidad y dinamismo, ha debilitado la rígida integración vertical de las industrias que prevalecía en el modelo de industrialización fordista, dominante hasta finales de los años 60. En su lugar, aparece una amplia red de pequeños y medianos subcontratistas que establecen relaciones de mediano plazo con las grandes empresas en las que, a los contratos de suministro de bienes se le suma la asistencia tecnológica, gerencial y financiera. Incentivar este sistema de relaciones debe ser un objetivo central de la política industrial que ha de estar presente en la estrategia de desarrollo de la competitividad sistémica.

Para concretar una propuesta, digamos, que así como existe un régimen de perfeccionamiento activo que promueve la industria maquiladora y uno de zonas francas que promueve la atracción de inversión extranjera; debería haber un **régimen especial para**

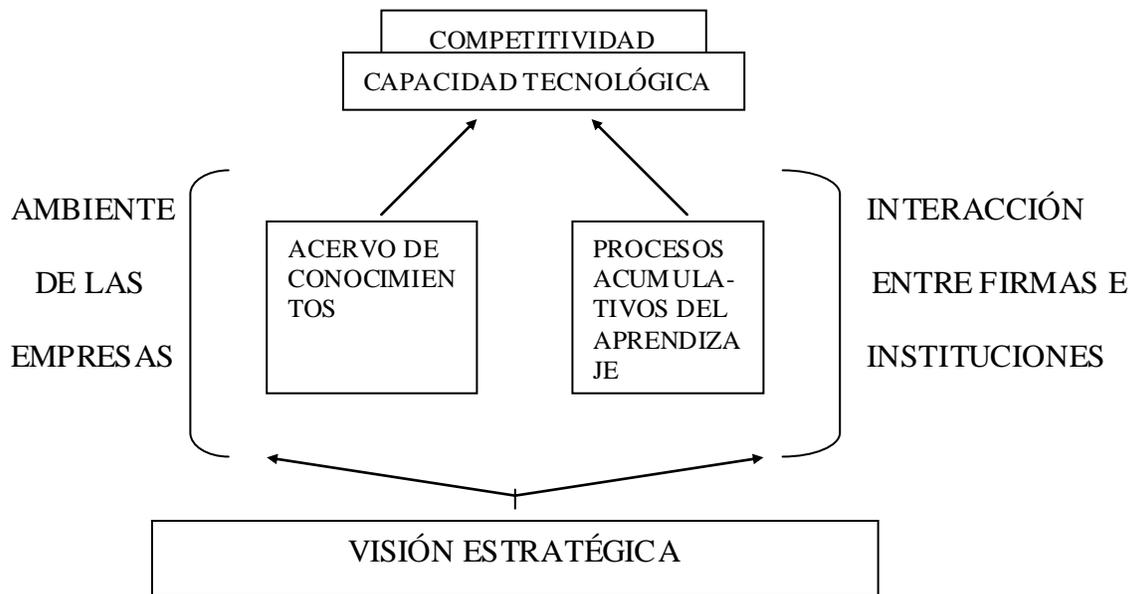
---

apoyar la creación, consolidación e internacionalización de la pequeña y mediana empresa costarricense<sup>46</sup>.

### HACIA UNA OPERACIONALIZACIÓN DEL MESO NIVEL: EL CONSEJO NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LA COMPETITIVIDAD

La siguiente figura resume la importancia de los distintos factores nacionales que determinan la competitividad y que se expresan o conjugan en el meso nivel. La competitividad se fundamenta en la capacidad tecnológica, la cual a su vez es resultado de la confluencia de dos pilares: los efectos acumulativos del aprendizaje y las innovaciones en el micro nivel y, el acervo de conocimientos científico-tecnológicos que la sociedad puede desarrollar o adaptar. Pero el sostenimiento de estos pilares requiere dos condiciones estructurales adicionales: un esquema desarrollado de interconexiones y relaciones formales e informales de cooperación entre las firmas y, una estructura de instituciones de apoyo. Adicionalmente, sin una perspectiva estratégica estos elementos perderían notablemente su efectividad.

**Figura 7**  
**Importancia del ambiente empresarial e institucional para la competitividad**

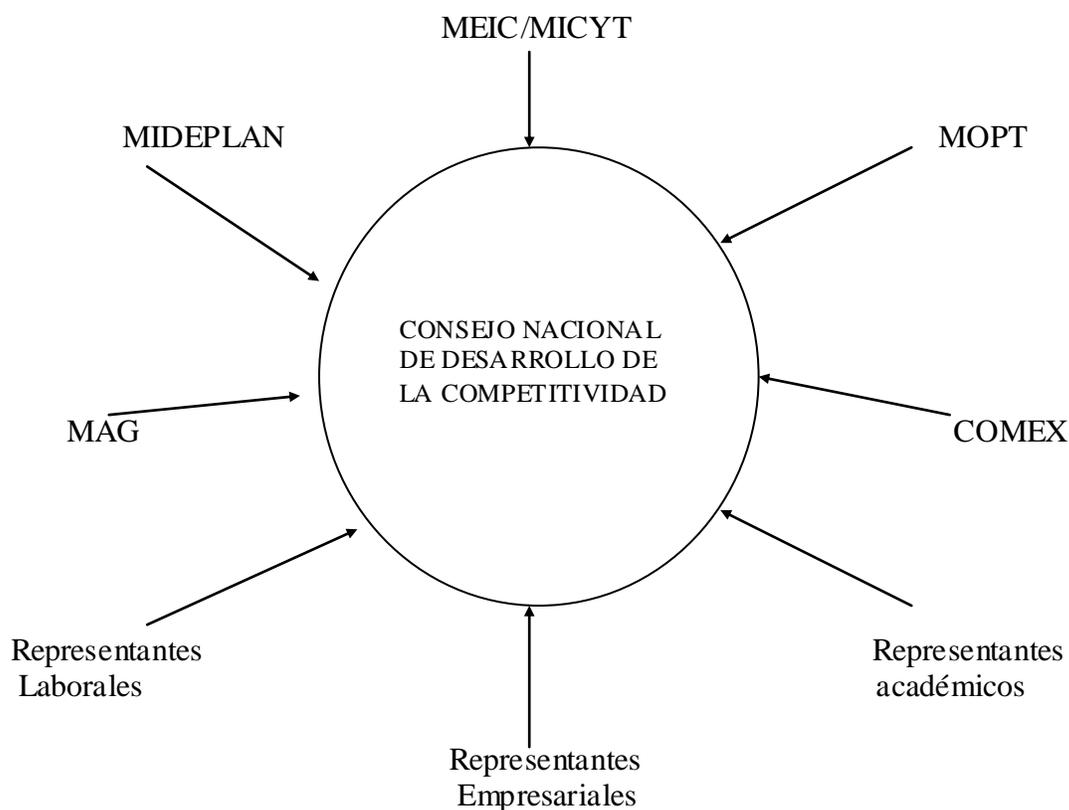


La operacionalización del esquema que se presenta en esta figura podría estar a cargo de un *Consejo Nacional de Desarrollo de la Competitividad*, el cual podría estar adscrito al Ministerio de Economía y contar con participación estatal, empresarial, laboral y del sector académico. Este Consejo debería contar con potestades suficientes para impulsar acuerdos concertados en materia de planes y visiones prospectivas, conformación del sistema nacional de innovación, impulso de parques industriales para la pequeña empresa, estudios sobre sectores estratégicos a promover, apoyo a la conformación de *clusters*, desarrollo del

<sup>46</sup> La discusión reciente al interior de la Asamblea Legislativa y la Cámara de Industrias sobre la posibilidad de impulsar una "ley PyMEs" es compatible con esta propuesta.

régimen de incentivos para la pequeña y mediana empresa, etc. Obviamente, debería también contar con un fondo de recursos financieros para el financiamiento de sus actividades. Este fondo podría constituirse a partir del destino específico de un porcentaje del impuesto sobre la renta que deben pagar las empresas y que se destinaría a tales propósitos.

**Figura 8**  
**Conformación del Consejo Nacional de Desarrollo de la Competitividad**



En efecto, y para profundizar el punto anterior, es importante recalcar que el país no puede seguir financiando la atracción de inversión extranjera, ni el desarrollo competitivo en general, sobre la base del sacrificio de importantes exenciones o erogaciones fiscales<sup>47</sup>. Si bien los impuestos al comercio exterior (importaciones y exportaciones) deben seguir disminuyendo paulatinamente, es importante que cualquier nuevo régimen de incentivos (como el que se propone para el desarrollo de las PyMEs) incluya el aporte fiscal de las empresas a través del pago del impuesto sobre la renta. También deberán hacerse los cambios pertinentes en materia de tributación indirecta, como la ampliación de la base del impuesto a las ventas y la racionalización del impuesto selectivo de consumo.

<sup>47</sup> Por lo demás limitada en la nueva normativa sobre subvenciones de la OMC.