

¿ Existe una política industrial explícita y coherente?.

Eduardo Alonso

Economista, Exviceministro de Comercio Exterior de Costa Rica

Si se entiende por política industrial la aplicación de un conjunto de instrumentos y medidas que fomenten la productividad, y por ende la competitividad genuina y sostenible del sector manufacturero del país, se puede concluir fácilmente que en Costa Rica no ha existido una política industrial durante la época de la sustitución de las importaciones, ni durante los últimos diez años, que puede caracterizarse como la época de los ajustes estructurales y de los incentivos a las exportaciones.

En la época de la sustitución de las importaciones la política industrial se centró, a final de cuentas, en la protección a las industrias sin promover procesos de creciente mejoría de la productividad de la economía; en la época de los ajustes estructurales no hubo política industrial del todo, sino más bien una política de fomento de las exportaciones de productos no tradiciones basándose para ello en el otorgamiento de subsidios a la exportación.

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

Si a lo anterior se suma el hecho de que los esquemas complementarios de fomento de las exportaciones han enfrentado una serie de dificultades a nivel internacional, al haber sido interpretados como subsidios según las normas internacionales de comercio, y que el costo final de esos incentivos ha sido alto, es fácil inferir que las exportaciones en el futuro no podrán sustentarse en mecanismos espurios para el fomento de su competitividad.

Por otra parte, si se analiza el avance en los programas de estabilización económica y de ajuste estructural en Costa Rica, los que han sido el núcleo central de la política económica en los últimos diez años,

vemos que han consistido efectivamente sólo en la búsqueda del establecimiento de “precios correctos” en la economía, asociados primordialmente con la desgravación arancelaria y a la devaluación de esta moneda. La eliminación de esas distorsiones es muy importante, pero es sólo el primer paso hacia la modernización y hacia la inserción exitosa en la economía mundial.

Claro está que un país puede optar por una estrategia de aprovechamiento de la existencias de mano de obra abundante y de bajo costo relativo y por esa vía lograr reorientar sus recursos hacia actividades que por ello tienen ventaja comparativa a nivel mundial. O bien reorientar los recursos productivos hacia actividades en las que por la dotación de recursos naturales les permite hacer un aprovechamiento de ellos, mediante procesos de fomento de la promoción de la inversión nacional y extranjera en esos campos e incrementar la producción y las exportaciones a los mercados mundiales.

En el caso de Costa Rica debe cuestionarse seriamente esta posibilidad, ya que el país no cuenta con niveles salariales, incluyendo las cargas sociales, competitivos, ni con los recursos naturales cuya explotación le permitiesen diferenciar sustancialmente su estructura de comercio exterior con respecto a las de otros países de la región centroamericana, del Caribe y del norte de Suramérica. Al contrario, los niveles salariales en el país no son competitivos con respecto a otros países de la región y su dotación de recursos naturales es escasa y no se diferencia sustancialmente de la de sus más inmediatos competidores.

Por lo anterior, pareciera obvio que no es suficiente con la aplicación de una política económica centrada en la ejecución de programas de estabilización y ajuste estructural ortodoxos, centrados en la consecución de “precios correctos” en la economía. Al respecto ya se están viviendo algunas de las consecuencias de esa política. Mientras la exportación de flores, plantas ornamentales y algunos otros nuevos productos agrícolas de exportación efectivamente ha contribuido a la diversificación de las exportaciones con la modificación de los precios relativos, hoy algunos de esos productos se han convertido en productos tradicionales de exportación con los mismos problemas de altos y bajos en sus precios en los mercados internacionales. Asimismo, actividades manufactureras de inversión extranjera, sobre todo en el área de los productos textiles, que se asentaron en el país atraídas por los generosos incentivos a las exportaciones, hoy en día son desmanteladas y trasladadas a otros países vecinos con costos relativos de mano de obra más bajos en momentos en que esos países han recobrado la estabilidad política y económica requeridas para procesos crecientes de inversión. También se está dando el cierre y a la venta a multinacionales extranjeras de algunas empresas manufactureras costarricenses ante la imposibilidad de competir en los mercados.

Lo anterior es agravado por el hecho de que si bien la política económica ha buscado el establecimiento de “precios correctos” en la economía, ello no se ha logrado en la tasa de interés, que se mantiene en niveles del 30% al 40% en términos nominales estrujando al sector productivo como consecuencia del alto déficit fiscal y de la política monetaria restrictiva, esta última necesaria mientras prevalezcan los altos niveles de inflación y déficit fiscal existentes.

Por otra parte, en la definición de la política económica del país no debe olvidarse el camino recorrido. El país viene de la aplicación de una *política de desarrollo industrial* que, aunque no era sostenible en el largo plazo, hizo posible una diversificación de la estructura productiva, incorporando en ella al sector industrial que contribuye todavía en una quinta parte del Producto Interno Bruto.

El problema, por lo tanto, no es si se debe o no aplicar la ventaja comparativa en el corto , pues definitivamente es lo apropiado; sino si eso es suficiente para que el aparato productivo existente esté en capacidad de preservar sostenidamente la diversidad en su estructura, para que esa producción ya diversificada pueda volcarse a los mercados internacionales y pueda ser competitiva internacionalmente, de manera que el país disponga de una estructura productiva interna y de comercio exterior igualmente diversificada en el futuro.

Por lo anterior, el proceso de estabilización y ajuste estructural involucra mucho más que “precios correctos” en al economía. Por una parte, involucra la creación de competitividad en aquellos sectores productivos cuyo desarrollo ha sido posible al amparo de la protección y que por ello no son en su mayoría competitivos internacionalmente. En este campo, ya se conocen las causas por las que esas empresas no son competitivas, y debe emprenderse la gran tarea de lograr la modernización de las empresas industriales en organización y gestión empresarial, gestión tecnológica y disponibilidad de la maquinaria y el equipo apropiados, en suma, de la productividad requerida en las empresas para poder ser competitivas internacionalmente.

Por otra parte, también son conocidas las causas adicionales de la falta de competitividad de las empresas, las que hacen evidente otras distorsiones existentes en el entorno y cuya razón de ser y cuyo efecto nocivo sobre la competitividad no es atribuible a las empresas propiamente sino al Estado. En este sentido cabe mencionar la infraestructura física en puertos, aeropuertos, energía, telecomunicaciones, los sistemas administrativos de las instituciones estatales a cuyo cargo está la operación de esos elementos, así como todo el esquema tarifario que está altamente distorsionado en Costa Rica, producto de convenciones colectivas, sindicatos, monopolios, impuestos escondidos y otros elementos distorsionantes de los precios. Además, la abundancia de leyes y reglamentos que otorgan a diferentes instituciones responsabilidades similares de control y aprobación de solicitudes de operación de las empresas ha conducido a una “tramitología” engorrosa, lenta y multiplicada por las diferentes instituciones que termina encareciendo sensiblemente los costos de producción de las empresas.

Lo anterior demuestra que con la política económica de los últimos años en Costa Rica, si bien se ha avanzado en la apertura económica y en la modificación de los precios relativos, no se ha avanzado mucho en la provisión de la asistencia requerida por las empresas para mejorar su competitividad mediante los procesos de reconversión productiva ni en la provisión de la “competitividad estructural” y de servicios de apoyo requeridos para que las empresas, a partir de esfuerzos propios de modernización, sean competitivas internacionalmente.

Al contrario, los procesos de estabilización han sido recurrentes y el ajuste estructural ha sido “a empujones y a medias”, mientras que las inversiones públicas en infraestructura han sido más bien reducidas y los procesos de reforma del estado han marchado muy lentamente. Los límites de gasto en el sector público y la falta de reformas profundas en las instituciones estatales para reducir su peso e injerencia en la actividad económica han limitado la construcción de esa “competitividad estructural” requerida. Y las nuevas modalidades no convencionales de financiamiento de obras de infraestructura sólo muy lentamente avanzan en su implementación.

Adicionalmente, el objetivo de la competitividad internacional del sector manufacturero no sólo abarca el logro de la competitividad de la estructura productiva actual y de aquella que al amparo del aprovechamiento de las ventajas comparativas pudiera desarrollarse adicionalmente, sino que deben incorporarse, además, la ciencia y tecnología en los sectores productivos y establecerse, un nexo mucho más estrecho entre los centros de investigación y las universidades con los sectores productivos, creando la capacidad de desarrollo de nuevos sectores productivos de alto valor agregado y contenido científico y tecnológico, que vengán a complementar la estructura productiva del país y logre la diferenciación de sus productos en los mercados mundiales. Ello es especialmente importante en un país como Costa Rica, en el que no se dispone de ventajas comparativas en mano de obra ni en dotación de recursos naturales.

Todo lo anterior tiene consecuencias importantes sobre la política económica y de desarrollo, en el sentido de que esas

políticas tienen que contener lineamientos que suministren los elementos necesarios de financiamiento, asesoría, capacitación e información requeridos para que las empresas obtengan alguna orientación y apoyo en cuanto a los procesos de modernización productiva que deben emprender, eliminando distorsiones

“internas” que afectan su competitividad, y significa que el cambio, además de las acciones imprescindibles de estabilización y ajuste estructural, debe contemplar acciones para el mejoramiento de la competitividad estructural y de ello debe realizarse paralelamente de manera que la estabilización económica sea complementada con los elementos de competitividad internacional requeridos por las empresas.

Es en ese sentido, y por las características actuales de globalización en el entorno económico mundial que la política industrial adquiere una dimensión diferente y debe ser definida considerando:

- Que las reglas del juego para el comercio internacional apunten a la eliminación de subsidios y al tratamiento preferencial para los países en desarrollo y al paso de la integración superficial¹ a la integración profunda²

¹ La integración superficial consiste en una liberación comercial tendiente a conciliar instrumentos y problemas que se presentaran en la frontera y en garantizar trato nacional, tolerando diferentes prácticas nacionales con efectos en la competitividad y en el comercio internacional.

² La integración profunda consiste en que las negociaciones comerciales internacionales ya no sólo abarcan los productos y su tratamiento arancelario, sino que se centran además en las políticas, buscando una armonización económica

- Que las fuentes de la ventaja competitiva, tales como los recursos humanos calificados, los servicios de apoyo, la infraestructura física especializada o una base científico-tecnológica son los más importantes factores de la producción.
- Que el conjunto de factores con los que cuenta una nación en un momento particular es menos importante que la velocidad con los que los crea, los mejora y los utiliza en industrias particulares.³
- Que la definición de la política industrial debe ser definida conjuntamente entre el sector público y el sector privado y que debe ser el resultado del consenso nacional sobre la estrategia de desarrollo a seguir por el país en las próximas décadas, definiendo a la vez muy claramente cuál ha de ser el rol que cada uno de los sectores ha de desempeñar.⁴

estructural, en la que se evalúan las políticas y las diferencias institucionales como fuentes de “distorsión” (ventajas y desventajas competitivas) que pueden tener efectos sobre la competitividad y por lo que se aduce deben estar al escrutinio internacional. Véase al respecto Lawrence, R., *Perspectivas del sistema de comercio internacional e implicaciones para los países en desarrollo*. En *Pensamiento Iberoamericano*, núm.20-21, Abril 1992, y Agosin, M. y Tussie, D., *Nuevos dilemas en la política comercial para el desarrollo*. En: *Revista de comercio exterior*. México, Octubre 1993.

³ Porter, M. *Competitive Analysis of Nations*, New York, 1990.

⁴ Al respecto cabe señalar que durante la época de la sustitución de las importaciones hubo consenso nacional sobre la política industrial a seguir, ese consenso fue luego seguido por enfrentamientos lógicos en la época de los ajustes estructurales en virtud de la reducción de la protección al sector, dando paso a que

Para ello es necesario realizar acciones tendientes a la eliminación de las distorsiones que afectan la estructura de costos de los sectores y subsectores productivos, el fortalecimiento de las fuentes de la ventaja competitiva y a la provisión de los elementos requeridos para que las empresas puedan desarrollar acciones para mejorar la productividad y competitividad de sus procesos productivos, incluyendo su ampliación a otras áreas.

En concordancia con la convicción de que el proceso de apertura externa y de estabilización y ajuste macroeconómico no puede ni debe ser concebido como un fin en sí mismo, sino que debe ser complementado con acciones para fomentar el crecimiento de la producción interna y de las exportaciones, la política de desarrollo industrial y productivo debe tener el siguiente objetivo:

“ Incrementar la producción destinada al mercado local e internacional y promover una estructura productiva y de comercio exterior de bienes y servicios con mayor valor agregado y contenido tecnológico, basada en la evolución de la

últimamente la definición de una política industrial se encuentre en un “impasse” agravado por cuellos de botella en la competitividad de los sectores productivos que se han vuelto insalvables, dado que no es posible ya incrementar las exportaciones aún con incentivos si no se dispone de elementos genuinos de fomento de la productividad de la economía general, y del sector industrial del país en particular. Ello hace hoy en día necesario buscar el consenso y la definición de una estrategia de desarrollo definiendo el rol de los sectores público y privado en la implementación de la misma

demanda de los mercados internacionales y en niveles crecientes de la productividad del aparato productivo nacional.”

Con ello se persigue plantear el concepto del fomento de la producción basada en incrementos de la productividad como política industrial, adquiriendo prioridad nacional en respuesta a los programas de estabilización y ajuste así

como a la globalización. En este sentido se sugiere que la política industrial sea idéntica a la política de desarrollo productivo y contemple todas las acciones requeridas para el fomento de la competitividad genuina de la producción dentro de un concepto sistémico, que promueva el entrelazamiento de los distintos sectores de la economía en un esfuerzo comprensivo de integración de la economía a las corrientes internacionales del comercio. ①