



**TOGETHER**  
*for a sustainable future*

## OCCASION

This publication has been made available to the public on the occasion of the 50<sup>th</sup> anniversary of the United Nations Industrial Development Organisation.



**TOGETHER**  
*for a sustainable future*

## DISCLAIMER

This document has been produced without formal United Nations editing. The designations employed and the presentation of the material in this document do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of the Secretariat of the United Nations Industrial Development Organization (UNIDO) concerning the legal status of any country, territory, city or area or of its authorities, or concerning the delimitation of its frontiers or boundaries, or its economic system or degree of development. Designations such as “developed”, “industrialized” and “developing” are intended for statistical convenience and do not necessarily express a judgment about the stage reached by a particular country or area in the development process. Mention of firm names or commercial products does not constitute an endorsement by UNIDO.

## FAIR USE POLICY

Any part of this publication may be quoted and referenced for educational and research purposes without additional permission from UNIDO. However, those who make use of quoting and referencing this publication are requested to follow the Fair Use Policy of giving due credit to UNIDO.

## CONTACT

Please contact [publications@unido.org](mailto:publications@unido.org) for further information concerning UNIDO publications.

For more information about UNIDO, please visit us at [www.unido.org](http://www.unido.org)

19139-S

Distr. LIMITADA

PPD.200

9 de mayo de 1991

ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS  
PARA EL DESARROLLO INDUSTRIAL

ESPAÑOL  
Original: INGLES

---

RECONVERSION INDUSTRIAL EN COSTA RICA

V.91-24455

0190v

Informe preparado por la Subdivisión de Estudios Regionales y de Países,  
División de Políticas y Perspectivas Industriales.

Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, de parte de la Secretaría de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), juicio alguno sobre la condición jurídica de ninguno de los países, territorios, ciudades o zonas citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites. Las opiniones expresadas en este documento no reflejan necesariamente las de la Secretaría de la ONUDI.

La mención de empresas y de productos comerciales no implica que la ONUDI los respalde.

El presente documento es traducción de un texto que no ha pasado por los servicios de edición de la Secretaría de la ONUDI.

## PREFACIO

En vista de las condiciones económicas nacionales e internacionales reinantes a principios del decenio de 1980, Costa Rica inició una trayectoria de modernización industrial mediante la desinversión en el sector público y la puesta en marcha de un programa de reconversión industrial en 1989. En abril de 1990, el Gobierno de Costa Rica organizó, juntamente con la industria privada y la ONUDI, la Reunión de Alto Nivel sobre Reconversión Industrial con objeto de exponer y examinar las tendencias nacionales e internacionales en materia de política industrial y en determinados subsectores de la industria, hacer una evaluación de los progresos conseguidos y formular recomendaciones para la continuidad de la modernización del sector industrial. El presente informe se propone reducir el gran cúmulo y variedad de estudios, exposiciones y debates realizados en el contexto de la Reunión a un documento sintético y manejable que resuma las principales cuestiones y recomendaciones presentados a consideración en lo que respecta a la reconversión industrial de Costa Rica y las necesidades de asistencia técnica que implica.

Se agradece expresamente la colaboración de todas las personas, bien se trate de representantes de sucesivas Administraciones de Costa Rica, del sector privado y de las instituciones científicas y tecnológicas costarricenses, o del personal costeado por la ONUDI, que han contribuido a los trabajos de encuesta para la Reunión y a los resultados de la misma.

ABREVIATURAS

AID	Agencia para el Desarrollo Internacional
BCCR	Banco Central de Costa Rica
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAT	Certificado de Abono Tributario
CCPI	Consejo de Concertación de Política Industrial
CCRI	Comisión Consultiva de Reconversión Industrial
CCSS	Caja Costarricense del Seguro Social
CEGESTI	Centro de Gestión Tecnológica e Informática Industrial
CENPRO	Centro Nacional de Promoción a las Exportaciones e Inversiones
CES	Comité Empresarial Subsectorial
CIIU	Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las actividades económicas
CINDE	Coalición de Iniciativas para el Desarrollo
CITA	Centro de Investigaciones de Tecnología de Alimentos
CODESA	Corporación de Desarrollo Costarricense
CPI	Corporación Privada de Inversiones
ID	Investigación y Desarrollo
IED	Inversión externa directa
INI	Instituto Nacional de Industria
MCCA	Mercado Común Centroamericano
MEIC	Ministerio de Economía, Industria y Comercio
MICIT	Ministerio de Ciencia y Tecnología
NGT	Núcleo de Gestión Tecnológica

**ONU**DI            **Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial**

**PNUD**            **Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo**

**SIE**              **Servicios Industriales Especiales**

INDICE

<u>Capítulo</u>	<u>Página</u>
Prefacio .....	iii
Abreviaturas .....	vi
I. INTRODUCCION .....	1
II. TENDENCIAS, POLITICAS Y EXPERIENCIAS INTERNACIONALES EN MATERIA DE RECONVERSION INDUSTRIAL Y COMPETITIVIDAD .....	3
1. Cuadro panorámico .....	3
2. Reconversión industrial en España .....	8
III. RECONVERSION INDUSTRIAL EN COSTA RICA .....	11
IV. EXPERIENCIA Y ESTRATEGIAS DE RECONVERSION INDUSTRIAL EN DETERMINADOS SUBSECTORES .....	16
1. Subsector del calzado de cuero .....	16
2. Subsector metalmecánico .....	19
3. Subsector de textiles .....	22
4. Subsector de productos farmacéuticos .....	24
5. Subsector de frutas y legumbres procesadas .....	26
V. ASPECTOS DE IMPORTANCIA CRITICA PARA LA RECONVERSION INDUSTRIAL .....	28
1. Gestión tecnológica .....	28
2. Financiamiento de la reconversión industrial .....	30
3. Cooperación técnica de la ONUDI para la reconversión industrial .....	32
VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....	34
A. Conclusiones .....	34
B. Recomendaciones relativas a la asistencia técnica futura .....	38
ANEXO I Programa de la Reunión .....	39
ANEXO II Lista de documentos presentados en la Reunión .....	42

## I. INTRODUCCION

Después de la crisis de comienzos del decenio de 1980, la política económica de Costa Rica ha sido sobre todo una combinación de medidas de estabilización con otras de ajuste para promover la transformación de los sectores productivos y la reconversión del sector público. El país adoptó una nueva estrategia de desarrollo basada en la promoción de las exportaciones, la cual a su vez ha significado el diseño de una nueva política industrial.

Entre los principales elementos de esa política industrial se encuentran: i) un nuevo marco macroeconómico que incluye el reordenamiento de los precios relativos de la economía; ii) la liberalización comercial mediante la desgravación arancelaria gradual; iii) nuevos sistemas de incentivos para las actividades de inversión y de exportación; y iv) un programa comprensivo de reconversión industrial, elementos encaminados todos ellos a conseguir una mayor competitividad.

Si bien la crisis de comienzos del decenio de 1980 forzó el predominio de las estrategias de ajuste macroeconómico en la política industrial, la estabilización resultante permitió volver a pensar en cuestiones de estrategia a nivel sectorial. Gracias a un proceso de concertación, las autoridades económicas costarricenses y el sector privado reconocieron que, aunque el ajuste de los precios relativos se había efectuado en la dirección correcta y era una condición necesaria para la reconversión de los sectores productivos, una política industrial que facilite el proceso de ajuste estructural ha de ir más allá que el mero logro de precios correctos. Como parte de este enfoque, en 1989 se puso en marcha el Programa Nacional de Reconversión Industrial que, juntamente con el nuevo marco macroeconómico, el sistema de incentivos a las exportaciones y los mecanismos de negociación comercial, las políticas en materia de ciencia y tecnología, entre otros elementos, constituye una nueva etapa en la política industrial de Costa Rica para el decenio de 1990.

La participación de la ONUDI en este programa comenzó, a petición del Gobierno de Costa Rica, con un proyecto de asistencia técnica cuyo objeto era asesorar sobre el desarrollo de instrumentos operativos para la reconversión industrial, a fines de 1989. Seguidamente se tomó la iniciativa conjunta de organizar la Primera Reunión de Alto Nivel sobre Reconversión Industrial en Costa Rica, del 4 al 6 de abril de 1990, a fin de analizar y evaluar el Programa Nacional.

Los principales objetivos de la Reunión fueron:

- Exponer ante representantes de la Administración, el sector privado, las instituciones de investigación y desarrollo y las organizaciones internacionales, la experiencia de Costa Rica y de carácter internacional en reconversión industrial;
- Exponer y discutir los resultados de los estudios de competitividad realizados para determinados subsectores (calzado de cuero, industria metalmecánica, textiles, productos farmacéuticos y frutas y legumbres procesadas) en el marco de la Reunión;

- Consolidar los progresos logrados hasta la fecha y garantizar la continuidad del Programa de Reconversión Industrial presentando una visión global de la experiencia internacional y de la estructura y fase de avance del Programa Nacional desde una perspectiva institucional, de la política a seguir y subsectorial, salvando así la transición entre las Administraciones saliente y entrante;
- Formular recomendaciones para la eficaz ejecución del Programa de Reconversión Industrial en Costa Rica y promover el establecimiento de un programa de cooperación técnica de mediano o largo plazo en materia de reconversión industrial entre el Gobierno de Costa Rica, PNUD y la ONUDI.

La Reunión fue organizada conjuntamente por el Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC), la Corporación de Desarrollo Costarricense (CODESA), el organismo oficial encargado del programa de reconversión industrial, y la Cámara de Industrias bajo la orientación del Primer Vicepresidente de la República. Tuvo una duración de tres días, el primero de los cuales se dedicó a los discursos de apertura y a la exposición de las políticas, tendencias y experiencias internacionales y nacionales en materia de reconversión industrial. En el segundo día se organizaron grupos específicos de trabajo a nivel subsectorial y se celebró una sesión plenaria simultánea sobre el financiamiento de la reconversión industrial, a la que siguió la presentación de las conclusiones de los grupos de trabajo subsectoriales y la firma de la Carta de Entendimiento entre el Gobierno de Costa Rica y la ONUDI. El tercer día se centró en los aspectos tecnológicos y la preparación de un proyecto de cooperación técnica de la ONUDI, tras lo que se procedió a la clausura de la Reunión (véase el anexo 1: Programa de la Reunión).

Las actividades de los grupos de trabajo subsectoriales comenzaron antes de la Reunión con la realización de una evaluación de la competitividad de cada subsector por parte de equipos de expertos nacionales, complementados por un experto internacional enviado en el mes de marzo para examinar la situación del país con referencia al contexto internacional. Los resultados de esta labor se exponen en una serie de informes preparados por CODESA y la ONUDI, utilizados como base de los debates en la Reunión (véase el anexo 2: Lista de documentos presentados en la Reunión).

El presente informe ofrece una reseña de las exposiciones técnicas efectuadas en la Reunión y un resumen de las principales conclusiones y recomendaciones resultantes de los debates habidos a nivel plenario y subsectorial sobre la competitividad de los subsectores industriales considerados y la ejecución y consolidación efectivas del Programa Nacional de Reconversión Industrial. El capítulo II expone la experiencia internacional en materia de reconversión industrial y competitividad, y el capítulo III trata de la experiencia de Costa Rica. El capítulo IV pasa revista a los análisis subsectoriales y a las recomendaciones mientras que el capítulo V trata de elementos de importancia fundamental para todos los subsectores, tales como la tecnología y los aspectos financieros; sigue un capítulo final que pone de relieve las principales conclusiones y recomendaciones de la Reunión. Los dos anexos contienen el programa de la Reunión y la lista de documentos presentados en la misma.

## II. TENDENCIAS, POLITICAS Y EXPERIENCIAS INTERNACIONALES EN MATERIA DE RECONVERSION INDUSTRIAL Y COMPETITIVIDAD

### 1. Cuadro panorámico

Muchos de los problemas y fenómenos existentes en el proceso de desarrollo industrial internacional no son nuevos y se estudian con considerable atención desde hace tiempo. No obstante, en un sistema internacional cada vez más complejo y rápidamente cambiante es esencial reexaminar el proceso de reconversión internacional y evaluar continuamente las nuevas dimensiones, características y determinantes a fin de aplicar las medidas necesarias para mantener o conseguir la competitividad a nivel nacional e internacional. Los temas concretos que requieren esta atención son en especial el financiamiento, la tecnología, los mercados y las políticas de reconversión industrial.

Financiamiento de la industria: En los países desarrollados lo característico es la tendencia a crecientes economías de escala y de alcance de la producción industrial, lo que conlleva una mayor intensidad tecnológica y ciclos productivos más cortos, lo cual se traduce en una mayor inversión. Por otra parte, la magnitud de la deuda externa de buen número de países en desarrollo constituye un gran obstáculo para el financiamiento de sus programas de reconversión industrial. El dinero barato en el decenio de 1970 originó la expansión de la capacidad industrial de una serie de países en desarrollo, pero ello no les dio la experiencia suficiente para ajustar dicha capacidad a los nuevos retos que surgieran.

En cuanto a la inversión externa directa (IED), recientes estudios de la ONUDI indican que, si bien la IED total ha aumentado rápidamente en los últimos años, la proporción correspondiente a los países en desarrollo ha disminuido bruscamente y dicha inversión se concentra sobre todo en relativamente pocos países, preferentemente de la región de Asia. La IED se canaliza cada vez más hacia las actividades de los sectores industrial y de servicios de tecnología más avanzada. Al mismo tiempo se manifiesta una tendencia hacia la reducción de escala de las actividades industriales y la aparición de empresas pequeñas y medianas como segmento innovativo sumamente dinámico de la economía industrial. Ha disminuido la importancia del diferencial de costo de la mano de obra en los distintos países como incentivo clave para la inversión. Cabe suponer que, en la medida en que los futuros flujos de IED se basen en tecnologías más avanzadas y nuevos enfoques organizativos, vendrán fundamentalmente determinados por: i) la existencia de altos grados de calificación profesional en determinados campos de la producción, el diseño o la gestión empresarial; ii) la existencia de toda una variedad de empresas auxiliares que ofrezcan componentes, servicios y apoyo técnico de diversas clases; iii) la existencia de una buena infraestructura eléctrica, de transportes y, sobre todo, de telecomunicaciones. Además los flujos de IED son sumamente sensibles a las condiciones y las políticas económicas de los países receptores, por lo que la ausencia o la eliminación de debilidades económicas estructurales es también un importante factor determinante de esos flujos.

Tecnología: La capacidad de un país para realizar innovaciones tecnológicas es fundamental para el adelanto del mismo y la futura competitividad de su industria. Un indicador de esta capacidad es el nivel del gasto en actividades de investigación y desarrollo (ID), que oscila entre

aproximadamente 2,8% del producto interior bruto en los países adelantados tales como los Estados Unidos de América, Japón, el Reino Unido y Suecia y, por lo común, bastante menos del 1% en la mayoría de los países en desarrollo (Brasil, 0,7%; México, 0,6%; Tailandia, 0,3%). Aparte de la magnitud relativa y absoluta de las actividades de ID, tienen importancia crítica la utilización correcta de los recursos desde el punto de vista de la selectividad y la administración de los programas de ID, y las conexiones directas con las actividades de fabricación. Por tanto, especialmente en el caso de los países en desarrollo con recursos de ID relativamente escasos, es de importancia capital una interacción eficiente entre las entidades científicas, las encargadas de la fabricación y las encargadas de la toma de decisiones. El desarrollo tecnológico no es sólo un asunto que concierne a los investigadores y tecnólogos, sino que constituye un elemento esencial de la política industrial y la reconversión. La inversión en ID es arriesgada, su plazo de maduración es prolongado y requiere meticulosa atención como las demás inversiones. Además, es menester una atenta observación de las novedades tecnológicas internacionales para poder determinar y evaluar las perspectivas y retos que planteen a los países en desarrollo.

La complejidad de la tecnología industrial va en aumento y son enormes las repercusiones de los adelantos científicos y tecnológicos en los subsectores industriales tales como los de telecomunicaciones, máquinas herramientas, biotecnología y nuevos materiales por las necesidades que entrañan desde el punto de vista de la información, la calificación del personal, la organización y la política a seguir. Las estrategias y políticas en el sector industrial no deben dirigirse meramente a eliminar las barreras tecnológicas existentes. En efecto, los responsables de las decisiones se enfrentan con un "blanco móvil" en el sentido de que la innovación tecnológica es algo que tiene lugar continuamente y de que surgen nuevas barreras sin cesar. Por consiguiente, el objetivo principal debe ser promover la capacidad nacional de innovación tecnológica y difusión de la tecnología.

Las nuevas tecnologías no restablecen automáticamente la superioridad industrial global de los países desarrollados ni ofrecen a los países en desarrollo la oportunidad general de alcanzar de un salto una era de alta tecnología. La innovación tecnológica no brinda soluciones fijas para el desarrollo industrial de ningún país. Genera herramientas, que pueden ser muy eficaces, para incrementar la productividad y aumentar el bienestar humano. Si el potencial que encierran los adelantos tecnológicos se plasma en un desarrollo industrial fructífero, es asunto que depende en gran parte de la organización económica y social. Las cuestiones políticas son, pues, de importancia capital.

**Mercados:** Las recientes tendencias mundiales del comercio de artículos industriales muestran que la estructura del comercio internacional refleja cada vez menos los costos de producción de empresas que operan en el anonimato del mercado. Si bien la competencia en los mercados internacionales es cada vez más implacable, se están erosionando muchos supuestos anteriores acerca de su naturaleza. El comercio en una serie de subsectores tales como los de la siderurgia, el automóvil, la electrónica, las máquinas herramientas y textiles y prendas de vestir se ve afectado en gran parte por las medidas de protección arancelarias y no arancelarias, las moderaciones voluntarias de las exportaciones, las reglamentaciones contra la competencia desleal y las medidas de inversión relacionadas con el comercio. En la actualidad, del 10 al 25% del comercio mundial se realiza con sujeción a acuerdos sobre

operaciones de contrapartida. Se estima que el comercio intraempresarial, es decir, entre partes de una misma sociedad, representa el 30%, aproximadamente, del comercio mundial. El comercio internacional puede, pues, considerarse en gran parte como un "comercio dirigido" cuyos determinantes son, en grado considerable, parámetros distintos de los factores puramente económicos o de costos.

Otro aspecto de la competencia internacional es que esta ha pasado, en muchos grupos de productos industriales, de basarse en los precios a basarse en otras consideraciones. La competencia en base a la calidad incluyendo servicios incorporados en el producto exige que las compañías puedan producir una mayor variedad de modelos adaptados a las necesidades de los clientes mediante la asimilación de nuevas tecnologías y sistemas flexibles de fabricación, conquistando así segmentos específicos de mercado gracias a una perfecta diversificación de los productos. A esta tendencia se ha sumado un crecimiento paralelo de la inversión industrial "no material" (no física) en campos tales como ID, estudios de mercado, diseño, ensayos, labor de ingeniería, capacitación, servicios postventa, sistemas de información de mercados y otras actividades informativas. Se está extendiendo la estrategia seguida por grandes compañías industriales, consistente en conseguir el acceso a mercados extranjeros invirtiendo en la expansión o adquisición de sistemas de producción y distribución en un nuevo mercado. La aparición de bloques comerciales regionales como la CEE en Europa, el formado por los Estados Unidos de América, Canadá y México y el de la cuenca del Pacífico puede acentuar aún más esta evolución.

A causa de las tendencias esbozadas más arriba y de los efectos de las políticas y medidas de intervención de los gobiernos, es cada vez mayor el número de las llamadas ventajas competitivas "naturales" que parecen estar perdiendo validez. Aumentan gradualmente las ventajas que se crean o que se agencian merced a incentivos de largo alcance a la inversión, la promoción de las exportaciones y los sistemas de créditos, que son parte del arsenal de medidas aplicadas por los gobiernos para apoyar (o distorsionar) la lucha por la competitividad. De este modo, pese a la campaña internacional de supresión de reglamentaciones y a los esfuerzos del GATT, predominan en los mercados internacionales grandes trabas y distorsiones. Es necesario tenerlas debidamente en cuenta al definir las estrategias de las empresas y las políticas industriales nacionales de los países en desarrollo.

Políticas de reconversión industrial: En su empeño por mantener o conseguir la competitividad internacional, tanto los países desarrollados como los países en desarrollo siguen muy variados programas y políticas de modernización y reconversión del sector industrial. Además de aplicar políticas macroeconómicas y políticas financieras generales, recurren a una gran variedad de medidas específicas para impulsar el crecimiento de la competitividad de la industria y la potencia de desarrollo de la economía nacional. El concepto de potencia de desarrollo o de competitividad de una economía puede definirse como la capacidad de los sectores productivos de un país para desarrollarse dinámicamente y garantizar la competitividad en el porvenir permitiendo así el aumento futuro de los salarios reales y del nivel de la economía en su totalidad.

Es importante distinguir entre la noción de aumento a largo plazo del bienestar y la de competitividad parcial a corto plazo, que se pudiera lograr simplemente bajando los salarios y devaluando la moneda, pues la primera es una noción mucho más amplia que encierra el siguiente conjunto de parámetros:

Primero, supone la capacidad de un país para ajustar oportuna y efectivamente su producción y estructura comercial globales a las presiones de la reconversión internacional y ser así capaz de mantener su equilibrio exterior. Esto presupone, entre otras cosas, un marco político nacional que permita y estimule la supresión de actividades no viables de producción y el comienzo de nuevas líneas productivas con potencial de crecimiento. Así pues, este marco requiere políticas dirigidas a facilitar el nacimiento y la extinción de las empresas y medidas de apoyo para reducir al mínimo los costos de los ajustes correspondientes, así como medidas para incentivar y promover la modernización de las fábricas.

Segundo, para mantener la competitividad, una economía nacional ha de velar porque sus empresas sean capaces de participar plenamente en la globalización de la producción y beneficiarse de ella, aportando así directa e indirectamente recursos y dinámica de crecimiento a la economía nacional.

Tercero, un país tiene que velar porque su economía nacional sea un polo de atracción de recursos financieros y tecnológicos extranjeros.

Cuarto, un país ha de ser capaz de cuidarse de las tensiones sociales y evitar las grandes perturbaciones que puede originar la reconversión industrial. Con este fin hay que acrecentar la sensibilidad social y la concertación y deben atenderse por anticipado cuestiones tales como la aparición del desempleo estructural, el readiestramiento consiguiente de los trabajadores afectados y la movilidad de los recursos.

Son muy variadas las políticas y medidas de "ajuste positivo" para acrecentar la potencia competitiva que, sobre ese telón de fondo, aplican los países que emprenden programas de reconversión industrial. Un primer conjunto de medidas se encamina a la promoción del adelanto tecnológico en la industria mediante la difusión de procesos avanzados de producción y el apoyo a las actividades nacionales de ID, como se indica más arriba. Un segundo conjunto de medidas es el formado por las disposiciones de tipo industrial y financiero para impulsar el desarrollo de un sistema de producción industrial formado por una red de empresas grandes y pequeñas. Tal sistema presupone la existencia de un número suficiente de compañías de la dimensión mínima necesaria para realizar economías de alcance en las actividades de investigación y desarrollo, redes de comercialización y aprovisionamiento y operaciones de financiamiento, que les permitan lograr y mantener una posición dominante en el subsector de que se trate. Estas compañías actuarían como motores del crecimiento de la economía con su capacidad para estimular la creación de pequeñas empresas así como para adquirirlas y desarrollarlas. Un sector industrial dinámico con empresas pequeñas y medianas es, en efecto, un elemento importante de una economía competitiva. Puede ser innovativo en aspectos como el descubrimiento de huecos en la producción y en el mercado y el desarrollo de procesos, y servir como núcleo para futuras industrias expansivas. Un sistema nacional de competitividad presupone la conexión e interacción efectivas entre las empresas de diversos tipos por los siguientes medios: subcontratación de productos, subsuministro de piezas, componentes y servicios, y cooperación de pequeñas empresas. En muchos países desarrollados se considera que semejantes redes de producción son la clave de la competitividad industrial.

Un tercer conjunto de medidas es el referente a la promoción de recursos humanos, la cual comprende no sólo la calificación profesional en las actividades concretas de fabricación, sino sobre todo en las de gestión empresarial, financiamiento y diseño, tanto dentro de las compañías como fuera de ellas, en las diferentes funciones de prestación de servicios y administrativas que constituyen el medio ambiente institucional de las empresas industriales. A fin de responder a esta necesidad de constante formación y mejora de personal calificado, la mayoría de los países adelantados realizan hoy día grandes esfuerzos para establecer sistemas flexibles de capacitación y readiestramiento orientados a la demanda. De tales actividades se encargan las propias empresas o institutos especiales de capacitación, algunos de los cuales operan según criterios comerciales vendiendo sus servicios a las empresas y las autoridades públicas del mercado laboral. Un sistema de capacitación eficiente, orientado al futuro, es un elemento esencial de todo programa de reconversión industrial, pues puede reducir en gran medida los costos sociales y permitir acelerar el ritmo de esa reconversión. Por esta razón puede ser, en realidad, un importante factor de protección social para los trabajadores amenazados de las industrias en declive.

El cuarto elemento fundamental de los programas de reconversión industrial es la concesión de facilidades financieras especiales para impulsar la rehabilitación de las instalaciones y el equipo anticuados y, sobre todo, la iniciativa empresarial y las nuevas inversiones. El financiamiento de la reconversión industrial es un elemento clave en el proceso de modernización de las capacidades existentes y de creación de otras nuevas, a la par que un riguroso factor restrictivo para muchos países, en especial los países en desarrollo con grandes deudas. Es importante canalizar el financiamiento de un ajuste estructural a través de un sector bancario debidamente equipado, en lugar de hacer pagos directos por medio de organismos oficiales corrientes. Hay que prestar gran atención a la capacidad del sector bancario para realizar la evaluación de proyectos y otras funciones realizadas con la inversión, en particular la valoración de los activos existentes y la previsión de las inversiones "no materiales". La reconversión industrial entraña, pues, a menudo la modernización del sector bancario y el descuido de este aspecto esencial de la asignación de recursos puede causar la perpetuación de deficiencias estructurales.

En conclusión, la potencia de desarrollo nacional presupone que el país esté organizado de forma que pueda aprovechar su capacidad de innovación tecnológica y sus recursos humanos calificados, y que cuente con mecanismos administrativos y un clima político propicios para la iniciativa empresarial y la innovación; que la información y las comunicaciones se utilicen para captar las oportunidades de negocio internacional que surjan; y que se procure el establecimiento de una estructura industrial integrada y dinámica para permitir una interacción efectiva entre las empresas especializadas. Es necesaria la estrecha cooperación y la concertación entre las autoridades, la industria, las instituciones docentes, los sindicatos y el sector bancario. Es menester prestar gran atención a la enseñanza para proporcionar a la industria y su desarrollo tecnológico una sólida base de personal calificado. Todos los agentes en el ámbito económico han de ver y aceptar la reconversión industrial como un proceso en el que las actividades industriales y las empresas que no sean competitivas tienen que ser "rehabilitadas" o cerradas para liberar recursos siempre escasos y promover el desarrollo de otras actividades más competitivas.

## 2. Reconversión industrial en España

Desde los años setenta, el dinamismo y la creciente interdependencia de la economía internacional han tenido que adaptarse permanentemente a fenómenos exógenos y endógenos para mantener la competitividad. La crisis petrolera de 1973 puede considerarse como un punto crucial, pues la mayoría de los países industrializados tuvieron que reestructurar sus sectores industriales que dependían en gran medida del petróleo.

Ante esta situación, a los gobiernos de dichos países sólo les cabían dos posibilidades. O bien una política de ajuste salvaje basada en la supervivencia de los más fuertes con las consecuencias políticas y sociales que esto conlleva, o una política de intervención para salvar aquellas partes del tejido industrial que, sometidas a los necesarios ajustes, podían ser competitivas. La norma ha sido este último enfoque, con las variaciones peculiares de cada país. La reconversión industrial en los Estados Unidos de América se ha caracterizado por un escaso intervencionismo, mientras que en el Japón la tónica ha sido una estrecha colaboración entre los sectores público y privado, las instituciones financieras y los sindicatos. La experiencia en Europa ha sido distinta, pues en Italia, Francia y España la fuerza impulsora fue la reconversión del sector público, a diferencia de lo sucedido en Gran Bretaña, Alemania y los Países Bajos, donde el sector privado actuó más decididamente para que se produjera la intervención pública.

No existen recetas universales mágicas para llevar adelante los programas de reconversión. La clave del éxito es la adaptación a las peculiaridades y las necesidades de cada país. Sin embargo, las siguientes premisas básicas son comunes a todos los países y situaciones:

1. que todos los participantes comprendan la necesidad de aplicar medidas claras y enérgicas de política económica y de política social conexas;
2. de no haber consenso, es el poder político el que ha de tomar las decisiones;
3. la toma de decisiones debe ir respaldada por planes coherentes y rigurosos y mecanismos políticos que aseguren la credibilidad interna y externa;
4. los planes de reconversión industrial deben formularse dentro de una normativa clara y específica que permita el desarrollo de los mismos y a la vez limite en el tiempo su aplicación;
5. se deben prever los mecanismos legales y financieros, así como los requeridos para la puesta en marcha, desarrollo, seguimiento y evaluación de los mismos.

La situación en España al comienzo de la reconversión industrial en Europa se caracterizaba por una serie de deficiencias estructurales que incluían, por una parte, excesiva burocracia, proteccionismo arancelario, rígidas relaciones laborales, escasa presión fiscal sobre las empresas y escasez de empresarios con sentido de la innovación y el riesgo y, por otra, elevada dependencia tecnológica exterior unida a escasa capacidad de ID y

débil estructura financiera empresarial. La vulnerabilidad de la economía resultaba acentuada por los problemas políticos debidos a la transición de la dictadura a la democracia. La política industrial era de carácter defensivo y la ayuda a las empresas trataba fundamentalmente de evitar la quiebra de éstas y el consiguiente desempleo. Recurriendo a la nacionalización de grandes empresas privadas, que de otra forma no habrían sobrevivido, el sector público tuvo un eficaz papel de amortiguador de la crisis social, admitiendo grandes pérdidas financieras. En efecto, en 1983, el 40% de las pérdidas totales del INI, principal grupo público, que ascendieron a unos 2 mil millones de dólares EE.UU., se debió a dichas empresas.

El proceso de reconversión industrial en España estuvo íntimamente ligado al saneamiento del sector público empresarial con el objetivo de constituir grupos de empresas rentables en el contexto más abierto de la economía europea. Para ello se llevó a cabo un proceso de racionalización empresarial, reducción de capacidad, cierre de empresas no viables y privatización de otras cuya administración pública no tenía ya sentido, a fin de incrementar la competitividad general. El éxito del proceso lo demuestra el hecho de que en el sector público se ha pasado de pérdidas por valor de 2 mil millones de dólares EE.UU., en 1984, a beneficios de mil millones de dólares, en 1989. Ahora bien, aquí no se tiene en cuenta el costo de las diversas medidas sociales aplicadas, esbozadas más adelante.

La labor de reconversión industrial no comenzó plenamente sino después de 1982 y afectó en diferentes períodos a los siguientes subsectores: siderurgia, construcción naval, electrodomésticos, textil, forja por estampación, calzado, bienes de equipo eléctrico e industrial, auxiliar del automóvil, automóvil y fertilizantes. No se podía encontrar un denominador común característico de la problemática de todos los subsectores. En el caso de la construcción naval y la siderurgia existía un exceso de capacidad internacional y la necesidad de una reconversión de alcance mundial. En otros campos en los que la contracción de la demanda no era tan aguda como en los electrodomésticos, textil y calzado, se adoptaron medidas selectivas dirigidas al incremento del valor añadido. Estas se encaminaron a promover inversiones en equipo más productivo y a la racionalización de las empresas para aumentar su competitividad basándose en la marca, la calidad y el diseño, así como en el establecimiento de mejores redes comerciales exteriores. Los demás subsectores se modernizaron teniendo presente la necesidad de generar empleo y de adecuar la gestión empresarial a los patrones internacionales para fomentar la competitividad.

Independientemente de los recursos humanos y financieros dedicados a la reconversión industrial, la clave del éxito del proceso reside en la eficacia y agilidad de los mecanismos e instrumentos de toma de decisiones, seguimiento y evaluación. En España el proceso comprendía una fase inicial para decidir los subsectores que debían someterse a reconversión, la creación de un órgano específico responsable ante la Administración, con la misión de supervisar la elaboración del plan de reconversión, en la que intervenían los sindicatos y los empresarios, tras lo que seguía la fase de desarrollo del plan. Las empresas presentaban voluntariamente sus planes industriales según una metodología preestablecida. Con objeto de complementar los recursos presupuestarios se permitió la participación privada mediante la capitalización de la deuda de las empresas por los bancos. Se aplicaron diversas medidas para paliar los efectos negativos laborales y sociales,

especialmente en el plano regional y local. Tales medidas incluyeron diferentes subsidios, planes de jubilación anticipada y fondos de promoción del empleo para el readiestramiento del personal afectado y la aportación de incentivos a las empresas que recolocaban y readiestraban a los trabajadores. Estas políticas para atenuar los efectos negativos de un programa ofensivo de reconversión industrial a corto plazo deben considerarse como un elemento complementario esencial.

De la experiencia de España en materia de reconversión industrial pueden sacarse las siguientes conclusiones generales. Si bien en la reconversión se sigue un enfoque subsectorial, la reorganización debe realizarse principalmente a nivel de las empresas con el objetivo de agilizarlas o crear empresas competitivas en los subsectores que se consideren prioritarios por razones de ventajas comparativas. Esta política exige pragmatismo y la admisión del principio de que las empresas no viables deben cerrarse. Los programas de reconversión han de ser también pragmáticos y flexibles, de forma que permitan su reformulación continua. Además, los programas han de considerarse excepcionales, pues su continuidad en el tiempo daría lugar a graves distorsiones en el mercado y en la asignación de recursos. Los programas de carácter vertical o subsectorial deben dar paso a programas de promoción de carácter horizontal que permitan desarrollar infraestructuras de apoyo y promover la competitividad.

### III. RECONVERSION INDUSTRIAL EN COSTA RICA

Durante el período de 1960 a 1980, la tasa media de crecimiento anual del valor añadido industrial en Costa Rica fue del 8,3%, más de dos puntos que la del producto interno bruto, con lo que la proporción de este último correspondiente a la industria subió del 13,8% en 1960 al 22,0% en 1980. Tal crecimiento se logró sobre todo en el marco del Mercado Común Centroamericano (MCCA), con el mercado nacional ampliado por medio de incentivos y barreras proteccionistas que favorecieron un modelo de desarrollo por sustitución de importaciones. En consecuencia, los procesos productivos tendían a concentrarse en las últimas etapas de la producción, con gran dependencia respecto de los insumos y la tecnología importados y escasa calidad.

Al igual que la mayoría de países latinoamericanos crearon instituciones del sector público para promover la inversión industrial estableciendo empresas y proyectos que luego se traspasarían al sector privado, o actuando como intermediarios para canalizar los recursos financieros hacia el sector productivo, CODESA se fundó en 1972 para cumplir tales funciones en Costa Rica. En aplicación de la política de un sector público con un papel preponderante en la industria (Estado Empresario), el Estado entró, a través de CODESA, en una serie de actividades industriales y de servicios (cemento, agroindustria, fertilizantes, aluminio, pesca y otras). CODESA tuvo acceso directo al crédito del Banco Central, con lo que pudo ampliar rápidamente sus actividades. En el período 1979-1984, su inversión media anual fue del orden de 40 millones de dólares EE.UU. para lo que hubo de ampliar su proporción de créditos del Banco Central del 10,7% al 18,2% y, en consecuencia, su proporción de empréstitos al sector público del 28,8% al 52,2%, en el mismo período. En 1984, los créditos acumulados del Banco Central ascendían a 200 millones de dólares EE.UU. y dicha Corporación controlaba unas 40 empresas que representaban aproximadamente el 10% del valor añadido industrial, y entre el 4 y el 5% de la fuerza laboral industrial.

En la práctica CODESA nunca sumió el papel de un verdadero banco de desarrollo, sino que funcionó como un instrumento para la iniciación de proyectos de inversión del Estado, muchos de los cuales estaban defectuosamente concebidos o administrados, que no se traspasaron nunca al sector privado como empresas rentables, que es lo que se pensaba hacer cuando se constituyó la Corporación.

Al comenzar la crisis, a principios del decenio de 1980, Costa Rica se enfrentaba a la siguiente situación: 1) un modelo de desarrollo industrial por sustitución de importaciones que presentaba claras señales de agotamiento; 2) una gran dependencia (más del 80%) de la producción industrial respecto del mercado nacional; 3) un dinamismo decreciente del MCCA y de las posibilidades de comercialización de productos costarricenses, debido a factores políticos y económicos; 4) una participación excesiva del sector público en las actividades de producción juntamente con crecientes restricciones debidas al endeudamiento interno y externo.

La crisis provocó una radical reorientación de la política macroeconómica y, en 1983, cuando habían surtido efecto las medidas de estabilización y tras un amplio debate nacional sobre la dirección de una nueva estrategia de desarrollo, se llegó a un consenso sobre la necesidad de transformar gradualmente las estructuras de producción dedicando especial atención a la promoción de exportaciones, en particular a las no tradicionales. Los

mecanismos de aplicación de esta estrategia fueron en especial una reducción del Arancel Externo Común Centroamericano; el establecimiento de incentivos a la exportación, fundamentalmente de índole fiscal; la reorganización del apoyo institucional a las exportaciones no tradicionales; y una política cambiaria nueva y más liberal. Desde 1986 el valor de las exportaciones no tradicionales creció según un promedio anual de casi el 20%. Sin embargo, el impacto neto del crecimiento de las exportaciones fue relativo, dado el elevado valor de los componentes importados de los productos manufacturados exportados, el volumen de los recursos asignados con esos fines por el Estado, y el comportamiento de las exportaciones tradicionales, que sufrieron una disminución.

Es evidente que una estrategia de crecimiento como ésta orientada al exterior, de ponerse en práctica con una liberalización comercial rápida sin un sistema de apoyo adecuado, supondría elevados costos económicos y sociales y debilitaría la base industrial. En consecuencia, la estrategia de desarrollo económico adoptada tuvo las siguientes características fundamentales:

1. gradualismo en las medidas de ajuste;
2. simultaneidad en las medidas estatales de apoyo;
3. estrategias tecnológicas, de mercadeo y de negociación comercial externa complementarias y compatibles con la eliminación de distorsiones en el sistema de precios;
4. un extenso programa de reconversión industrial con medidas generales y específicas para facilitar la adaptación de la industria y las empresas a las nuevas condiciones económicas; y
5. la ejecución de todo lo anterior dentro de un sistema eficaz de diagnóstico, seguimiento, coordinación y toma de decisiones que, basado en una amplia concertación de los agentes involucrados, permitiera introducir racionalidad, sentido de la dirección y equidad en el proceso de cambio.

Estas características se postularon en el Plan Nacional de Desarrollo 1986-1990, que también preveía las directrices para la instauración de un plan de reconversión industrial.

La responsabilidad de la supervisión de la reconversión del sector industrial se encomendó al Ministro de Economía, Industria y Comercio juntamente con el Presidente de la República, corriendo la ejecución a cargo de las instituciones que forman el sector. El sistema de coordinación de la política industrial debía basarse en la concertación promovida por el Estado como instrumento central, conforme a la nueva filosofía encaminada a transformar el papel de éste, pasando del modelo del Estado creador de empresas (Estado Empresario) a otro en que el Estado sea la fuerza impulsora en la concertación de la política industrial (Estado Concertador). El Estado desempeñaría así un papel esencial en la formulación de una visión estratégica sobre la dirección y ritmo del ajuste económico, mientras que a nivel del sector industrial la participación vigorosa de los propios empresarios aportaría el dinamismo requerido para la modernización industrial del país.

La promoción y puesta en práctica de esta filosofía comenzó ya antes de formularse el Plan Nacional de Desarrollo, con la aprobación de una ley en 1984 (N° 6955) que declaraba de interés público la desaparición de la mayoría de las empresas poseídas o controladas por CODESA, estipulando las reglas principales de ejecución. Los objetivos de este programa de traspaso, venta y liquidación de las empresas de CODESA eran: reducir pérdidas, mejorar la eficiencia, calidad y gestión de las que se iban a mantener, contribuir al ajuste fiscal del sector público y promover el desarrollo del mercado de capitales y la democratización económica. El marco jurídico se completó creando dos mecanismos fundamentales para facilitar el proceso: a) la Comisión Nacional encargada de la reconversión de CODESA y b) el Fondo de Fideicomiso encargado de administrar los recursos donados por la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID) para la compra y administración temporal de las mayores empresas de la Corporación. Este programa de desinversión se llevó adelante con energía, en particular a partir de 1986, y en abril de 1990 sólo quedaban bajo la jurisdicción de CODESA cuatro de las 42 entidades que antes tenía.

La transformación casi completa experimentada por CODESA puede considerarse como un elemento fundamental de la política industrial, en realidad uno de los principales proyectos de reconversión industrial del decenio de 1980. Consecuencia de ello fue que, en octubre de 1988, se propuso que CODESA desempeñara funciones de Agencia de Reconversión Industrial. Tras celebrar consultas con el sector privado, la propuesta se aceptó atendiendo a que CODESA se había sometido a una profunda reconversión y además poseía la flexibilidad organizativa necesaria para poder servir de instrumento, tanto al sector público como al privado, en la ejecución y coordinación de la reconversión industrial y en la transformación del aparato productivo.

CODESA presentó su Programa de Reconversión Industrial al Gobierno en abril de 1988. A los efectos del programa nacional, la reconversión industrial se definió como la transformación del sector manufacturero con el fin de aumentar su competitividad y de ponerlo en condiciones de competir con éxito con los productos extranjeros en los mercados internacional y nacional. Los principales objetivos del Programa son facilitar el ajuste de los sectores y empresas industriales a las nuevas condiciones económicas, así como ofrecer un marco para la concertación entre todos los agentes interesados a fin de formular y poner en práctica una estrategia nacional para la industria. Más concretamente, el Programa debe promover un marco para la política industrial que favorezca el aumento de la capacidad y eficacia interiores, el mejoramiento de la gestión administrativa y financiera de las empresas y un desarrollo industrial más equilibrado. A nivel de las ramas de la industria y los grupos de productos, el Programa trata de fortalecer y aumentar la producción en las ramas que cuentan con ventajas comparativas, existentes o potenciales, en el contexto de los mercados externos e interno, así como de promover formas más perfectamente integradas de producción a fin de reducir el componente importado de la producción industrial. El Programa se fundamenta, por una parte, en el crecimiento concebido como una sucesión de cambios estructurales en la que cada uno de ellos requiere el desarrollo de su correspondiente infraestructura especialmente en cuanto a capacidad tecnológica, recursos humanos y reformas institucionales, y por otra parte, en la idea de que la competitividad estructural abarca tanto la competitividad endógena de las propias empresas como la fortaleza y eficiencia de la estructura productiva general del país.

Como complemento de los aspectos tecnoeconómicos del Programa y a fin de alcanzar los objetivos más arriba mencionados se admiten en él ciertos principios generales. Entre ellos cabe citar: la importancia de una creciente mentalización acerca del Programa y de sus efectos a mediano y largo plazo; la importancia de la concertación entre los sectores público y privado, las entidades de investigación y desarrollo y las laborales; la coordinación eficaz; el aprovechamiento racional y eficiente de los recursos financieros y humanos, sean públicos o privados y de origen interno o externo; la necesidad de una rigurosa selectividad, dada la limitación de los recursos, a nivel de ramas industriales y de grupos de productos, aplicando criterios como ventajas comparativas dinámicas y estratégicas y potencial exportador; y la necesidad de considerar el sector industrial como un todo que encierra una serie de subgrupos definidos en función de la dimensión industrial, el tipo de propiedad y los recursos de personal.

La estructura institucional del Programa se basa en las funciones dirigentes del Presidente de la República y del Ministro de Economía, Industria y Comercio, consistentes en la definición de las orientaciones políticas y en la supervisión de su cumplimiento, con el respaldo del Ministerio de Ciencia y Tecnología, la Cámara de Industrias y CODESA. En lo que atañe a la definición de políticas y a los mecanismos operativos, se crearon dos órganos de apoyo, el Consejo de Concertación de Política Industrial (CCPI) y la Comisión Consultiva de Reconversión Industrial (CCRI), formados por representantes de las instituciones más arriba mencionadas, con excepción de la Presidencia de la República. Asimismo, la Secretaría Técnica de estos dos organismos se ha confiado a la Secretaría Ejecutiva de Planificación del MEIC.

En el plano operativo, el Programa contempla tres niveles distintos de acción y concertación, a saber:

Nivel I: Directrices de política y acciones globales donde se definen los objetivos y estrategias generales de la reconversión industrial, la división del trabajo y los criterios y mecanismos de seguimiento y evaluación del Programa.

Nivel II: Estrategias y planes de acción subsectoriales para las áreas objeto de reconversión, comprendida la formulación de los mismos y su ejecución sistemática, y

Nivel III: Empresas proyecto, que corresponde a las acciones de apoyo a los procesos de reestructuración en empresas líder o al desarrollo de nuevas empresas en torno a una base tecnológica específica conforme al concepto de núcleo de gestión tecnológica (NGT) empresarial

Como se indica más arriba, se confió a CODESA la función de Agencia de Reconversión Industrial, que comprende la programación, coordinación y seguimiento de los distintos programas de trabajo a los diferentes niveles y la actuación como medio de enlace entre el sector privado y el público para impulsar la ejecución de todo el Programa mediante políticas y acciones de apoyo concretas. Entre estas acciones figura también el ofrecimiento de orientación a los empresarios respecto a la asistencia técnica. Como medio para realizar la concertación y el trabajo a nivel de rama o de complejo industrial se decidió constituir los Comités Empresariales Subsectoriales (CES) que tienen carácter ad hoc y están compuestos mayoritariamente por

empresarios de la respectiva rama y miembros del sector público. Actúan como foros de análisis, resolución de problemas, formulación de una visión estratégica y coordinación de la ejecución ordenada de los planes de acción específicos en áreas seleccionadas por el Programa. Hasta la fecha de celebración de la Reunión se habían creado comités de este tipo en las siguientes áreas: procesamiento de alimentos, calzado, textiles, metalmecánica, productos farmacéuticos y productos de madera, lo que suponía seis de las nueve ramas industriales definidas. Dichas ramas, que también incluyen las del cartón, el papel (artes gráficas) y los plásticos, fueron resultado de un proceso selectivo en cuya virtud las áreas importantes de actividad industrial se agruparon en: a) aquellas especialmente afectadas por las reducciones arancelarias pero con potencial de exportación más las que tenían un alto grado de integración de la producción, y b) aquellas que tenían potencial para conseguir ventajas comparativas dinámicas o eran de importancia estratégica para el desarrollo económico y social del país 1/.

Los recursos destinados al Programa comprenden: el apoyo directo de CODESA en forma de personal y medios financieros; asistencia para el desarrollo tecnológico por medio de un convenio concertado entre CODESA, el Ministerio de Ciencia y Tecnología (MICIT) y el PNUD para ejecutar el proyecto de núcleos de gestión tecnológica (NGT) y poner en marcha el Centro de Gestión Tecnológica e Informática Industrial (CEGESTI); y el proyecto BID-CONICIT-CONARE para la transformación tecnológica, la elaboración de normas y actividades de metodología y control de calidad; además se han dedicado recursos a análisis financieros, al desarrollo accionario, a otros servicios financieros e inversiones resultantes del convenio concertado entre CODESA y la Corporación Privada de Inversiones (CPI), y de la línea de crédito del BID para turismo y reconversión industrial. El Programa también prevé la creación, en el seno de CODESA, de una dependencia especializada encargada de establecer y mantener el enlace con los diversos instrumentos y programas financieros. Ahora bien, la banca comercial debe encargarse de las actividades de evaluación financiera y concesión de créditos. Análogamente, la Agencia debe desempeñar funciones coordinadoras en la ejecución de programas de capacitación juntamente con las instituciones pertinentes, a fin de que los cursos ofrecidos guarden relación con el programa de reconversión industrial. Además, el Programa contará con el apoyo del sistema multifuncional de información encargado de seguir el proceso de ajuste industrial, prever evoluciones y novedades, suministrar información a los empresarios y respaldar las actividades de toma de decisiones, formulación y evaluación de CODESA.

---

1/ En términos generales el grupo a) comprende los hilados, textiles, acabado de textiles, calzado de cuero, madera, caña, y productos metálicos, todos ellos con ventaja comparativa, más la preparación y teñido de pieles que tiene un alto grado de interacción, mientras que el grupo b) incluye el procesamiento de frutas y legumbres, curtiduría, fabricación de envases de papel y cartón, imprentas y editoriales, productos farmacéuticos, medicamentos, productos de plástico y metálicos, maquinaria para trabajar los metales y la madera, maquinaria industrial, aparatos eléctricos y equipos de radio, televisión y comunicaciones.

#### IV. EXPERIENCIA Y ESTRATEGIAS DE RECONVERSION INDUSTRIAL EN DETERMINADOS SUBSECTORES

Como se indica en la Introducción, uno de los principales objetivos de la Reunión era exponer y discutir los resultados de algunos estudios de competitividad subsectorial realizados por equipos de expertos nacionales complementados por un experto internacional, en el seno de los Comités Empresariales Sectoriales (CES) con referencia a los subsectores siguientes: calzado, metalmecánica, textiles, productos farmacéuticos y procesamiento de frutas y legumbres. Los criterios de selección de estas ramas se indican en el capítulo III y el fin de cada análisis era determinar el nivel y potencial de competitividad del correspondiente subsector por grupos de productos, tomando en consideración tanto los factores precio como los de otra índole. El propósito era, recomendar, en base a estos resultados, estrategias y medidas para llevar a cabo la reconversión y aumentar la competitividad. Para la eficaz realización de los análisis se propuso incluir en el diagnóstico, siempre que fuera posible, los siguientes aspectos: la evolución reciente de la industria nacional incluidos insumos, procesos de producción, tecnología, dimensión y estructura, condiciones de los mercados interno y externo y políticas conexas; una evaluación de la competitividad atendiendo en especial al comercio exterior, las características de los productos y las tecnologías de producción; y la capacidad financiera y comercial. Los resultados se examinaron y discutieron a la luz de las tendencias internacionales existentes en cada subsector y del contexto de las políticas nacionales, al objeto de formular recomendaciones para el programa de reconversión industrial del subsector en cuestión. A causa de las diferencias en cuanto a la iniciación y ritmo de avance de las actividades de estudio, así como de los condicionamientos en cuanto a recursos y tiempo, no fue posible un grado de detalle uniforme en el análisis de todos los aspectos. No obstante, el mecanismo de diagnóstico complementario nacional e internacional, al que siguió la reunión de grupos de trabajo en mesas redondas, demostró ser una forma eficaz de concertación en el examen de problemas y la búsqueda de soluciones para los subsectores analizados. La reseña siguiente es una breve descripción de las exposiciones, discusiones y conclusiones referentes a cada subsector.

##### 1. Subsector del calzado de cuero

La industria del calzado de cuero en Costa Rica, definida por los dígitos 3240 conforme al sistema de la CIIU, es una rama relativamente pequeña en términos de producción, número de empresas, empleo, comercio y proporción del valor añadido industrial. La mayor parte de las fábricas se establecieron entre 1965 y 1970, en el contexto de una estrategia de sustitución de importaciones con crecimiento dependiente del aumento de la demanda interna y del Mercado Común Centroamericano (MCCA). El subsector comprende 136 empresas, de las cuales 7 se consideran grandes y generan el 57% del empleo total y el 80% de la producción total, 12 son medianas y generan el 16% del empleo y el 13% de la producción, y el resto son empresas pequeñas, que representan el 17% del empleo y el 8% de la producción. También existe una importante cantidad de talleres no incluidos en las estadísticas, cuya producción es apreciable. El subsector da empleo a unas 2.900 personas (2,7% de la fuerza laboral industrial) y, en 1988, el valor de la producción fue del orden de 1.500 millones de colones (alrededor de 21 millones de dólares EE.UU.), aproximadamente el 0,7% del valor añadido industrial, cifra inferior al 1,36% alcanzado en 1982. En el período 1979-1983, las tasas

anuales de crecimiento fueron en promedio del 9%, pero disminuyeron en término medio en un 10%, de 1984 a 1987. Las exportaciones han seguido una tendencia parecida y su participación en la producción nacional fue del 24% en 1989, frente a una participación de las importaciones en el consumo del 26%. En 1989 las exportaciones de calzado de cuero alcanzaron un valor de 5,1 millones de dólares EE.UU., y el 73% de las mismas tuvo como destino América Central y los Estados Unidos. Las importaciones, cuyo valor ascendió a 4,9 millones de dólares EE.UU., provinieron en un 80% de América Central. Tanto las exportaciones como las importaciones representan menos del 0,5% del comercio exterior del país.

La evaluación de la industria de cuero en Costa Rica indica que la productividad es claramente inferior a la de países como Italia, España y Francia, y que la competitividad internacional ha declinado en años recientes como consecuencia de las debilidades enumeradas más adelante y del crecimiento de la demanda del calzado no de cuero. No obstante, determinados grupos de productos como mocasines de hombre y capelladas (uppers) poseen un nivel aceptable de competitividad. Merece la pena señalar que esta situación no ha sido inducida por el proceso de desgravación arancelaria pues la protección se redujo del 80% al 70%, y esto en 1989. De todas formas, dada la estructura dual de la producción, con pocas empresas técnicamente avanzadas y numerosos pequeños talleres que trabajan a nivel artesanal, la prosecución de la desgravación arancelaria tendrá un serio impacto sobre las unidades pequeñas de producción.

El subsector del calzado de cuero presenta una serie de debilidades y fortalezas que inciden en su competitividad internacional. Las debilidades más importantes radican en la operación interna de la industria y en la calidad de los factores de producción, mientras que las fortalezas se relacionan principalmente con la localización y el clima económico. Las principales debilidades son en especial:

- baja calidad de las materias primas; una proporción considerable de las pieles de alta calidad se dedica a la exportación; la necesidad de importar todas las materias primas básicas no de cuero, cuya calidad también es variable; la falta de control de las materias primas y el desperdicio correspondiente; la falta consiguiente de articulación del subsector;
- escasa productividad y bajos grados de especialización y capacitación de la mano de obra; la falta de un sistema organizado de capacitación o de una escuela especializada; escasa remuneración;
- la falta de tecnología moderna en lo que respecta a equipo, disposición de las instalaciones y sistemas de movimiento de productos, con la consiguiente infrautilización de la capacidad;
- calidad insuficiente y falta de atención al desarrollo de productos y al diseño;
- altos costos de transporte;
- inversión insuficiente en el mantenimiento y la renovación de los activos fijos;

- falta de facilidades de crédito bien desarrolladas; deficiente gestión financiera;
- insuficiente conocimiento de los mercados mundiales y falta de contactos regulares en lo que respecta a tecnología, diseño y comercialización;

Las fortalezas observadas son en particular:

- la proximidad al más importante mercado mundial, el de los Estados Unidos de América;
- producción local de la principal materia prima, el cuero;
- un ambiente económico, político y social favorable a la inversión;
- el volumen de la producción nacional es pequeño en comparación con el mercado mundial;
- las facilidades dadas a los exportadores (100% de exención de arrendamientos, 100% de exención de impuestos a la importación y 15% de desgravación del CAT en la exportación).

La inclusión de este subsector en un programa de reconversión industrial, pese a las debilidades competitivas indicadas, se justifica porque, en la producción de calzado de cuero, la materia prima, el cuero de producción nacional, puede representar hasta el 50% del costo total del producto. Además, el mercado nacional es de gran importancia, la producción es intensiva en mano de obra, se espera que los mercados de exportación sigan creciendo y que sea posible superar a corto y mediano plazo las barreras con que se enfrenta el subsector, de forma que se pueda adquirir en un período relativamente corto una mayor ventaja competitiva que se considera dinámica.

En conclusión, se formuló una serie de recomendaciones para la recuperación y desarrollo del subsector, agrupadas en las siguientes categorías principales: mejoramiento de la calidad, implantación de nueva tecnología, comercialización, productividad, financiamiento y formación de asociaciones de pequeñas empresas para producir elementos complementarios. A fin de mejorar la calidad es menester adoptar medidas relativas a las materias primas, los procesos de producción, la disposición de las instalaciones, la capacitación y el establecimiento de laboratorios de control de calidad y de reglas y normas. Es preciso una mayor concertación entre los productores de calzado y los suministradores de materias primas. Deben ofrecerse el financiamiento y las divisas apropiados para facilitar la modernización de las instalaciones y equipos y la implantación de nuevas tecnologías. Se requiere asistencia técnica para la introducción de nuevos sistemas de producción y gestión, así como en algunos aspectos de la comercialización. Dado que los Estados Unidos de América constituyen el mercado natural de exportación por su cercanía y por ser un importante centro de consumo de calzado de calidad media y alta, es necesario desarrollar y promover productos que llenen los muchos huecos existentes, así como profundizar en el conocimiento de ese mercado y establecer mejores cauces de comercialización. Esto constituye por sí mismo una meta y una justificación de la reconversión del subsector, no obstante las necesidades inmediatas de los mercados nacional y centroamericano. Además, países centroamericanos como El Salvador y Guatemala suponen también una

amenaza para la producción nacional costarricense, lo que hace más necesario aumentar la competitividad. A corto plazo, las medidas deberán orientarse a superar las deficiencias inherentes a las materias primas y al funcionamiento de las instalaciones, prestando especial atención al papel potencial de los pequeños talleres. A plazo mediano, deberá procurarse sobre todo fortalecer la capacidad, incluido el desarrollo de actividades complementarias, y mejorar la calidad, para llenar los huecos que se ofrecen a la producción especializada, actuando sobre la base de análisis en profundidad. Por último, será menester un desarrollo global de la ventaja competitiva subsectorial, incluyendo aspectos tales como nuevas técnicas de gestión y producción, medios de diseño y comercialización y fabricación de complementos avanzados.

## 2. Subsector metalmecánico

A los efectos de su análisis, este subsector incluye las empresas comprendidas en los grupos 37 y 38 del sistema de clasificación CIU, con la aclaración de que la actividad principal de tales empresas consiste en la transformación de insumos metálicos en un producto esencialmente metálico. Se excluyen las actividades relacionadas con artículos electrónicos y ópticos así como las que comprenden servicios de reparación o de tipo informal. A consecuencia de la aplicación de definiciones más amplias, los datos referentes a este subsector tendían a dar una versión exagerada de la situación real.

El subsector metalmecánico tuvo en los decenios de 1960 y 1970 tasas de crecimiento que superaron a las del total de la industria, principalmente como resultado de la expansión de la producción de artículos ligeros de consumo y algunos productos estandarizados beneficiados por las economías de escala, destinados en su gran mayoría al mercado interno y regional. El modelo imperante de sustitución de importaciones tuvo como consecuencia un fuerte sesgo en contra de la producción de bienes tecnológicamente más complejos, a causa de la elevada protección concedida a los bienes de consumo final y a la importación de bienes de capital. El subsector fue gravemente afectado por la crisis de comienzos del decenio de 1980 y los volúmenes de producción decrecieron en promedio un 25% anual de 1980 a 1983. En el periodo de 1983 a 1988, la producción creció en promedio un 7,5% anual, 3 puntos por encima de la tasa de crecimiento de la industria en su totalidad. Sin embargo, en 1988, la producción total del subsector seguía siendo sólo el 60% del volumen de 1980 y, en realidad, la participación de la metalmecánica en el valor añadido industrial (VAI) disminuyó del 11% al 8% en el mismo periodo.

El comportamiento de las exportaciones del subsector es oscilante, disminuyendo el valor de los artículos exportados desde unos 75 millones de dólares EE.UU., en 1980, a 50 millones de dólares en 1985 y aumentando después a más de 100 millones de dólares en 1989. Las rápidas tasas de expansión, que entre 1987 y 1989 fueron en promedio del 25% anual, se han traducido en un aumento de la proporción de las exportaciones totales correspondiente a la metalmecánica, que subió del 14% en 1986 al 19% en 1989. El destino de las exportaciones metalmecánicas ha experimentado también un apreciable cambio en la segunda mitad del decenio de 1980, habiéndose elevado la proporción de las destinadas a los Estados Unidos, de aproximadamente el 23% en 1986 a casi el 35% en 1989, mientras que la proporción correspondiente a América Central y Panamá decreció del 59% en 1986 al 43% en 1989. Entre las ramas que tuvieron en 1989 una participación considerable en las exportaciones totales destacan la siderurgia básica (12,6%), los metales no férreos básicos (11%), muebles y

accesorios metálicos (15,1%), productos metálicos (12,2%), máquinas y aparatos eléctricos (11,7%), y suministros eléctricos (24,1%), artículos todos que, con excepción de los productos metálicos (relacionados principalmente con la industria de envases) y los suministros eléctricos (principalmente cables y pilas secas), han mantenido o aumentado su proporción relativa durante todo el decenio de 1980.

El crecimiento de las exportaciones, dirigidas sobre todo a mercados extrarregionales, se ha dado en especial en bienes producidos en series largas con uso de mano de obra no calificada, y en bienes producidos en pequeñas series con importante papel de la mano de obra calificada y de la capacidad tecnológica. Las condiciones del mercado han forzado a algunos productores de series largas a cerrar, y a otros, a transformarse para fabricar artículos en pequeñas series destinados a llenar huecos en los mercados interno y externo, o bien para implantar y desarrollar nuevas líneas de producción destinadas a la exportación acogiéndose al Régimen de Admisión Temporal. Las limitaciones que encuentran los productores en pequeñas series son en particular la saturación del mercado regional, los retrasos tecnológicos y la creciente competencia internacional que conlleva la liberalización arancelaria. Las firmas que han logrado aumentar sus exportaciones a mercados extrarregionales son en general: a) empresas extranjeras recientemente instaladas, dedicadas principalmente a procesos intensivos en mano de obra y de fuertes efectos contaminantes; b) empresas ampliadas durante el período de sustitución de importaciones que, al mismo tiempo, adquirieron gran capacidad tecnológica en su campo de especialización. En algunos casos también se han juzgado con excesivo optimismo las posibilidades de las empresas de penetrar en mercados no regionales y ha habido problemas, en particular a nivel de subcontratación y formación de redes, relativos a la calidad y regularidad de los suministros.

Las estimaciones de la competitividad del subsector desde el punto de vista de los precios confirman las tendencias más arriba señaladas, a saber, que la producción en series largas de las empresas orientadas al mercado de exportación y la producción en series cortas de bienes simples son actividades que ofrecen ventajas comparativas. Puesto que para la producción de series cortas y largas el costo medio de las materias primas importadas es, respectivamente, del 50% y el 55%, el costo de la mano de obra parecería ser la principal ventaja desde el punto de vista precio o costo. Pero algunos otros países de la región disponen de estructuras con costos laborales parecidos o incluso menores (El Salvador, República Dominicana, México). Otros factores positivos de competitividad son el costo y la disponibilidad de locales de fabricación, el costo de la energía y los incentivos a la exportación, mientras que los factores negativos son los precios y la disponibilidad de los insumos, que en general se adquieren en pequeños volúmenes, el financiamiento de las ventas y los fletes internos.

Entre los factores no precio identificados que afectan a la competitividad figuran: ciertas carencias de la estructura industrial como son la falta de servicios complementarios y de redes de subcontratación así como el tamaño subóptimo de algunas firmas; la insuficiencia de la información sobre mercados, la agresividad y las estrategias comerciales; la capacidad de diseño de productos; el suministro de ciertos insumos especializados; el empleo de modernos sistemas de producción y control de calidad; la escasez de mano de obra calificada; la incertidumbre respecto a la política cambiaria; y las presiones proteccionistas en los países desarrollados.

En conclusión, el proceso de ajuste estructural y desgravación arancelaria a últimos del decenio de 1980 ha puesto de manifiesto las debilidades competitivas en los segmentos del subsector con menos flexibilidad tecnológica y producción de bienes estandarizados destinados al mercado interno y regional, debilidades que sólo pueden subsanarse mediante actividades de reconversión en el contexto de una mayor orientación a la exportación con estrategias de comercialización más agresivas. En cambio, se aprecia una incipiente competitividad en dos áreas: la producción de bienes en series largas con uso intensivo de mano de obra no calificada o la producción expuesta a crecientes regulaciones en los países desarrollados, y la fabricación en pequeñas series de bienes de cierta complejidad tecnológica empleando mano de obra calificada.

En cuanto a la dirección estratégica de la política de reconversión industrial, se propuso concentrar los esfuerzos en los segmentos de producción en serie corta del subsector metalmeccánico, prestando atención sobre todo a los mercados interno y regional, en lugar de seguir un enfoque exclusivamente orientado a la exportación a mercados extrarregionales. Esta política, combinada con medidas complementarias, debería permitir aumentar las ventajas tecnológicas y competitivas. En cuanto a la producción en series largas, la política de reconversión debería centrarse en la minimización de las externalidades negativas y la promoción de redes de subcontratación y de las condiciones necesarias para su establecimiento, así como en la asimilación del progreso tecnológico.

Se recomendaron las siguientes áreas de intervención a nivel del subsector:

- a) Política arancelaria: evaluar el impacto del proceso de desgravación y garantizar condiciones favorables para las actividades con potencial competitivo;
- b) Mercados: Coordinar y centralizar la prospección de mercados, la promoción de las exportaciones y el establecimiento de redes de comercialización en los mercados interno, regionales y extrarregionales;
- c) Estructura productiva: Empezar las actividades complementarias indispensables para aumentar la competitividad del subsector, tales como el desarrollo de redes de subcontratación y de planes de vinculación y fusión de firmas;
- d) Insumos: Establecer una red de importación que aproveche economías de escala;
- e) Tecnología y procesos de producción: Impulsar la circulación de información tecnológica, las actividades de investigación y desarrollo y la optimización de los sistemas de producción;
- f) Recursos humanos: Ofrecer capacitación especializada conforme a las calificaciones requeridas por el subsector.
- g) Financiamiento e incentivos: Estudiar el presente sistema de incentivos y las necesidades de financiamiento a las ventas con el fin de establecer un sistema completo.

### 3. Subsector de textiles

Este subsector comprende los textiles y prendas de vestir, y su análisis se limita a las siguientes ramas establecidas por la CIIU, pues son éstas las que generan en su mayor parte la producción y el empleo del subsector en Costa Rica: 3211-hilado, tejido y acabado de textiles; 3213-fabricación de tejido de punto; y 3220-fabricación de prendas de vestir, excepto calzado. El subsector en su totalidad representa actualmente casi el 6% del valor añadido industrial y es el segundo por su importancia en cuanto a utilización de mano de obra, pues da empleo a 35.000 trabajadores, aproximadamente, casi dos tercios de los cuales (22.000) se dedican a la producción por el sistema de maquila. La industria textil costarricense se expandió en el contexto del Mercado Común Centroamericano al amparo de una alta protección arancelaria, centrándose en el mercado interno, relativamente pequeño. En general, la maquinaria, el equipo y la infraestructura datan de últimos del decenio de 1960 o de la década de 1970 y se ha cuidado poco su rehabilitación o modernización. En 1987, la industria comprendía unas 550 empresas de las que 450 pertenecían a la categoría de pequeñas, es decir, tenían menos de 50 trabajadores. Desde entonces ha disminuido el número de empresas pequeñas mientras que ha tendido a aumentar el de empresas grandes, muchas de las cuales actúan como ensambladoras para productores de prendas de vestir estadounidenses que trabajan con sujeción al artículo 807 del Reglamento de Aduanas de los Estados Unidos de América. La contracción del mercado interno resultante de la recesión de principios del decenio de 1980 originó una disminución global del valor de la producción y de su participación en la producción industrial total. En cambio, las exportaciones de textiles mantuvieron su participación en la exportación industrial total; en este aspecto, las exportaciones al resto del mundo (principalmente a los Estados Unidos de América) representaron una parte importante del crecimiento de la actividad exportadora, al contrario que las destinadas a la región de América Central. Aunque las estadísticas del subsector no son muy rigurosas, es evidente que la rama 3220 (prendas de vestir, excepto calzado) es de gran importancia y supone más del 60% de los puestos de trabajo del subsector, el 37% de su valor añadido y el 50% de sus exportaciones.

En la rama de hilado, tejido y acabado de textiles (3211 de la CIIU), caracterizada por su empleo intensivo de capital, gran parte de la maquinaria es anticuada. Falta la automatización, los locales suelen ser inadecuados y la utilización de la capacidad oscila entre tres turnos en algunas plantas y una infrautilización del 60% al 70% en otras. En cuanto a las actividades de hilado, una elevada proporción de los insumos (algodón y poliéster) se importa y la producción se destina principalmente al mercado interno en el que la competencia es relativamente escasa. Guatemala ha resultado ser un fuerte competidor por su capacidad para ofrecer una mayor selección de productos adaptados a las necesidades de los clientes. En cuanto a los hilados, las firmas tienden a importar los insumos por la escasa calidad de los productos locales. La participación de las actividades de hilado, tejido y acabado (rama 3211 de la CIIU) en la producción total ha disminuido desde 1983, lo mismo que su participación en las exportaciones totales, mientras que las importaciones respectivas han mantenido un crecimiento positivo. En general, se desprende del análisis que esta rama (3211 de la CIIU) viene perdiendo competitividad desde 1988. La fabricación de tejido de punto (3213), menos intensiva en el empleo de capital, se caracteriza por ciclos más cortos de producción y presenta un alto grado de integración vertical. Aunque existen

insumos locales, los productores prefieren importar por razones de precio, insuficiencia de la oferta, calidad, regularidad de suministros y problemas de teñido. Las exportaciones de tejido de punto a América Central ya no son competitivas y, en la actualidad, más de la mitad de las empresas exportan a mercados extrarregionales, recurriendo a menudo a la subcontratación. Por lo general, los productores venden artículos de sus existencias y ofrecen una amplia variedad de productos que se comercializan en el exterior, ya sea por distribuidores extranjeros que también realizan los diseños, o por penetración directa en el mercado mundial. Las cuotas no son un problema en el mercado de los Estados Unidos, pues las cantidades exportadas son mínimas (menos del 1% de la producción estadounidense). Los indicadores de competitividad parecen señalar una recuperación de ésta desde 1988.

La rama de prendas de vestir excluido el calzado (3220 de la CIIU) se considera en general competitiva por su orientación a la exportación respaldada por un sistema favorable de incentivos, y su insensibilidad relativa a la penetración de las importaciones (prescindiendo del contrabando y de la ropa usada). Esto es válido en particular para la industria de la maquila textil en la que los materiales se suministran directamente en forma de géneros cortados que sólo han de ensamblarse, evitando así la dependencia respecto de las materias primas locales. De todas formas, los productores nacionales de prendas suelen orientar sus líneas de producción al sector de ingresos medios y bajos del mercado, en el que la competencia es más dura y se sufre antes el impacto de la recesión. Aquí predominan los pequeños talleres familiares, no existe la producción especializada, escasean los trabajadores calificados, el control de calidad suele ser deficiente y las exportaciones consisten principalmente en artículos baratos no sujetos a consideraciones de calidad. El empleo en esta rama ha aumentado apreciablemente como resultado de actividades con arreglo al sistema de maquila o al régimen de admisión temporal, que parecen ser, a los ojos de las compañías extranjeras, las medidas incentivadoras más interesantes y exitosas. Sin embargo, los costos laborales y de seguridad social por hora-hombre en Costa Rica eran, en 1989, apreciablemente mayores que los de competidores potenciales de la región (El Salvador, República Dominicana, México, Honduras y Guatemala) lo que provoca cierta desviación de la inversión exterior. Las estadísticas oficiales muestran una disminución de las importaciones de prendas de vestir, tendencia contrarrestada en parte por el contrabando y las importaciones de ropa usada.

El análisis precedente indica que la industria textil costarricense, con excepción de la que trabaja por el sistema de maquila, carece en general de los atributos requeridos para su competitividad en los mercados internacionales, por las siguientes razones: edad y estado general de la maquinaria; locales de fabricación inadecuados, altos niveles de deserción laboral, escasez de personal técnico y absentismo; falta de control de calidad eficaz; falta de inversiones y políticas apropiadas para estimularlas; y conocimiento insuficiente de los mercados internacionales. Otros problemas y debilidades son el contrabando, la importación de ropa usada, las dificultades administrativas y logísticas en relación con las importaciones, las altas tasas interiores de interés, la falta de especialización en la producción, de actividades de diseño y de procesos de producción complementaria así como de servicios, en particular de teñido, y la liberalización arancelaria. En cambio, se espera que siga creciendo el mercado de artículos textiles de los Estados Unidos. Probablemente serán necesarias diferentes formas de asociación o empresas conjuntas para aumentar la participación. Por el contrario, son escasas las perspectivas de aumentar las exportaciones a

Europa. También conviene señalar que los mercados textiles mundiales presentan un alto grado de regulación, lo que acentúa la necesidad de establecer redes internacionales de comercialización y relaciones entre proveedores y productores.

Para mejorar la competitividad del subsector es precisa una estrategia industrial que encare los problemas exógenos y endógenos de las empresas involucradas y ello con el respaldo de la voluntad política necesaria. Los factores exógenos son la situación económica, en especial las altas tasas de interés y la escasez de capital para la reconversión; los costos de transporte y los obstáculos administrativos; y los problemas de la importación, en particular la entrada de contrabando y de ropa usada. En lo que respecta a los problemas endógenos, dada la escasez de los recursos financieros, será menester un enfoque selectivo que podría incluir auditorajes realizados en las empresas sobre cuestiones de organización, producción, tecnología, finanzas y costos, comercialización y capacitación. Estos auditorajes servirían de base para la modernización selectiva de empresas que cuenten con potencial competitivo corroborado por el análisis de los mercados interior y exterior. Se sugirió que los programas de reconversión basados en este enfoque tenderían a enfocarse hacia las empresas "semimodernas" y conducirían, con toda probabilidad, a una reducción de la integración vertical, eliminando los segmentos de producción ineficaces (por ejemplo, el teñido) y concentrándolos en empresas especializadas o subcontratándolos a otras. Aparte de la modernización de las instalaciones y de la mejora del entorno político-económico, no deben descuidarse dos factores importantes: conseguir un conocimiento propio de las oportunidades que ofrece el mercado internacional y capacidad para aprovecharlas, en lugar de depender de agentes externos o "viajantes de comercio", y el desarrollo coordinado de la promoción de las inversiones y las exportaciones propiciando una mayor influencia en el personal y los productos de las novedades exteriores en lo que atañe a tecnología y diseño.

En consecuencia, el subsector de textiles requiere una estrategia o programa amplios de reconversión, basados en los auditorajes de empresas y análisis de mercados antes mencionados, con una diferenciación apropiada, en el caso de la fabricación de prendas de vestir, entre las actividades que incluyen una producción con mayor valor añadido interno y las de la industria de la maquila textil orientadas a la exportación.

#### 4. Subsector de productos farmacéuticos

Este subsector abarca la fabricación de fármacos y medicamentos (rama 3522 de la CIIU) y en Costa Rica estas actividades se limitan principalmente a la formulación y envasado de materias primas importadas. Las primeras plantas se instalaron a partir de 1960 como parte de la estrategia de sustitución de importaciones adoptada en el contexto del Mercado Común Centroamericano. El subsector está formado por 32 empresas que dan empleo a unas 1.187 personas (1987) y ha representado, por término medio, un valor añadido industrial de aproximadamente el 2% durante el decenio de 1980. Sólo dos de estas empresas tienen más de 100 trabajadores, dieciséis de ellas tienen entre 11 y 100, y las restantes, menos de 10 trabajadores. Se estima que la edad media del equipo es de 10 a 15 años, pero con apreciables variaciones dentro de las empresas y de unas empresas a otras, lo que origina disparidades entre los niveles técnicos de producción.

Una elevada proporción (alrededor del 95%) de las materias primas empleadas en la producción se importan y adquieren recurriendo a intermediarios. Al juzgar por la muestra de empresas visitadas, se llegó a la conclusión de que, en general, el grado de higiene es satisfactorio aunque se advirtieron ciertas deficiencias de almacenamiento. Los artículos suministrados se someten a análisis químico, pero se descuida la detección de eventuales impurezas y las pruebas de estabilidad no se precisan para el registro o la aprobación ni se practican. Las instalaciones de control de calidad contaban con un equipo más uniforme que las líneas de producción y las carencias mencionadas resultan agravadas por el número sumamente elevado de productos que comercializan todas las firmas y la escasa magnitud consiguiente de los lotes de producción. No se realizan actividades de ID a nivel nacional y sería necesario mejorar las instalaciones de ID y capacitación existentes para lograr algún efecto en el desarrollo del subsector y la reducción de su dependencia respecto de las importaciones.

Se estima que el mercado interior de consumo de productos farmacéuticos asciende a unos 70 millones de dólares EE.UU. anuales, dividido por igual entre el sector público (Caja Costarricense del Seguro Social - CCSS) y el sector privado (farmacias). La CCSS adquiere en el mercado local el 25% de los medicamentos que necesita, mientras que la gran mayoría de los fármacos vendidos en el sector privado se importa en forma de productos acabados. El sistema de licitaciones que sigue la CCSS origina ciertas dificultades a las compañías nacionales, pues no les da tiempo suficiente para programar la producción. El resultado son campañas esporádicas de producción con problemas de adquisición de materias primas y el empleo de mano de obra temporal escasamente calificada, lo que no sólo influye en la calidad sino que también conlleva infrutilización de la capacidad y rentabilidad escasa. En 1986 las tasas de utilización de la capacidad oscilaron entre el 45% y el 10% en el caso de diferentes productos, y no se cree que hayan variado apreciablemente desde entonces. Costa Rica presenta un mercado sin complicaciones en lo que se refiere a registros y patentes, pues éstas fueron prácticamente suprimidas por reforma de la legislación a últimos del decenio de 1970. Sin embargo, es posible que las presiones comerciales internacionales provoquen nuevos cambios en el futuro.

Costa Rica, al igual que todos los países latinoamericanos, es tradicionalmente deficitaria en el comercio de productos farmacéuticos, y las exportaciones representan, por término medio, el 2,6% de todas las exportaciones industriales, y las importaciones, el 3,8% del total de las importaciones industriales anuales, durante el período 1982-1988. En 1986, las exportaciones de productos farmacéuticos se valoraron en 26,3 millones de dólares EE.UU., atribuyéndose la mayor parte de ellas a las filiales de las compañías multinacionales que operan en Costa Rica. En 1989, las exportaciones de las compañías nacionales fueron insignificantes (menos de 0,5 millones de dólares EE.UU.). De 1982 a 1988, las ventas de productos farmacéuticos en el MCCA disminuyeron (del 62% al 47% del total), mientras que el mercado interno y el resto del mundo adquirirían proporciones crecientes (del 32% al 40% y del 5% al 13%, respectivamente).

Cabe concluir que Costa Rica ha creado la mejor industria farmacéutica de América Central, que presenta un grado muy alto de higiene, disponibilidad de fármacos y cobertura médica, personal bien capacitado, niveles técnicos relativamente elevados de producción y control de calidad, así como toda una variedad de productos puestos al día. La capacidad de producción es

suficiente y podría lograrse un aumento de las exportaciones al MCCA intensificando los trabajos de estudio de mercados y programación, y con actividades de registro y comercialización más agresivas. Para ello sería necesario demostrar la competitividad de los productos, lo que se facilitaría implantando pruebas de estabilidad y bioequivalencia. Además debieran mejorarse el almacenamiento y el etiquetado y se recomendó que las materias primas importadas se adquieran directamente de los productores, con arreglo a acuerdos específicos de suministro a largo plazo.

La protección arancelaria efectiva de la industria nacional es relativamente baja (alrededor del 10%) y la presencia de compañías multinacionales, cuyas estrategias de promoción y comercialización son más agresivas, significa que es indispensable un mayor grado de especialización de las compañías nacionales para mantener la competitividad. Ello permitiría eliminar las dificultades en la producción y, juntamente con el mejoramiento de las actividades de ID, capacitación y comercialización, brindaría posibilidades de aumentar la producción nacional. Esto ha de realizarse en un contexto definido y coherente de políticas de promoción del subsector y, con tal fin, las discusiones de los grupos de trabajo permitieron identificar las siguientes oportunidades de cooperación técnica:

- a) la preparación de un estudio sobre políticas y estrategias industriales para los fabricantes nacionales de productos farmacéuticos;
- b) la preparación de un estudio de oportunidad para la fabricación nacional de fármacos esenciales que en la actualidad se importan, a fin de mejorar la productividad de las empresas existentes;
- c) la preparación de un estudio sobre la necesidad de mejorar la calidad de fármacos de tipo genérico, con especial atención a las pruebas de estabilidad y estudios de bioequivalencia;
- d) la capacitación de un farmacéutico industrial en los métodos de realización de pruebas de estabilidad aceleradas.

Asimismo se formularon recomendaciones referentes a la promoción de la coordinación entre la CCSS, el Ministerio de Salud y las empresas farmacéuticas nacionales en cuestiones de evaluación de las necesidades del sector público, adquisición, desarrollo de actividades complementarias a las de formulación, y determinación del potencial del mercado subregional.

##### 5. Subsector de frutas y legumbres procesadas

Dada la variedad de actividades que abarca la rama de envasado y conservación de frutas y legumbres (3113 de la CIIU), y el hecho de que no se había realizado ningún estudio preliminar de diagnóstico del subsector a nivel nacional, los párrafos siguientes contienen una evaluación cualitativa del subsector basada en los limitados trabajos de encuesta efectuados así como en las principales conclusiones y recomendaciones resultantes de las discusiones de mesa redonda celebradas durante la Reunión.

La mayoría de las empresas del subsector son de pequeña magnitud y uso intensivo de mano de obra, con escaso potencial de exportación a causa de la clase de artículos producidos, deficiencias de calidad, presentación y grado de higiene, y falta de mercados externos. En las empresas medianas es escasa

la mecanización de las operaciones de procesamiento de las materias primas básicas y, en el otro extremo, existen unas pocas plantas de grandes dimensiones dotadas de equipo moderno de gran capacidad.

Los productos alimenticios han tenido un papel importante en la expansión de las exportaciones no tradicionales registrada en el decenio de 1980. En efecto, el valor en dólares de las exportaciones de frutas y legumbres procesadas pasó de 6,2 millones de dólares EE.UU. en 1984 a 9,0 millones en 1989. Los principales productos exportados son legumbres en conserva, yuca congelada y pulpas y pastas de fruta. En cambio, entre los principales productos importados figuran los derivados del tomate (alrededor de 5 millones de dólares EE.UU. anuales).

Costa Rica cuenta con una situación geográfica y clima favorables, recursos humanos suficientemente calificados, abundante mano de obra relativamente barata y buenos servicios de apoyo en el aspecto infraestructural e institucional, lo que unido a la variedad de plantas que pueden cultivarse ofrece un enorme potencial de procesamiento agroalimentario. Sin embargo, el sector primario se caracteriza por su muy escasa productividad agrícola, lo que en cierta medida se debe a las pequeñas dimensiones de las fincas y la escasa capacidad para ofrecer productos de la calidad requerida a precios competitivos. El subsector de procesamiento de alimentos depende en alto grado de la producción primaria nacional y, en las grandes empresas del mismo, se observa una tendencia a la integración vertical de la producción de materias primas. En el caso de las pequeñas industrias, los recursos financieros limitan la posibilidad de una evolución semejante.

Además hay una serie de factores que influyen negativamente en la competitividad de las actividades de procesamiento. Entre ellos figuran: la falta de diversidad de proveedores y los precios relativamente altos de ciertos insumos como materiales de envasado y aditivos químicos; elevados fletes e insuficiente infraestructura de transportes internos; deficiencias en el control de calidad y normalización; y problemas de distribución y comercialización.

Es evidente que, para conseguir acceso a los mercados internacionales de frutas y legumbres procesadas, es de capital importancia el estudio de mercados y el establecimiento de las correspondientes redes de comercialización y distribución. Pese a la existencia de numerosos organismos públicos y privados (CITA, CINDE, MAG, INCIENSA y Universidades) que forman una estructura institucional apropiada, parece existir un vacío de instituciones en lo que respecta a la identificación de nuevas oportunidades en los mercados y a la coordinación de las actividades para crear y comercializar los productos destinados a esos huecos.

Se llegó a la conclusión de que en Costa Rica existe un apreciable potencial en el subsector de procesamiento de frutas y legumbres y que, para plasmarlo en realidad, será menester una estrategia en tres direcciones, a saber, la producción primaria, las actividades de procesamiento y la identificación y aprovechamiento de las oportunidades que ofrece el mercado mundial. Esta tarea podría realizarse en el marco de un plan estratégico de desarrollo agroindustrial, que establecería a la vez la estructura institucional, tendría en cuenta los condicionamientos financieros, comerciales y tecnológicos así como las políticas para responder a los mismos, y definiría los mecanismos de coordinación de la asistencia técnica. Hay que atribuir importancia a la aportación de la información necesaria para elaborar y ejecutar dicho plan.

## V. ASPECTOS DE IMPORTANCIA CRITICA PARA LA RECONVERSION INDUSTRIAL

El presente capítulo pasa revista a tres aspectos de importancia crítica para la reconversión industrial en Costa Rica. El primero es la gestión tecnológica, en el que se centra un importante proyecto de asistencia técnica PNUD/ONJDI encaminado a desarrollar la infraestructura tecnológica básica a nivel sectorial y empresarial para la realización de la reconversión industrial en Costa Rica. El segundo es el financiamiento de la reconversión industrial, aspecto primordial para todo progreso concreto en la ejecución de programas de reconversión. La última parte expone brevemente las actividades de asistencia técnica de la ONUDI en Costa Rica y las líneas maestras de una propuesta de proyecto encaminado a la reconversión de la industria costarricense, presentada en la Reunión.

### 1. Gestión tecnológica

El acelerado ritmo de innovación tecnológica y la transformación de los mercados internacionales en las últimas décadas han alterado radicalmente la naturaleza de la producción industrial y, como resultado de ello, la gestión tecnológica ha cobrado especial relieve en el diseño y ejecución de los programas de reconversión industrial. La competitividad industrial está estrechamente relacionada con las ventajas comparativas dinámicas fundadas en la incorporación de la innovación tecnológica en los sistemas de producción, organizativos y de gestión. La producción se basa cada vez más en sistemas industriales flexibles con un alto grado de automatización e informatización, capaces de fabricar en pequeños lotes productos variados de gran calidad concebidos de forma que respondan a las especificaciones de los clientes y permitan conquistar y explotar los huecos existentes en el mercado. La organización de las operaciones se halla hoy día sometida a continua adaptación en función de las necesidades cambiantes de los clientes y la creación de líneas de producción que exigen nuevas formas de relación con los proveedores y, en consecuencia, los recursos humanos han de poseer flexibilidad y calificaciones en diversos campos. El creciente empleo de redes informatizadas ha permitido modificar las estructuras de gestión, eliminando algunos niveles intermedios y promoviendo una mayor descentralización de la responsabilidad.

En consecuencia, la gestión tecnológica tiene que ser un elemento esencial en todo programa de reconversión industrial encaminado a promover la competitividad y la penetración en los mercados internacionales. Más aún, la gestión tecnológica no se limita a la creación de mecanismos para detectar los cambios mencionados y reaccionar a ellos, sino que comprende la captación continua de nueva información y su aplicación a los procesos de producción y afines para estimular la innovación de los productos. La gestión tecnológica trata de dar respuesta a una serie de preguntas entre las que destacan las siguientes:

- Cómo usar la tecnología para aumentar la rentabilidad;
- Cómo detectar y prever las tendencias de la tecnología;
- Cómo usar la tecnología para mantener y acrecentar las ventajas competitivas;
- Cómo organizar las empresas para favorecer la innovación tecnológica;

- Qué tecnologías deben dominar las empresas para su competitividad, crecimiento y rentabilidad y qué otras deben vigilar que puedan amenazar su competitividad;
- Cómo y cuándo deben las empresas adquirir y desechar tecnologías rápida y eficazmente;
- Cómo evaluar tecnologías de manera más confiable;
- Cómo integrar la tecnología en la cultura, estrategia y objetivos de las empresas;
- Cómo reducir el plazo para el desarrollo de nuevos productos y servicios;
- Cómo mejorar la contribución de los profesionales técnicos de las empresas;
- Cómo administrar proyectos multifuncionales e interdisciplinarios;
- Cómo reforzar los vínculos entre todas las organizaciones/agentes de la infraestructura de desarrollo tecnológico y las empresas para promover la innovación tecnológica y una difusión más rápida de la tecnología.

Al igual que en el programa de reconversión industrial nacional, la gestión tecnológica ha de realizarse a tres niveles. A nivel global se requiere una política tecnológica coherente, que garantice una estructura institucional apropiada para la enseñanza tecnológica, la investigación y el desarrollo y la transferencia e implantación de tecnología. A nivel subsectorial es necesario establecer estrategias para determinados subsectores prioritarios, que permitan mejorar el diseño, la innovación y la calidad de los productos así como promover la especialización para aprovechar los huecos existentes en el mercado. Finalmente, a nivel de las empresas y sobre todo en los subsectores más dinámicos, hay que crear o impulsar la capacidad de generar innovación tecnológica.

Puesto que la mayoría de las empresas del sector industrial de Costa Rica son pequeñas o medianas y carecen de los recursos financieros y técnicos necesarios para elaborar y establecer programas de gestión tecnológica, existe claramente un papel que el Gobierno puede desempeñar para estimular las tendencias en ese sentido. En este terreno el Gobierno de Costa Rica, el PNUD y la ONUDI van a realizar un esfuerzo conjunto en el marco del proyecto "Gestión tecnológica e informática para la reconversión industrial en Costa Rica". El proyecto tiene dos componentes principales: la creación de núcleos de gestión tecnológica (NGT) a nivel de las empresas y el establecimiento de un centro de gestión tecnológica e informática industrial. El primer componente corresponde al tercer nivel de acción del Programa Nacional de Reconversión Industrial, es decir al nivel de las empresas, mientras que el segundo guarda relación con las políticas globales y subsectoriales (niveles uno y dos).

La idea básica del núcleo de gestión tecnológica es la creación, dentro de un grupo selecto de empresas abarcadas por el proyecto, de un pequeño equipo de profesionales capacitados en gestión tecnológica (uno de ellos en

informática industrial) que colabore estrechamente con la dirección superior en la labor de determinación de las necesidades tecnológicas y de planificación, así como en la creación de las condiciones deseadas para la innovación tecnológica exitosa, lo que comprende actividades de evaluación, selección, negociación, adaptación, asimilación y mejora de tecnologías exógenas y el desarrollo de la capacidad de innovación interna. La existencia de tales núcleos mejoraría la competitividad facilitando también el establecimiento de redes y, dado que inicialmente recibirían subsidios del proyecto en forma de capital generador, el costo para las empresas no sería inasequible.

La creación de un centro de gestión tecnológica e informática industrial complementaría las actividades a nivel de las empresas con la organización y prestación de servicios de desarrollo de recursos humanos (en particular, la capacitación en el puesto de trabajo), asistencia técnica, investigación y promoción en todos los aspectos de la gestión tecnológica. El centro utilizaría la experiencia de las empresas como instrumento de demostración práctica y transferencia de tecnología y serviría al mismo tiempo para prevenir la expansión indebida de núcleos a nivel de las empresas. Además de funcionar como foro de reunión de los núcleos de las empresas, el centro serviría como instrumento de vinculación entre las necesidades tecnológicas de las empresas y la infraestructura científica y tecnológica del país.

Se espera que los resultados combinados de los dos proyectos mencionados sean: un mayor acervo de recursos humanos capacitados en gestión tecnológica; un programa de apoyo a la creación y funcionamiento de unidades de gestión tecnológica a nivel de las empresas; el fortalecimiento de los vínculos entre el sector productivo y la infraestructura científica y tecnológica; el desarrollo de empresas con base tecnológica y potencial exportador; una mejor definición de las políticas de desarrollo y gestión tecnológicas; un programa de reconversión industrial de bases más amplias que canalice la actividad industrial hacia subsectores nuevos y más dinámicos.

## 2. Financiamiento de la reconversión industrial

El financiamiento del desarrollo económico e industrial es uno de los elementos clave para promover el crecimiento económico y, por otra parte, la experiencia en cuanto a financiamiento del desarrollo en América Latina en las dos últimas décadas da testimonio de las numerosas debilidades de las estructuras nacionales, sistemas de intermediación financiera y estructuras institucionales para el financiamiento del desarrollo en la región. Prescindiendo de la cuestión de una gestión acertada en política monetaria y fiscal, la presente sección se centra en un breve examen de los principales temas relativos al papel del sector de servicios financieros en la canalización del financiamiento hacia el sector productivo. Independientemente del grado de participación estatal en el sector financiero, las relaciones existentes entre los intermediarios financieros y las empresas son fundamentales para determinar el comportamiento de los empresarios, lo que ha de tenerse en cuenta en los programas de reconversión industrial.

Una de las principales conclusiones resultantes del análisis de la experiencia en materia de reconversión es que un proceso de reconversión industrial sólo puede tener éxito si los recursos a disposición de un sistema eficaz de intermediación financiera son suficientes y se facilitan en condiciones económicas razonables. En efecto, la reconversión del sistema

financiero y los intermediarios financieros, incluidos los bancos de desarrollo, los comerciales y las instituciones no bancarias, es en muchos casos una condición previa para la eficacia de la reconversión industrial. Ello requiere una minuciosa evaluación de las políticas en materia de estructuras, supervisión y regulación del sistema en su totalidad. En la asignación de créditos para proyectos, tanto si el fin es la ampliación de la capacidad, el desarrollo tecnológico, empresas conjuntas o la promoción de las exportaciones, es de capital importancia establecer criterios y métodos acertados de identificación, preparación, evaluación y ejecución de tales proyectos.

El sistema bancario costarricense está formado por el Banco Central, alrededor de 20 bancos privados, cuatro bancos comerciales de propiedad estatal y dos bancos de propiedad estatal especializados en la promoción de viviendas y el desarrollo comunitario. Los bancos comerciales de propiedad estatal poseen gran experiencia en el financiamiento de proyectos. La principal fuente financiera del programa de reconversión industrial en Costa Rica es un tramo de 39 millones de dólares EE.UU. de un crédito del Banco Mundial para ajuste estructural (PAE II), canalizado a través de los bancos comerciales de propiedad estatal. El Banco Interamericano de Desarrollo ha asignado otros 34 millones de dólares EE.UU. al Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas para la innovación tecnológica en sectores económicos prioritarios. Se dispone también de otros créditos y fondos menores, pero existe un manifiesto consenso en que esos recursos son insuficientes para responder a las necesidades actuales del sector industrial, pues la mayoría de las empresas involucradas están ya muy endeudadas y el potencial de ahorro nacional es sumamente limitado.

Desde que finalizó la década de 1970 Costa Rica ha realizado una serie de reformas financieras dirigidas a: modificar las estructuras de protección financiera; liberalizar las tasas de interés y estimular el ahorro nacional; mejorar la competencia entre los bancos estatales y los del sector privado; establecer nuevas normas de supervisión de los bancos y mejorar el marco normativo. Al mismo tiempo se ha realizado una serie de estudios referentes al establecimiento de mercados eficientes de capitales y al desarrollo del mercado nacional de valores. Actualmente el sistema financiero presenta una serie de rigideces institucionales y de mercado cuyo resultado es una limitación del financiamiento disponible para inversiones y un aumento de los costos debido a un alto grado de intermediación financiera.

El examen del funcionamiento de los servicios financieros especializados prestados por los intermediarios financieros de segundo nivel o piso y del apoyo técnico y servicios de seguimiento ofrecidos por las instituciones de primer nivel revela una serie de debilidades. Estas se dividen en dos categorías: una tiene que ver con la calidad de los servicios prestados y la otra, con la delimitación de las funciones en la prestación de los diferentes tipos de servicio y la designación de una entidad con facultades generales claramente definidas, respaldada por recursos suficientes para realizar con eficiencia la reconversión industrial.

Se formularon las recomendaciones siguientes sobre el financiamiento de la reconversión industrial en Costa Rica:

- En vista de la escasez de los recursos disponibles para reconversión industrial, es necesario generar ahorros nacionales suplementarios, captar nuevas fuentes de financiamiento externo bilateral y multilateral, y conseguir una distribución de recursos más eficientes;

- Se propuso concentrar los recursos financieros disponibles en un fondo especial de reconversión industrial, que podría depender del Banco Central;
- Deberían delimitarse claramente las funciones en la prestación de servicios de apoyo financiero y técnico para el programa de reconversión industrial;
- Es necesario mejorar los servicios financieros de apoyo a la reconversión industrial incluidos todos los aspectos de identificación, preparación, evaluación y ejecución de proyectos;
- Los intermediarios financieros necesitan mejor información sobre la situación en el plano macroeconómico, subsectorial y de grupos de productos para llevar a cabo el análisis de los proyectos;
- El éxito del programa de reconversión industrial en Costa Rica depende de la modernización concomitante del sector de servicios financieros, el funcionamiento eficiente de los mercados de capital y la reducción del grado de intermediación para que en el financiamiento de proyectos industriales se afirme más el principio de competitividad y puedan emprenderse proyectos que tengan tasas más altas de rendimiento económico a mediano y largo plazo.

### 3. Cooperación técnica de la ONUDI para la reconversión industrial

La cooperación técnica de la ONUDI comprende tanto actividades en proyectos enfocados a cuestiones específicas de tipo técnico o de políticas a seguir, y actividades de promoción en sectores como la inversión y la tecnología, actividades todas ellas que se llevan a cabo en los planos nacional y regional. Aparte de los proyectos de carácter regional, en Costa Rica se ha realizado o se está realizando a nivel nacional cierto número de proyectos con participación de la ONUDI. Merece la pena señalar el proyecto antes mencionado de gestión tecnológica e informática para la reconversión industrial (véase la sección V.1) y otros proyectos referentes a temas y subsectores específicos, en particular la pequeña industria, la tecnología del cuero y el desarrollo agroindustrial.

En el campo de la reconversión industrial se ha establecido una estrecha colaboración mediante un proyecto inicial de Servicios Industriales Especiales (SIE) titulado "Asistencia en el desarrollo de instrumentos operativos para la ejecución del Programa de Reconversión Industrial de Costa Rica" enfocado principalmente a los aspectos del Programa relacionados con los subsectores, la base informática, la tecnología y la promoción de las inversiones. La Reunión de Alto Nivel, de la que es resultado el presente análisis, se organizó para examinar la marcha del Programa y contribuir a su consolidación y continuación. Esos dos hechos son elementos clave del programa de reconversión industrial a plazo mediano y largo que se ha propuesto ejecuten conjuntamente la ONUDI y el Gobierno de Costa Rica, cuyas líneas generales se exponen a continuación.

El objetivo principal del proyecto sería contribuir al aumento de la competitividad de la industria costarricense mediante la prestación de asistencia técnica para la definición y aplicación de estrategias de reconversión industrial simultáneamente a nivel de políticas globales y a

nivel subsectorial, con políticas específicas para determinadas actividades industriales. Este proyecto, en el que actuarían como contrapartes los principales agentes del sector industrial, el Ministerio de Economía, Industria y Comercio, la Agencia de Reconversión Industrial y la Cámara de Industrias, sería de importancia para promover una coordinación y cooperación más estrechas en la adopción de políticas para el sector industrial. Asimismo, se establecerían fuertes vínculos con los ministerios e instituciones de investigación competentes y las entidades pertinentes del sector privado tales como la CINDE, así como con el proyecto ONUDI/PNUD de gestión tecnológica.

Más concretamente, el proyecto propuesto tiene como fin contribuir a la definición y aplicación de estrategias, políticas e instrumentos normativos en una serie de aspectos en la que destacan la política industrial, la información e incentivos y su coordinación, la creación de un fondo de reconversión industrial, la promoción de las inversiones, el desarrollo del mercado de valores, las estructuras y política arancelarias y la capacitación. Además se realizarían varios estudios de competitividad industrial en ramas y grupos de productos determinados que conducirían a la preparación y puesta en práctica de planes de acción para la reconversión. Se prevé una duración mínima de dos años y, en el caso ideal, el financiamiento del proyecto se efectuaría mediante un acuerdo conjunto entre el Gobierno de Costa Rica, la Cámara de Industrias, el PNUD y la ONUDI.

La justificación del proyecto radica en el hecho de que, hasta la fecha, la reconversión industrial se ha basado casi exclusivamente en la reducción de aranceles protectores y en un sistema de incentivos a las exportaciones, lo que, independientemente de la desinversión realizada en buen número de actividades del sector público, no ha estimulado los cambios de tipo normativo, institucional y estructural necesarios en el sector industrial. El proyecto representaría, pues, un complemento esencial del proceso de liberalización comercial en los esfuerzos por facilitar el ajuste económico y promover la competitividad del sector industrial costarricense.

## VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

### A. Conclusiones

Las siguientes conclusiones reflejan una serie de puntos destacados surgidos de las exposiciones y discusiones habidas en la sesión plenaria y en las sesiones a nivel subsectorial celebradas durante la Reunión, y surgidos también de un análisis más profundo de la documentación correspondiente y de reuniones y consultas mantenidas por separado con buen número de representantes de los sectores público y privado. No suponen necesariamente un consenso y se deben considerar como orientaciones de las que podría derivarse una serie de eventuales medidas, algunas de las cuales se exponen de manera más explícita en las recomendaciones relativas a cooperación técnica que figuran en la sección B.

1. El proceso de reconversión industrial incluye muchos aspectos que van desde las instituciones y los centros de decisión, la tecnología, la comercialización y el financiamiento hasta el cambio de actitudes en lo que respecta a la organización del sector productivo para la explotación del potencial que ofrecen los mercados internacionales. Es un proceso continuo que requiere la reevaluación permanente de esos aspectos para que cada conjunto de medidas y la totalidad de las políticas seguidas estimulen la innovación tecnológica, el desarrollo de recursos humanos, la creación de redes de producción y comercialización competitivas, un clima favorable a las inversiones y el apoyo de los servicios financieros.
2. En la década de 1980 el desarrollo industrial en América Latina se ha visto coartado por una serie de factores entre los que destacan: la falta de continuidad en la Administración nacional y la política industrial; la falta de especialización funcional en el seno de la Administración y de los organismos encargados de la industria, el comercio, las actividades de investigación y desarrollo y la enseñanza; las carencias en la búsqueda y aprovechamiento de las oportunidades que ofrecen los mercados regional, subregional e internacional; la falta de redes en la producción nacional; la falta de enfoques descentralizados para la movilización de la demanda y de los recursos; y la escasez de recursos financieros para llevar a cabo la reconversión industrial.
3. La experiencia española en reconversión industrial indica que, incluso si se adopta un enfoque subsectorial de reconversión, las principales actividades de reorganización han de realizarse a nivel de las empresas, al objeto de agilizarlas o crear entidades competitivas en los subsectores que se consideren prioritarios por razones de ventajas comparativas. Una política de esta naturaleza exige pragmatismo y el precepto de cerrar las empresas que no sean viables. Los programas de reconversión han de ser también suficientemente pragmáticos y flexibles de forma que permitan su reformulación continua. Los programas deben asimismo considerarse excepcionales y finitos, pues su continuidad durante largos períodos de tiempo daría lugar a grandes distorsiones en el mercado y en la asignación de recursos.
4. Fubo consenso general en que dado el relativamente breve período transcurrido desde que se inició el Programa de Reconversión Industrial en Costa Rica, se han conseguido considerables progresos en su diseño y la determinación de su alcance, el establecimiento de mecanismos de

concertación y la ejecución de análisis subsectoriales para facilitar la determinación de las estrategias de reconversión de ciertas ramas industriales. Se ha contribuido considerablemente a que los empresarios, las autoridades públicas y la comunidad en general adquieran conciencia más cabal de la necesidad de la reconversión industrial. El Programa es una iniciativa excepcional y una experiencia valiosa en la subregión y en toda la América Latina, y sus fines de aumentar la competitividad de la industria costarricense han de perseguirse sobre la base de una mayor disponibilidad de recursos, prestando la debida atención a las repercusiones para los países de la subregión de América Central.

5. Hay varios aspectos del programa que requieren atención especial: Primero, la entidad a la que se confíe la responsabilidad general de la ejecución del programa de reconversión industrial ha de recibir un mandato bien definido y debe contar con el crédito y los recursos financieros y humanos suficientes para poder coordinar y ejecutar con éxito programas de reconversión que lleguen hasta el nivel de las empresas; de este modo no serían necesarios complicados mecanismos institucionales de seguimiento que coartasen dicha entidad.

Segundo, es preciso mejorar la eficiencia de los mecanismos de concertación, en particular los relativos al nivel subsectorial (los CES) para que el funcionamiento de tales mecanismos no suponga la creación de obstáculos. Se tiende a considerar la concertación y su institucionalización como panacea para la falta de competitividad, cuando en realidad sólo es un primer paso para descubrir y remediar los condicionamientos que pesan sobre el sector productivo, que no va a originar por sí sólo el aumento de la competitividad y puede incluso retardar el proceso de incremento de la eficiencia del aparato industrial. En tal caso el Gobierno ha de tomar la iniciativa en la adopción de importantes decisiones, si no existe consenso.

Tercero, el Programa de Reconversión Industrial en Costa Rica tomó forma como resultado de la evolución de las circunstancias internacionales y nacionales en la década de 1980. Los desequilibrios macroeconómicos provocaron la desinversión en el sector público y la liberalización comercial, lo que constituyó la base del programa de reconversión industrial, con la modificación correspondiente de la estructura y los parámetros institucionales y normativos. Al mismo tiempo, se estableció un programa de gestión tecnológica. La dispersión de los esfuerzos para remediar los problemas de ajuste estructural ha producido la debilitación del ministerio que debiera desempeñar un papel preponderante en la dirección del programa de reconversión industrial, y se ha traducido en el establecimiento de un programa vinculado a hechos del pasado, en lugar de adoptar un programa enfocado hacia el futuro. Hay que guardar el equilibrio entre los esfuerzos por penetrar en los mercados externos, especialmente en los extrarregionales, y la defensa de los mercados interno y subregional, que también pueden contribuir a reforzar la capacidad tecnológica y las ventajas competitivas.

Cuarto, los subsectores escogidos para su análisis e inserción en el programa tienden a ser reflejo de actividades industriales tradicionales, en detrimento de la búsqueda de industrias de empleo intensivo de nuevas tecnologías e informática, que ofrecen mayores posibilidades para la modernización industrial. Por tanto, la selección de subsectores prioritarios efectuada no debiera excluir la posibilidad de incorporar nuevas áreas de interés.

Quinto, un programa eficaz de reconversión industrial exige un conjunto bien definido de mecanismos políticos complementarios, que van desde los incentivos industriales, financieros, fiscales y comerciales hasta los de índole tecnológica. Además debe contar con el apoyo de un amplio sistema de información que pueda servir como instrumento para la definición y seguimiento de políticas y programas.

6. Se reconoce que la cuestión del financiamiento de la reconversión industrial es de fundamental importancia para el éxito en la ejecución del programa. En efecto, la reconversión del sistema y los intermediarios financieros, incluidos los bancos de desarrollo, los bancos comerciales y las instituciones no bancarias, es en muchos casos una condición previa para la eficiencia de la reconversión industrial. Ello exige una evaluación minuciosa de las estructuras, niveles de intermediación y políticas de supervisión y regulación del sistema en su totalidad. En Costa Rica existe actualmente un grado relativamente elevado de intermediación, lo que ha contribuido en parte a originar las altas tasas reales de interés vigentes. Aunque se han realizado varias reformas del sector financiero, hubo acuerdo unánime en que los recursos disponibles para la reconversión industrial son insuficientes y su costo en general elevado. El sistema bancario no ha sido capaz de canalizar con eficiencia los recursos hacia la inversión productiva que conduzca a la modernización industrial. Una parte significativa de los recursos disponibles proviene de proyectos de desarrollo tecnológico que, pese a ser un elemento esencial de la reconversión industrial, persiguen sus objetivos propios, que no se traducen necesariamente en la promoción de un entorno de definición de políticas ideal para la reconversión industrial. Es precisa la creación de un fondo o programa financiero especial de reconversión industrial que podría vincularse directamente con el sistema bancario o funcionar en el seno de este o de la entidad encargada del programa de reconversión industrial. Este fondo ha de ser dotado de recursos financieros suficientes y contar con servicios de expertos capaces de realizar acertadamente las labores de identificación, preparación, evaluación y ejecución de proyectos. Es menester examinar minuciosamente la cuestión de si conviene fusionar en la misma entidad los servicios financieros y los de apoyo técnico o servicios reales, y lo ideal sería resolverla antes de pasar a ejecutar el programa de reconversión.
7. A nivel subsectorial, cabe observar que las ramas escogidas para su análisis se expansionaron en el contexto del Mercado Común Centroamericano. Después sufrieron una contracción debida a la situación económica de principios del decenio de 1980 y se enfrentan a una competencia externa creciente como consecuencia del programa de liberalización comercial. De no existir las medidas de incentivación fiscal y desgravación a las exportaciones actualmente aplicadas, la mayoría de estas ramas tendrían dificultades para mantener su participación en los mercados tanto interior como de exportación. La mayor parte de las ramas analizadas presentan las siguientes características que influyen negativamente en la competitividad:
  - baja productividad;
  - falta de especialización;

- sistemas inadecuados de control de calidad;
- tecnología anticuada y actividades insuficientes de ID;
- desconocimiento de las técnicas modernas de organización de la producción, gestión y comercialización;
- limitación de los vínculos existentes entre las empresas pequeñas y las grandes y entre la agricultura y la industria.

Para remediar esta situación hay que aumentar las ventajas comparativas sobre la base de:

- a) la estabilidad económica y política que propicia un clima favorable a la inversión;
- b) la capacidad en materia de gestión tecnológica y organización;
- c) la reconversión a nivel de las empresas que permita obtener ventajas desde el punto de vista técnico y de costos; y
- d) Estrategias de comercialización agresivas.

Es, pues, esencial que el programa de reconversión industrial incluya un sistema de apoyo íntegro, que englobe los diferentes campos de adopción de políticas, entre ellos la agricultura, la industria, la ciencia y tecnología, el comercio, las finanzas, los recursos humanos y otros. Sólo así podrán los proyectos realizados a nivel de las empresas, previo auditoraje de las mismas, lograr los beneficios contemplados. En este orden de ideas, se recomendó que se amplíe el programa de reconversión industrial del Gobierno de Costa Rica de forma que incluya un mayor número de proyectos a nivel de empresas, y también que se solicite activamente la participación de todas las entidades pertinentes. Esto último se refiere, en particular, a las áreas de inversión y promoción de las exportaciones en las que, contrariamente a las aseveraciones de que existe un vacío institucional, lo que hace falta es reforzar y coordinar, en apoyo de la reconversión industrial, las actividades de las instituciones que operan en esos campos.

8. La Reunión contribuyó a impulsar el proceso de concertación entre el Gobierno, la industria privada y las instituciones científicas y tecnológicas para la ejecución del programa de reconversión industrial en Costa Rica. Se analizó atentamente la experiencia nacional en cuanto al desarrollo del sector industrial, experiencia que se discutió con referencia al contexto internacional, y se dio un nuevo impulso a la continuidad de los esfuerzos nacionales en este sentido. Como consecuencia se formularon numerosas recomendaciones sobre la competitividad subsectorial, el financiamiento y la ejecución de programas de reconversión industrial. Se firmó un acuerdo oficial entre el Gobierno de Costa Rica y la ONUDI que allana el camino para la promoción de la ayuda al sector industrial mediante nuevos mecanismos de asistencia técnica en materia de reconversión industrial.

## B. Recomendaciones relativas a la asistencia técnica futura

En relación con el mencionado acuerdo firmado por el Gobierno de Costa Rica y la ONUDI surge una serie de recomendaciones sobre la asistencia técnica futura. En particular una de ellas, referente a apoyo técnico para el proceso de reconversión industrial, es la propuesta (véase la sección 3 del capítulo V) de un programa conjunto ONUDI/Gobierno de Costa Rica de reconversión industrial de plazo mediano o largo. En virtud de este programa se prestaría asistencia y asesoramiento técnicos para la definición y la aplicación de estrategias y políticas de reconversión industrial a nivel sectorial, subsectorial y de empresas. Es de gran importancia emprender este programa que también podría enfocarse hacia cierto número de cuestiones, aún sin respuesta, referentes a la estructura institucional apropiada para la reconversión industrial. Asimismo hay que examinar las relaciones entre dicho proyecto y el proyecto en curso en materia de gestión tecnológica e informática para la reconversión industrial (véase la sección 1 del capítulo V). Si han de subsistir los dos proyectos, será menester definir claramente el alcance de cada uno y los correspondientes vínculos.

A nivel subsectorial, en las secciones 1 a 5 del capítulo IV se formulan varias recomendaciones que podrían conllevar actividades de cooperación técnica. Dichas recomendaciones se refieren a: un análisis sectorial más a fondo (procesamiento de frutas y legumbres); asesoramiento sobre políticas y estrategias en materia industrial (productos farmacéuticos y otros productos); estudios de oportunidad orientados a los mercados (productos farmacéuticos, calzado de cuero, procesamiento de frutas y legumbres, metalmecánica); auditorajes en las empresa (textiles); gestión tecnológica y control de calidad; y capacitación (productos farmacéuticos).

En el campo financiero, podrían realizarse actividades de cooperación técnica para contribuir a la modernización del sector bancario y al análisis de la viabilidad de crear un fondo de reconversión industrial. Dichas actividades se extenderían a algunos aspectos de la promoción de inversiones y de la labor de identificación, preparación y evaluación de proyectos.

La realización de análisis de cuestiones relativas a subsectores industriales y las correspondientes políticas a seguir ha sido una actividad fundamental del proyecto en apoyo de la Reunión, a la que asistieron representantes del Gobierno, la industria, las instituciones de ID, las organizaciones internacionales y otros países de la subregión. No cabe desconocer las dimensiones regionales de las cuestiones expuestas y discutidas, por lo que se recomienda ampliar estas actividades a toda la subregión, con el fin de crear un cúmulo de información y canales de comunicación sobre reconversión industrial que puedan servir de base para elaborar un programa global de modernización industrial destinado a la subregión de América Central.

ANEXO I

Programa de la Reunión

Reunión de Alto Nivel sobre Reconversión  
Industrial en Costa Rica

San José, 4 a 6 de abril de 1990

Miércoles 4 de abril de 1990: Sesión plenaria

- 08.30 Registro de participantes
- 09.00 Apertura de la Reunión
- Presidente de la Cámara de Industria
  - Ministro de Economía, Industria y Comercio
  - Director General de la ONUDI
  - Presidente de la República
- 10.30 PAUSA
- 11.00 Tendencias internacionales, políticas y experiencias en materia de reconversión industrial y competitividad: Implicaciones para América Latina (Jefe de la Subdivisión de Estudios Regionales y de Países de la ONUDI)
- 12.00 Experiencias internacionales de reconversión industrial: El caso de España (Sr. Mauro Lozano, consultor de la ONUDI)
- 13.00 ALMUERZO
- 14.30 La experiencia de Costa Rica en el Programa de Reconversión Industrial (Coordinador: Sr. Jorge Manuel Dengo, Primer Vicepresidente de la República)
- a) Política industrial y Programa de Reconversión Industrial (Sr. Antonio Burgués, Ministro de Economía, Industria y Comercio);
  - b) Política científico-tecnológica (Sr. Rodrigo Zeledón, Ministro de Ciencia y Tecnología);
  - c) Papel de la Agencia de Reconversión Industrial (Sr. José Manuel Salazar, Presidente Ejecutivo de la Corporación Costarricense de Desarrollo (CODESA));
  - d) Inserción de Costa Rica en terceros mercados (Sr. Luis Diego Escalante, Ministro de Comercio Exterior);
  - e) El papel del sector privado en la reconversión industrial (Sr. Samuel Yankelewitz, Presidente de la Cámara de Industrias de Costa Rica).

16.30 PAUSA

17.00 Continuación y debate/preguntas y comentarios

Jueves 5 de abril de 1990:

Grupos de trabajo subsectoriales (sesiones simultáneas) sobre los siguientes subsectores:

- calzado de cuero
- metalmecánica
- textiles
- productos farmacéuticos
- frutas y legumbres procesadas

08.00 Presentación de las tendencias internacionales en cada subsector

Calzado de cuero: Odd Birkhaug, consultor de la ONUDI  
Metalmecánica : Alejandro Ramos, consultor internacional  
Textiles : Walter Crowther, consultor de la ONUDI  
Productos  
farmacéuticos : Un funcionario de la ONUDI  
Frutas y  
legumbres  
procesadas : Fernando Sánchez, consultor de la ONUDI

09.00 Presentación de los análisis de competitividad subsectorial

- a) Experto internacional y contraparte nacional
- b) Agencia de Reconversión Industrial

10.30 PAUSA

11.00 Discusión de expertos sobre las fortalezas y debilidades de cada subsector

13.00 ALMUERZO

14.30 Requisitos necesarios para el desarrollo subsectorial y la reconversión industrial

- a) requisitos de asistencia técnica
- b) requisitos de tipo financiero
- c) conjunto de políticas en el marco de los subsectores industriales

16.00 PAUSA

Jueves 5 de abril de 1990: Sesión plenaria

14.30 El financiamiento de la reconversión industrial: fuentes, condiciones y perspectivas (Sr. José Salaverry, consultor de la ONUDI)

- 16.00 PAUSA
- 16.30 Presentación de las conclusiones de los grupos de trabajo subsectoriales y de la Reunión
- 18.00 Firma de la Carta de Entendimiento sobre cooperación en materia de desarrollo industrial entre el Gobierno de Costa Rica y la ONUDI

Viernes 6 de abril de 1990: Sesión plenaria

- 08.30 Análisis y discusión de las conclusiones de los grupos de trabajo subsectoriales y de la Reunión
- 11.00 Gestión tecnológica y reconversión industrial (Sr. Fernando Machado, Asesor Técnico Principal de la ONUDI)
- 12.00 Presentación de un marco general de referencia para un programa de cooperación técnica de la ONUDI a mediano plazo en materia de reconversión industrial (Sr. Juan Carlos del Bello, consultor de la ONUDI)
- 13.00 Clausura de la Reunión.

ANEXO II

Lista de documentos presentados en la Reunión

Birkhaug, Odd	Informe sobre la rama calzado, ONUDI, marzo de 1990.
Corporación Costarricense de Desarrollo	Potencial y aspectos fundamentales de la competitividad de la metalmecánica, abril de 1990.
Corporación Costarricense de Desarrollo	Principales características, desempeño reciente y comercio exterior de la industria farmacéutica, abril de 1990.
Corporación Costarricense de Desarrollo	Principales características, desempeño reciente y comercio exterior de la industria textil, abril de 1990.
Corporación Costarricense de Desarrollo	Principales características, desempeño reciente y comercio exterior de la industria del calzado, abril de 1990.
Corporación Costarricense de Desarrollo	Programa de reconversión industrial: Presentación, abril de 1990.
Crowther, Walter	Reconversión de la industria textil en Costa Rica, ONUDI, abril de 1990.
Del Bello, Juan Carlos	Marco general de referencia de un proyecto de asistencia técnica de mediano plazo a la República de Costa Rica en política industrial y programa de reconversión industrial, ONUDI, 1990.
Del Bello, Juan Carlos	Pautas para estudiar la competitividad internacional de actividades industriales seleccionadas, ONUDI/CODESA, marzo de 1990
Doryan, Eduardo y Machado, Fernando	La gestión tecnológica como hilo conductor de la reconversión industrial: Conceptos básicos y la experiencia de Costa Rica, MICIT/PNUD/ONUUDI, agosto de 1989.
Fekete, György	La industria farmacéutica de Costa Rica: Recomendaciones acerca de su desarrollo y la mejora de su rendimiento, ONUDI, abril de 1990.
Jiménez U., Manuel	El sistema de información de la agencia de reconversión industrial, CODESA, abril de 1990.
Lozano Belda, Mauro	Experiencias internacionales de reconversión industrial: El caso de España

- Olaso, María Isabel El financiamiento como instrumento de política para promover la modernización industrial en Costa Rica, CODESA, abril de 1990.
- Salaverry Llosa, José A. Aspectos financieros relevantes al programa de reconversión industrial de Costa Rica, ONUDI, abril de 1990.
- Salazar, José Manuel y Doryan Garrón, Eduardo La reconversión industrial y el estado concertador en Costa Rica, CODESA, septiembre de 1990.
- Sánchez, Fernando Informe sobre el sector de procesamiento de alimentos, ONUDI, abril de 1990.
- Sector de Economía y Comercio El programa de reconversión industrial en Costa Rica, abril de 1990.
- Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) Tendencias, políticas y experiencias internacionales en materia de reconversión industrial y competitividad, abril de 1990.
- Zúñiga Sáenz, Roy Normalización: Definición, importancia y otras notas importantes, CODESA, abril de 1990