



TOGETHER
for a sustainable future

OCCASION

This publication has been made available to the public on the occasion of the 50th 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 for further information concerning UNIDO publications.

For more information about UNIDO, please visit us at www.unido.org

46p.
telles
graphs

18243

C O N F I D E N C I A L

MARCO GENERAL DE REFERENCIA DE UN PROYECTO DE ASISTENCIA
TECNICA DE MEDIANO PLAZO A LA REPUBLICA DE COSTA RICA EN
POLITICA INDUSTRIAL Y PROGRAMA DE RECONVERSION INDUSTRIAL

Juan Carlos Del Bello
Consultor de ONUDI

/72

PRESENTACION

El Gobierno de Costa Rica y la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) celebraron un Acuerdo Básico de Cooperación, por el cual la ONUDI prestará asistencia a solicitud del Gobierno en el logro de sus objetivos de desarrollo industrial, a través de Proyectos específicos.

En ese contexto este documento plantea el marco de referencia de un Proyecto de asistencia técnica de mediano plazo en apoyo a la reestructuración industrial de Costa Rica.

El trabajo ha sido elaborado en función de una interpretación de necesidades de asistencia técnica, sobre la base del análisis de:

- a) el proceso de reconversión industrial que ha registrado la economía costarricense en los años 80,
- b) la experiencia reciente en la formulación y definición de políticas industriales y de reconversión industrial y,
- c) los planteos de las próximas autoridades gubernamentales en el sector industrial y de la Cámara de Industrias.

Se espera que este Proyecto pueda servir de elemento técnico al proceso político de búsqueda de acuerdos nacionales, tendientes a definir e impulsar el desarrollo económico de Costa Rica.

I. RESUMEN DEL PROYECTO

- | | | |
|----|--|---|
| 1. | TITULO POSIBLE: | Apoyo a la definición de políticas industriales y al programa de reconversión industrial de Costa Rica. |
| 2. | DURACION ESTIMADA: | 24 meses (primera etapa) |
| 3. | FECHA DE INICIACION: | Agosto de 1990 |
| 4. | CONTRIBUCION ESTIMADA DEL PNUD | us\$ 380.000.- |
| 5. | CONTRIBUCION ESTIMADA DE LA CONTRAPARTE: | us\$ 300.000.- |
| | 5.1. Gobierno de Costa Rica | us\$ 250.000.- |
| | 5.2. Camara de Industrias de Costa Rica | us\$ 50.000.- |
| 6. | ORGANISMO DE EJECUCION: | ONUDI |
| 7. | ORGANISMOS OFICIALES DE CONTRAPARTE: | Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC), (Agencia de Reconversión Industrial) y Cámara de Industrias de Costa Rica. |

Breve descripción

El Proyecto tiene por objetivo contribuir a incrementar la competitividad internacional de la industria costarricense, mediante la asistencia técnica en la formulación de políticas y estrategias de reconversión industrial a dos niveles: un nivel global referido a los instrumentos de política industrial y un nivel sub-sectorial, relativo a políticas específicas en actividades manufactureras seleccionadas.

Asimismo, el proyecto busca mejorar los mecanismos técnicos de coordinación y concertación de la política industrial, los cuales son muy importantes en la nueva etapa que se abre en el proceso de reestructuración de la economía costarricense. Durante los años 80, la política industrial fue una derivada de los Programas de Ajuste Estructural (PAE), cuya estrategia buscó una estabilización económica interna que permitiera la reinserción

de la economía nacional en el mercado internacional. Sus principales instrumentos fueron los incentivos a las exportaciones de productos no tradicionales y la atracción de inversiones extranjeras. Los problemas de balanza comercial y déficit fiscal constituyen los principales cuellos de botella de un modelo que deberá experimentar cambios para que sea viable. En este marco las políticas de reestructuración industrial en los dos planos precitados constituyen un elemento clave.

El proyecto incorpora la participación del sector privado a través de la Cámara de Industrias de Costa Rica entidad que ha venido desempeñando un papel protagónico en la concertación de las políticas vinculadas con el desarrollo industrial.

Por otra parte, el proyecto contribuirá al fortalecimiento y desarrollo de la infraestructura institucional en reestructuración industrial.

A. CONTEXTO

A.1 DESCRIPCIÓN DEL SUBSECTOR

1. Ajuste estructural y modelo de desarrollo

A raíz de la crisis económica de principios de los años 80, cuyo disparador fueron la abrupta reducción del financiamiento externo y la declinación del Mercado Común Centroamericano, Costa Rica muy rápidamente adoptó políticas y medidas de ajuste estructural acordadas con el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.

Entre otras medidas se destacan las políticas de reducción del déficit fiscal, de reforma del sistema financiero y del Estado (incluye privatización de empresas industriales de propiedad de la Corporación Costarricense de Desarrollo), y de mayor apertura de la economía a través de la baja gradual de aranceles de importación y eliminación de barreras al comercio no tarifarias, y la introducción de incentivos a las exportaciones no tradicionales a terceros mercados.

Los Programas de Ajuste Estructural I y II encuadraban las políticas referidas conducentes a un nuevo modelo de crecimiento sustentado en el dinamismo de las exportaciones a terceros mercados. La conjugación de la crisis de la deuda externa y del Mercado Común Centroamericano imposibilitaban continuar transitando por un modelo de desarrollo económico sustentado en la industrialización

sustitutiva de importaciones orientada al mercado ampliado regional. Los principales instrumentos de política económica destinados a reorientar la estructura económica fueron:

- a) Incentivos a las exportaciones no tradicionales a terceros mercados.
- b) Participación en la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (CBI).
- c) Reducción de la protección efectiva a la industria local, mediante la desgravación arancelaria y la eliminación de barreras no arancelarias al comercio externo.
- d) Ingreso al Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT) cuya ratificación final estaría por lograrse.
- e) Política cambiaria de alineación con el tipo de cambio de equilibrio a través de minidevaluaciones.

En la primera mitad de los años 80 se establecieron los primeros programas de incentivos a las exportaciones no tradicionales y se participa en la CBI; más adelante ya en la segunda mitad de la década con el PAE II se adopta una desgravación arancelaria y más recientemente se ingresa al GATT.

2. La nueva estructura económica e industrial

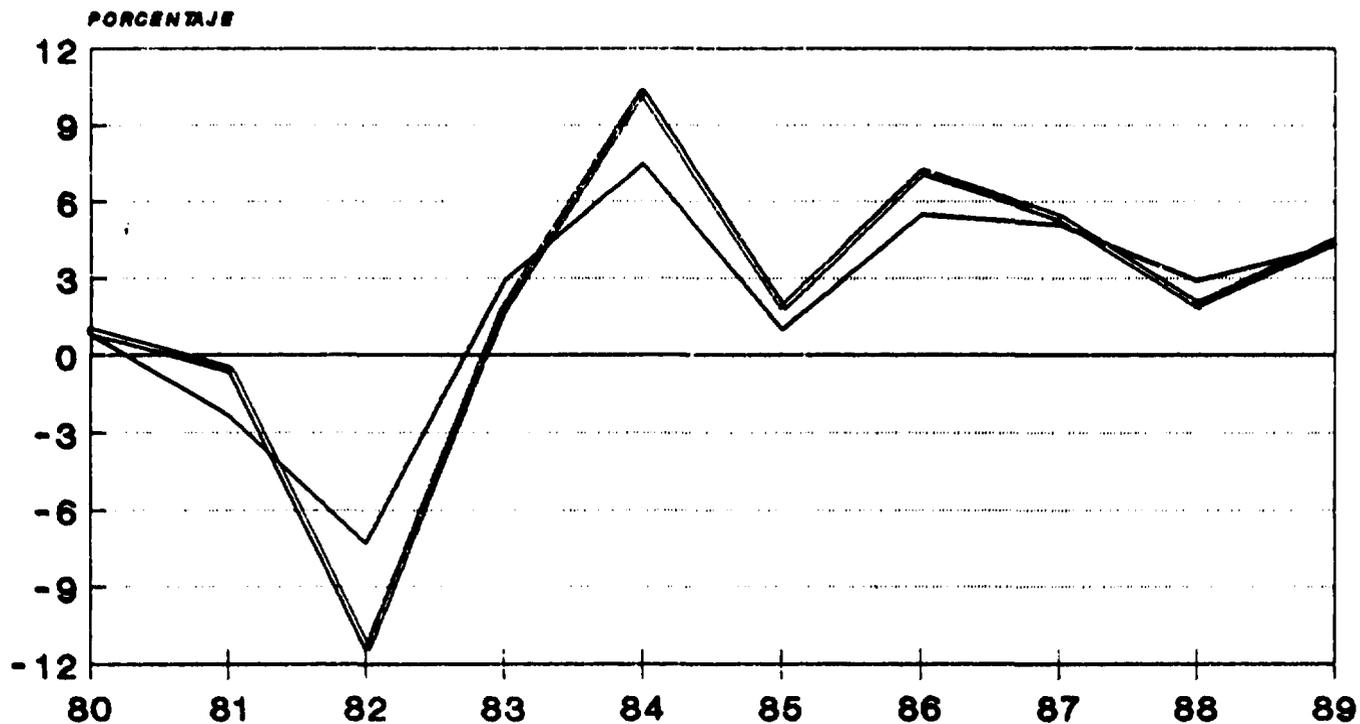
Durante la primera mitad de los años 80 el PBI en promedio permaneció estancado al igual que el PBI manufacturero. Incluso, en el bienio 1981-82 ambos registraron una caída considerable (Cuadro 1).

Se puede afirmar que la notable caída del PIB manufacturero obedeció esencialmente a la crisis del MCCA y a los desequilibrios macroeconómicos resultantes de la crisis de la deuda externa.

A partir de 1983, el PIB y el PIB manufacturero registran tasas positivas de crecimiento. Si se considera el periodo 1986-89, el producto total en términos reales creció al 4,8% anual y el manufacturero al 5% (Cuadro 2), inusual para lo que han sido las tendencias de la mayoría de los países de América Latina.

Si se considera la década completa el resultado es un crecimiento anual promedio de 2,2%, muy inferior al registrado en los años 60 y 70, pero superior al promedio de Latinoamérica.

CUADRO 1
EVOLUCION DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO (PIB) E INDUSTRIAL (PIBI)
TASAS DE CRECIMIENTO
1980-1988



— PIB - - - PI BI

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
PIB	0.8	-2.3	-7.3	2.9	7.5	1.0	5.5	5.1	2.9	4.3
PIBI	0.8	-0.5	-11.4	1.8	10.4	2.0	7.2	5.5	2.1	4.5

FUENTE: GUIA INDUSTRIAL 1990- CAMARA DE INDUSTRIA DE COSTA RICA

CUADRO 2

INDICADORES MACROECONOMICOS

A.- TASAS PROMEDIO DE CRECIMIENTO ANUAL	1970-75	1976-80	1981-85	1986-89	
- PIB (real)*					
Total	6.8	5.8	0.3	4.8	
Industria	10.6	6.7	0.2	5	
- Exportaciones					
Total	22.0	20.0	-0.5	10.8	
Industria	32.5	30.0	-4.7	13.3	
B.- ESTRUCTURA DEL PIB	1970	1975	1980	1985	1988
- Agricultura	24.1	21.2	18.0	19.2	19.3
- Industria	18.6	21.2	21.9	21.9	22.0
- Comercio	19.9	17.3	18.0	16.9	17.5
- Otros Servicios	27.5	30.0	32.1	32.2	32.2
- Gobierno General	9.9	10.3	10.0	9.8	9.2
C.- ESTRUCTURA DE LAS EXPORTACIONES					
- Agrícola	76.5	72.3	65.7	73.0	65.2
- Industriales	23.5	27.7	34.3	27.0	34.8
D.- DESTINO DE LAS EXP. INDUSTRIALES					
- Centroamérica	90.0	83.6	72.0	49.4	26.0
- Resto del mundo	10.0	16.4	28.0	50.6	74.0

* Promedio anual, en colones.

FUENTE: Elaborado con los datos del BCO. CENTRAL DE COSTA RICA.

Como puede observarse en el Cuadro 2, el sector industrial ha incrementado levemente su participación relativa en el PIB, que pasa del 21,2% en 1975 al 22% en 1988.

El indicador de exportaciones reflejó también la evolución desfavorable de la economía costarricense en los primeros años de la década y la inversión de la tendencia en la segunda mitad de los años 80. Mientras que las exportaciones industriales cayeron al -4,7% anual entre 1981-85, reducción muy superior al total de las exportaciones (-0,5%), entre 1986-89 las exportaciones manufactureras crecieron al 13,3% anual y las totales al 10,8% (Cuadro 2).

El indicador que mejor expresa la transformación experimentada en la estructura productiva son las exportaciones. Primero, el notable incremento de las exportaciones no tradicionales a terceros mercados; segundo, la participación creciente de los Estados Unidos como principal mercado externo y, tercero, la importancia creciente de los productos industriales en estas exportaciones.

Las exportaciones no tradicionales a terceros mercados han crecido a una tasa anual media de 17% en el periodo 1986-88 (Cuadro 3).

Estados Unidos ha pasado a representar alrededor del 40% de las ventas de productos no tradicionales a terceros mercados, cuando en 1983 apenas superaba el 10% (Cuadro 4).

Las estimaciones para 1989 indican que las exportaciones no tradicionales alcanzarían un valor total de 704,8 millones de dólares, equivalente al 50 % de las exportaciones totales. El Cuadro 5 ilustra la composición de las exportaciones no tradicionales a terceros mercados. Puede observarse que los productos manufacturados (no incluye agroindustriales) participan con un 64,3% en el total de 1989.

Entre los principales productos de exportación no tradicionales se destacan piña, pescado fresco, plantas ornamentales y flores entre los productos no manufacturados, y textiles, medicamentos, llantas y biguterie de oro entre los industriales (Cuadro 6).

En términos globales, las ventas de productos industriales al exterior alcanzaron en 1988 un 34,8% de las exportaciones totales, contra un 27,7% que correspondió a 1975 y 1985 (Cuadro 2).

El destino de las exportaciones industriales cambió drásticamente. Mientras en 1980 la región centroamérica representaba el 72% del total de exportaciones industriales, en 1988 el resto del mundo alcanzaba una participación relativa del 74%

CUADRO 3

EVOLUCION DE LAS EXPORTACIONES TRADICIONALES Y NO TRADICIONALES
(en miles de US\$ corrientes)

<u>AÑO</u>	<u>EXPORTACIONES TRADICIONALES</u>	<u>EXPORT. NO TRADICIONALES</u>	<u>TOTAL</u>
1983	550,930	315,204	866,134
1984	649,473	336,441	985,914
1985	594,125	333,390	927,515
1986	721,711	368,080	1,089,791
1987	678,436	443,042	1,121,478
1988	671,492	512,603	1,184,095

FUENTE: C.G.E.C. y B.C.C.R., CENPRO

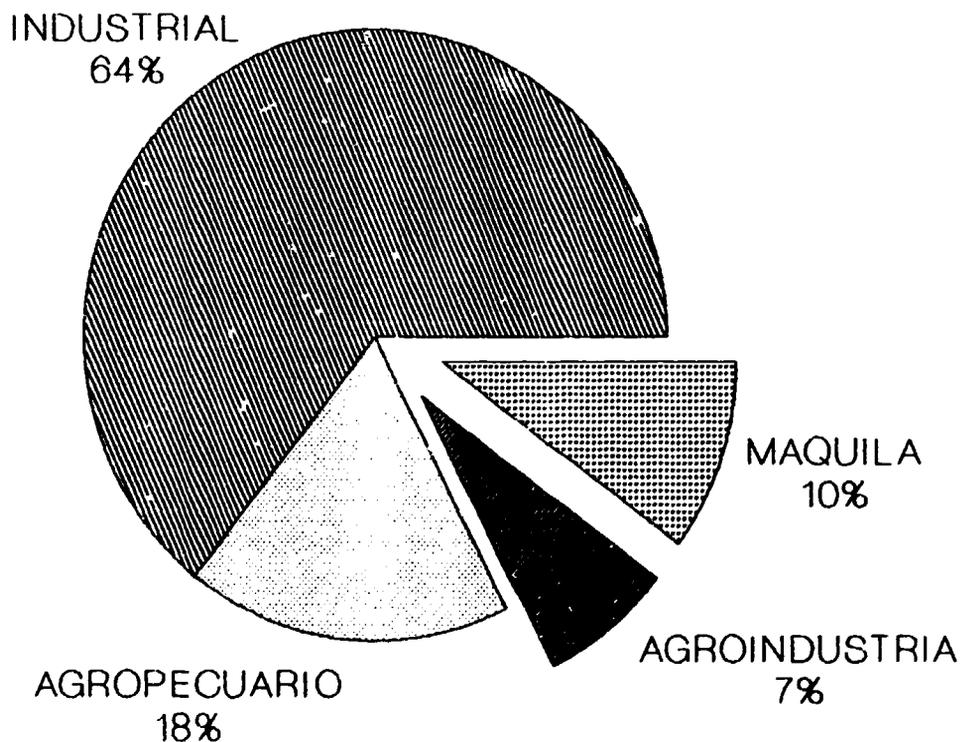
CUADRO 4

EXPORTACIONES TRADICIONAL Y NO TRADICIONALES
POR ZONA ECONOMICA
(en miles de US\$ corrientes)

ZONA ECONOMICA	1983		1984		1985	
	TRAD.	NO TRADIC.	TRAD.	NO TRADIC.	TRAD.	NO TRADIC.
Centro América	11	225,686	418	221,255	0	173,783
Estados Unidos	213,779	42,101	242,500	71,189	238,551	100,328
C.E.E.	216,835	8,587	233,029	12,398	148,398	13,891
Resto del Mundo	90,237	38,830	112,196	31,599	192,360	45,898
SUBTOTAL	520,862	315,204	588,143	336,441	579,309	333,900
Otros Produc. Trad.	30,078	----	61,330	----	14,816	----
TOTAL	550,940	315,204	649,473	336,441	594,125	333,900
	=====	=====	=====	=====	=====	=====
ZONA ECONOMICA	1986		1987		1988	
	TRAD.	NO TRADIC.	TRAD.	NO TRADIC.	TRAD.	TRADIC.
Centro América	12	134,942	13	145,632	9	148,681
Estados Unidos	288,199	146,172	278,110	197,362	226,565	210,108
C.E.E.	294,051	20,717	279,165	31,931	266,237	55,087
Resto del Mundo	113,490	66,249	121,148	68,117	142,327	98,727
SUBTOTAL	695,752	368,080	678,436	443,042	635,138	512,603
Otros Produc. Trad.	25,959	----	----	----	36,354	----
TOTAL	721,711	368,080	678,436	443,042	671,492	512,603
	=====	=====	=====	=====	=====	=====

FUENTE: D.G.E.C. y B.C.C.R., CENPRO

GRAFICO NO 5
COSTA RICA: COMPOSICION DE LAS EXPORTACIONES
NO TRADICIONALES, SEGUN PRINCIPALES GRUPOS
1989



FUENTE: CENPRO EN BASE A TABULADOS DE LA DIRECCION GENERAL DE ESTADISTICAS Y CENSO

CUADRO 6

EVOLUCION DE LAS EXPORTACIONES NO TRADICIONALES.
SEGUN PRINCIPALES PRODUCTOS 1984 - 1989
(Millones de dólares corrientes)

PRODUCTO	84	85	86	87	88	89
1.- AGRICOLAS						
Pescado Fresco	5.5	7.6	13.1	16.3	20.3	39.4
Camarones	8.9	17.2	16.0	19.0	17.7	12.0
Plantas Ornamentales	8.1	10.7	13.1	17.8	20.2	21.7
Flores	4.5	6.7	5.8	7.4	8.6	10.3
Follajes, hojas	0.0	0.0	4.9	6.5	8.9	11.2
Piña	4.8	6.4	14.8	21.5	31.1	39.7
2.- INDUSTRIALES						
Medicamentos	25.8	25.6	23.6	24.2	21.9	27.9
Bolsas, Empresas	4.9	4.2	4.8	6.9	9.1	11.6
Llantas	11.4	9.9	8.7	10.9	11.9	14.9
Prendas Ext. P/Hombre	3.0	4.7	6.9	9.2	5.3	41.7
Prendas Ext. P/Mujer	4.0	5.0	13.1	25.1	34.4	31.1
Otros textiles	N.D.	N.D.	22.7	28.4	23.6	29.3
Bisutería de oro	0.0	0.9	4.2	7.4	11.4	23.9
Otros muebles y sus partes	2.2	4.5	4.8	6.1	6.5	8.9
Maquila	26.1	34.9	34.8	44.2	60.5	54.0
3.- OTROS INDUSTRIALES	259.4	230.0	224.7	242.3	281.7	260.4
TOTAL	362.6	368.3	416.0	487.2	573.1	609.0

N.D. No. disponible

(X) Cifras acumuladas a setiembre 1989

(*) Cifras acumuladas al mes correspondiente

La región centroamericana declinaba al 26%, cambio que ya se manifestaba a mediados de la década cuando ambos destinos tenían una participación relativa prácticamente igualitaria (Cuadro 2).

En resumen, la estructura económica costarricense ha registrado transformaciones cualitativas, ya ha experimentado una reestructuración, en particular el sector industrial.

A.2 ESTRATEGIA DEL PAIS HUESPED

1. Los incentivos a las exportaciones no tradicionales a terceros mercados

El principal motor de la reconversión han sido los incentivos a las exportaciones a terceros mercados.

A fines de 1981 se estableció el régimen de zonas francas, por el cual las empresas amparadas por el se las coloca jurídicamente fuera del territorio aduanero nacional y están exentas de impuestos. Las empresas además están exentas de impuestos sobre el capital y activo neto por un periodo de 10 años, así como sobre las utilidades, en un 100% en los primeros 6 años y en un 50% en los siguientes cuatro. Este régimen ha fomentado inversiones con alto contenido de insumos importados y actividades intensivas en mano de obra.

Este régimen lo administra la Corporación de Zonas Francas de Exportación que es una sociedad anónima. En un principio el régimen y la Corporación se limitaban a las "zonas procesadoras de exportación" de Moín en Limón y de Santa Rosa en Puntarenas, en 1985 se modificaron estas normas ampliándose a los parques industriales de Cartago y Coto Sur, más recientemente en 1987 la Corporación ha propiciado el establecimiento de varios parques industriales en las cercanías del Aeropuerto Juan Santamaría, conservando para sí la supervisión total de dichos parques, bajo la supervisión y control del Ministerio de Hacienda.

El segundo régimen es el de admisión temporal, por el cual se permite recibir dentro del territorio aduanero nacional, en suspensión de derechos de aduana, impuestos y otras cargas, mercancías destinadas a ser enviadas al exterior después de haber sido sometidas al almacenamiento provisional, para reparación, reconstrucción, montaje, ensamblaje o para ser incorporadas en general a conjuntos, máquinas y equipos de mayor complejidad. Quedan cubiertos por este régimen las maquinarias o equipos que se utilicen y dediquen a exportar el cien por ciento de la producción fuera del área centroamericana.

Este régimen persigue el propósito de aprovechar las oportunidades que ofrece la Ley de Comercio de los Estados Unidos en las partidas 806/807 del código aduanero, reduciendo su arancel por concepto de reconocer los insumos utilizados originarios de los Estados Unidos, que fuesen trasladados para su ensamblaje o confección final al exterior.

Este régimen es administrado por el Ministerio de Hacienda, a través de la Dirección General de Aduanas.

El tercer régimen es el de Contrato de Exportación, que se origina a partir de la Ley 6955 de equilibrio financiero de 1984, instrumento jurídico por el cual se crea el Consejo Nacional de Inversiones en carácter de órgano rector de las políticas y programas de exportación e inversión en productos no tradicionales a terceros mercados. Al CNI le corresponde coordinar el otorgamiento de los beneficios y las políticas de incentivos a los inversionistas.

El Contrato de Exportación es suscripto por el Estado y el exportador, rige por un periodo de tiempo determinado y fue establecido con el propósito de administrar mejor la concesión de los estímulos fiscales mediante la inclusión expresa de los mismos en un solo instrumento de exportación.

Los incentivos comprendidos en el contrato son: exención de impuestos indirectos que graven la adquisición de maquinaria, equipos, repuestos, accesorios, insumos varios, etc.; la exención de impuestos sobre el consumo y las ventas.; el otorgamiento de Certificados de Abono Tributario (CATs); exoneraciones al impuesto sobre la renta y depreciación acelerada de activos. Además se prevén otros incentivos hasta la fecha no operativos, tales como tarifas portuarias especiales, créditos con tasas de interés preferenciales, etc. Los incentivos se otorgan a empresas exportadoras directas y, en algunos casos, a las empresas proveedoras de insumos o productoras de bienes terminados que venden su producción a exportadoras.

Los beneficios son otorgados por el CNI con base en las recomendaciones del Centro para la Promoción de las Exportaciones e Inversiones (CENPRO) que actúa como secretaria técnica.

El principal incentivo son los CATs que se aplican al valor FOB de las exportaciones, por un monto mínimo del 15% sobre el valor bruto de producción exportado y con un requisito mínimo de valor del 35%.

El PAE II prevé la eliminación gradual de los CATs como incentivo a las exportaciones. Asimismo, a fines de 1989 se realizó una modificación al sistema que significó reducir el porcentaje de beneficio en términos del valor FOB de exportación.

Por una parte se mantienen los contratos vigentes con vencimientos en 1996, sin embargo se estableció una disminución gradual en los CATs (Cuadro 7) condicionada a la reducción, previa y comprobada por el Gobierno y el sector privado, de las distorsiones que contribuyen al sesgo antiexportador. Los CATs pasan de un 15% sobre valor FOB a un piso en 1996 del 7% cuando el valor agregado nacional se ubique entre 35-40% y un techo del 9% cuando el VAN supere el 50%.

Para los nuevos contratos de exportación regirá un incentivo inicial del 12% mínimo y hasta un 13.5%, dependiendo del VAN, para finalizar con el mismo nivel de incentivos descrito para los contratos vigentes en 1996.

2. La iniciativa de la Cuenca del Caribe

La adopción de un modelo de desarrollo económico sustentado en las exportaciones a terceros mercados ha tenido en la Iniciativa de Cuenca del Caribe un (CBI) un soporte fundamental.

La CBI prevé la exención de derechos arancelarios a los artículos importados directamente de un país beneficiario de la iniciativa, al territorio aduanero de los Estados Unidos.

Este beneficio está sujeto a que el Valor Agregado Nacional no sea menor del 35%, aunque se puede aplicar hasta un 15 % del valor FOB los materiales y componentes productivos originarios de los Estados Unidos.

La CBI no declara elegibles aquellos bienes que hayan sido sometidos a operaciones sencillas de combinación, empaquetado u operaciones que no alteren materialmente las características de la materia prima básica.

Quedan excluidos de la exención de derechos arancelarios: artículos textiles y de confección sujetos a acuerdos sobre textiles; calzado, bolsos, artículos de viaje y de cuero; petróleo o productos derivados: atún, preparado o conservado

y, relojes. A su vez las exportaciones de azúcar y carne de res están sometidas a requisitos especiales.

CUADRO 2

MODIFICACION DE 1989 DE LOS CATs
(cifras porcentuales)

% DEPENDIENTES	90	91	92	93	94	95	96
35 - 40	12.0	11.0	10.0	9.0	8.0	7.0	6.0
40 - 45	12.5	11.5	10.5	9.5	8.5	7.5	6.5
45 - 50	13.0	12.0	11.0	10.0	9.0	8.0	7.0
Mayor de 50	13.5	12.5	11.5	10.5	9.5	8.0	7.0

FUENTE: PROYECTO 19 INDEPENDIENTE, 1989, PÁGINA 100

Aun cuando el beneficio arancelario no incluye textiles, que es uno de los rubros de exportación más importante de Costa Rica, la CEI ha fortalecido la elaboración local de productos electrónicos de consumo, entre otras actividades, principalmente a través del régimen de maquila (admisión temporal).

3. Los nuevos mecanismos de promoción industrial

A fines de 1984 se acordó entre los países centroamericanos un nuevo Convenio sobre el Régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano. Por el mismo se dispuso la eliminación de los instrumentos que concedían exenciones arancelarias para la importaciones de insumos a la industria.

Simultáneamente se derogó el art.9 del Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial y cada país quedaba en libertad de definir políticas específicas en materia de reinversión de utilidades.

Como parte integrante del nuevo régimen arancelario dispuesto en el nuevo Arancel Centroamericano de Importación, Costa Rica estableció un sistema de incentivos a la producción industrial consistente en desgravar del impuesto sobre la renta la reinversión de utilidades en maquinaria y equipo, diversificación productiva, subsidios de la empresa a la construcción de viviendas para los trabajadores y otros rubros. Estos incentivos son otorgados prioritariamente a las empresas productoras de materias primas básicas y otros insumos, maquinaria, equipo liviano y herramientas, reconstrucción de partes y piezas, y bienes agroindustriales.

El otorgamiento de los beneficios se basa en el análisis del contenido nacional de la producción, generación neta de divisas, utilización de insumos provenientes de la región centroamericana y ubicación geográfica.

En resumen, el sistema de incentivos al desarrollo industrial fue modificado al eliminarse la exención arancelaria a insumos y los beneficios contemplados en el régimen fiscal común centroamericano, que fueron sustituidos por un régimen basado en beneficios fiscales sobre la reinversión de utilidades.

4. La desgravación arancelaria

La reforma arancelaria negociada con el Banco Mundial en el marco del PAE II y con el sector industrial prevé un tope máximo arancelario de 40% sobre bienes de consumo y entre un 5 y un 20% sobre la importación de bienes intermedios y de

capital, dependiendo de si estos se producen localmente o no. Esta reforma se aplica en seis deducciones semestrales iguales hasta alcanzar el arancel máximo del 40%, salvo los casos de calzado, confecciones y textiles que se aplica en diez ajustes semestrales o sea 5 años.

Hasta el momento se han aplicado un total de 4 reducciones.

El criterio de gradualidad permitiría que la industria nacional tenga un margen de tiempo suficiente para efectuar ajustes que les permitan enfrentar la competencia de las importaciones en el mercado doméstico.

El impacto de esta baja de aranceles en términos de protección efectiva varía según cada rama industrial, como puede observarse en el Cuadro 8. Efectivamente, ramas industriales como de confección y tejidos de punto experimentan una reducción superior al 50% en los niveles de protección efectiva. No obstante, en las mismas ramas más afectadas los niveles de protección efectiva al término del programa de disminución gradual, continúan siendo relativamente altos.

Como se verá más adelante, no sería aventurado plantear la hipótesis de futuras reducciones adicionales en los aranceles.

5. El ingreso al GATT

En junio de 1987 Costa Rica solicitó adhesión definitiva al GATT luego de haber solicitado condición de observador en 1984 y de adhesión provisional en 1985. En marzo de 1988 se produjo la primera reunión del grupo de trabajo del GATT, en octubre de 1989 la segunda y en noviembre del mismo año el Consejo del GATT aprobó la adhesión de Costa Rica restando por formalizarse menos de 20 votos de un total de 64 de las partes contratantes del GATT y la ratificación de la Asamblea Legislativa de Costa Rica.

La adhesión al GATT se ha fundamentado en la estrategia de desarrollo basada en las exportaciones que expone a un país pequeño a las presiones de los países desarrollados en las relaciones bilaterales. Bajo esta óptica se ha considerado que tal adhesión permite contar con el respaldo de la normativa del GATT, cuya aplicación es obligatoria para las partes contratantes. A su vez se afirma que de todas maneras el país debía ajustarse si deseaba exportar al mercado internacional, de manera que el GATT supuestamente abriría oportunidades para obtener concesiones de los países miembros para facilitar el acceso al mercado internacional.

CUADRO 2

ORDENAMIENTO DE LAS RAMAS INDUSTRIALES SEGUN LA DISMINUCION RELATIVA DE LA PROTECCION (SEÑALES)

ORDEN	INDUSTRIA		INDICE	INDICE		INDICE	INDICE
	PROTECCION INICIAL	PROTECCION ACTUAL		INDICE	INDICE		
1	100	100	100	100	100	100	100
2	95	95	95	95	95	95	95
3	90	90	90	90	90	90	90
4	85	85	85	85	85	85	85
5	80	80	80	80	80	80	80
6	75	75	75	75	75	75	75
7	70	70	70	70	70	70	70
8	65	65	65	65	65	65	65
9	60	60	60	60	60	60	60
10	55	55	55	55	55	55	55
11	50	50	50	50	50	50	50
12	45	45	45	45	45	45	45
13	40	40	40	40	40	40	40
14	35	35	35	35	35	35	35
15	30	30	30	30	30	30	30
16	25	25	25	25	25	25	25
17	20	20	20	20	20	20	20
18	15	15	15	15	15	15	15
19	10	10	10	10	10	10	10
20	5	5	5	5	5	5	5
21	0	0	0	0	0	0	0
22	0	0	0	0	0	0	0
23	0	0	0	0	0	0	0
24	0	0	0	0	0	0	0
25	0	0	0	0	0	0	0
26	0	0	0	0	0	0	0
27	0	0	0	0	0	0	0
28	0	0	0	0	0	0	0
29	0	0	0	0	0	0	0
30	0	0	0	0	0	0	0
31	0	0	0	0	0	0	0
32	0	0	0	0	0	0	0
33	0	0	0	0	0	0	0
34	0	0	0	0	0	0	0
35	0	0	0	0	0	0	0
36	0	0	0	0	0	0	0
37	0	0	0	0	0	0	0
38	0	0	0	0	0	0	0
39	0	0	0	0	0	0	0
40	0	0	0	0	0	0	0
41	0	0	0	0	0	0	0
42	0	0	0	0	0	0	0
43	0	0	0	0	0	0	0
44	0	0	0	0	0	0	0
45	0	0	0	0	0	0	0
46	0	0	0	0	0	0	0
47	0	0	0	0	0	0	0
48	0	0	0	0	0	0	0
49	0	0	0	0	0	0	0
50	0	0	0	0	0	0	0
51	0	0	0	0	0	0	0
52	0	0	0	0	0	0	0
53	0	0	0	0	0	0	0
54	0	0	0	0	0	0	0
55	0	0	0	0	0	0	0
56	0	0	0	0	0	0	0
57	0	0	0	0	0	0	0
58	0	0	0	0	0	0	0
59	0	0	0	0	0	0	0
60	0	0	0	0	0	0	0
61	0	0	0	0	0	0	0
62	0	0	0	0	0	0	0
63	0	0	0	0	0	0	0
64	0	0	0	0	0	0	0
65	0	0	0	0	0	0	0
66	0	0	0	0	0	0	0
67	0	0	0	0	0	0	0
68	0	0	0	0	0	0	0
69	0	0	0	0	0	0	0
70	0	0	0	0	0	0	0
71	0	0	0	0	0	0	0
72	0	0	0	0	0	0	0
73	0	0	0	0	0	0	0
74	0	0	0	0	0	0	0
75	0	0	0	0	0	0	0
76	0	0	0	0	0	0	0
77	0	0	0	0	0	0	0
78	0	0	0	0	0	0	0
79	0	0	0	0	0	0	0
80	0	0	0	0	0	0	0
81	0	0	0	0	0	0	0
82	0	0	0	0	0	0	0
83	0	0	0	0	0	0	0
84	0	0	0	0	0	0	0
85	0	0	0	0	0	0	0
86	0	0	0	0	0	0	0
87	0	0	0	0	0	0	0
88	0	0	0	0	0	0	0
89	0	0	0	0	0	0	0
90	0	0	0	0	0	0	0
91	0	0	0	0	0	0	0
92	0	0	0	0	0	0	0
93	0	0	0	0	0	0	0
94	0	0	0	0	0	0	0
95	0	0	0	0	0	0	0
96	0	0	0	0	0	0	0
97	0	0	0	0	0	0	0
98	0	0	0	0	0	0	0
99	0	0	0	0	0	0	0
100	0	0	0	0	0	0	0

El ingreso al GATT ha significado una negociación con los Estados Unidos, como principal socio comercial, que ha posibilitado el beneficio conocido como la "prueba de daño", que significa que EEUU solo puede aplicar medidas compensatorias a las exportaciones de Costa Rica si demuestra que estas ocasionan un perjuicio grave a toda la industria de ese país (lo cual es poco probable que suceda por la reducida dimensión de las exportaciones costarricenses) y que dicho daño obedece a los incentivos a la exportación que brinda Costa Rica.

No obstante la argumentación precitada, la adhesión al GATT ha significado ya la adopción de medidas y compromisos de flexibilización de la política comercial, aunque en gran medida los acuerdos alcanzados no han sido distintos a los contemplados en la reducción arancelaria antes señalada. Las negociaciones de ingreso no significaron incumplir con los compromisos suscritos con los países centroamericanos en materia comercial y que se exigieran esfuerzos adicionales al proceso gradual de desgravación arancelaria negociado con el Banco Mundial y en aplicación.

Los resultados de la negociación de adhesión al GATT comprenden los acuerdos en materia arancelaria y aquellos vinculados con lo no tarifario. Costa Rica accedió a consolidar aranceles, o sea establecer límites máximos a las tarifas arancelarias a un nivel máximo del 60% un año después del ingreso, que se reducirá a 55% al tercer año después de la adhesión para un total de 1800 partidas arancelarias. A su vez se otorgaron excepciones por debajo de este límite para 308 partidas a solicitud de los EEUU, la CEE, Japón y otros países desarrollados, y se aceptaron excepciones por encima para 17 partidas clasificadas en tres categorías, con niveles de 100% para vehículos, 80% que se reducirá a 70% en cinco años para la industria del calzado y 70% que se reducirá a 60% para artículos de interés fiscal.

En resumen se logró un acuerdo en el cual los niveles consolidados resultaron mayores o iguales a los establecidos en el PAE II.

En aspectos no tarifarios, la negociación principal implicó acordar la eliminación de las sobretasas y otros derechos específicos en un plazo de 4 años y los permisos a la importación de algunos productos básicos también en ese plazo, aunque en este último caso se prevé que si ello no fuese posible las partes contratantes del GATT revisarían la situación. Una variante es la propuesta de los EEUU de que Costa Rica ofreciera en ese supuesto alguna compensación, ofreciendo concesiones en otros productos, a lo cual se accedió siempre que las mismas no afectasen la producción nacional.

En conclusión la incorporación al GATT manifiesta la voluntad del país de provocar una apertura de su economía.

6. El Programa de Reconversión Industrial

Como parte integrante del gradualismo de las medidas de ajuste en un esfuerzo concertado entre el Estado y el sector privado se estableció en abril de 1999 el Programa de Reconversión Industrial con el propósito de contribuir a la transformación del sector manufacturero para que éste logre aumentar su competitividad y pueda participar exitosamente en los mercados internacionales y en el mercado nacional ante bienes importados.

Simultáneamente con el establecimiento del PRI, el Consejo de Gobierno dispuso asignar a la Corporación Costarricense de Desarrollo (CODESA) el papel de Agencia de Reconversión Industrial.

El PRI está dirigido al fortalecimiento y desarrollo de ventajas comparativas dinámicas en el sector manufacturero, en el marco de una concepción de competitividad internacional que es mucho más que el simple resultado del promedio de competitividad de cada empresa. El programa busca desarrollar competitividad estructural a nivel de ramas y complejos industriales.

Considerando la limitación de recursos el PRI se dirigió en un principio a un grupo seleccionado de ramas industriales especialmente afectadas por la baja de aranceles pero con supuesto potencial exportador (calzado, textiles), y otras con potencial desarrollo de ventajas comparativas dinámicas (metal-mecánica, alimentos).

La característica más saliente del PRI ha sido la concertación como estilo de diálogo, negociación y construcción de consensos entre el Estado y el sector privado. En efecto, en los ámbitos colegiados de asesoría al Ministro de Industria, la Cámara de Industrias de Costa Rica tiene una participación protagónica. Por otro lado, en las ramas industriales seleccionadas, la formulación de estrategias y planes de acción de reconversión industrial fue asignada a Comités Empresariales Subsectoriales, mayoritariamente integrados por empresarios y dirigidos por éstos.

CODESA en su carácter de Agencia de Reconversión Industrial ha brindado el apoyo básico a los CES, a través de asistir técnicamente en la realización de estudios de competitividad internacional a nivel sectorial, en el funcionamiento mismo de los CES, y en la formulación de políticas subsectoriales.

Asimismo, en lo operativo inicio la ejecución de un proyecto de gestión tecnológica con el PNUD y celebro un convenio con la Corporación Privada de Inversiones para promover programas de saneamiento financiero y "underwriting".

En otro orden y vinculado a las políticas científicas y tecnológicas, el préstamo BID/CONICIT/CONARE dispone de 34 millones de dólares para actividades tecnológicas en los sectores productivos, tales como proyectos de innovación tecnológica y capacitación en el exterior.

En materia de financiamiento crediticio, se utilizaron 30 millones de dólares de una línea de crédito del BID destinada a turismo y reconversión industrial, y esta pendiente de reglamentación y uso 30 millones de dólares provenientes del PAE II para reconversión industrial.

En resumen, el PRI ha constituido un mecanismo de política industrial activa en un marco de políticas macroeconómicas de ajuste estructural. Por su establecimiento reciente no se alcanzaron muchos resultados tangibles, sin embargo un resultado ya alcanzado y sin lugar a dudas muy valioso, es la concientización de los industriales y autoridades públicas de la necesidad de realizar esfuerzos de este tipo en una modalidad de construcción y ejecución concertada entre los sectores público y privado.

A.3 ASISTENCIA ANTERIOR O EN CURSO

ONUDI ha venido brindando cooperación técnica en reestructuración industrial.

Primero, el Proyecto DP/COS/87/010, MICIT/CODESA/PNUD titulado "Gestión Tecnológica e Informática para la Reconversión Industrial de Costa Rica", que cubre en forma extensiva el componente tecnológico de las políticas de reestructuración industrial, principalmente en el plano subsectorial y de empresas. Este Proyecto, cuya fase preparatoria inicio en 1987, ha iniciado actividades a principios de 1990, con una duración prevista de 36 meses.

Segundo, el Proyecto SI/COS/89/802 titulado "Asesoría en el desarrollo de instrumentos operativos para la ejecución del Programa de Reconversión Industrial de Costa Rica", ejecutado durante los últimos meses de 1989.

tercer, el Proyecto de asistencia UC/COS/90/807 a la realización de la Reunión de Alto Nivel sobre Reconversión Industrial los días 5 y 6 de abril de 1990, que incluyó el apoyo para la indentificación de los niveles de competitividad de las industrias de calzado, alimentos procesados, productos farmacéuticos y textiles.

A.4 MARCO INSTITUCIONAL PARA EL SUBSECTOR

El marco institucional en el que se desenvuelve el sector industrial, más específicamente de formulación y definición de las políticas de desarrollo industrial es el siguiente:

- Ministro Rector del Sector Industrial

El subsistema de Planificación Sectorial de Costa Rica determina la diferenciación de la acción de un Ministro de Estado como Rector de un Sector, de aquella que le compete como Ministro de un Ministerio específico y la ubicación de este último dentro de un sector.

De esta forma, al Ministro de Economía, Industria y Comercio, en su condición de Ministro Rector del Sector Industrial le corresponde, en forma indelegable, junto con el Presidente de la República, la definición de los lineamientos de política industrial y velar por su cumplimiento.

- Secretaria Ejecutiva de Planificación Industrial

El subsistema de Planificación Sectorial establece las Secretarías Ejecutivas de Planificación, como apoyo permanente al Ministro en su calidad de Rector de un Sector. La SEPSEIC cumple esta función, desempeñando actividades de formulación de políticas.

- Ambitos colegiados de apoyo al Ministro Rector

El Ministro Rector del Sector Industrial puede establecer ambitos específicos para que lo asesoren en la definición de la política industrial. En el marco del PRI, el Ministro Rector estableció el Consejo de Concertación de la Política Industrial, donde están representados las máximas autoridades públicas vinculadas al sector industrial y la Cámara de Industrias de Costa Rica.

- Agencia de Reconversión Industrial

La Agencia de Reconversión Industrial tiene a su cargo la formula de políticas, estrategias y planes de acción a nivel

subsectorial, así como la conducción de los ámbitos mixtos, de concertación a ese nivel.

Asimismo, es responsable de coordinar la ejecución de los planes de acción de reconversión industrial (subsectoriales).

- Programa de Reconversión Industrial

Para coordinar y conducir las políticas sub-sectoriales de reconversión industrial se ha establecido un Programa adscrito al Ministro y Viceministro de Economía, Industria y Comercio. El Programa es el ámbito de funcionamiento de los Comités Empresariales Subsectoriales (CES); de elaboración de estrategias y planes de acción subsectoriales, y de coordinación y ejecución de los mismos.

- Cámara de Industrias de Costa Rica

La Cámara de Industrias ha tenido un papel destacadísimo en las políticas industriales de los años 80. La participación de la Junta Directiva de la Cámara en los órganos de concertación de la política industrial, de la Dirección Ejecutiva en los órganos colegiados de conducción del Programa de Reconversión Industrial, y de la Unidad de Estudios Económicos en los Comités Empresariales Subsectoriales de dicho Programa, en las negociaciones de adhesión al GATT, de desgravación arancelaria y de revisión de los incentivos fiscales a la exportación, constituyen el amplio abanico de intervención del órgano representativo del sector privado industrial costarricense.

B. JUSTIFICACION

B.1. EL PROBLEMA A SER ATENDIDO POR EL PROYECTO. LA SITUACION ACTUAL

1. Las dificultades y limitaciones del modelo exportador

El desempeño de la economía costarricense ha sido muy bueno en los últimos años, como lo reflejan los indicadores de PSI. El sustento de dicho desempeño en gran medida obedece a una nueva estructura productiva orientada a la exportación a terceros mercados, en especial a los Estados Unidos.

Sin embargo, el modelo presenta importantes debilidades y cuellos de botella, que se analizarán seguidamente en forma muy sucinta.

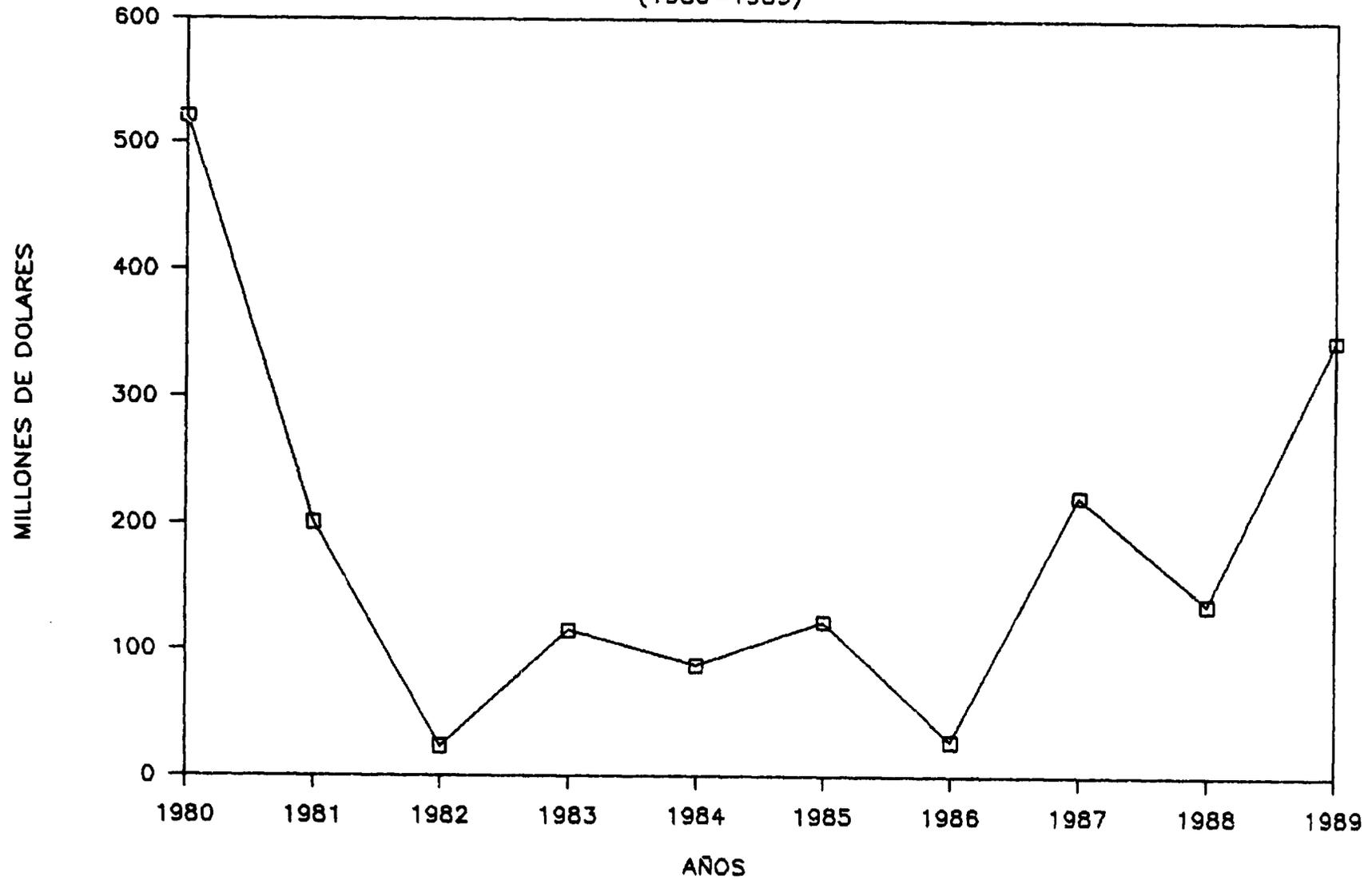
La hipótesis es que las dificultades de balanza comercial y déficit fiscal significan el agotamiento de una estrategia basada exclusivamente en un sistema de incentivos a las exportaciones y de reducción de la protección arancelaria y no tarifaria.

La reestructuración industrial ha sido muy intensiva en insumos importados, como resultado del tipo de incentivos aplicados, en particular los CATs, lo cual sumado al incremento de las importaciones de bienes de consumo por la reducción de aranceles, ha impactado negativamente en la balanza comercial.

En efecto, para 1989 se estima en 346 millones de dólares el déficit de balanza comercial, el más alto desde 1981 (Cuadro 9). El déficit resulta de importaciones por 1.750 millones y exportaciones por 1.400. Del total de las importaciones, las materias primas para la industria alcanzaban un valor de 650 millones a octubre de 1989, o sea el 44,3% del total. A su vez, las importaciones de bienes de consumo no duraderos crecieron espectacularmente (75,4%) durante 1989, fenómeno que no es ajeno a la baja de aranceles y las perspectivas de reducciones adicionales.

Si se consideran los insumos industriales y las importaciones de bienes de capital, se totalizan compras en el exterior por 860 millones de dólares.

DEFICIT DE LA BALANZA COMERCIAL (1980-1989)



FUENTE : LA NACION, 27-2-1990

Si bien las autoridades gubernamentales sostienen que el déficit comercial no constituye un grave inconveniente en estos momentos por el nivel actual de reservas, constituirá sin duda un problema en el futuro cercano.

Cabe agregar que las políticas macroeconómicas de estabilización tuvieron como soporte destacado la ayuda económica no reembolsable de los Estados Unidos de América, ayuda que se estima se irá reduciendo en los próximos años.

Este otro elemento complica aún más el panorama macroeconómico previsible en el futuro cercano.

Se menciona que el Banco Central debería adoptar medidas, como la devaluación, para frenar el crecimiento acelerado de las importaciones, sin embargo esta medida repercute en los precios internos. Otros afirman que convendría elevar los depósitos previos a la importación, para lo cual tendría que contarse con el apoyo del Banco Mundial.

En materia de reducción de aranceles, recientemente Guatemala ha reducido de manera abrupta el techo arancelario al 40% (equivalente al costarricense) y El Salvador se encuentra en vías de realizar una reducción a un 35%. Esto no obsta a que se efectúen en los próximos años reducciones adicionales en el marco de los nuevos acuerdos de ajuste estructural con el FMI y el BIRF. No podría ignorarse entonces un posible escenario de exigencias de nuevas reducciones en los aranceles de importación. Más aún, incluso el actual Presidente del Banco Central ha señalado entre otras recomendaciones de política económica, establecer un techo arancelario a los productos de consumo del 20% y del 15% para insumos y otros bienes finales.

En síntesis, por el lado de las importaciones son previsibles fuertes presiones sobre los equilibrios macroeconómicos. A las ya precitadas, se agrega la que deriva de los CATs.

No pocos opinan que el Certificado de Abono Tributario, el principal incentivo a las exportaciones manufactureras, debería modificarse por cuanto se aplica al valor FOB de las exportaciones y no al valor agregado nacional.

Desde una perspectiva estructural, el sistema de incentivos desarticula el aparato productivo y promueve un alto componente importado de las exportaciones, lo cual agudiza los problemas de balanza comercial que se potencian por la caída de los aranceles a los productos terminados.

El subsidio al otorgarse sobre el valor bruto de producción exportado, con solamente un requisito mínimo de valor agregado, acompañado de los subsidios con exoneraciones a las

importaciones, no estimula el crecimiento del contenido nacional, fomentándose la desarticulación del aparato productivo.

Sin lugar a dudas el sistema de incentivos a las exportaciones no tradicionales a terceros mercados ha sido muy exitoso, sin embargo, adicionalmente a los problemas planteados, el costo fiscal del sistema hace inviable su financiamiento en el mediano plazo. Esta aseveración es al margen de las dificultades de corto plazo, y más específicamente del elevado déficit fiscal previsto para 1990 que se estima en el orden de 6 puntos del PIB. En el Cuadro 10 figura el monto de CATs otorgados y el Cuadro 11 muestra que los CATs representan en valor aproximadamente el 7% del total de ingresos tributarios y el 5,8% de los gastos del sector público, lo cual da una idea de órdenes de magnitud significativos. Esta arista de los CATs no significa desconocer que su creación estuvo originada en las denominadas distorsiones internas. Más aún, la Cámara de Industrias de Costa Rica sostiene que mientras persistan las distorsiones los CATs son imprescindibles.

Los CATs significan un subsidio estatal que supuestamente compensa el "sesgo antiexportador", sobre el cual volveremos enseguida, pero la exención del impuesto a la renta por la fracción vinculada a la exportación implica también una erosión de la base tributaria en la medida que las actividades industriales crecientemente se orienten a terceros mercados.

También no deja de ser reconocido que los CATs son vulnerables a los sistemas de protección de los importadores, mucho más a partir del ingreso de Costa Rica al GATT, aún cuando se haya acordado con los EEUU en su carácter de principal país de destino de las ventas externas la "prueba de daño" como prerequisite a la adopción de medidas de retaliación en el marco de la Ley de Comercio.

Es posible entonces que el sistema de incentivos a la exportación sea revisado, para evitar el sesgo a la importación de insumos, partes y componentes, para que sea viable en términos fiscales y que compense el sesgo antiexportador propiamente dicho a través de políticas específicas que resuelvan los problemas concretos (puertos, aduanas, etc.) que elevan los costos de los exportadores locales y restan competitividad.

CUADRO 10
MOVIMIENTO DEL CAT OTORGADOS
EN EL PERIODO 1973 - 1988

ANOS	MONTO DE CAT
1973	1.6
1974	6.5
1975	18.2
1976	41.1
1977	89.8
1978	74.4
1979	79.9
1980	83.0
1981	169.7
1982	383.3
1983	392.2
1984	640.4
1985	973.5
1986	1,553.8
1987	2,030.4
1988	3,880.2
1989	2,206.4 (AL 31 DE MAYO)

FUENTE: Utilización y Aprovechamiento de CAT-CENPRO
 BANCO CENTRAL DE COSTA RICA

CUADRO 11

IMPORTANCIA FISCAL DE LOS CAT
(millones de colones)

ANO	(1) MONTO APLICADO DE LOS CAT *	(2) INGRESOS TRIBUTARIOS	(3) GASTOS TALES	(1)/(2)	(1)/(3)
1984	437.60	24,659.10	31,977.50	1.77	1.37
1985	675.80	29,666.20	35,945.30	2.28	1.88
1986	975.00	33,637.90	46,275.00	2.90	2.11
1987	2,395.70	41,137.40	50,335.80	5.82	4.76
1988	1,790.30	50,426.00	61,645.00	3.55	2.90
1989	4,000.00	61,085.00	73,000.00	6.55	5.48
1990	5,000.00	72,385.00	86,500.00	6.91	5.78

NOTA: LAS CIFRAS PARA 1989 Y 1990 SON ESTIMADAS

FUENTE: MINISTERIO DE HACIENDA

Los cuellos de botella del modelo actual en los campos fiscal y de balance comercial, implicarán probablemente revisiones en la política macroeconómica aplicada en los años 1980. Suponiendo las tendencias comentadas, se ingresará en una nueva fase del ajuste estructural y de la política de promoción de inversiones y exportaciones y de desarrollo industrial.

2. La necesidad de una política industrial explícita e integrada de reestructuración

La política de fomento a las exportaciones no tradicionales en la práctica ha modelado una reestructuración industrial al margen de una política industrial explícita.

A nivel institucional, el Ministro de Economía, Industria y Comercio no ha sido rector en las políticas de fomento a las exportaciones e inversiones que han constituido en los hechos la "política industrial implícita" de los años 1980. Ha tenido competencias en la desgravación arancelaria y en el programa de reconversión industrial, que como se ha examinado ha tenido una aplicación efectiva limitada no obstante su novedosa concepción.

El déficit fiscal y de balanza comercial son expresiones de una crisis que aún no se ha manifestado en toda su amplitud y más específicamente en el nivel de actividad económica y de precios internos.

Teniendo en cuenta los problemas que se avecinan emerge la necesidad de que Costa Rica desarrolle una política integral de reestructuración industrial, lo cual no significa de ninguna manera concentrar todos los instrumentos de política en la cabeza del Ministro Rector del Sector, pero tampoco que la adopción de medidas e instrumentos de promoción de exportaciones se realice en forma separada de una política industrial explícita.

La integralidad de la política industrial constituye en estos momentos un desiderátum de política económica.

La estrategia y modelo de desarrollo continuará enfatizando la promoción de las exportaciones y una mayor apertura de la economía, pero requerirá introducir políticas específicas para el desarrollo de mayor competitividad y eficiencia, y un creciente desarrollo de eslabonamientos productivos para contar con una estructura productiva cada vez más integrada.

En este sentido el desarrollo de competitividad estructural y de factores genuinos de competitividad deberá gradualmente

ir complementando y sustituyendo los incentivos fiscales que se han planteado hasta ahora y han dominado el espectro de instrumentos de política.

La nueva política industrial tiene dos características centrales: la concertación y el gradualismo.

Concertación, como forma para hacer política económica y más específicamente industrial, y gradualismo, como método para revisar el sistema de incentivos de promoción y protección, sean los aranceles de importación como los incentivos fiscales para inversión y exportaciones.

La reestructuración industrial debe entenderse como un proceso continuo de transformación estructural tendencialmente basado en factores de competitividad genuina, a través de incrementos en la productividad logrados principalmente por la disminución o eliminación de ineficiencias y desperdicios en todo el aparato productivo.

La reestructuración industrial supone:

- a) Jerarquizar la iniciativa privada. Los propios empresarios industriales son los que deberán realizar significativos esfuerzos para desarrollar ventajas competitivas sobre la base de factores genuinos de competitividad costo/precio y calidad de los productos.
- b) Establecer medidas e instrumentos de política de apoyo en los campos financiero, tecnológico, de mercadeo y de gestión, de aplicación general para la industria en su conjunto;
- c) Establecer políticas específicas a nivel subsectorial que posibiliten el desarrollo de competitividad estructural de complejos y ramas industriales.
- d) Adoptar simultáneamente y de manera gradual los ajustes en el campo arancelario y de incentivos fiscales a la inversión y exportación.

En este sentido la segunda fase de la reestructuración industrial costarricense necesariamente deberá ser comprensiva de los elementos y componentes precitados, y los proyectos de cooperación técnica con ONUDI deberán considerar el conjunto de los aspectos reseñados.

B.2. TERMINACION PREVISTA DE LA SITUACION A LA QUE SE RELACIONA EL PROYECTO

Teniendo en cuenta que los procesos de reestructuración industrial son continuos, la situación a la que se relaciona el Proyecto no termina con el mismo.

Sin embargo, al final del Proyecto se espera contar con una formulación de políticas industriales de carácter explícito e integral, y con subsectores industriales seleccionados debidamente examinados en términos de debilidades y fortalezas competitivas, así como de oportunidades y potencialidades.

Habrán sido adoptadas las principales políticas industriales de alcance global, tales como las relativas a financiamiento, aranceles e incentivos fiscales a las exportaciones. Por otra parte, en los subsectores seleccionados se habrán determinado estrategias y planes de acción para el desarrollo de ventajas competitivas, las que estarán en plena ejecución y habrán alcanzado resultados parciales.

El hecho de que no se alcanzarán resultados finales en las políticas de reconversión a nivel sub-sectorial al término del Proyecto, debido a que la mayoría de los planes de acción estarán en plena ejecución, se considera necesario que PNUD/ONUDI brinden asistencia adicional a la finalización del proyecto, mediante su extensión.

B.3 BENEFICIARIOS DEL PROYECTO

El principal beneficiario del Proyecto será la industria costarricense, que a través del Proyecto fortalecerá sus capacidades para desarrollar y consolidar su competitividad internacional.

El Proyecto tendrá beneficiarios múltiples a nivel institucional. Los receptores principales serán: el Ministerio de Economía, Industria y Comercio, la SEPSEIC, (la Agencia de Reconversión Industrial) y la Cámara de Industrias de Costa Rica.

A otro nivel, el Proyecto se vinculará (y en tal sentido serán beneficiarios indirectos) con los Ministerios de Comercio Exterior, de Ciencia y Tecnología, de Planificación y Política Económica, y a nivel de otros órganos privados, con la División Industrial de la Coalición de Iniciativas para el Desarrollo (CINDE) y la Corporación Privada de Inversiones (CPI).

B.4 ESTRATEGIA DEL PROYECTO

La estrategia del proyecto consistirá en apoyar la formulación, definición y ejecución de políticas, estrategias, mecanismos e instrumentos en dos planos:

- a) Un plano global, abarcativo de aquellos componentes de la política industrial que cortan transversalmente a los distintos subsectores y ramas industriales. Sin que el orden signifique una jerarquía, entre los más destacados cabe señalar:
 - Información
 - Financiamiento
 - Incentivos fiscales
 - Aranceles
 - Integración regional
 - Cambio tecnológico
 - Promoción de exportaciones

- b) Un plano subsectorial, expresado en el conjunto de instrumentos y medidas de política y planes de acción, destinados al desarrollo de competitividad estructural de subsectores o complejos industriales. En este plano se trata de definir políticas, estrategias y acciones muy específicas que apoyen el desarrollo de ventajas competitivas subsectoriales, las que pueden cubrir un amplio espectro dependiendo de cada caso, como las siguientes:
 - Promoción de proyectos de inversión nuevos tendientes a lograr una mayor integración vertical a nivel de complejo industrial (p.e. planta de teñido y acabado de textiles, planta de producción de hormas para la industria de calzado, etc.)
 - Desarrollo de programas de investigación tecnológica a nivel pre-competitivo, de gestión tecnológica, de capacitación en diseño, modelaje, control de calidad, organización de la producción, de normalización técnica, etc.
 - Promoción de joint-ventures, en la modalidad de empresas mixtas con aportes de capital de riesgo o de acuerdos non-equity de transferencia de intangibles, de comercialización externa, etc.
 - Desarrollo de programas para las pequeñas y medianas empresas: constitución de redes de empresas incentivando la subcontratación de la producción, creación de consorcios para la adquisición de

materias primas, insumos y comercialización de productos finales, reestructuración de empresas tendiendo al desarrollo de economías de especialización y desintegración vertical, etc.

Mientras que el plano global atiende a la política industrial y de reestructuración en un sentido amplio, el segundo alcanza un nivel de especificidad próximo a las particularidades de los subsectores y ramas industriales. El criterio de selectividad usualmente utilizado con mucha confusión corresponde aplicarlo al plano sub-sectorial, lo cual no significa que las herramientas de política industrial indicadas como parte del plano global no sean analizadas en términos subsectoriales, como por ejemplo las desgravaciones arancelarias.

Los planos precitados deben estar claramente articulados en la medida que se retroalimentan y forman parte de un todo comprensivo.

En cuanto a los arreglos institucionales de ejecución técnica del Proyecto se considera conveniente concentrar en la esfera del MEIC y SEPSEIC los esfuerzos correspondientes al plano global de la reestructuración, mientras que en lo relativo al plano sub-sectorial el principal protagonista será (la Agencia de Reconversión Industrial) (el Programa de Reconversión Industrial).

Respecto a la ejecución administrativa, se estima conveniente seguir la alternativa planteada en el artículo IV, inciso 3 del Acuerdo Básico de Cooperación entre la República de Costa Rica y la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial. Específicamente, que ONUDI asuma la responsabilidad primordial de ejecución al Proyecto, en consulta y de acuerdo con el Organismo Nacional de Ejecución. En virtud de ello, los recursos de contrapartida nacional en moneda local determinados en el Presupuesto del Proyecto serán transferidos a PNUD, quien los depositará en una cuenta especial y administrará de conformidad con sus normas financieras, estando sujetos a la supervisión y control de parte del Gobierno.

Considerando la complejidad institucional y técnica, por los planos global y sub-sectorial considerados, es conveniente que ONUDI asuma la responsabilidad primordial de la ejecución. El Gobierno a través del Organismo de Ejecución designará un Director Nacional y la ONUDI un Asesor Técnico Principal quien fungirá como Coordinador del Proyecto.

El ATP supervisará y coordinará las actividades de los expertos y demás personal de la ONUDI. Asimismo, se encargará de la administración y utilización eficaz de todos los insumos provistos por la ONUDI.

B.5 RAZONES DEL SUMINISTRO DE ASISTENCIA POR PARTE DEL PNUD/ONUUDI

Amén de razones asociadas a la escasez de recursos de un país que como se ha visto en el punto B.1. tendrá dificultades macroeconómicas en el futuro cercano, la principal razón del suministro de asistencia por parte de PNUD/ONUUDI es la limitada experiencia previa a nivel nacional en reestructuración industrial. Esto no significa que el país no cuente con algunas capacidades como se indica en el punto B.8.

B.6 CONSIDERACIONES ESPECIALES

Este Proyecto contribuirá a "aceitar" los vínculos institucionales y neutralizar el impacto negativo de los celos de las instituciones involucradas.

La existencia previa del Proyecto "Gestión Tecnológica e Informática para la Reconversión Industrial de Costa Rica" permite asignar a dicho proyecto los aspectos vinculados con la gestión tecnológica del proceso de reestructuración industrial. Ello significa que tendrá que existir una muy articulada coordinación entre ambos proyectos.

El esquema del marco general del Proyecto recoge las observaciones y comentarios del sector privado, específicamente de la Cámara de Industrias de Costa Rica.

Cabe agregar la imprescindible vinculación del Proyecto con una organización no gubernamental, la Coalición Costarricense de Iniciativas para el Desarrollo (CINDE), quien cuenta con una División Industrial con amplia experiencia en la promoción de inversiones industriales en sectores estratégicos para el desarrollo del país, como metal-mecánica, plásticos y textiles.

B.7 ARREGLOS DE COORDINACION

Considerando la amplitud de materias comprendidas en este Proyecto, se sugiere el establecimiento de un Comité de Coordinación como instancia a cargo de la supervisión y evaluación general del desarrollo del Proyecto.

Dicho Comité de Coordinación estaría integrado por:

- El Ministro de Economía, Industria y Comercio o su representante
- (El Director Ejecutivo de la Agencia de Reconversión Industrial)
- El Presidente o Director Ejecutivo de la Cámara de Industrias de Costa Rica
- El Representante Residente del PNUD en Costa Rica
- El Director Regional de la ONUDI.

B.8 CAPACIDAD DE APOYO DE LA CONTRAPARTE

De conformidad con el subsistema de planificación sectorial, como se ha indicado en el punto B.3 Beneficiarios del Proyecto, el Ministro Rector del Sector Industrial es el responsable de la definición de la política industrial, en consulta con el Presidente de la República.

Considerando los planos global y sub-sectorial que cubre el Proyecto y que fueran analizados en el punto B.4 Estrategia del Proyecto, la principal contraparte en el plano global será la SEPSEIC y aquellas instancias que a estos efectos determine el Ministro Rector, mientras que la contraparte central en el plano sub-sectorial será (la Agencia de Reconversión Industrial) (el Programa de Reconversión Industrial). A nivel del sector privado, la contraparte será la Cámara de Industrias de Costa Rica, su Junta Directiva, el Director Ejecutivo y la Unidad de Estudios Económicos.

Las capacidades técnicas de las organizaciones precitadas son más que suficientes para soportar la asistencia técnica de PNUD/ONUUDI. Asimismo, El Gobierno y la Cámara de Industrias cuentan con suficientes capacidades para proporcionar los insumos necesarios bajo la forma de costo compartido.

C. OBJETIVO DE DESARROLLO

Contribuir al desarrollo de una estructura industrial crecientemente competitiva a escala internacional, articulada con los restantes sectores productivos y de servicios y congruente con el estilo de vida costarricense de distribución equitativa de los ingresos, mediante el desarrollo de políticas, estrategias e instrumentos operativos que apoyen los procesos de reestructuración industrial a escala sectorial, subsectorial y microeconómico.

Apoyar el desarrollo de competitividad de la industria local para que ésta pueda defender su participación en el mercado local frente a las importaciones y fortalezca su capacidad de exportación.

D. OBJETIVOS INMEDIATOS, RESULTADOS Y ACTIVIDADES

D.1 OBJETIVOS INMEDIATOS Y RESULTADOS

OBJETIVO INMEDIATO D.1.1.

Fortalecer la capacidad nacional de formulación de políticas integrales de reestructuración industrial, en el marco de las políticas globales de desarrollo y ajuste estructural.

RESULTADO D.1.1.1.

Elaboración y definición de una política industrial integral, como parte integrante de las políticas y planes de desarrollo.

Fundamentación:

La política industrial de los años 1990 deberá ser integral y explícita. Ello obliga a una articulación muy estrecha con las macro-políticas económicas, como la cambiaria, monetaria, de financiamiento externo, tributaria, así como las políticas vinculadas a otros sectores productivos y al comercio exterior.

RESULTADO D.1.1.2.

Establecimiento de Fondos para Reversión Industrial y Promoción de Inversiones Industriales.

Fundamentación:

La crisis del financiamiento externo para el proceso de desarrollo implica fuertes restricciones para obtener el concurso de recursos del exterior para la promoción de inversiones industriales nuevas y de reversión. Ello obliga a poner un gran esfuerzo en la identificación de fuentes alternativas de financiamiento, a nivel bilateral y multilateral, así como encarar las negociaciones respectivas para la consecución de los recursos.

En segundo lugar, en el marco del proceso de transformación de Banco Central de Costa Rica y de reforma del sistema financiero nacional, deberá examinarse la administración de los fondos para reestructuración industrial, y un eventual sistema de operación de banca mayorista y minorista.

Asociado a los aspectos señalados, deberá reglamentarse la utilización de los recursos financieros de mediano plazo para proyectos industriales nuevos y de reconversión de actividades manufactureras preexistentes.

Eventualmente, en el caso de definirse un sistema de evaluación de proyectos, éste aspecto formará parte del resultado a alcanzar.

RESULTADO D.1.1.3.

Desarrollo del mercado accionario, en especial de los mecanismos de suscripción de acciones.

Fundamentación:

En Costa Rica la compra y venta de acciones en la Bolsa Nacional de Valores y la emisión de acciones como medio para financiar la expansión de las empresas es prácticamente inexistente. La mayoría de las empresas ha recurrido al endeudamiento como medio para financiarse.

Uno de los factores limitativos del proceso de reestructuración industrial costarricense es el sobreendeudamiento de las empresas, lo cual limita el acceso al financiamiento via pasivos.

El desarrollo del mercado accionario es un elemento central para posibilitar el proceso de reestructuración industrial, sobre todo considerado las fuertes restricciones monetarias de las políticas de estabilización macroeconómicas, las limitaciones para acceder a recursos externos y el sobreendeudamiento de la industria.

Entre las cuestiones que requieren especial atención se destacan los mecanismos de suscripción de acciones, que abarcan los servicios de preparación, asesoramiento y promoción de venta de acciones, y los de tipo "underwriting" propiamente dicho, donde el "underwriter" compra la emisión para revenderla y por lo tanto arriesga capital propio. Las acciones de la Corporación Privada de Inversiones de Costa Rica y el convenio entre CODESA y la Corporación constituyen los esfuerzos más importantes en este campo.

Utro aspecto importante es la regulación y la activación del mercado accionario, donde CODESA debe desempeñar un papel primordial como principal accionario de la Bolsa Nacional de Valores.

RESULTADO D.1.1.4.

Revisión de la estructura arancelaria.

Fundamentación:

Si bien está en plena ejecución la desgravación arancelaria acordada en el marco del PAE II, es previsible que se impulse una nueva revisión tendiente a una reducción adicional en los aranceles.

RESULTADO D.1.1.5.

Desarrollo de iniciativas tendientes al fortalecimiento del proceso de integración económica centroamericana en el campo industrial y del comercio de manufacturas.

Fundamentación:

La consolidación de bloques económicos y la previsible mejora en el cuadro político y económico de la región centroamericana jerarquizan la necesidad de procurar nuevas formas de integración económica, como las que ya está transitando el sector privado, por ejemplo a través de FEDEPRICAP. Por otra parte, recientes experiencias relativamente exitosas de integración industrial, como el acuerdo Argentino-Brasileño en el sector de bienes de capital, nutren la gama de nuevas formas de integración industrial, como el desarrollo de actividades manufactureras más especializadas y menos integradas verticalmente a nivel de planta, conducentes a un comercio más intra-industrial que inter-industrial.

No casualmente, la Federación de Cámaras de Exportadores de Centroamérica (FECAXCA) ha planteado a la Secretaria de Integración Económica Centroamericana, una solicitud para la creación de la Comunidad Económica Centroamericana. La CEC constituiría un paso más adelante respecto al Mercado Común que está relacionado casi exclusivamente con el comercio regional. Se afirma que la constitución de la CEC reforzaría la capacidad de negociación con los Estados Unidos, principal socio comercial, como lo demostró la experiencia de las negociaciones de la iniciativa de la Cuenca del Caribe.

RESULTADO D.1.1.6.

Revisión de los incentivos fiscales al comercio exterior de productos industriales.

Fundamentación:

El sistema de incentivos fiscales a la exportación de productos no tradicionales para terceros mercados se ha caracterizado por una aplicación global, independientemente de los productos y origen de los mismos, y sobre el valor FOB, con requisitos mínimos de valor agregado nacional, como forma de enfrentar las distorsiones y el sesgo antiexportador. Han estado ausentes la selectividad en términos de evaluación de las ventajas competitivas y la medición concreta de las distorsiones que justifican este tipo de incentivos.

Asimismo, el costo fiscal actual del sistema hace inviable su financiamiento, lo cual hace necesario revisar en detalle el sistema de incentivos vigentes, anticipándose a eventuales modificaciones drásticas provocadas por los desequilibrios fiscales.

Una eventual revisión del sistema podría basarse en considerar:

- 1) la necesidad de contar con una política comercial estratégica de "industria incipiente";
- 2) la compensación de las distorsiones y el sesgo antiexportador;
- 3) la promoción de la integración vertical eficiente de las actividades productivas locales;
- 4) la complejidad del desarrollo de ventajas comparativas dinámicas y,
- 5) el decrecimiento gradual de los incentivos.

RESULTADO D.1.1.7.

Fortalecimiento de la capacidad nacional de negociación en el comercio internacional de bienes industriales.

Fundamentación:

Cuando Costa Rica aceptó los beneficios de la iniciativa de la Cuenca del Caribe, uno de los compromisos que adquirió con los Estados Unidos fue adherirse al GATT. Como se indicó en

el punto A. 2. Costa Rica realizó una larga negociación en el GATT y a nivel bilateral con el Gobierno de los Estados Unidos, y el resultado ha sido considerado muy satisfactorio en tanto los compromisos adquiridos de baja de aranceles no fueron diferentes a los acordados internamente entre el Gobierno y la Cámara de Industrias en el marco del PAE II.

Concluida esta etapa, ahora resta una tarea permanente de definición estratégica para manejarse dentro del GATT. En particular en lo que atañe a productos manufacturados, tanto los compromisos adquiridos de reducción de aranceles, concesiones y aquellos aspectos atinentes a sacar el máximo provecho del ingreso al GATT constituyen un campo de acción al que debe prestarse la máxima atención.

RESULTADO D.1.1.8.

Desarrollo de instrumentos para utilizar el poder de compra del Estado en favor de la oferta nacional de productos industriales.

Fundamentación:

El poder de compra del Estado constituye una palanca para el desarrollo industrial. Costa Rica no cuenta con un régimen de compra nacional que promueva la oferta local de bienes industriales, y han sido escasos los esfuerzos puestos en dirección de articular la oferta local con la capacidad de compra del Estado. La instalación de Núcleos de Gestión Tecnológica en algunas empresas públicas, como el Instituto Costarricense de Electricidad, la Refinadora Costarricense de Petróleo y la Caja Costarricense de Salud, constituirán en el futuro cercano los primeros intentos de utilizar el poder de compra del Estado para favorecer la producción nacional de bienes industriales con crecientes niveles de calidad y competitividad.

RESULTADO D.1.1.9.

Consolidación y desarrollo del Sistema de Información Industrial.

Fundamentación:

El desarrollo de un Sistema de Información Industrial (SIIN) ha sido una de las principales preocupaciones de Costa Rica en los últimos años. Prácticamente está terminado el estudio que determinará los distintos componentes del SIIN en un

sistema computarizado, y los proximos esfuerzos continuaran especialmente en el área de bases de datos especializados distintos al subsistema de referencias bibliográficas el cual está muy adelantado.

Si bien se cuenta con distintas fuentes de recopilación y producción de datos industriales, se requieren algunas mejoras. Por ejemplo, el nivel de agregación de la información es muy alto ya que no se cuenta con información a más de cuatro dígitos del código CIU; por otro lado, la encuesta semestral que realiza el Instituto de Investigaciones Económicas de la UCR requiere una actualización de la muestra de empresas, que hoy no es representativa de la reestructuración industrial que ya ha tenido lugar durante los años 1980.

Asimismo, la realización del Censo Industrial a fines del corriente año ofrece una oportunidad extraordinaria para formular nuevas preguntas vinculadas con los cambios recientes en los procesos de desarrollo industrial a escala mundial.

OBJETIVO INMEDIATO D.1.2.

Identificar las fortalezas y debilidades competitivas de la industria costarricense, sus oportunidades en el mercado internacional y las amenazas de eventuales pérdidas de posición en los mercados en que opera.

RESULTADO D.1.2.1.

Un número aproximado de 10 (diez) estudios de competitividad internacional de complejos industriales y ramas industriales seleccionadas.

Fundamentación:

El desarrollo y aplicación de metodologías para el examen de la competitividad industrial constituye un factor estratégico para construir el andamiaje de las políticas correspondientes a los planos global y sub-sectorial. La reciente experiencia de Costa Rica en este aspecto es ilustrativa de la necesidad de continuar avanzando en la realización de estos trabajos para fundamentar con rigurosidad requerimientos para la reestructuración en un contexto macroeconómico de crecientes recursos escasos.

RESULTADO D.1.2.2.

Un número aproximado de 15 (quince) profesionales en ingeniería y economía industrial, capacitados en la realización de estudios e informes sobre competitividad internacional.

Fundamentación:

La capacitación de profesionales en el estudio de la competitividad internacional es necesaria para que el país cuente con capacidades para emprender la realización de los estudios específicos, así como efectuar una continua actualización y monitoreo de la evolución de la competitividad de la industria local.

RESULTADO D.1.2.3.

Fortalecimiento de la Unidad de Estudios Económicos de la Cámara de Industrias de Costa Rica.

Fundamentación:

Como se ha señalado en el punto B. 3, la Cámara de Industrias tiene un papel protagónico en el proceso de reestructuración industrial. La CICR cuenta con una Unidad de Estudios Económicos que entre otras tareas realiza un análisis de la evolución y las tendencias del sector industrial. Sin embargo estas labores deben ser mejoradas y el Proyecto brindará asistencia con ese propósito.

OBJETIVO INMEDIATO D.1.3.

Apoyar el proceso de ajuste de subsectores industriales seleccionados, a condiciones de mayor apertura de la economía y menores niveles de protección e incentivos, promoviendo una mejor planificación estratégica y de gestión administrativa, financiera, tecnológica y de mercadeo.

RESULTADO D.1.3.1.

Un número aproximado de 10 (diez) planes de acción de desarrollo de ventajas competitivas en subsectores industriales seleccionados.

Fundamentación:

En el plano sub-sectorial, el conocimiento detallado de las tendencias internacionales, la auditoria permanente de competitividad de la industria local y la asistencia técnica generica a los empresarios, constituyen aspectos clave para formular estrategias y planes de acción para apoyar una mayor eficiencia productiva, abandonar actividades industriales sin futuro y concentrar los esfuerzos productivos en líneas y productos con oportunidades de desarrollo de ventajas competitivas.

El desarrollo de ventajas competitivas no se alcanza exclusivamente con politicas globales, aún referidas específicamente a la esfera industrial. Es imprescindible, complementariamente, la definición y ejecución de politicas específicas para subsectores industriales seleccionados.

Los planes de acción de desarrollo de competitividad estructural contendrán actividades en áreas como normalización técnica, capacitación, gestión tecnológica, desarrollo y transferencia de tecnología, promoción de inversiones, financiamiento crediticio, tratamiento arancelario, incentivos a las exportaciones, información, etc.

RESULTADO D.1.3.2.

Coordinación y conducción de la ejecución de alrededor de 5 (cinco) planes de acción de reestructuración a nivel subsectorial.

Fundamentación:

El Proyecto procura avanzar más allá de la formulación de politicas y planes de acción, esto es, llevar a cabo dichas politicas y planes.

OBJETIVO INMEDIATO D.1.4.

Desarrollo de instituciones y mecanismos de comunicación, coordinación y concertación para la formulación y ejecución de planes de acción de reestructuración industrial.

RESULTADO D.1.4.1.

Establecimiento de un sistema de coordinación institucional eficiente con la participación protagónica del MEIC, SEPSEIC y (la Agencia de Reconversión Industrial) (el Programa de Reconversión Industrial) estrechamente vinculado con los Ministerios y entidades ligadas a la política industrial, especialmente MINEX, MICIT, MAG, MIDEPLAN, BCRA y Ministerio de Hacienda.

Fundamentación:

Considerando la complejidad del cuadro institucional, público y privado, interviniente en la reestructuración industrial, es indispensable la coordinación y desarrollo institucional.

RESULTADO D.1.4.2.

(Desarrollo y consolidación de la) (Evaluar la conveniencia de crear una) Agencia de Reestructuración Industrial, como entidad jurídica de derecho privado, con autonomía presupuestaria y financiera.

Fundamentación:

La asignación a CODESA de la Agencia de Reconversión Industrial ha implicado problemas de articulación entre las actividades históricas y rutinarias de CODESA, asociadas a las empresas productivas de su propiedad en proceso de privatización y su participación en la Bolsa Nacional de Valores, y las nuevas actividades vinculadas a la reconversión industrial.

Por esta razón, la nueva etapa de las políticas de reestructuración industrial del Gobierno supone diferenciar CODESA de la Agencia desde el punto de vista funcional, al plantearse la dependencia directa de la Agencia al Ministro Rector, fungiendo CODESA como el ente financiador transitorio. En este marco, un resultado previsto será evaluar la conveniencia de crear una Agencia. En el supuesto de que ello sea conveniente se definirá su estructura institucional, jurídica y financiera.

D.2. ACTIVIDADES

Ver Anexo 1.

E. INSUMOS DEL PROYECTO

E.1 CONTRIBUCION DEL GOBIERNO

El Gobierno aportará el concurso del personal nacional de contraparte de los expertos internacionales y nacionales, así como los recursos físicos en términos de instalaciones, materiales, equipos y suministros.

Adicionalmente el Gobierno, teniendo en cuenta los escasos recursos disponibles para 1990 y 1991 en el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, realizará un aporte adicional de contrapartida en moneda. Suponiendo un periodo de ejecución del Proyecto de dos años, durante el primero el cargo contable se efectuará fundamentalmente a los recursos aportados por el Gobierno, hasta tanto estén disponibles los recursos provenientes de la cifra indicativa del PNUD para Costa Rica para el nuevo periodo que inicia en 1992.

Adicionalmente, la Cámara de Industrias de Costa Rica como receptor directo del Proyecto realizará un aporte en moneda y brindará, al igual que el Gobierno, los recursos no monetarios de contrapartida, tales como el personal nacional de contraparte de los expertos extranjeros y el soporte de recursos físicos.

E.2 APORTES DE PNUD

La asistencia que el PNUD brindará incluirá las siguientes formas:

- a) Los servicios de asesoría de funcionarios, expertos y consultores, así como de empresas u organizaciones subcontratadas.

El Proyecto requerirá esencialmente expertos y consultores de corto plazo, para que asesoren en la amplia gama de campos y áreas de cooperación. Se contará con una "bolsa de consultores y expertos de corto plazo", cuya utilización se programará en planes de trabajo semestrales o anuales. Ello dará flexibilidad a la ejecución del Proyecto, para que ésta se adapte a los ~~según~~ requerimientos gubernamentales en el ~~modo~~ de los resultados previstos.

Se han estimado 40 m/h consultor de corto plazo, además de 24 m/h del Asesor Técnico Principal.

- b) Los servicios de expertos operacionales para que desempeñen funciones de índole operacional, ejecutiva o administrativa en las instituciones participantes del proyecto.

La complejidad de un Proyecto como el aquí planteado, y las capacidades de Costa Rica a nivel de profesionales locales con muy buena formación y experiencia, indican la conveniencia de emplear los servicios de expertos nacionales para que desempeñen funciones ejecutivas en calidad de responsables gubernamentales de la ejecución operativa del Proyecto.

Se han estimado un total de 24 m/h consultor nacional.

- c) Programas de capacitación, becas de estudios o especialización o similares destinados a formar y capacitar personal de las instituciones participantes del proyecto.

Entre otros materias se destaca la capacitación profesional en la realización de estudios de competitividad internacional, a través de giras de estudio.

F. RIESGOS

El riesgo principal para la buena marcha del Proyecto estará dado por una eventual crisis económica, reflejada en los déficits de balanza comercial y fiscal, que obligen al Gobierno a adoptar medidas de ajuste en forma abrupta y que no den un razonable margen de tiempo para operacionalizar las políticas específicas de reestructuración industrial.

Otro factor que limitaría el desarrollo del Proyecto sería una eventual descordinación entre los organismos públicos involucrados en el Proyecto, más grave aún sería la disputa de espacios de poder en el aparato del Estado.

Finalmente, el inicio del Proyecto depende del aporte de recursos de contrapartida por parte del Gobierno que como se indica en el punto J. serán mayormente utilizados durante el primer año de ejecución del Proyecto.

6. OBLIGACIONES ANTERIORES Y REQUISITOS PREVIOS

Durante una eventual fase de Asistencia Preparatoria del Proyecto, se identificarán con precisión las obligaciones del Gobierno. Por otra parte la firma del Acuerdo de Contribución entre MEIC/PNUD por us\$ 250.000.- en su equivalente en colones costarricenses, y entre MEIC/CICR/PNUD por us\$ 50.000.-, constituyen ambos acuerdos una obligación previa para la asistencia de PNUD/ONUDI

H. VIGILANCIA, PRESENTACION DE INFORMES Y EVALUACION DEL PROYECTO

El proyecto será objeto de examen tripartito (examen conjunto por representantes del Gobierno, del Organismo de Ejecución y del PNUD) en dos oportunidades. El primero a los 12 meses de ejecución del Proyecto y el segundo a la finalización. El Coordinador del Proyecto preparará y someterá a cada una de las reuniones de examen tripartito un informe de evaluación del rendimiento del proyecto. Durante la ejecución del proyecto podrá solicitarse, en caso necesario, otros informes adicionales de ese tipo.

Se preparará un informe final del proyecto para su consideración en la reunión de examen tripartito final. El borrador del informe se preparará con la suficiente antelación para que el Organismo de Ejecución pueda examinarlo y ajustar sus aspectos técnicos por lo menos tres meses antes del examen tripartito final.

I. CONTEXTO JURIDICO

El documento de proyecto será el instrumento al que se hace referencia en el Artículo 1 del Acuerdo Básico de Cooperación entre la República de Costa Rica y la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial, firmado el 6 de abril de 1990 y al que se hace referencia en el Artículo 1 del Acuerdo Básico modelo de asistencia entre el Gobierno de Costa Rica y el PNUD, firmado por las partes en setiembre de 1973.

J. PRESUPUESTOS

J.1. PRESUPUESTO TOTAL SEGUN RUBROS DE GASTO

CONCEPTO	M/h	US\$
11.01 Asesor Tecnico Principal	24	156.840
11.50 Consultores internacionales de corto plazo para existencia técnica en áreas específicas	40	333.320
11.99 Sub-total Personal	64	490.160
15.00 Viajes de coordinación del proyecto		10.000
16.00 Viajes de evaluación		5.000
17.01 Director Nacional	24	48.000
17.50 Expertos nacionales en áreas específicas	24	48.000
SUBTOTAL		111.000
21.00 Subcontratos con empresas consultoras		50.000
32.00 Giros de estudio		30.000
SUBTOTAL		80.000
51.00 Gastos varios		10.000
SUBTOTAL		691.160

J.2 PRESUPUESTO TOTAL SEGUN ORIGEN DE LOS RECURSOS

ORIGEN		US \$
1	PNUD	380.000
2	Contraparte nacional ¹	300.000
	2.1 Gobierno de Costa Rica	250.000
	2.2 Cámara de Industrias de Costa Rica	50.000

J.3 CRONOGRAMA DEL FLUJO DE DESEMBOLSOS

ORIGEN	1er año	2do año
PNUD	115.000	265.000
Gobierno de Costa Rica	200.000	50.000
Cámara de Industrias	25.000	25.000

^{1/} Incluye exclusivamente aporte en moneda local equivalentes en dólares estadounidenses a la tasa operacional de cambio del PNUD.

ANEXO 1

1.1. ACTIVIDADES

DESCRIPCION DE ACTIVIDADES

RESULTADO D.1.1.1.

- 1.1.1.1 Vinculación con los organismos responsables de la definición de las políticas macroeconómicas, en especial con el BCCR, Ministerio de Hacienda y Planificación.
- 1.1.1.2 Conformación de comités de coordinación o participación en los ámbitos de coordinación que defina el Ministro Rector.

RESULTADO D.1.1.2.

- 1.1.2.1 Reglamentación de los recursos del PAE II para reconversión industrial.
- 1.1.2.2 Evaluación de alternativas para operar los fondos de desarrollo actualmente radicados en el BCCR.
- 1.1.2.3 Identificación de fuentes alternativas de financiamiento de mediano plazo, a nivel bilateral y multilateral.
- 1.1.2.4. Promoción de la consecución de recursos externos para proyectos de reestructuración industrial.

RESULTADO D.1.1.3

- 1.1.3.1 Examinar el plan de acción para el desarrollo del mercado accionario de Costa Rica, elaborado por CODESA en mayo de 1989.
- 1.1.3.2 Analizar mecanismos complementarios o alternativos a los identificados en el plan de acción precitado.
- 1.1.3.3 Elaborar un plan de acción definitivo.
- 1.1.3.4 Ejecutar el plan de acción.

- 1.1.3.5 Analizar instrumentos concretos que hagan operacional el convenio suscrito entre la Corporación Privada de Inversiones y CODESA.
- 1.1.3.6 Evaluar las ventajas y desventajas de que CODESA participe en operaciones de "underwriting".

RESULTADO D.1.1.4

- 1.1.4.1 Monitorear las iniciativas de desgravaciones arancelarias adicionales.
- 1.1.4.2 En el supuesto de que las iniciativas precitadas prosperen, analizar alternativas de desgravaciones adicionales, en coordinación con la Cámara de Industrias.

RESULTADO D.1.1.5

- 1.1.5.1 Elaborar un documento que presente alternativas de fortalecimiento de la integración centroamericana en la esfera industrial.
- 1.1.5.2 Elaborar un plan de acción a partir de los resultados de la actividad anterior.
- 1.1.5.3 Ejecutar el plan de acción.

RESULTADO D.1.1.6

- 1.1.6.1 Formular los criterios sobre los que podrían basarse los incentivos fiscales a las exportaciones manufactureras no tradicionales.
- 1.1.6.2 Elaborar un documento que examine y mida el sesgo antiexportador y las distorsiones de la economía doméstica, ejemplificando para grupos de productos pertenecientes a ramas industriales seleccionadas.
- 1.1.6.3 Elaborar un documento que presente alternativas de revisión del sistema de incentivos fiscales a las exportaciones no tradicionales.
- 1.1.6.4 Vincular el programa de reestructuración industrial con el Centro de Promoción de Exportaciones y el MINEX.

- 1.1.6.5 Participar en los comites de coordinacion que se establezcan referidos al sistema de incentivos a las exportaciones no tradicionales.

RESULTADO D.1.1.7

- 1.1.7.1 Elaborar un informe referido a cuestiones que ameritan negociaciones en el ámbito del GATT, relacionadas con el programa de reestructuración industrial.
- 1.1.7.2 Impulsar ante el MINEX el tratamiento de los temas que se identifiquen en la actividad anterior.
- 1.1.7.3 Participar cuando corresponda, en las negociaciones del GATT vinculadas a productos manufacturados.

RESULTADO D.1.1.8

- 1.1.8.1 Elaborar un documento que identifique el potencial de aprovechamiento del poder de compra del Estado para un conjunto seleccionado de empresas y organismos públicos, tales como CCSS, RECOPE, ICE, etc.
- 1.1.8.2 Desarrollar estrategias y mecanismos para aprovechar el poder de compra en aquellos organismos y empresas con mayor potencial.
- 1.1.8.3 Ejecutar las estrategias y programas que se definan.
- 1.1.8.4 Coordinar con el Proyecto de Gestion Tecnológica e Informática, específicamente con los Núcleos de Gestion Tecnológica localizados en empresas y organismos estatales.

RESULTADO D 1.1.9

- 1.1.9.1 Coordinar con la Dirección General de Estadísticas y Censos todo lo atinente al Censo Industrial de 1990.
- 1.1.9.2 Impulsar la revisión de la muestra de empresas de la encuesta que ejecuta el Instituto de Investigaciones Económicas de la UCR.
- 1.1.9.3 Desarrollar las acciones tendientes a constituir y consolidar el Sistema de Información Industrial.

RESULTADO D.1.2.1

- 1.2.1.1 Revisar la metodología aplicada en marzo de 1990 para los estudios de competitividad internacional.
- 1.2.1.2 Definir la metodología a aplicar en los nuevos estudios de competitividad.
- 1.2.1.3 Realizar un acopio de referencias bibliográficas sobre competitividad internacional.
- 1.2.1.4 Seleccionar las actividades industriales a ser examinadas, precisando el alcance de cada actividad utilizando del concepto de complejo industrial eslabonado.
- 1.2.1.5 Contratar los profesionales que integrarán los grupos de investigación a cargo de los estudios de competitividad.
- 1.2.1.6 Elaborar los estudios de competitividad internacional.
- 1.2.1.7 Publicar los estudios.

RESULTADO D.1.2.2

- 1.2.2.1 Identificar y seleccionar las oportunidades de capacitación en el exterior en competitividad internacional.
- 1.2.2.2 Establecer vinculaciones con los centros de investigación internacionales especializados en el estudio de competitividad.
- 1.2.2.3 Seleccionar el personal profesional que se capacitará en los centros precitados.
- 1.2.2.4 Programar giras de estudio.
- 1.2.2.5 Realización de las giras.

RESULTADO D.1.2.3

- 1.2.3.1 Establecer las áreas de la Unidad de Estudios Económicos de la CICR que requieren su fortalecimiento y consolidación.
- 1.2.3.2 Definir un programa de trabajo de mejoramiento de las capacidades técnicas de la CICR.

1.2.3.3 Ejecutar el programa de trabajo.

RESULTADO D.1.3.1

1.3.1.1 Determinar los criterios de selección de actividades industriales que serán sujetas de acciones específicas de reestructuración industrial.

1.3.1.2 Seleccionar las actividades industriales.

1.3.1.3 Definir la integración de Comités Empresariales Subsectoriales.

1.3.1.4 Convocar y constituir los CES.

1.3.1.5 Seleccionar y contratar los profesionales que brindarán el apoyo básico a los CES.

1.3.1.6 Examinar los resultados de los estudios de competitividad internacional, en especial las fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas.

1.3.1.7 Elaborar estrategias y planes de acción operativos para el desarrollo de ventajas competitivas en el subsector, que comprenda áreas como las de gestión administrativa, financiera, tecnológica, y de mercadeo; capacitación; negociación y adquisición de tecnologías; promoción de inversiones, Joint-ventures y acuerdos non-equity.

RESULTADO 1.3.2.

1.3.2.1 Determinar los responsables de la ejecución de las diferentes áreas de acción de las estrategias y planes de acción de desarrollo de ventajas competitivas.

1.3.2.2 Coordinación de los responsables de ejecución.

1.3.2.3 Ejecución propiamente dicha.

1.3.2.4 Supervisión y control de la ejecución.

1.3.2.5 Evaluación de los resultados de los programas ejecutados en términos de la mejora de la competitividad de las actividades atendidas.

RESULTADO 1.4.1

- 1.4.1.1 Establecer las responsabilidades primarias institucionales de los distintos organismos y unidades participantes en la elaboración de las políticas de reestructuración industrial en sus distintos planos.
- 1.4.1.2 Establecer los mecanismos operacionales del programa de reestructuración industrial que maximicen la mayor eficacia y eficiencia.

RESULTADO 1.4.2

- 1.4.2.1 Evaluar la conveniencia y factibilidad de constituir una Agencia de Reconversión Industrial.
- 1.4.2.2 Precisar las responsabilidades primarias y secundarias de la Agencia de Reconversión Industrial.
- 1.4.3.3 Definir la organización de la Agencia de Reconversión Industrial, en términos jurídicos-institucionales y financieros.