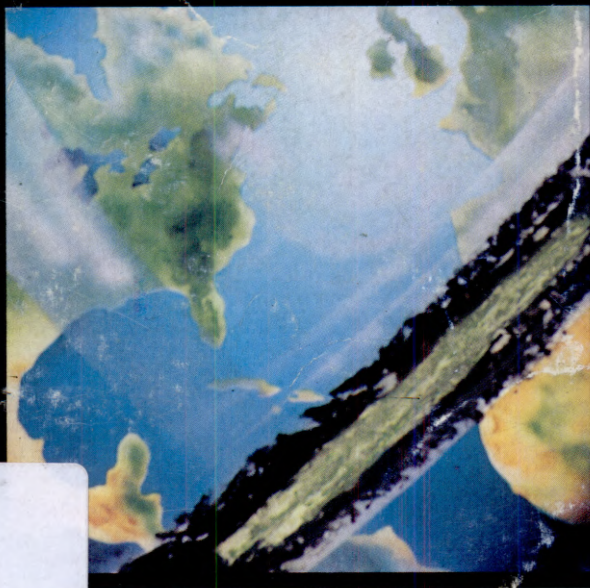


# APERTURA EXTERNA Y COMPETITIVIDAD

Helio FALLAS, Gerard FICHET • Leonardo GARNIER  
Edith S. de OBSCHATKO • María Isabel OLASO  
Jeffrey OROZCO • Oscar QUESADA  
José Manuel SALAZAR XIRINACHS • Sergio SANCHEZ

Leiner VARGAS, compilador



a 1994

UNIVERSIDAD NACIONAL  
MAESTRIA  
EN POLITICA  
ECONOMICA

PARA  
CENTROAMERICA  
Y EL CARIBE

IICA

Digitized by Google



332

# APERTURA EXTERNA Y COMPETITIVIDAD

MAESTRIA  
EN POLITICA  
ECONOMICA  
PARA  
CENTROAMERICA  
Y EL CARIBE





382  
V29729  
1994

**Helio FALLAS, Gerard FICHET, Leonardo GARNIER,  
Edith S. de OBSCHATKO, María Isabel OLASO,  
Jeffrey OROZCO, Oscar QUESADA,  
José Manuel SALAZAR XIRINACHS,  
Sergio SANCHEZ**

**APERTURA EXTERNA  
Y COMPETITIVIDAD**

**Leiner VARGAS, compilador**

382

A641a

**Apertura externa y competitividad / Helio Fallas  
.../ et al./; comp. por Leiner Vargas.--  
Heredia, C.R.: EFUNA, 1994.**

309 p.: il. ; cm.

ISBN 9977-906-58-0

1. COSTA RICA - COMERCIO EXTERIOR. I.

Fallas, Helio.

II. Vargas, Leiner, comp.

Este libro fue aprobado por el Consejo Editorial de la Maestría en Política Económica y autorizado por la Oficina de Prestación de Servicios.

La impresión, comercialización y administración de este libro es responsabilidad de la Maestría en Política Económica.

**MAESTRIA EN POLITICA  
ECONOMICA**  
Apartado 555-3000, Heredia,  
Costa Rica.

La edición consta de 1000 ejemplares.

Editorial Fundación UNA  
Apartado 86-3000, Heredia,  
Costa Rica.

Impreso en Costa Rica  
Hecho el depósito de ley  
Derechos Reservados.

Lic. Rose Marie Ruiz Bravo  
Rectora

M.Sc. Jorge Mora Alfaro  
Secretario General

M.Sc. Carlos Murillo Rodríguez  
Director Maestría en  
Política Económica

M.Sc. Carlos Conejo Fernández  
Editor

Consejo Editorial  
M.Sc. Carlos Conejo Fernández  
P.Hd. Leonardo Garnier Rímolo  
Dr. Wim Dierckxens  
M.Sc. Gerardo Jiménez Porras

Impreso en el Departamento de Publicaciones  
Universidad Nacional

Presentación.....9  
*Rodolfo Quirós G. y Leiner Vargas*

Introducción.....11  
*Leiner Vargas*

**Primera Parte**

Ajuste estructural e inserción externa: la experiencia en economías pequeñas.....21  
*Leonardo Garnier*

El papel de los incentivos en el fomento de la competitividad y en el logro de una inserción internacional de alta calidad.....55  
*José Manuel Salazar Xirinachs*

El papel del estado en el fomento de la competitividad....89  
*María Isabel Olaso*

**Segunda Parte**

Competitividad y desarrollo tecnológico en la industria en México: enfoque sectorial.....107  
*Sergio Sánchez*

La competitividad en el istmo centroamericano.....127  
*Helio Fallas*

This One



WCF9-DT3-F3L9 by Google

Experiencias de competitividad en el Cono Sur: el caso de Argentina.....151

*Edith S. de Obschatko*

Análisis de la competitividad externa de Costa Rica.....169

*Gerard Fichet*

### **Tercera Parte**

Evolución de la competitividad industrial:  
análisis de casos.....191

*Jeffrey Orozco*

Transporte marítimo y sesgo antiexportador:  
el caso de Costa Rica.....269

*Oscar Quesada*



## PRESENTACION

En la década de 1980 las naciones latinoamericanas enfrentaron un profundo proceso de reforma estructural y apertura comercial, cuyas repercusiones se han profundizado en los años 90. Esta situación plantea una disyuntiva para el accionar de los países: por una parte, surge la necesidad de reconvertir la actividad de los sectores productivos, incrementar su competitividad internacional; o por otra parte, relegar sus actividades productivas a un segundo plano con las limitaciones inherentes a su desarrollo.

La competitividad internacional, tal como se plantea en los recientes documentos de la CEPAL, debe entenderse como un proceso de expansión de la oferta exportable y de penetración de mercados externos, con el consecuente mejoramiento en el nivel de vida de la población. Este tema es de interés para los sectores económicos público y privado, de los diferentes países de América Latina.

La importancia de la temática fue motivo para que el *Programa de Comercio e Integración* del Instituto Interamericano

de Cooperación para la Agrícola (IICA) acogiera la iniciativa del **Programa de Maestría en Política Económica** de la Universidad Nacional, y entre ambas entidades auspiciaran la realización del curso-taller denominado «Competitividad y Apertura Externa», que se llevó a cabo en la Sede Central del IICA, entre el 12 y el 16 de julio de 1993.

Las disertaciones de los expositores y la riqueza de las discusiones que tuvieron lugar en las diferentes sesiones propició la idea de recoger tales planteamientos y compilar los aportes tanto de orden teórico-conceptual como las diversas metodologías y modelos econométricos empleados en las recientes investigaciones.

Con gran satisfacción para ambas Instituciones copatrocinadoras de la actividad, ofrecemos a investigadores y estudiosos esta versión renovada del pensamiento referido al tema de la apertura y la competitividad externas.

**Rodolfo Quirós Guardia**  
Director  
Programa de Comercio e Integración  
IICA

**Leiner Vargas Alfaro**  
Maestría en Política Económica  
para Centroamérica y el Caribe  
Universidad Nacional

Leiner VARGAS A.\*

---

## INTRODUCCION

Los cambios en el contexto internacional que han enfrentado las economías de la región centroamericana durante la década de los ochenta y principios de los noventa, así como el agotamiento de las condiciones de crecimiento mediante la sustitución de importaciones, han conducido a la puesta en práctica de programas de estabilización y ajuste estructural. Tales programas privilegian la reinserción de esas economías en la economía mundial, a partir del crecimiento de las actividades exportadoras, en particular las de carácter no tradicional.

\*Leiner VARGAS ALFARO. Profesor investigador del *Programa de Maestría en Política Económica para Centroamérica y el Caribe*, de la Universidad Nacional; consultor de la Asociación Interdisciplinaria de Análisis para el desarrollo (ASIADE), y de la Alianza Cooperativa Internacional (ACI), en Costa Rica. Tiene una Maestría en Economía con énfasis en Comercio y Finanzas Internacionales, por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM).

Las principales reformas planteadas se han dirigido a la desregulación de las actividades internas y a la liberalización comercial, con el objeto de propiciar un ambiente favorable para el estímulo de los esfuerzos internos por alcanzar niveles altos de competitividad externa. Tales programas de ajuste representan un papel fundamental en el mercado, porque constituyen una guía en la asignación de los recursos internos<sup>1</sup>.

En forma paralela, algunos países de la región han desarrollado programas de promoción de las exportaciones, a partir de los cuales se establecen estímulos fiscales y se configuran nuevos espacios institucionales capaces de fortalecer el esfuerzo exportador.

En el caso particular de Costa Rica, el proceso se ha realizado de forma gradual y con importantes elementos heterodoxos en el manejo de la política económica<sup>2</sup>.

Recientemente, durante los noventas, las políticas de apertura comercial y las reformas al sistema cambiario se han llevado a cabo en un contexto más ortodoxo en el manejo de la política económica<sup>3</sup>. Esta visión privilegia cambios más

---

<sup>1</sup> Una definición aceptada en la bibliografía sobre el tema y que ejemplifica lo anterior, es la que establece Lizano (1988): «Una política o programa de ajuste estructural (PAE) es un conjunto de medidas y de decisiones públicas cuyo propósito no es otro que eliminar o reducir, sustancialmente, los obstáculos y entramamientos que impiden el uso adecuado de los factores de la producción para así acelerar el desarrollo económico del país, base, a la vez, del progreso social de toda la población». Ver Eduardo Lizano, «Programa de Ajuste estructural», discurso pronunciado ante la Cámara de Industrias de Costa Rica, en 1988.

<sup>2</sup> Una profundización sobre el tema puede encontrarse en José Manuel Salazar, «El Estado y el ajuste en el sector industrial», en *Políticas Económicas en Costa Rica* (Academia de Centroamérica y Ohio State University), o en Víctor Bulmer-Thomas, *Studies in the Economics of Central America* (New York: MacMillan, 1989).

<sup>3</sup> Ver Jorge Guardia, «Estilo y componentes de un futuro Programa de Ajuste Estructural III», en *Políticas Económicas en Costa Rica* (San José: Academia de Centroamérica, 1992), pp. 357-382, tomo II.

rápidos y profundos, fundamentados teóricamente en una mayor confianza en los beneficios del mercado como mecanismo para la asignación recursos. Otros países de la región han sufrido experiencias de apertura más violentas en contextos de relativa inestabilidad económica y/o política<sup>4</sup>.

En general, el conjunto de transformaciones llevadas a cabo a partir de los programas de ajuste tienden a favorecer la consolidación de aquellas actividades que cuentan con ventajas comparativas en el sector exportador; y dada la abundancia relativa de los factores tierra y trabajo en nuestros países, esto se orienta a la especialización en aquellas actividades que los utilizan de manera intensiva<sup>5</sup>. De esta forma, el proceso de especialización tiende a privilegiar una incorporación al mercado internacional sustentada en los bajos salarios y en la sobreutilización de los recursos naturales. Al respecto, un reciente estudio que parte del uso de la matriz insumo producto para el caso de Costa Rica, muestra que existen ventajas comparativas en los productos que utilizan de forma intensiva la tierra y los recursos naturales.

En el plano empírico, estudios recientes encuentran una relación positiva entre la apertura de la economía y el crecimiento de la productividad en las actividades manufacturera<sup>6</sup>; además, hay numerosos trabajos teóricos que explican las posibles causas de crecimiento en la productividad de actividades que se abren al comercio exte-

---

<sup>4</sup> Al respecto resultan especialmente interesantes los casos de México y El Salvador, en los cuales la reducción de aranceles fue sustancialmente mayor en períodos de tiempo relativamente cortos. Al respecto, ver Kessel y Samaniego, *Apertura comercial, productividad y desarrollo tecnológico (¿Lugar?: ITAM, 1992).*

<sup>5</sup> Conclusiones al respecto pueden encontrarse en Rudolf Buitelaar, «La competitividad de las economías pequeñas de la Región», *Revista de la CEPAL*, 43 (Abril de 1991), pp. 1-5.

<sup>6</sup> Referido al caso de México, ver Kessel y Samaniego (1992).

rior<sup>7</sup>. Sin embargo, el tema conlleva un conjunto de interrogantes para las cuales ni la bibliografía teórica ni mucho menos las aproximaciones empíricas han sido concluyentes. Por ejemplo, son muchas las opiniones acerca de los niveles mínimos de protección, del ritmo y magnitud del proceso de apertura, de las formas organizativas que se deben promover y de la capacidad de reconversión tecnológica de un grupo importante de actividades productivas dedicadas a cubrir las necesidades del mercado interno, así como en torno a los efectos que tales cambios tienen sobre la sostenibilidad del medio ambiente. Además, persisten las interrogantes sobre el futuro de las actividades a pequeña escala y sobre el papel del estado en el fomento a la competitividad no espuria basada en ventajas comparativas dinámicas<sup>8</sup>.

Al respecto, pueden considerarse importantes aportes desde un punto de vista teórico<sup>9</sup>, así como aproximaciones empíricas recientes en las que se hace énfasis en el factor tecnológico (aplicación de la ciencia y la innovación tecnológica en el proceso productivo) como eje dinámico de una inserción externa de alta calidad<sup>10</sup>.

Dentro de este marco conceptual y teórico el presente libro pretende contribuir al cumplimiento de los siguientes objetivos:

<sup>7</sup> Ver Enrique Hernández Laos, *La productividad y el desarrollo industrial en México* (México: Fondo de Cultura Económica, 1985). En términos teóricos puede consultarse Gene Grossman and Elhanan Helpman, *Innovation and Growth in The Global Economy* (Cambridge: Massachusetts Institute of Technology, 1992).

<sup>8</sup> Al respecto ver Saúl Weisleder, *Potencial exportador de la pequeña empresa industrial de la Gran Area Metropolitana* (Heredia: Universidad Nacional, Maestría en Política Económica, 1991).

<sup>9</sup> Ver Michael E. Porter, «The Competitive Advantage of Nation», in *The Free Press* (New York: MacMillan, 1990).

<sup>10</sup> Ver CEPAL, «Changing Production Patterns with Social Equity» (Santiago de Chile, 1990), pp. 75-77, 107-117.

- a. Difundir los principales avances de investigación referidos al tema de la apertura y competitividad en el caso de las economías pequeñas, así como a la aplicación del material de programación [*software*] **Competitive Analysis of Nations (CAN)** en las economías de la región.
- b. Contribuir a la reflexión sobre el tipo adecuado de inserción externa que debería fomentarse en la región y en cuanto a sus efectos sobre el medio ambiente.
- c. Constituirse en punto de partida para el desarrollo de posteriores investigaciones sobre el tema.

A partir de ello, las ponencias que a continuación se presentan han quedado organizadas conforme al siguiente orden:

En la primera parte se recuperan los principales avances que desde un punto de vista teórico-conceptual se presentaron a la problemática de la apertura y la competitividad. Se destacan los aportes de Leonardo Garnier, José Manuel Salazar Xirinachs y María Isabel Olaso, por abordar el tema desde tres perspectivas distintas. Garnier se centra en la relación entre estabilización, ajuste y estrategia de desarrollo; en las consecuencias que de ellas se derivan a propósito del papel del estado como promotor de actividades económicas no tradicionales, y en cuanto a esto último, sobre las bondades y deficiencias que dichos procesos manifiestan, en relación con el caso de economías pequeñas y en particular para Costa Rica.

La contribución de Salazar aborda el tema del estado y su participación en la economía, en el contexto de las imperfecciones del mercado. Teóricamente, rescata el debate clásico entre la visión marginalista tradicional y el neoestructuralismo, mostrando las ventajas y limitaciones de cada uno de los enfoques teóricos en relación con sus

postulados en el tema del comercio. Esa ponencia finaliza con una aproximación a la inserción externa de alta calidad, prerequisites y características de un modelo distinto en su concepción sobre el comercio exterior. El trabajo de Olaso rescata una forma alternativa de acción del estado en el entorno de ajuste y apertura, estableciendo un papel de guía y apoyo financiero y técnico a las labores de reconversión productiva.

En su segunda parte, el tomo recoge un importante conjunto de trabajos empíricos realizados en los últimos años en Argentina, México y Centroamérica; y dos estudios de caso para Costa Rica. Al respecto, conviene destacar el trabajo de Sánchez referido a México, en el que establece las bases metodológicas y algunos resultados sectoriales de la investigación titulada «Competitividad y desarrollo tecnológico en la industria en México: enfoque sectorial». Se trata de una aplicación del análisis de cadena de valor de Porter desde una perspectiva microeconómica, que puede ser un punto de partida para su aplicación en los países del área centroamericana. En el caso de Argentina, los resultados de la investigación de Obschatko constituyen una síntesis del estudio llevado a cabo en el sector agroindustrial y recoge importantes resultados de tal experiencia.

En relación con Centroamérica, tiene especial valor el estudio de Fallas; en él se recopilan los resultados más importantes de la aplicación del mencionado Competitive Analysis of Nations (CAN) para la región. Pionero para Centroamérica, este estudio es parte de los esfuerzos del autor en FEDEPRICAP, y sin duda alguna es el punto de partida para próximos trabajos, al utilizar la base de datos que el programa CEPAL-ONVOI ha desarrollado. Unido a este trabajo, el documento de Fichet presenta una explicación de los cálculos para el caso de Costa Rica; además de propiciar una aproximación valiosa a la caracterización de la oferta



exportable del país, el estudio pone en evidencia las marcadas limitaciones que tiene el tipo de especialización seguido, y establece algunas pautas por seguir. Ambos estudios, pese a tratarse de análisis *ex post* de la competitividad<sup>11</sup>, son de gran valor analítico al mostrar el perfil del mercado y sus tendencias expansivas y recesivas en las actividades específicas donde se cuenta con oferta exportable por parte de la región.

Por último, el presente tomo incluye los resultados de investigación de Orozco y Quesada, quienes a partir de la aplicación de diversas metodologías se aproximan al caso de Costa Rica. Quesada muestra una cuantificación del sesgo antiexportador asociada al transporte marítimo, segmentando la correspondiente a los procesos de estiba y transporte de la carga para el caso del Puerto de Moín, algo novedoso y que muestra con claridad los «cuellos de botella» hacia los cuales se debería dirigir la política económica. En el caso del estudio sobre la competitividad de los sectores productivos, en el estudio de caso de Orozco se realiza una cuantificación interesante del efecto que los incentivos fiscales (los CAT) ocasionan sobre la rentabilidad de las empresas exportadoras, y a su vez un conjunto de variables que identifican a dichas actividades. Pese a algunas limitaciones desde el punto de vista estadístico (el tipo de muestra empleada) este estudio, pionero para Costa Rica, es de significativa importancia para el desarrollo de posteriores investigaciones.

En su conjunto, las ponencias reunidas en este libro constituyen valiosos estudios para la discusión actual, y tenemos la esperanza de que contribuyan mucho a la discusión

---

<sup>11</sup> Ex post se entiende como la capacidad de un país de aumentar o al menos mantener la participación en el mercado mundial. Este concepto deja de lado las razones por las cuales se es o no competitivo; es decir, tiende a ser una medición posterior.

sobre la inserción externa y la competitividad. Para el **Programa de Maestría en Política Económica para Centroamérica y el Caribe**, y para mí en particular, resulta gratificante poner a disposición del lector este conjunto de trabajos y aportar con algo al debate académico, que tenemos por misión propiciar.

## **PRIMERA PARTE**

---



Leonardo GARNIER<sup>1</sup>

**AJUSTE ESTRUCTURAL  
E INSERCIÓN EXTERNA:  
LA EXPERIENCIA EN  
ECONOMÍAS PEQUEÑAS**

El tema del ajuste está íntimamente vinculado con los programas de estabilización y con el tema del desarrollo, y aunque en la exposición que sigue me limitaré a ese tema del ajuste, lo pondré en relación con los programas de estabilización y con los objetivos de los procesos de desarrollo.

Los programas de estabilización, que suelen ser de corto plazo, buscan recuperar los desequilibrios macroeconómicos, es decir desequilibrios entre las ofertas y demandas agregadas. Los programas de ajuste, que procuran ser programas de mediano plazo, buscarían no sólo enfrentar en forma inmediata esos desequilibrios, sino atacar sus causas; es

<sup>1</sup> Leonardo GARNIER RIMOLO. Doctor en Economía con especialidad en Economía Política y Desarrollo Económico, de la Faculty of the New School for Social Research, de New York. Exviceministro de Planificación y Política Económica; profesor de la *Maestría en Política Económica para Centroamérica y el Caribe* de la Universidad Nacional, y miembro del equipo de investigadores y extensionistas que trabajan en el proyecto «El ajuste estructural y su importancia en el sector de granos básicos en Costa Rica», de la Asociación Alternativas de Desarrollo.

decir, lograr una asignación eficiente de los recursos que le permita a un país, llevando al máximo el potencial de la oferta, eliminar estructuralmente esos desequilibrios. Y por su parte, el desarrollo, visto desde una perspectiva de largo plazo, se refiere a un proceso que eleve en forma sistemática y sostenible la calidad de vida de la población.

La discusión de los últimos diez años ha permitido mostrar que la estabilización es indispensable para poder llevar a cabo un proceso de ajuste exitoso. El ajuste es indispensable para avanzar hacia los procesos de desarrollo, pero ni la estabilización ni el ajuste son suficientes. Por eso la relación que hay entre estabilización, ajuste y desarrollo debe percibirse en tanto relación dinámica.

No toda estabilización permite un buen ajuste; y no todo ajuste permite avanzar con éxito hacia el desarrollo. Hay que examinar cuáles son los elementos claves para lograr integrar esos tres aspectos de la política económica de manera exitosa. Y uno de los elementos claves para combinar esos tres procesos es la competitividad, entendida (conforme a uno de los últimos documentos de CEPAL) no solo como la capacidad de un país para sostener o incrementar su participación en los mercados internacionales, sino como la capacidad de hacerlo con una elevación paralela de los niveles de vida de la población.

Desde luego, resulta sencillo aumentar la participación de un país en los mercados internacionales reduciendo los niveles de vida de la población; pero evidentemente, el desarrollo no es eso. Ese doble juego de participación en los mercados internacionales y de elevación de la calidad de vida es lo que hemos de entender por competitividad, y la única forma de lograrla es mediante el progreso técnico. El progreso técnico es una variable difícil de definir; depende de variables tan genéricas como la historia de un país, la cultura, el nivel educativo, y el tipo de apertura que muestre. Tal vez

la forma más simple de resumir esto es indicando que para que un país pueda acceder al progreso técnico tiene que desarrollar una capacidad o una cultura capaz de apropiarse del mundo, es decir, de hacer propia la cultura universal. No basta simplemente la apertura, o la capacidad de hacer importaciones. Ha de estarse en condiciones de elegir los mejores elementos de la cultura, la ciencia y la tecnología del mundo y emplearlos como si fueran propios. (12)

Para países pequeños esto es al mismo tiempo importante y peligroso. Mientras más pequeño es un país más importante es su capacidad para apropiarse de los aportes del resto del mundo, más grave es el riesgo de no hacerlo; y del mismo modo mayores resultan las oportunidades si lo consigue realizarlo. La pequeñez de una economía implica, pues, un mayor riesgo pero plantea una oportunidad más grande para avanzar hacia los procesos de desarrollo.

En este contexto, si nos detenemos a pensar en las políticas de estabilización, en las dirigidas a resolver los desequilibrios macroeconómicos, nos hallamos sobre todo ante programas dirigidos a atacar la inflación, el déficit fiscal, a ver cómo resolver el déficit de comercio exterior y cómo enfrentar el problema del desempleo. A modo de paréntesis, conviene señalar que en los programas de estabilización casi nunca se mencionan los desequilibrios sociales. Da la sensación que (los economistas tenemos un tipo de visión mejor en un ojo que en otro: observamos muy bien los desequilibrios de las cuentas financieras, pero no captamos bien los desequilibrios sociales.) Estamos tan habituados a ver las señales de mercado, que nos cuesta un poco percibir otro tipo de señales.

Pero en este momento lo que tenemos que examinar es la razón por la que hace falta un programa de estabilización, cuáles son las causas de la inestabilidad como para que se requiera una política específica de estabilización. La respuesta más simple (y como tal puede tener una parte de verdad) es

que los desequilibrios son el fruto de intervenciones desafortunadas de los gobiernos. Por ejemplo ante la pregunta «¿a qué se debe la inflación?» se nos dice que la inflación se debe a que el gobierno emitió más dinero de la cuenta; que el Banco Central puso en circulación más billetes y que eso genera un proceso de inflación.

De la misma manera, se dice que el déficit fiscal se debe a que el Estado ha gastado en exceso, más de lo que estaba recaudando; o que el Estado le ha estado otorgando subsidios a un gran número de gente, y que carecía de recursos sanos para pagarlos. Desde tal perspectiva, el déficit comercial se debe a que el Gobierno ha administrado mal la política cambiaria; sobrevaluó el tipo de cambio, lo cual provocó un aumento de las importaciones, y al mismo tiempo afectó las exportaciones.

El desempleo, también, es producto de una mala política salarial. Se elevaron artificialmente los salarios, se encareció la mano de obra, y eso permitió que se invirtiera más en capital (que era el recurso escaso) que en mano de obra.

En general, se podrían resumir estos argumentos diciendo que la causa de los desequilibrios es una expansión artificial de la demanda; es decir, que las políticas públicas llevan a una expansión de la demanda por encima de la capacidad de la oferta; y dependiendo de los instrumentos que se usaron para llevar a cabo esa expansión de demanda, ello se manifiesta en distintos tipos de desequilibrios macroeconómicos: inflación, déficit fiscal, déficit comercial, endeudamiento y, en algunos casos, desempleo.

Todo esto es cierto. El mal uso de esos instrumentos provoca los desequilibrios mencionados. Sin embargo, se hace difícil creer que por más de treinta años, todos los países de América Latina hayan puesto en los Bancos Centrales y Ministerios de Finanzas a gente poco menos que inepta:



¿cómo es que todos los países sistemáticamente cometieron esos mismos errores durante más de tres décadas? No bastaría con afirmar que la inflación se atribuye a un exceso de emisión, y el déficit comercial a una sobrevaluación excesiva, sin tratar de entender por qué los gobiernos incurrieron en esas políticas.

Nos situamos, entonces, en el campo de la Economía Política. ¿Por qué se cometieron esos errores? ¿Fueron simplemente errores, o fueron más bien resultado de algún otro problema? Lo que algunos autores plantean al respecto es que la causa principal de estos desequilibrios radica en una incapacidad del sistema económico y del sistema político para enfrentar el conflicto distributivo. Básicamente estos son los instrumentos que se utilizan para solucionar el conflicto distributivo «por debajo de la mesa». En vez de que se tomen decisiones, sea en el campo estrictamente económico o en el político, sobre cuál debe ser la distribución del ingreso, cuál la distribución de los recursos, cuál la distribución del excedente; en último término: sobre cómo «se reparte el pastel», lo que se hace es recurrir a instrumentos que postergan o trasladan esas decisiones.

Por ejemplo, cuando se dice que la inflación es producto del exceso de emisión monetaria nos preguntamos: ¿tendría sentido que un gobierno duplique la cantidad de billetes que tiene cada uno de los miembros de la sociedad? Desde luego que no. En el Banco Central a nadie se le ocurriría tomar una medida que automáticamente duplique la cantidad de billetes que cada uno de los agentes económicos tiene, por resultar evidentemente inflacionario, y no lograr ningún objetivo adicional.

Pero es muy distinto cuando el aumento en la emisión monetaria se hace para aumentar la cantidad de dinero del que algunos sectores disponen. Esto puede darse por distintas razones. Desde el Gobierno, para poder llevar a cabo ciertas

obras para las cuales no tiene recursos; y para conseguirlos tendría que forzar un acuerdo político y convencer a otros sectores de ceder una parte de sus ingresos para esas obras. El Gobierno puede carecer de la fuerza para hacer eso, pero sí la tiene para que el Banco Central «le pase los billetitos». A fin de cuentas va a ser lo mismo: grupos de la sociedad habrán perdido una parte de su ingreso a favor de quien recibió el aumento producto de esta emisión, pero la transferencia no fue transparente.

Sin embargo, esto también puede ser producto de redistribuciones dentro del sector privado. En lugar de asumir su responsabilidad distributiva, el Gobierno puede permitir que aumenten los precios y los ingresos del sector empresarial, puede dejar que aumenten los salarios, puede dejar que se persigan unos a otros usando «la maquinita» del Banco Central para que trabajadores y empresarios vean a ver quién gana en la espiral inflacionaria.

No tendría sentido la emisión que aumente los ingresos de todos simultáneamente. En general lo que encontraremos, y lo mismo con las políticas cambiarias y demás políticas macroeconómicas, serán intentos de permitir una redistribución del ingreso sin enfrentar el problema político que supone tal redistribución. Naturalmente, lo que tiende a suceder es que el más fuerte mejorará su ingreso al final de cuentas, pero la sociedad no toma esa decisión de manera transparente y el costo no es sólo el costo distributivo, sino en lo referido a la inestabilidad que se genera en el sistema económico.

De estos problemas la historia reciente de América Latina permite sacar algunas conclusiones. Una—que no es nueva y que se refleja en el decir popular—es que «no se puede hacer chocolate sin cacao» o, como lo plantea Milton Friedman, «no hay almuerzo gratis». En América Latina hemos tratado durante mucho tiempo de «hacer chocolate sin cacao», y una

de las lecciones aprendidas es que no podemos mejorar la situación de un sector o mejorar la asignación de recursos para determinados fines sin enfrentar el problema del costo de oportunidad, de cuáles son los fines alternativos o los sectores alternativos que iban a recibir ese ingreso. Mediante el uso exclusivo de instrumentos distributivos no es posible aumentar la cantidad de recursos disponibles.

Esto ve más claro en los procesos de apertura. Cuando tenemos una economía cerrada y acceso al endeudamiento externo es posible ocultar este problema durante cierto tiempo, permitiendo que la lucha distributiva se tenga ocasión internamente: la subida de salarios, la de los precios, las barreras arancelarias y la protección separan los precios locales de los internacionales, y el endeudamiento (si es que existe) permite llenar el hueco entre importaciones y exportaciones. Cuando se empiezan a abrir las economías esto se torna más difícil; los precios internacionales empiezan a funcionar como una especie de reflector que ilumina nuestra eficiencia y nuestra equidad. Los precios internacionales son un indicador de la eficiencia o ineficiencia de la que disponemos. Pero los precios internacionales, que no sólo son precios de bienes finales, sino también remuneraciones de factores, van a poner en evidencia cuán equitativo es nuestro esquema distributivo. Por comparación con otros países, la apertura empieza a mostrar cuál es el esquema distributivo y cómo se combinan el esquema distributivo y la eficiencia en la asignación de los recursos en cada uno de los países.

Pero así como es importante saber que «no se puede hacer chocolate sin cacao» también es conveniente preguntarnos ¿quién pone el cacao?, ¿cómo se hace el chocolate?, ¿cómo se organiza la producción de cacao y chocolate?, ¿cómo se distribuyen los frutos de esa producción?, ¿quién consume el chocolate? Los elementos distributivos y la asignación de los recursos no deben separarse, sino por el contrario tratarse como decisiones totalmente interconectadas.

Para enfrentar con éxito un programa de estabilización, y que corresponda a los objetivos del ajuste y del desarrollo, debe disponerse, en primer lugar, de una visión integral, que reconozca las limitaciones de los recursos, y con la que se sepa con cuáles recursos materiales y financieros se cuenta para las cosas que se quieren hacer. En segundo lugar, es preciso definir cuáles son las reglas del juego para la distribución de esos recursos; cuáles son los criterios mediante los que los recursos y los frutos de los recursos se distribuyen en la sociedad, entre los distintos grupos y los distintos sectores. En tercer lugar, es fundamental habituarse a utilizar los instrumentos macroeconómicos para lo que han sido diseñados; tales instrumentos macroeconómicos no deberían ser mecanismos de distribución del ingreso «por debajo de la mesa», ni tampoco procedimientos de promoción oculta de exportaciones o importaciones. Deberían ser elementos que permiten lubricar el sistema económico, no medios para «jugarle por la espalda» a los demás. Y finalmente hay que reconocer que para que la estabilización tenga éxito tiene que ser parte de un programa de ajuste más ambicioso, que enfrente no sólo los desequilibrios provenientes de la demanda, sino sus causas provenientes de la oferta. La política económica no debe concentrarse sólo en la reducción de la demanda; debe plantearse cómo llevar al máximo el potencial de la oferta asignando eficientemente los recursos.

Esto nos lleva al tema de los procesos de ajuste. ¿En qué consisten? ¿Por qué no basta una estabilización? ¿A qué se debe que existan causas más profundas de los desequilibrios, que hacen necesarios los programas de ajustes?

Los ajustes se hacen necesarios cada vez que un país pasa por una crisis «más grande de la cuenta», que no llega a resolverse con sólo ajustar las señales de los mercados. El eslogan al que suele acudir en estos casos es sostener que «se ha agotado» el hasta entonces modelo vigente; eso, por ejemplo, es lo que se plantea en la crisis de los años treinta: el

agotamiento del modelo agroexportador o primario exportador. Así las cosas, las sociedades latinoamericanas tienen que plantearse una forma distinta de enfrentar su desarrollo.

El modelo agroexportador es objeto de dos críticas fundamentales. Por un lado, se afirma que ese modelo presentaba una enorme vulnerabilidad externa. Es decir, que con ese tipo de vinculación con la economía internacional los países de América Latina sufren demasiado por los cambios que se dan a escala internacional. Uno de los aspectos que más se menciona en este respecto es el deterioro de los términos de intercambio, que no haría más que reflejar que el cambio en los ingresos relativos anda por debajo del cambio en las productividades relativas, lo que a su vez estaría generando un empobrecimiento relativo. Esto propicia la segunda crítica al modelo agroexportador: se trata de un modelo socialmente excluyente y empobrecedor.

Durante muchas décadas, las economías latinoamericanas estuvieron creciendo, y los problemas de la pobreza y de la integración social seguían sin solución. Muchos de estos problemas eran conocidos, pero fue con la crisis de los años treinta que se planteó en forma sistemática la necesidad de intentar un camino distinto. Este camino básicamente se ha resume con la noción de *industrialización sustitutiva*. Sin embargo, en mi opinión con el paso del tiempo ha habido una lectura inadecuada de las intenciones de entonces, aunque tal vez no lectura equívoca de los resultados.

Cuando se estudia la búsqueda de un camino diferente, no hay noticia de que los economistas latinoamericanos de la época partieran de la necesidad de olvidar la economía internacional, de cerrar la economía, de buscar un desarrollo dirigido al mercado interno. Por el contrario, se puede observar que había una discusión pragmática sobre cómo insertarse inteligentemente en la economía internacional.

No se ponía en entredicho la necesidad de esa inserción externa, pero sí se objetaba la idea de continuar exportando bienes primarios, de seguir exportando postres.

En aquella época se buscaba una industrialización que se estuviera en condiciones de llegar a un intercambio mejor con el resto del mundo, fundamentado en productos con mayor valor agregado, con más conocimiento incorporado, y así resolver los problemas que se le achacaban al modelo primario agroexportador; es decir, que se estaba buscando era mejorar las ventajas comparativas de nuestros países. Los instrumentos principales empleados fueron, en primer lugar, la ampliación del mercado interno, visto no como un objetivo final, sino como un instrumento para ingresar después a los mercados internacionales. Se pensó que era más fácil empezar por los mercados locales y regionales que comenzar en forma directa por los grandes mercados del Norte. Se aplicaron distintas políticas para hacer crecer estos mercados internos; tal vez no las políticas promulgadas por ejemplo en los textos de la CEPAL (la reforma agraria, la redistribución radical del ingreso), sino que se procedió más bien a la integración de mercados comunes y uniones aduaneras. En segundo lugar, se organizaron políticas de protección industrial centradas en el argumento de la industria infantil, que buscaba proteger a los incipientes empresarios latinoamericanos para que aprendieran a ser «industriales de verdad», capaces de competir internacionalmente. En tercer lugar—junto al desarrollo del mercado interno y al proteccionismo a los sectores industriales—se dio una participación mucho más acentuada del Estado en la economía. Fue la época del desarrollismo estatal, según el cual se acude al Estado para enfrentar los considerados principales cuellos de botella: en infraestructura, en desarrollo social, en urbanización, en transporte y comunicaciones.

Conviene recordar que este proceso se hizo posible porque hubo un enorme acuerdo político. Es un proceso que se

extiende durante treinta años en medio de los más diversos problemas políticos, con cambios de gobierno, de partido, de personas y hasta golpes de Estado. En medio de todo, existía una suerte de «proyecto nacional» en cada uno de estos países cuya sociedad estaba comprometida con la naturaleza de este cambio.

Uno de los elementos que le da más fuerza a este acuerdo nacional fue una especie de alianza que se gestó entre los sectores empresariales emergentes y las clases medias urbanas que empezaban a crecer y desarrollarse en esos períodos, y se constituyen en uno de los apoyos políticos más importantes en el proceso. Durante casi tres décadas esto funcionó bastante bien; las economías latinoamericanas crecieron, se diversificaron, hubo más o menos democratización, con muchas variantes de país a país. Y muy vinculado a ello, tuvo ocasión el mayor o menor desarrollo social. Sobre todo en las clases medias urbanas de América Latina, se da un proceso de mejora sustancial.

No obstante, pese a esos logros el proceso padeció evidentes limitaciones. En primer término, se avanzó mucho más en la expansión de la demanda que en el desarrollo de la oferta vinculada a una nueva inserción internacional. Al analizar treinta años después la inserción internacional de América Latina, se observa que estos países se mantenían en el mismo tipo de inserción en los mercados internacionales; pese a sus treinta años de industrialización seguían exportando en forma predominante productos como café y banano. En segundo lugar, como la otra cara de la moneda, se mostraba que la diversificación presentaba una industria muy poco competitiva, una industria que producía bienes de segunda calidad y precios mucho más altos de los que caracterizaban a esos bienes en los mercados internacionales. En tercer lugar, hay una tendencia cada vez más acentuada a los desequilibrios macroeconómicos, porque precisamente este proceso y las incipientes distorsiones se sostenían a

partir de los ingresos del exterior, y mediante el exceso de gasto sobre el ingreso fiscal. Y tales desequilibrios empezaban a crecer. La cuarta limitación de este proceso es que, con la excepción del avance de las clases medias urbanas, no se consiguió resolver los problemas de la pobreza, sobre todo rural, y los de la marginación social. América Latina siguió presentando niveles de pobreza muy altos, aunque con variaciones de país a país.

A pesar de todo, este proceso fue sostenible mientras hubo recursos externos. Pero en la década de los setenta, particularmente compleja en la economía mundial, las condiciones externas para este proceso empezaron a flaquear. Suele culparse de esos problemas a la conmoción petrolera, y al aumento en los precios de los combustibles; pero un análisis más cuidadoso tendría que tener en cuenta que en 1971 se declaró la inconvertibilidad del dólar, con su subsecuente devaluación, con lo que los países que mantenían sus reservas en dólares vieron cómo todas las exportaciones que durante años habían vendido a cambio de dólares pasaban a valer menos de los que ellos habían creído. Así, los países que contaban con un recurso como el petróleo, procedieron a aumentar sus precios, lo cual generó un rápido proceso de inflación de costos que se agregó a la recesión internacional, y aumentó la liquidez internacional.

En forma paralela, los problemas propios del modelo sustitutivo empezaban a ponerse en evidencia en los países latinoamericanos. La crisis internacional, el estancamiento, el deterioro de los términos de intercambio, pudieron haber fomentado en ese momento un proceso de ajuste. Pero estos países se encontraron, súbitamente, con una economía internacional plena de liquidez y deseosa de colocar esos recursos. Entonces, gobiernos más o menos frágiles, con problemas políticos, o próximos a elecciones, tuvieron que decidirse entre un proceso de recesión y ajuste o un mayor endeudamiento externo. Y, desde luego, optaron por endeudarse.



Con el endeudamiento, la crisis se pospuso algunos años. En 1981, después del segundo golpe del petróleo, la situación se tornó más difícil. Costa Rica declaró la moratoria de la deuda en ese año, pero entonces nadie atendió mucho el asunto; Costa Rica era más o menos fácil de «meter debajo de la alfombra». El año siguiente fue México el que declaró una moratoria de la deuda; y México no cabe bajo de una alfombra. Con la moratoria de México se alteró radicalmente la situación financiera internacional, y se corta el acceso a nuevos fondos. Estalló la crisis de la deuda, y los países tuvieron que enfrentar un problema que habían venido postergando desde hacía años, y que conviene denominar un problema «estructural».

La capacidad productiva que los países habían logrado desarrollar en los treinta o cuarenta años anteriores era incapaz de sostener los niveles de gasto y de consumo que tal modelo promovía. En otras palabras: se tiene un modelo de desarrollo económico y social que promueve el desarrollo de mercado interno y el consumo, pero que no genera la capacidad productiva necesaria para financiar ese nivel de consumo.

Esta contradicción puede manifestarse de dos maneras distintas, dependiendo de las características de cada país. Puede aparecer, como en Costa Rica, como un desequilibrio financiero; como producto del desarrollo político y del desarrollo social Costa Rica expandió significativamente la capacidad de consumo de la población: crecieron los salarios reales y el gasto social, lo que generó un aumento en el acceso a las distintas formas de bienestar. Esto se financió, en buena medida, con recursos externos y con endeudamiento público, de modo que la crisis lucirá como una crisis financiera, manifiesta a través de los déficit externo y fiscal. En otros países, por ejemplo en El Salvador, no surge como una crisis financiera, sino política. Al igual que en Costa Rica, el modelo vigente promovía el desarrollo de la sociedad de consumo, pero la realidad es que esa sociedad de consumo

sólo era accesible para una porción extremadamente reducida de la población, lo que engendró un desequilibrio social que, finalmente, estalló como un problema tanto político como militar.

Sea en forma de desequilibrio financiero o desequilibrio político, la contradicción se hace insostenible a final de los años setenta o principios de los ochenta. ¿Por qué llegó a este punto? ¿Por qué los desequilibrios llegaron a aquel nivel y no se generó el tipo de inserción internacional que originalmente se había estado buscando? ¿Por qué el cambio en el modelo que se intentó después de los años treinta no funcionó? Aunque las explicaciones de tal proceso deben ser, por necesidad, complejas y específicas, un elemento general que encontramos consiste en que no fueron bien empleados los instrumentos a los que se acudió. Los instrumentos de protección, por ejemplo, se aplicaron de forma genérica y se usaron en forma excesiva; y en esas circunstancias tales instrumentos temporales se convirtieron en permanentes.

Así, la protección comenzó a distorsionar sus propios fines, surgió el sesgo antiexportador, y se provoca nefastos resultados según los cuales el instrumento de protección se convirtió en objetivo del proceso; y el verdadero negocio, entonces, fue la protección. Esto se mantuvo mediante un juego de inflación y endeudamiento en el que los conflictos distributivos, en vez de enfrentarse, se trasladaban a los procesos de desequilibrio. Bajo este contexto los procesos de desequilibrios aparecen como el resultado de las decisiones incorrectas que se tomaron antes y, en el fondo, lo que esto muestra es que era inevitable el proceso de ajuste. O bien los países de América Latina promovían un ajuste que contrajera la capacidad de consumo a los niveles que podía sostener su capacidad productiva, o se abocaban a expandir la capacidad de la oferta para poder financiar los nivel de consumo y de gasto que se le estaban ofreciendo a la población. Cualquiera de ambos caminos funciona en términos de resolver los

desequilibrios macroeconómicos, aunque no necesariamente en términos de resolver los problemas políticos.

Planteado de este modo, la opción parece sencilla: entre contraer la demanda o expandir la oferta, esto último resulta más sensato y atractivo. Pero esto no siempre es posible; no siempre lo urgente deja tiempo para lo importante, y lo urgente era lograr una estabilización rápida y esto podía alcanzarse más fácilmente mediante una contracción en la demanda que a través de una expansión de la oferta.

Surge así una primera versión de los procesos de ajustes según la cual el ajuste y la estabilización se convierten prácticamente en lo mismo. Son los años de los ajustes más ortodoxos, en los cuales las dos baterías de políticas para lograr el ajuste serían: 1) la contracción de la demanda, y 2) la liberalización de los precios. Al eliminar el gran desequilibrio generado por el exceso de demanda y las distorsiones en el sistema de precios, esos dos paquetes de medidas serían suficientes para enviar las señales correctas al mercado y lograr que la economía se estabilizara, y así se recuperara el proceso de crecimiento.

A propósito de estos ajustes surgían tres problemas. En primer lugar, se trataba de ajustes enormemente recesivos no sólo por defecto, sino porque el objetivo del ajuste era, precisamente, el ser recesivo. Si se parte de que la economía tiene una gran cantidad de actividades ineficientes, tanto en el sector público como en el sector privado, una de las formas más rápidas de eliminar esas deficiencias es provocando una recesión; así, la recesión se convertía en un instrumento de la política económica. En segundo lugar, estos primeros ajustes eran enormemente empobrecedores; de nuevo no por defecto, sino como resultado del diagnóstico. Si el diagnóstico indica un exceso de demanda, la contracción de esa demanda dadas las características de la lucha distributiva tendía a ser una reducción muy empobrecedora; tal era la forma de combatir

la inflación: casi siempre cargaba la mano sobre los sectores más débiles. Y en tercer lugar, los ajustes ortodoxos tendían a ser ajustes de shock, que se hacían rápidamente. Hay dos justificaciones para hacer un ajuste rápido: uno, que el ajuste tiene que ser rápido porque es doloroso; y dos, más bien de corte político, se refiere a la necesidad de vencer la resistencia política que podría presentarse cuando el ajuste es lento.

Ajustes recesivos, empobrecedores y «de shock» generaron una fuerte reacción política; se trataba de ajustes que se podían hacer más fácilmente en el contexto de una dictadura, pero muy difíciles de llevar a cabo en contextos democráticos. Muchos se llegaron a preguntar si eran realmente ajustes deseables. El problema es que por varios años el tipo de enfrentamiento que tuvo este tipo de ajuste era el simple rechazo, expresado un simple «¡No, no al ajuste estructural!».

Este debate cambió mucho a partir de la aparición del libro Ajuste con rostro humano, de la UNICEF. En vez de tan solo rechazar los procesos de ajuste por el enorme costo social que estaban teniendo, sus autores parten de reconocer que tiene que haber un ajuste; hacen un análisis de la situación de estos países (los de América Latina, tercermundistas) y concluyen que ellos requieren un ajuste. Lo que ponen en entredicho es que solo exista una única forma de llevarlos a cabo, y se preguntan sobre la posibilidad de formas distintas de lograr los objetivos del ajuste disminuyendo ese costo social. En lo esencial, lo que plantean es una clara distinción entre estabilizar una economía resolviendo los equilibrios financieros o macroeconómicos, y lo que es un ajuste.

*«La reducción de los desequilibrios externos e internos—afirman—puede conseguirse y de hecho se ha conseguido, reduciendo el gasto, la producción y las importaciones de modo que se logre un equilibrio de bajo nivel asociado a un descenso del PIB, de la inversión y del empleo y una*

*menor utilización de la capacidad productiva. Pero aunque con ello los desequilibrios hayan sido eliminados la consiguiente situación económica no es en modo alguno satisfactoria, lo que se ha producido es una estabilización, no un ajuste. El ajuste implica una reestructuración económica de modo que los principales desequilibrios sean eliminados a un nivel satisfactorio de producción, de inversión y de protección de las necesidades humanas, manteniendo la economía en buen estado para un futuro crecimiento y un desarrollo sostenido».*

Los autores plantean un objetivo más ambicioso, y que así debería entenderse el ajuste. Por contraposición a los ajustes recesivos, empobrecedores y «de shock», el ajuste en primer lugar debería ser expansivo con el propósito de «darle un poco de aire» a la transformación de la capacidad productiva, para poder enfrentar con éxito el proceso de apertura. Por la misma razón plantean que el ajuste, más que «de shock», ha de tener incorporado un elemento de gradualidad, porque lo que se estaría buscando sería tornar más eficiente la economía, no simplemente eliminar a los ineficientes. Lo que sostiene la UNICEF es que no todo habría de desaparecer del aparato productivo de estos países; porque existen sectores con capacidad de reconvertirse, pero eso requiere tiempo. Y el ajuste requiere una cierta gradualidad.

Finalmente, la UNICEF plantea que el ajuste no puede ser empobrecedor. Para ello hay dos razones: la primera, casi un imperativo ético, parte del reconocimiento de que en países tan pobres como los que estamos tratando aquí, el ajuste no puede ser empobrecedor. Si la gente más pobre no fue la que se benefició del período anterior, no puede ser la que «pague los platos rotos» durante el ajuste. Además, en países donde más de la mitad de la gente vive por debajo de la línea de pobreza, un ajuste empobrecedor llevaría a esa población a morir de hambre, y los mayores efectos caerían sobre la

infancia; es decir, que existe una razón moral para rechazar ese tipo de restricción.

La segunda razón es de tipo económico: si el ajuste es empobrecedor y termina por deshacer el escaso capital humano que existe, el potencial de crecimiento futuro de estos países también se va a ver hipotecado. Si el desarrollo futuro depende del capital humano, del desarrollo de los recursos humanos, un ajuste empobrecedor podría traicionar los objetivos mismos del ajuste.

En ese contexto debemos plantearnos cómo enfrentar las distintas características que normalmente acompañan a los programas de ajuste. Un primer paquete de políticas de todos los programas de ajuste son las políticas de apertura. Se trata de integrarnos a la economía internacional. Este no es un objetivo distinto al objetivo original de las políticas de sustitución de importaciones, que también buscaban una integración adecuada en los mercados internacionales. El problema es que después de treinta años de haber usado mal algunos instrumentos de política económica, se requieren importantes correcciones.

Las correcciones básicas se refieren, en primer lugar, al tipo de cambio; es decir, si éste se encuentra o no sobrevaluado. Si está sobrevaluado es preciso proceder a una devaluación, para lo cual es necesario tener una gran cautela, porque no es lo mismo corregir la sobrevaluación del tipo de cambio que usar el tipo de cambio como un instrumento de promoción de exportaciones; el paso de uno a otro es muy sutil. Si se pretende usar el tipo de cambio como un instrumento de promoción de las exportaciones (es decir abaratar las exportaciones devaluando más que lo que los equilibrios cambiarios exigirían) lo que se hace es abaratar artificialmente las exportaciones de un país. Estas exportaciones parecerían más baratas no porque el país sea más productivo o eficiente, sino porque se están desvalorizando sus recursos productivos.

Sería muy fácil ser competitivo así si el país en cuestión fuera el único que lo hace; pero si los demás países competidores también devalúan para competir mejor, se entra en un juego muy torpe en el que todos estarían desvalorizando los recursos productivos para poder abaratar los productos en términos relativos. Los gananciosos resultarían ser los consumidores de los países que importan esos bienes.

En segundo lugar hay que transformar y reducir los niveles de protección. Desde luego, los tipos y niveles de protección que se usaron en el pasado no dieron los resultados que se querían. La crítica principal a los instrumentos de protección arancelarias o a las barreras a la importación es que no enfrentaban el problema de fondo. Si se quiere facilitar a una parte del sector productivo nacional competir internacionalmente, es preciso preguntarse por qué no lo puede hacer; ¿cuáles son las limitaciones para poder competir? Por el contrario, muchos países se limitaron a preguntarse cuánto perdía su sector productivo por no ser tan competitivo y procedieron a «llenar ese hueco» de rentabilidad con subsidios y políticas proteccionistas.

La experiencia no parece ser muy beneficiosa; por el contrario, parece preferible concentrarse en corregir o eliminar esos «cuellos de botella» que detienen la competitividad genuina, en vez de compensar en efectivo la diferencia a los sectores productivos. El sesgo antiexportador no debe «compensarse», debe eliminarse en su origen, de manera que efectivamente se eleve la productividad y competitividad de la producción nacional, y no solamente su rentabilidad.

Esto nos lleva a los programas de promoción de exportaciones, que son parte de los programas de ajuste. Se podría pensar, en principio, que no hace falta la promoción de las exportaciones no tradicionales, y que basta con arreglar las señales del mercado para llevar por sí solo al cambio en la asignación de recursos. La promoción de exportaciones no

tradicionales se justifica, sin embargo, como una forma de romper la inercia del período anterior. Un país con un hábito de treinta años de dirigir sus recursos productivos al mercado interno, puede requerir durante cierto período un sesgo en la otra dirección para terminar con tal inercia; una vez rota, esos programas deberían ir desapareciendo como tales, y concentrarse más bien en los «cuellos de botella» específicos que impiden la competitividad internacional.

El cuarto elemento que acompaña las políticas de apertura se refiere a los cambios en el régimen tributario; porque si se están reduciendo los aranceles, los impuestos a las importaciones y usando distintos tipos de incentivos fiscales, el éxito del programa exportador puede convertirse en un problema fiscal. Por ello, en forma paralela al programa de apertura y al de incentivos, se requiere un cambio en la política tributaria que llene el hueco que va a estar abriendo la apertura.

Un segundo paquete de políticas se refiere a la liberalización de la economía. En este caso, el objetivo consiste en eliminar las distorsiones en las señales del mercado que resulten de las políticas de los períodos anteriores. Esto puede plantearse a nivel macroeconómico, por ejemplo con la liberalización del tipo de cambio, la liberalización de las tasas de interés, o la liberalización de la política salarial. Pero también a nivel microeconómico, por ejemplo haciendo que los precios de los bienes y servicios del sector público reflejen sus costos, eliminando los precios regulados y los subsidios, procediendo con la apertura de mercados, por ejemplo en los seguros, en acciones, en distintos tipos de servicios que a veces han estado en manos del Estado. Y, finalmente, mediante la promoción de la competencia y el desarrollo de mercados realmente competitivos.

A este respecto, conviene hacer dos observaciones. En primer lugar, conviene que los precios de mercado reflejen



los costos de oportunidad para la asignación de los recursos; esa es una de las señales más importantes que una economía puede tener para que la asignación de los recursos sea eficiente. Al mismo tiempo, es preciso tener claro que los mercados no siempre funcionan bien, en cuyo caso, cuando se habla de «get prices right», no debe interpretarse solo como «liberalizar», sino buscar que los precios realmente reflejen los costos de oportunidad, y que así todos los problemas de externalidades, de imperfecciones, indivisibilidades, y situaciones de bienes públicos, sean tenidas en cuenta al establecer las políticas de precios, tanto a nivel macro como de los precios micro. De lo contrario, se estaría sustituyendo monopolios públicos por monopolios privados, o precios monopólicos internos por precios monopólicos externos. En el momento de liberalizar los mercados, no se debe caer en la ingenuidad: en vez de abandonar la política microeconómica de lo que se trata es de hacerla bien.

Un tercer paquete de las políticas de ajuste consiste en la profundización financiera. En este caso, el problema principal que se plantea el ajuste estructural es el procedimiento para enfrentar el doble tema del ahorro y la inversión. Si uno de los aspectos principales del período anterior era que no se contaba con la capacidad productiva necesaria para financiar el consumo o el gasto que se quería tener, una de las restricciones fundamentales del presente es cuánto ahorro se está generando y cómo se puede canalizar ese ahorro hacia los proyectos de inversión socialmente más rentables. Durante muchos años se acudió al ahorro externo, pero este recurso es en la actualidad mucho más escaso y caro. De hecho, América Latina pasó de ser una región importadora neta de capital a convertirse en una región exportadora neta de capital (excepto en el último año en el que, por diferenciales en las tasas de interés, ha tenido lugar un masivo flujo de capital especulativo hacia la región). Esto plantea un problema muy serio: ¿cómo elevar los niveles de ahorro y cómo hacer para que ese ahorro se dirija hacia los mejores proyectos de inversión?

Entre las políticas típicas para avanzar en esa dirección se encuentra, ante todo, el establecimiento de tasas de interés reales positivas e internacionalmente competitivas. Durante muchos años estos países utilizaron tasas de interés reales negativas, lo que generaba una mala señal de carácter macroeconómico. Pero también hay que tener cuidado en no caer en el extremo opuesto, que es lo que está ocurriendo en muchos países en este momento: usar tasas de interés excesivas para mantener los flujos de capital y poder sostener otro tipo de desequilibrios.

En segundo lugar se promueve la liberalización de los mercados financieros para hacerlos más transparentes, y funcione la competencia en esos mercados. Una vez más, ha de tenerse cautela pues los mercados financieros tienen una gran tendencia a la concentración, y sin un adecuado sistema de regulación, esos mercados no son competitivos y no asignan los recursos de acuerdo con los criterios de rentabilidad social. La modernización del sistema financiero se vuelve fundamental para eliminar tanto los problemas de ineficiencia, como los privilegios que surgen de la excesiva concentración. Esta combinación de ineficiencia y privilegios da por resultado, en muchos casos, la existencia de márgenes de intermediación excesivamente altos, los que a su vez repercuten en forma negativa en la construcción de un aparato productivo de veras competitivo internacionalmente.

Gran parte del exceso en margen de intermediación financiera en nuestros países es fruto de dos tipos de ineficiencias en el sistema. Uno se refiere a la ineficiencia más simple, la ineficiencia operativa; y el otro surge porque los sistemas financieros se han usado tanto desde el punto de vista del sector público como del sector privado como «bienes de difunto». Se pide el préstamo: si a la empresa le va bien, puede que pague, pero si no tiene éxito, es muy probable que no lo haga. Como resultado, durante años y años se acumulan

grandes readecuaciones de deudas que, obviamente, se cargan al margen de intermediación financiera.

Finalmente, los procesos de ajuste requieren desarrollar los mercados de capitales. Nada se gana con modificar las políticas e instrumentos monetarios y crediticios si los países no cuentan con un buen mercado de capitales, y si las empresas siguen siendo las típicas empresas familiares que, básicamente combinan el uso del capital familiar con el apalancamiento que les da el acceso a crédito en los bancos del Estado.

Un cuarto campo del ajuste se refiere a las reformas al sector público, y en esto también encontramos dos grandes vertientes. Una (que afortunadamente ya empieza a pasar de moda) es la que básicamente plantea al sector público como «el problema», el generador del déficit fiscal, el provocador de un exceso de gasto, el estrujador del sector privado, el elevador de las tasas de interés. Dentro de este enfoque de corte neoliberal, el objetivo del ajuste estructural, en términos del sector público, se puede resumir conforme a dos variables: la reducción del empleo y el ahorro financiero. Eso puede ser más o menos fácil de hacer, pero la pregunta que uno debe hacerse es si eso realmente logra los objetivos del ajuste.

Si se plantea que para un adecuado proceso de apertura deben enfrentarse una serie de «cuellos de botella», generar un entorno competitivo, resolver los problemas distributivos a los que antes nos referíamos, pareciera que el Estado va a seguir en ese camino durante un buen tiempo más, y que debería desempeñar un importante papel.

El Estado no es simplemente un aparato técnico; es fundamentalmente un aparato político. Debe reflejar la síntesis de los equilibrios de las fuerza que hay en una sociedad y permitir tomar decisiones de carácter colectivo. Es necesario plantearse cuáles van a ser esas decisiones y

cómo hacer para que ellas se tomen en forma realmente eficiente y democrática desde un punto de vista social.

Esto supone diversas transformaciones en el campo de la política económica del Estado. En primer lugar, una transformación del esquema tributario; los esquemas tributarios que la mayoría de nuestros países tienen son evidentemente ineficientes, poco equitativos y, en la mayoría de los casos, regresivos. Esto se vuelve más urgente porque, como se observó antes, las políticas de ajuste de todas formas exigen una transformación del sistema tributario para adecuarlo a las nuevas reglas del juego. En segundo lugar, y en forma paralela, está la reforma presupuestaria; durante muchos años nos hemos habituado a un sector público cuyo presupuesto es de rutina. Año a año el presupuesto crece o no crece, pero mantiene las mismas características. Se requiere un presupuesto flexible que permita reasignar los recursos financieros al interior del sector público de acuerdo con las prioridades y necesidades de cada momento. Estas dos transformaciones son relativamente fáciles de plantear, aunque su ejecución supone dificultades que no deben subestimarse.

Una tercer área de la reforma del Estado se refiere al desarrollo de la capacidad para la toma de decisiones políticas. Conforme el Estado se fue encargando de la ejecución de muchas tareas, abandonó en forma paulatina su responsabilidad fundamental de tomar las decisiones políticas. Probablemente una de las principales causas de los desequilibrios mencionados fue el abandono por parte del Estado de su responsabilidad de resolver el conflicto distributivo como lo que es: un conflicto político en el seno de una sociedad en la que hay grupos y presiones. Esto requiere una transformación importante en el centro mismo del Estado, concentrado en el Poder Ejecutivo, la parte más típicamente política del Estado y que, como tal, no sólo debe recuperar su capacidad para tomar decisiones, sino también desarrollar la

capacidad para darle seguimiento y evaluar el resultado de esas decisiones.

Parte del problema es que hemos producido un tipo de Estado tan centralizado, que no tiene la capacidad de evaluar y darle seguimiento a sus propias políticas. Por otro lado, para mejorar la capacidad en la ejecución de las políticas deberíamos seguir el camino inverso: fortalecer la descentralización y el aumento en la flexibilidad para llevar a los hechos las políticas del Estado. Es necesario pasar del sistema actual a uno en el que los funcionarios se responsabilicen de los objetivos que se les han asignando. Esto supone una mezcla de mayor flexibilidad y más asignación de responsabilidad.

Uno de los campos en los que esto es fundamental es en el de la inversión pública. Aparte de que uno de los costos del ajuste ha sido eliminar la inversión pública, el problema no consiste sólo en el nivel de tal inversión, sino en cómo se define la inversión pública relevante. La metodología de selección en nuestros países es muy simple. En un análisis de costo-beneficio por proyecto, el primero que llega es el primero que se evalúa; no hay comparación de proyectos dentro de un mismo sector, ni mucho menos entre sectores. El problema es que los sectores tienen capacidades muy diversas para presentar sus proyectos, conseguir financiamiento. En consecuencia, la inversión pública se distorsiona y no responde efectivamente a las prioridades.

Otra área vital de la reforma económica del Estado es la de los recursos humanos. Aquí no es simplemente un problema de cuántas personas hay en el gobierno; consiste en cómo se administran los recursos humanos de los que el Estado va a disponer. ¿Cómo hace el Estado para tener el personal que requiere, en el lugar que lo necesita y con cuáles incentivos o limitaciones para un eficiente funcionamiento? Más que movilidad o inmovilidad laboral, lo que esto supone

es una reforma de los regímenes de servicio civil y del manejo de los recursos humanos.

Y finalmente nos encontramos el campo de las reformas sectoriales; o sea, el de la política microeconómicas. Si el ajuste debe facilitar la apertura y las señales a los agentes económicos, y si se acepta que la competitividad debe entenderse no sólo como una mayor participación en los mercados internacionales, sino como una mejor participación que eleve la remuneración de los factores, conviene examinar los obstáculos que surgen para alcanzar eso. Los estudios de las experiencias de distintos países, en los que el proceso de apertura ha sido exitoso, identifican una serie de áreas que requieren reformas y políticas específicas, pues de lo contrario los cambios esperados o no se darían, o al menos tomarían demasiado tiempo, factor que no abunda en la actual circunstancia.

En síntesis, la estabilización buscaría el equilibrio de las ofertas y demandas agregadas. Los procesos de ajuste buscarían que esta estabilización se alcance mejor mediante la expansión de la capacidad de oferta que por la contracción de la demanda; es decir, llevando al máximo el potencial productivo de los factores con los que se cuenta en este momento. Por su lado, los objetivos de las políticas de desarrollo deberían marcar con claridad tanto la estabilización como el ajuste, que es no sólo partir de los recursos que tenemos, sino partir del objetivo de transformar esos recursos productivos. Desarrollo de los recursos humanos, desarrollo de los recursos naturales, desarrollo del capital y, en fin, generación de ahorros y desarrollo de la inversión.

El objetivo de todos estos procesos debería estar centrado en el logro de una cultura de desarrollo, de lo que al principio llamábamos la capacidad de apropiarse del mundo, la capacidad de sentir que la competitividad, la tecnología y la

ciencia no son esa «cosa» externa que siempre nos resulta ajena, sino asumirlas como propias.

Este tema de lo propio y lo ajeno es la barrera más difícil para acceder realmente al desarrollo. ¿Cómo integrar esos variados aspectos de la cultura? Tal es una de las condiciones para que el proceso de ajuste sea algo más que ajuste y pueda llevar a un proceso de desarrollo. Si nos quedamos en la estabilización o en el ajuste, éstos van a terminar por ser procesos concentradores y empobrecedores; y así las cosas, dentro de veinte años estaríamos diciendo de tal ajuste lo que hoy afirmamos de aquel modelo que intentamos después de los años treinta; es decir, que no logró sus objetivos.

### **Algunas respuestas, a modo de conclusión**

Con relación al contexto internacional hay que tener claro que ninguno de estos procesos se da en el vacío. Vivimos en una economía más o menos mundial desde hace unos doscientos años; y en ese contexto cada quien está velando por sus propios intereses, y los procesos internacionales son conflictivos, de negociación, de enfrentamiento, de acuerdos y desacuerdos; y desde ese punto de vista conviene tener cautela al respecto. No se trata de aislarse del contexto, ni creer que esos mercados funcionan bien, y que basta una apertura unilateral para que se precipiten los acontecimientos que correspondan.

Estos procesos deben negociarse. Parte del problema de estas negociaciones con los organismos internacionales es que no siempre el organismo es realmente multilateral, sino que refleja determinados intereses. En efecto, debemos ver cómo negociar; los países deben empezar a ver cómo se acuerpan unos a otros para que ciertos temas se negocien en el lugar correcto de negociación. Esto no sólo se refiere a temas del comercio internacional, sino también a asuntos

como la atracción de la inversión extranjera, cómo tratar las reglas tributarias, para que esa inversión extranjera pague el impuesto acá y no en otro país. En otras palabras: abrir la economía no es una frase; requiere un complejo proceso que supone muchos pasos, y al mismo tiempo tener presente para qué hay que abrir la economía.

¿Qué hacer para evitar que con esta transición ocurra algo similar a lo que sucedió con la del siglo pasado? Hay que tener en cuenta que estos productos agrícolas que hoy producimos como resultado de la «nueva» apertura nos podrían llevar a lo mismo: una vez que todos los demás los produzcan y a todos se les haya financiado estos cultivos, de nuevo sus precios quedarán determinados por sus costos de producción (recordemos, además, que en la mayoría de los casos el valor agregado en los países nuestros es de alrededor de un 30%; en tanto que el 70% lo constituye el mercadeo, el transporte, los seguros, la comercialización, etc). La pregunta continúa con vigencia: el mérito que tienen estos productos es que «nos dan tiempo»; la producción de exportaciones no tradicionales en esta etapa fácil le «compra tiempo» a los países para proceder a reformas más profundas. Nos reporta divisas, mejores precios, ingresos y entre diez y quince años de tiempo, todo ello para ingresar con seriedad en la economía internacional. Y esto último quiere decir ingresar produciendo conocimiento, con técnicas y procesos que permitan remunerar en forma adecuada los factores productivos. Desde luego, no hay que olvidar, según lo dicho antes, que gran parte de todos esos negocios está no en la producción misma, sino en el mercadeo y la comercialización.

En ese aspecto no hay que temer que en esta época no se puede copiar tecnología, ni sentir de que ello «no es posible», o de que el reto es demasiado grande. El desafío, ciertamente, es difícil, pero conviene persistir en la lucha. Los países pequeños, en particular, tienen oportunidades valiosas si se comparan con el caso de los grandes países. En un país



demasiado grande el problema no consiste sólo en tener éxito en uno o dos sectores, sino en tener una especie de proceso de integración nacional. En el caso de los países pequeños unos pocos éxitos pueden ser suficientes para cambiar la dirección del desarrollo nacional. Esa es la razón por la cual el desafío no resulta tan espectacular.

El problema de mayor magnitud es identificar las señales, los instrumentos, o las políticas que hagan posible atender ese reto. En este momento se dice que gran parte del dinamismo provendrá del sector privado. En este momento se dispone de una ventaja en vista del relevo del sector privado latinoamericano; lo que nos encontramos es que se ha establecido un vínculo entre la sociedad civil, la empresa privada y el Estado constructivo; y se ha observado cómo el desarrollo de estos tres agentes pueden reforzarse mutuamente. Al igual que hace cuarenta años hay cosas que la empresa privada no va a hacer por su propia cuenta.

Todo esto requiere de un acuerdo político diferente. La preocupación por la forma en que se ha venido realizando el ajuste en nuestros países, radica en que se ha venido destruyendo la vieja alianza entre los sectores medios y los empresariales de los sesentas y los setentas, y se ha generado una alianza—si bien económicamente muy fuerte, pero social y políticamente peligrosa—entre los sectores más avanzados de los exportadores, el sector financiero, y los grupos agrícolas más fuertes; sectores que bien pueden llegar a la conclusión de que ya no necesitan al viejo estado benefactor, ni el financiamiento público, ni el apoyo político de las clases medias, y en consecuencia ofrecen un modelo de sociedad dividida, desintegrada, desinstitucionalizada. Y por supuesto, no es eso lo que deseamos.

Lo dicho anteriormente es difícil que tenga lugar en un esquema democrático de desarrollo, pero además es difícil que tenga éxito en términos económicos, porque lo que se

engendraría sería una sociedad dual basada en un uso extensivo y mal pagado de mano de obra y recursos naturales. En tanto sea sólo un país el que lo ponga en práctica, no importa; pero cuando sean diez o doce países del continente haciéndolo, los precios y las remuneraciones bajarán. Y con todo ello se pondrá en evidencia que el poco gasto social del que se disponía tampoco se puede financiar. Tal vez el mejor ejemplo de esto lo encontramos en las reformas de salud realizadas en Chile; con el argumento de la modernización del Estado y el de evitar que el gasto público se filtrara a las clases medias, se privatizó el esquema de salud y se le encomendó al sector público la atención de los más pobres. El resultado fue el creciente deterioro de los hospitales públicos chilenos; quienes están en capacidad de pagar acuden a los hospitales privados, los cuales manejan más de la mitad de los fondos, pero atienden a una pequeña porción de la población. ¿Y el resto de la población?

Más que ello, es indispensable procurar un acuerdo político en la sociedad. ¿Y cuál será el acuerdo en la sociedad civil que habrá de reflejarse en un acuerdo político para que los programas de desarrollo social no sean los programas que compensan el costo de las políticas económicas, sino que al contrario, los programas de desarrollo social y las políticas económicas sean consistentes? Si el programa de desarrollo económico se fundamenta en el uso extensivo de los recursos naturales y la mano de obra, y en consecuencia dependerá del costo unitario de esos factores, no hay forma de lograr un buen desarrollo social; esos tipos de producción no estarán en capacidad de pagar las remuneraciones que permiten un consumo privado alto, ni van a poder pagar los impuestos que suponen un gasto social elevado.

En el caso de Costa Rica, una de las preocupaciones principales consiste en examinar el significado del ajuste en Costa Rica. Como quiera que sea, en Costa Rica se ha logrado un desarrollo social, aunque con financiamiento externo; y

en forma paralela se ha alcanzado un sistema político que funciona de modo aceptable. Si los programas de ajuste tendieran al modelo más ortodoxo no sólo estaríamos ante el mantenimiento de la pobreza, si no también ante su acentuación. Los componentes de la clase media estarían siendo lanzadas hacia abajo, lo cual es, además de moralmente inaceptable, desde el punto de vista económico no es necesario y políticamente resulta muy peligroso. La descomposición social no tiene lugar con la gente que siempre ha sido pobre, sino con quienes se empobrecen después de haber tenido niveles de educación y de participación política importantes.

En los últimos tres años, la sensación que producen los vaivenes del ajuste en Costa Rica es que se trató de una apuesta en favor de una aceleración del ritmo del ajuste. Se aceleró la devaluación en los primeros años del gobierno con la esperanza de que se terminaría de resolver el desequilibrio externo. Ello en lo fundamental no funcionó porque las exportaciones siguieron creciendo al mismo ritmo que se traía, y se intentó resolver el déficit fiscal prescindiendo de las transformaciones en el Estado de las que hablábamos, mediante esas otras transformaciones que buscaban la reducción de la planilla, o la generación de ahorros financieros. El inevitable resultado fue el rápido aumento de la pobreza.

Después de varios años de aceleración de la devaluación, entramos en un período relativamente largo de estancamiento del tipo de cambio. Este fenómeno empezó a tener lugar con las exportaciones, pues el ritmo de su expansión no avanza. Pero por otro lado ha habido un estímulo de las importaciones muy grande, similar al ocurrido en Chile en 1982, que consiste en un incremento en importaciones con un gran componente de bienes de consumo, financiado con el endeudamiento externo que representa toda la entrada de capitales por los diferenciales de la tasa de interés.

Ese aumento del déficit externo tiene dos problemas. Uno consiste en que si se van los capitales que entraron se genera una crisis de balanza de pagos; y el otro es que aunque no se vayan esos capitales estamos gastando endeudamiento en consumo. No estamos fomentando la inversión, sino el consumo. Se acompaña de una situación en las finanzas públicas donde un déficit pequeño oculta factores como una deuda flotante cada vez más grande.

Si el déficit comercial no es sostenible, ¿de dónde, entonces, saldrán los ingresos tributarios cuando se contraigan las importaciones o se terminen de bajar los aranceles? En efecto, la situación macroeconómica no es crítica, pero sí preocupante. Y la preocupación principal es que estamos perdiendo el tiempo para las reformas de fondo. Ese tiempo que nos daban los productos no tradicionales daba confianza, siempre y cuando el tiempo que se estaba ganando realmente se utilizara generando el ahorro, dirigiéndolo a las inversiones y metiéndose en esos otros tipos de productos que a veinte años plazo nos darían la competitividad de la que hablábamos al principio. La sensación actual es que estamos perdiendo ese tiempo y «nos estamos comiendo» los recursos externos. Desde luego, esto no es recomendable, puesto que nos llevaría en el término de dos años ante la opción de llevar a cabo una devaluación masiva, una contracción masiva de la demanda, y ante el problema de cómo detener las importaciones. Ya, de hecho, nos ha puesto ante un aumento repentino de las tasas de interés, con los lógicos efectos en la producción.

En estos procesos uno de los aspectos esenciales es la consistencia del programa. El acuerdo político es el factor que debe garantizar que el programa sea consistente, que las variaciones sean de matiz y no de fondo. En el caso de Costa Rica podría ser preocupante que se haya pasado de una versión más o menos heterodoxa a una versión bastante ortodoxa del ajuste, con los resultados que ya conocemos.

## BIBLIOGRAFIA

- Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo económico 1992 la pobreza*, Washington, Banco Mundial, 1990.
- Banco Mundial, *Adjustment Lending An Evaluation of Ten Years of Experience Policy and Research Series*, Washington, 1988.
- CEPAL *Transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile, 1990.
- Corma y Stewart "Sistema fiscal, ajuste y pobreza" en *Colección de Estudios de CIEPLAN*, Santiago, Marzo de 1991.
- García Huidobro et al. *La deuda social en Costa Rica*, Costa Rica PREALC, 1990.
- Garnier, Leonardo e Hidalgo, Roberto "El estado necesario y la política de desarrollo" en Garnier et al. *Costa Rica entre la ilusión y la desesperanza*, Ediciones Guayacán, Maestría en Política Económica para Centroamérica y el Caribe, Costa Rica, 1992.
- Herrero, Fernando "Ajuste y Pobreza Rural en los ochentas: el caso de Costa Rica" en Rafael Trejos (ed) *Ajuste Macroeconómico y Pobreza Rural en América Latina*. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), Costa Rica, 1992.
- Ibarra, David "Política y economía en América Latina: el trasfondo de los programas heterodoxos de estabilización" en *Estudios Económicos* Colegio de México, 1987.
- Lizano, Eduardo *Programa de Ajuste Estructural en Costa Rica*. Academia de Centroamérica. Estudio N° 6, Costa Rica, 1990.

- Meller, Patricio "Revisión del proceso de ajuste chileno de la década del 80" en *Colección de Estudios de CIEPLAN*, Santiago, Diciembre 1990.
- Mideplan *Costa Rica balance del ajuste estructural, 1985-1991* Costa Rica, 1993.
- Ramos y Bizaguirre "Restauración y conservación de los equilibrios macroeconómicos básicos" en Trimestre Económico México, Enero-Marzo de 1991.
- Rivera, Eugenio *El Fondo Monetario Internacional y Costa Rica*. Departamento Ecuménico de Investigaciones, 1982.
- Rodríguez, Miguel Angel *Al proceso por la libertad*, Editorial Libro Libre, Costa Rica, 1989.
- Rovira, Jorge *Costa Rica en los años ochenta*, Editorial Porvenir, Costa Rica, 1987.

José Manuel SALAZAR <sup>1</sup>

**PAPEL DE LOS INCENTIVOS  
EN EL FOMENTO DE LA COMPETITIVIDAD  
EN EL LOGRO DE UNA INSERCIÓN  
INTERNACIONAL DE ALTA CALIDAD**

**I. Introducción: Neoclasicismo y Estructuralismo**

En su «Reporte sobre la Economía del Desarrollo» Ian M. D. Little (1982) distingue dos enfoques: el *estructuralista* y el *neoclásico*. Para Little, el estructuralista «ve el mundo como inflexible. El cambio está reprimido por obstáculos, cuellos de botella y restricciones. Las personas encuentran difícil el movilizarse o adaptarse, y los recursos tienden a estar atascados. En términos económicos, la oferta de la mayoría de las cosas es inelástica»; esto es, no responde a los cambios de precios. El énfasis político de este enfoque se pone sobre la planificación y los controles. «La visión estructuralista del mundo—sostiene nuestro autor—provee una razón para desconfiar del mecanismo de precios y para

<sup>1</sup> José Manuel Salazar XIRINACHS. Doctor en Economía. Director de los Programas de Desarrollo Económico de la *Federación de Entidades Privadas de Centroamérica y Panamá (FEDEPRICAP)*, San José de Costa Rica.

tratar de lograr el cambio por otros medios» (Little, 1982: 20-21).

En contraste, «la visión neoclásica del mundo es una de flexibilidad... las personas se adaptan con presteza a las oportunidades y precios cambiantes... Hay usualmente una amplia diversidad de maneras de hacer las cosas de modo que se puede esperar que los métodos de producción se alteren cuando los precios de los insumos cambien... La mayoría de los mercados tienden a alcanzar un equilibrio sin fluctuaciones de precios violentas. En resumen, se puede esperar que el mecanismo de precios trabaje bien». (Little, 1982: 25).

La historia del pensamiento sobre los problemas del desarrollo gira, como en el trabajo de Little, alrededor de esta distinción. Aunque con otros nombres, estas diferencias de visión económica se manifiestan en los debates sobre las políticas industriales y la mezcla adecuada de estado versus mercado, en los países desarrollados.

En términos del lenguaje actual, la influencia de estos dos enfoques gravitan en los debates de hoy sobre el ajuste estructural, la competitividad y el papel de los incentivos. Con relación a esto, nuestras tesis son:

1. Que ambos enfoques pueden criticarse por subestimar los mecanismos a los que el otro le hace énfasis.
2. Que en el tema de la competitividad debe buscarse una nueva síntesis entre la preocupación neoclásica (o «neoliberal», si se quiere) por generar un sistema de precios correcto o no distorsionado («getting prices right») y las «fallas del gobierno»; en vez de las preocupaciones estructuralistas por las fallas del mercado, y los determinantes críticos del crecimiento tales como la calidad de los factores, el progreso técnico,



la innovación tecnológica y las externalidades. Uno de los principales objetivos de la nueva síntesis propuesta consiste en lograr mercados eficientes y competitivos («getting markets—not just prices—right»).

3. Que la teoría económica es el fundamento para la búsqueda de una convergencia entre ambos enfoques, tanto en cuanto al instrumental de análisis como en cuanto a las recomendaciones de política; y que las diferencias entre las políticas preferidas por el neoclasicismo y el neoestructuralismo, más que diferencias de economía positiva o de teoría económica, se deben a preferencias ideológicas y de economía normativa.

Para desarrollar estas propuestas, compararemos las normas utilizadas (benchmarks) para evaluar el desempeño económico que cada uno de estos enfoques prefiere; y una vez realizado esto, se propone una nueva síntesis de evaluación para economías abiertas, que llamaremos *Inserción internacional de alta calidad* cuyo objetivo es equilibrar los elementos *precio y no-precio* que afectan el crecimiento y la competitividad, y además servir de marco para analizar el papel del Estado y de los mercados en el fomento del desarrollo y la competitividad. Aclaremos, sin embargo, ante todo algunos conceptos básicos.

## II. Competitividad e incentivos (3) -2)

Con frecuencia se dice que a juzgar por su éxito en exportar, por las tasas de crecimiento de su productividad y por su alto superávit comercial, Japón y los Cuatro Tigres Asiáticos son las economías más competitivas actualmente; y con base en los mismos indicadores, se dice que Estados Unidos ha perdido competitividad. Por otra parte, se ha sostenido que la competitividad es la capacidad de una

empresa para vender productos más barato que otras; y otros afirman que no solo el precio es lo importante sino la capacidad de capturar participación en el mercado, lo cual depende de la calidad y de muchos otros elementos «no precio». Todo esto nos sugiere que la competitividad es un concepto complejo, que hay muchas formas, y varios niveles, en que se puede definir.

Según Michael Porter son las empresas y no los países las que compiten; y nos invita a tomar como unidades de análisis la cadena del valor al interior de una empresa, y las cadenas productivas o sistemas de valor de una serie de empresas ligadas por relaciones de compra-venta hasta el consumidor final. Por otra parte, puede hablarse de la competitividad global de una economía al referimos a las condiciones generales del entorno macroeconómico, costos, precios, infraestructura, servicios de apoyo, capacidades de la fuerza de trabajo, existencia de industrias de exportación exitosas y dinámicas, entre otros elementos.

No tiene caso, en este momento, detenernos en definiciones; lo que conviene reafirmar es que existen ámbitos principales en los que se puede analizar la competitividad: el ámbito de la empresa, el de cadena o sector y, el ámbito de una nación; y que en cada uno de ellos se involucran tanto elementos precio como elementos no precio, elementos internos o endógenos a las empresas y elementos externos o del entorno. En este estado de cosas, ¿cuál es el papel de los incentivos en el fomento de la competitividad?

Tradicionalmente, la economía ha identificado como incentivos los precios, partiendo de que la rentabilidad es el principal factor que influye en el comportamiento de los productores e inversionistas y la «utilidad» mueve el comportamiento de los consumidores. Así, si ante cierto nivel de eficiencia productiva en la actividad X, los precios relativos que influyen sobre los costos y los ingresos producen

una rentabilidad atractiva, los productores de X tienen un incentivo para producir. Por otra parte, los incentivos en lo referido a los consumidores se conciben como respuestas relativamente automáticas a la maximización en la forma más barata de sus necesidades.

Pero, aunque estas son las motivaciones por excelencia de la teoría económica, resultaría limitante, como teoría del comportamiento humano, concebir como incentivos únicamente los precios relativos. Albert Hirschman también definió como incentivos los efectos de *eslabonamiento* («linkages»), que define como «aquellas constelaciones de fuerzas productivas que moverán a los tomadores de decisiones privados o públicos a hacer algo a través de presiones especiales—presiones que son más apremiantes que aquellas que se espera que muevan a la acción del tomador de decisiones racional de la teoría económica recibida—...» (Hirschman, 1977: 63). Además, los incentivos que influyen en el comportamiento de los consumidores son tanto los precios como la percepción de calidad, la expectativa de servicios «postventa», las características intrínsecas o percibidas del producto o servicio para satisfacer la necesidad, así como la imagen del producto, el empaque y hasta percepciones de prestigio, etc..

Y, por último, aunque los conceptos están relacionados, debemos también distinguir entre los incentivos para producir y los incentivos para invertir. Eminentes economistas han dicho que los determinantes de la inversión son la «pieza de resistencia» de la economía. Keynes fue de la idea de que la inversión depende de la tasa de interés; no obstante, en un momento de angustia ante la dificultad del tema, este autor afirmó que la inversión depende de los «espíritus animales», es decir, de la intuición, las expectativas de riesgo, la información e incluso el capricho de los individuos. El hecho es que no existe aún una teoría satisfactoria sobre la inversión en la ciencia

económica, y de poco nos sirven en economías abiertas como las centroamericanas, teorías de la inversión que suponen una economía cerrada.

En la era de la globalización, de la integración económica y de la interdependencia creciente, entre las preguntas de mayor envergadura que debemos plantearnos en relación con los incentivos y la competitividad están: ¿Qué determina que un país sea atractivo para la inversión en relación con otros?; ¿cuál es el papel de los incentivos en un país para que sea competitivo como localización para la inversión?

Hecha esta introducción sobre la competitividad y los incentivos, pasemos a examinar el método de los diferentes enfoques para evaluar el desempeño económico y recomendar políticas.

### III. Neoclasicismo

#### A. Metodología neoclásica para la evaluación de políticas: la Norma de Competencia Perfecta (NCP) <sup>2</sup>

El método neoclásico para evaluar políticas de desarrollo y de crecimiento está basado en el uso de la Norma de Competencia Perfecta (NCP) como modelo ideal de referencia o estándar (benchmark) con el cual se coteja la realidad. En la NCP no existen, por definición, distorsiones; y mediante ella se demuestra en forma rigurosa y bajo un conjunto de supuestos sumamente restrictivo y bien conocido, que un sistema de mercados produce resultados óptimos en términos de eficiencia económica definida como la asignación y utilización óptima de los recursos. Esta

<sup>2</sup> Para más detalles ver Salazar-Xirinachs (1986) y (1991).

«utopía eficiente» se constituye en el fundamento para evaluar y medir las divergencias entre lo óptimo y lo real. Los remedios de política para mejorar el sistema económico se diseñan a partir de tal estándar de eficiencia; y ejemplo claro de la puesta en práctica de esta metodología está en el *Reporte sobre el Desarrollo Mundial* de 1983, del Banco Mundial.

En principio no hay nada erróneo en el empleo de una norma o estándar ideal para evaluar las situaciones económicas o el desempeño real de un sistema; incluso, esta norma puede usarse como modelo hacia el cual se considera deseable que la sociedad avance. De hecho puede sostenerse que se trata de una metodología recomendable en las ciencias sociales en la medida en que ayuda a especificar con claridad el modelo o proyecto hacia el cual es deseable progresar. En esta perspectiva, modelos ideales claramente definidos pueden constituir una contribución al debate económico y político, y ayudar a aclarar las opciones que la sociedad confronta.

Pero si estamos de acuerdo en que el uso de un «modelo ideal» con el cual cotejar la situación social y económica es legítimo y fructífero, tenemos, sin embargo, dos objeciones fundamentales:

1. Sobre la viabilidad: la utilidad de este procedimiento quedaría en entredicho si se muestra que hay buenas razones para pensar que la «norma ideal» no es viable o es inalcanzable, es decir, si es una utopía cuyos supuestos no tienen posibilidad alguna de cumplirse en ninguna circunstancia imaginable.
2. Estrategia de cambio: esta metodología nada nos dice sobre los problemas de transición hacia la «utopía eficiente» o hacia el modelo ideal; y aquí es donde surgen muchos de los problemas más importantes.

Con relación a la viabilidad, resultaría ingenuo sostener que la NCP se propone como ideal factible que debe alcanzarse; ningún economista competente sostendría tal argumento; después de todo la utopía, por definición, está fuera de la historia. Y, no obstante, cuando los economistas predicán las ventajas del libre comercio irrestricto y las de liberalizar o desregular mercados, parten de que con tales políticas la realidad se va a aproximar al ideal de la NCP, y que entonces el mundo se va a beneficiar de las buenas propiedades de eficiencia que caracterizan la situación de competencia perfecta.

Por otra parte, cuando economistas de persuasión intervencionista pretenden—mediante intervenciones en los precios tales como impuestos, aranceles y subsidios—corregir fallas del mercado definidas como desviaciones sutiles de las condiciones marginales que caracterizan a un equilibrio óptimo, conciben el papel del estado como un «super agente» económico omnipotente, con información cuasiperfecta, que está en capacidad de identificar, medir y corregir las distorsiones, o de predecir la evolución de las ventajas comparativas.

Al advertir esta paradoja metodológica George Stigler concluyó que «los economistas por mucho tiempo han tenido una visión profundamente esquizofrénica del papel del estado» y del diseño de políticas económicas (Stigler, 1975: 103). Y ante esta situación, existen dos posibles terapias:

- a. La cura real consistiría en disponer de un estándar o modelo económico realista y viable; y
- b. En ausencia de un estándar teórico más apropiado que considere las estructuras reales de los mercados, tener clara conciencia de las limitaciones en la utilización de la NCP como modelo para evaluar políticas económicas,

de modo que no se abuse de ella y no se acepten aquellas conclusiones que no se siguen de las premisas del modelo.

En otras palabras, el problema consiste en identificar la manera correcta de relacionar el estándar evaluativo de competencia perfecta y la visión de Equilibrio General (walrasiano) con el mundo real; en términos más instrumentalistas las preguntas serían:

- a. ¿Bajo cuáles condiciones es válido esperar que las políticas diseñadas a partir del empleo de la NCP funcionen como lo predice este modelo?;
- b. ¿Bajo qué condiciones las políticas de liberalización van a producir un equilibrio (liberalizado) con más adecuadas propiedades que el equilibrio (distorsionado) de la situación inicial?; y
- c. ¿Cómo, y hasta qué punto es posible, estructurar los mercados en la práctica de modo que sus ventajas teóricas se concreten de hecho?

## **B. Usos y abusos de la NCP para evaluar políticas**

Los alcances y limitaciones en la utilización de la NCP como modelo para evaluar las políticas económicas y de desarrollo pueden evaluarse desde dos puntos de vista: 1. la de la Teoría General de las Distorsiones y el Bienestar (TGDB), y 2. la perspectiva del equilibrio general.

### **1. La Teoría General de las Distorsiones y el Bienestar (TGDB) y la lógica del «second best»**

El cuadro adjunto presenta la taxonomía genérica y ejemplos de distorsiones según la TGDB. Existen cuatro tipos de patologías en las condiciones marginales que dan

lugar a cuatro tipos básicos de distorsión con respecto a la NCP; y esos tipos a su vez pueden ser causados por condiciones endógenas o intrínsecas de los mercados o por condiciones exógenas o impuestas por el gobierno.

Al utilizar la TGDB para evaluar las conclusiones de política de la escuela neoliberal tiene lugar una dificultad básica. Esta escuela ha estado puesto excesivo énfasis, y de manera unilateral, en las distorsiones exógenas o impuestas por el gobierno; hay una tendencia a eludir la teorización sobre el sistema económico en conjunto y a evitar preguntarse, como un toda teoría lo requiere, cómo se va a comportar el sistema cuando lo que se libere sea un conjunto de mercados plagado de distorsiones endógenas o intrínsecas de los mercados. Es decir, que no hay bases en la teoría económica para la conclusión sesgada que recomienda una política de liberalización que trata de eliminar todas las distorsiones impuestas por el gobierno para alcanzar el libre comercio, mientras se pasen por alto las distorsiones endógenas y las estructuras específicas de los mercados.

Por otra parte, lo que conviene rescatar de la lógica de la segunda mejor alternativa es la denominada *regla de intervención óptima* o el «principio de la jerarquización», según el cual la corrección de la distorsión en su fuente es siempre la intervención óptima o la mejor alternativa. Este es el fundamento de Baldwin para quien si el origen de las distorsiones está en la economía doméstica, las intervenciones deben darse en los mercados internos y no en el régimen de comercio, argumento que constituye una de las defensas más vigorosas del libre comercio. Es decir, en teoría, las distorsiones o deficiencias deben tratarse directamente en los mercados donde surgen; los aranceles, las cuotas u otras intervenciones en el comercio internacional solo pueden ser, en el mejor de los casos una segunda, una tercera o hasta una enésima mejor alternativa.



Sin embargo, existen al menos dos dificultades en esta regla óptima o principio de jerarquización:

- a. Tiene lugar una dificultad práctica: esta regla supone, implícitamente, que los gobiernos de los países en desarrollo tienen control sobre sus finanzas públicas. Precisamente porque los gobiernos no pueden recaudar con facilidad los impuestos para financiar planes de desarrollo ambiciosos y caros, los subsidios a la producción y al empleo de tipo «first best» no son viables. Además, los aranceles tienen la ventaja de que son positivas para el fisco porque parte del impuesto equivalente que los consumidores pagan para subsidiar a los productores, es recolectado por el gobierno, que necesita ese ingreso de todas maneras.
  
- b. Por su parte, hay una dificultad que se refiere a la aplicabilidad de la teoría. Este marco o lógica de razonamiento no considera una serie de factores centrales y mecanismos causales en la relación del comercio con el crecimiento tales como las fuentes de la competitividad «no precio», las asimetrías en el acceso y difusión del conocimiento, la dinámica del cambio técnico, y la influencia de los rendimientos crecientes. En la medida en que el proceso de crecimiento depende de estos factores, un enfoque que se concentre solo en las distorsiones de precios será necesariamente parcial e incompleto.

Esto no quiere decir que los argumentos de la segunda mejor alternativa sean defectuosos bajo sus propias premisas, o que carezcan de poder analítico. Lo que significa es que cuando se utilizan para justificar el libre comercio como motor del crecimiento se están traspasando los límites dentro de los cuales se aplica la verdad de las proposiciones del «second best». Es decir, que se está abusando de la norma o estándar económico y extralimitándose su campo de validez.

## 2. Caracterización de una economía real con base en el Equilibrio General Walrasiano

Las limitaciones de la NCP como norma o «benchmark» para evaluar políticas también pueden analizarse desde el punto de vista de la Teoría del Equilibrio General. El cuadro adjunto presenta la forma en que se puede caracterizar una economía real y subdesarrollada en términos del Equilibrio General. A continuación nos referiremos únicamente a dos de estos elementos: las externalidades y las imperfecciones de información, que son de hecho los dos tipos genéricos de fallas del mercado.

### a. *Los factores externos (externalidades)*

Las «externalidades» constituyen una variedad importante de fallas del mercado. Llamadas algunas veces «efectos de derrame» o «efectos hacia terceros», una externalidad se presenta cuando una variable de decisión de parte de un agente económico entra en la función de utilidad o en la función de producción de otro agente; por lo tanto, involucran interdependencias, efectos directos o enlaces no mediados por los precios. Las externalidades implican que los beneficios y costos que perciben los agentes económicos difieren de los beneficios y costos sociales. Para capturarlas o internalizarlas se requieren intervenciones en forma de impuestos, subsidios o derechos de propiedad bien definidos. La mayor parte de la bibliografía existente estima como externalidades negativas la contaminación del aire o del agua, la deforestación, el deterioro del suelo, las enfermedades ocupacionales, etc..

Mucho menor atención han recibido las externalidades positivas o beneficios sociales, aunque ha resurgido en forma reciente el interés en ellas dado que se ha reconocido la importancia que tienen en los procesos de aprendizaje, de innovación tecnológica y en la formación de capital humano (ver Stewart y Ghani, 1991).

b. *Información imperfecta*

Mientras que las externalidades tradicionalmente han tenido un papel clave en el paradigma competitivo como un tipo básico de falla del mercado, hasta hace poco los problemas de información imperfecta se habían excluido de un tratamiento explícito, porque se partía de que era información perfecta. Sin embargo, durante los años ochenta apareció una gran cantidad de bibliografía sobre el tema de la información imperfecta que, según Joseph Stiglitz, representa todo un nuevo paradigma para la economía. Dice Stiglitz:

«En el modelo competitivo estándar, hay un problema de información que se resuelve de una sola vez; la economía no enfrenta el problema de procesar información en forma continua y repetitiva (como ocurre en la práctica). Lo que se entiende por descentralización es solo un algoritmo de computadora para solucionar un problema que ocurre una sola vez.

Hemos aprendido que mucho de lo que creíamos antes es solo de validez muy limitada: que el análisis de equilibrio general tradicional, aunque tiene la apariencia superficial de generalidad no es en realidad muy general; la teoría no es robusta a pequeñas alteraciones en los supuestos sobre la información. Es más bien un caso especial -y no muy plausible- entre todo el conjunto posible de supuestos sobre información que se pueden utilizar para caracterizar una economía.

Los problemas de coleccionar información, comunicarla, y tomar decisiones son básicas en el nuevo paradigma. En la realidad los individuos tienen capacidades finitas coleccionar y procesar información, y la comunicación de información (sobre tecnologías, mercados, precios, etc.) entre individuos es costosa, imperfecta y toma tiempo. La recolección de información y la toma de decisiones toman tiempo real, y tanto porque hay un valor en esto

como porque el ambiente está cambiando constantemente (y la información rápidamente se vuelve obsoleta) hay un rendimiento económico en tomar las decisiones rápidamente. Las consecuencias de estas observaciones tan simples son que cómo los individuos se organicen para recolectar información, cómo se comunica la información, y cómo se toman las decisiones son elementos críticos para el desempeño (y la competitividad) del sistema económico» (Stiglitz, 1985: 21, 23, 36).

Es decir, cuando se elimina el supuesto de la información perfecta, el paradigma competitivo tradicional colapsa, e ingresamos a un mundo de posibles estructuras de información que generan una enorme variedad de comportamientos posibles y de estructuras organizativas para lidiar con el riesgo y la incertidumbre.

Al reconocer la existencia de información imperfecta, los mecanismos institucionales (mercados de seguros, mercados accionarios, mecanismos de formación de consensos, etc.), las estructuras de información asociadas con ellos y sus costos (costos de transacción, costos de información, costos de administración) se convierten en aspectos críticos para mejorar la competitividad y el desempeño económico. Y en cuanto a esto, estas preguntas adquieren particular relevancia: ¿cómo diseñar y establecer mecanismos para la construcción de consensos, instituciones de excelencia para trabajar sobre las externalidades, y que funcionen como «brokers» estratégicos, etc..?; ¿cómo desarrollar alianzas estratégicas y otros mecanismos que contribuyan a la competitividad y la eficiencia? Y de aquí surge también uno de los principios básicos para el fomento de la competitividad que puede verse como un nuevo teorema para el bienestar: lo óptimo ya no es la competencia pura, sino la combinación de competencia con cooperación.

Insistamos, pues, en que existen dos tipos básicos de fallas del mercado para el crecimiento y la competitividad: los problemas planteados por las externalidades y los problemas de riesgo e incertidumbre planteados por la existencia de información incompleta.

#### IV. Neoestructuralismo

Habiendo descrito lo anterior, el enfoque y la norma evaluativa del neoestructuralismo es relativamente fácil de resumir.

Debe señalarse, en primer lugar, que el estructuralismo tradicional tendía a menospreciar la NCP como norma evaluativa, lo cual no ocurre con el neoestructuralismo. Sin embargo, según éste último se sostiene que «la eliminación de las distorsiones y el establecimiento de precios «correctos» no bastan para lograr el crecimiento con equidad. Más bien [...] la incorporación deliberada y sistemática del progreso técnico al proceso productivo requiere no solo de precios «correctos» sino también de intervenciones selectivas, así como políticas sectoriales y cambios institucionales [...]» (CEPAL, 1992: 19).

En segundo lugar, la norma evaluativa del neoestructuralismo es más compleja que la NCP que utiliza el neoliberalismo, en vista de que además del paradigma de los precios incluye otros elementos cualitativos característicos de la perspectiva neoestructuralista de la realidad. Tres elementos básicos sintetizan los énfasis tradicionales y característicos del esquema evaluativo y normativo del estructuralismo:

1. Una actitud realista y perceptiva en torno a la naturaleza de los mercados, de las estructuras económicas y organizativas, de los determinantes del «progreso técnico» y de la competitividad;

2. Un énfasis en los aspectos distributivos y de equidad del desarrollo incluidos el acceso de los diversos sectores, tanto nacionales como extranjeros, a la propiedad de los acervos de recursos y a los flujos de ingresos; y
3. Atención a los mecanismos de participación de los agentes en las decisiones económicas y políticas y su relación con el Estado (inclusión-exclusión, democracia, concertación).

Entre los trabajos más representativos del neoestructuralismo se encuentra la propuesta de la CEPAL titulada *Transformación productiva con equidad* que presenta un enfoque integrado basado en tres elementos básicos: 1. el progreso técnico; 2. la generación de empleo productivo; y 3. la inversión en recursos humanos <sup>3</sup>.

## V. Un nuevo enfoque: la inserción internacional de alta calidad

(2)

El análisis realizado hasta aquí muestra que la teoría económica aporta un sólido fundamento para buscar una convergencia entre ambos enfoques, tanto en cuanto al instrumental de análisis como en cuanto a las recomendaciones de política; y que las diferencias entre las políticas preferidas por el neoclasicismo y por el neoestructuralismo, más que diferencias de economía positiva o de teoría económica se deben a preferencias ideológicas y de economía normativa.

Intentemos, en esta sección, elaborar una síntesis normativa de estos dos enfoques que denominaremos la estrategia de Inserción Internacional de Alta Calidad (IAC) <sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Ver CEPAL (1990), (1992); y Sunkel (1991).

<sup>4</sup> Para un análisis amplio de esta propuesta ver Salazar-Xirinachs (1993).

La IAC ha de entenderse como un estilo de relación económica con el resto del mundo que incremente los niveles de vida, la inversión y el empleo, y contribuya a desarrollar efectivamente las ventajas competitivas a partir de un patrón de crecimiento sustentable y equitativo. La Inserción Internacional de Alta Calidad es una estrategia con una normativa precisa de evaluación (los cinco criterios de evaluación, a los que a continuación nos referiremos) y varias áreas estratégicas de acción (denominados aquí los cinco pilares para la acción).

### Los cinco criterios de evaluación (2)

Para juzgar si la inserción a la economía mundial es de alta o de baja calidad existen, para su delimitación, cinco criterios son básicos:

1. Calidad en los niveles de vida y en el desarrollo humano;
2. Calidad en el patrón de especialización comercial internacional. Esto, a su vez, se refiere a dos criterios básicos: a. el fomento de la especialización comercial en productos dinámicos en el comercio mundial y en las importaciones de la OECD (el tipo de análisis que surge del CAN); y b. el equilibrio entre los sectores de servicios (turismo, finanzas) y los sectores productivos (industria, agroindustria, agricultura);
3. Calidad en las relaciones o condiciones sociales;
4. Calidad en el ambiente; y
5. Calidad en la gestión económica, tanto pública (Estado eficiente, estratégico y concertador) como privada (sectores empresarial, cooperativo y laboral eficientes, dinámicos y competitivos, compenetrados con la cultura de la calidad).

El objetivo de la estrategia es mejorar la calidad de la inserción internacional medida en términos de cada una

de estas cinco dimensiones. En el logro de estos objetivos debe juzgarse su éxito y el progreso del bienestar.

Como se puede apreciar, la norma IAC es mucho más compleja que la NCP del neoclasicismo; y evita situar el libre comercio como un fin en sí mismo, aunque sí puede constituir un instrumento importante en el logro de estos objetivos. Una de las principales características de la IAC consiste en que incluye explícitamente la consideración de políticas para capturar externalidades (tecnológicas, ambientales, etc.), enfrentar los aspectos que plantea la economía de la información imperfecta (construcción de consensos, calidad de la gestión, aspectos institucionales) y los elementos distributivos del proceso de crecimiento.

### Los cinco pilares para la acción

En cuanto a las áreas estratégicas de acción y los instrumentos de política, la Inserción Internacional de Alta Calidad se fundamenta en los siguientes cinco pilares básicos (El gráfico 1 presenta cuatro de ellos):

1. *Un clima de inversión*: El mejoramiento del entorno macroeconómico y del clima para la inversión (condiciones regulatorias, políticas fiscal, monetaria, cambiaria, financiera y sistemas de incentivos).
2. *El comercio*: Mercados exteriores y locales abiertos, sin perder de vista la naturaleza y el comportamiento observado de los mercados internacionales; sistemas de inteligencia de mercados; infraestructura de mercadeo internacional y de promoción de inversiones; mejoramiento en la capacidad de negociación.
3. *La integración centroamericana*: Integración y cooperación económica centroamericana.



4. La *competitividad*: Esfuerzos decididos y bien coordinados, tanto de las instituciones públicas como de los sectores privados, para desarrollar la competitividad internacional; mejoramiento de la infraestructura básica (energía, transporte y telecomunicaciones); inversión en formación de recursos humanos; política de ciencia y tecnología; desarrollo de servicios de apoyo de calidad internacional; promoción de tanto de competencia como de alianzas estratégicas y promoción de mercados eficientes en beneficio del consumidor.
5. Unas *políticas sociales* basadas en la solidaridad, la participación y las oportunidades que le den calidad a las relaciones sociales y políticas.

La IAC se constituye, así, en una estrategia de vinculación con el mundo para sacar provecho de las tendencias a la globalización, y reducir al mínimo sus costos. Se trata, sobre todo, de una visión para generar un consenso y un sentido de misión para llevar adelante las economías pequeñas en un mundo competitivo y difícil en el que los países que no logran suficiente consenso y solidaridad nacional se convierten en perdedores (Attali, 1990; Kennedy, 1992).

## VI. ¿Libre comercio o política comercial estratégica?

Habiendo dicho todo lo anterior, todavía nos queda por responder si debemos adherirnos en forma estricta al libre comercio, si hay que evitar a toda costa los subsidios, si el mejor sistema de precios o incentivos para el crecimiento y la competitividad debe ser el más «neutral», a saber, el que reduzca al mínimo la acción gubernamental.

Como es conocido, en el plano teórico existen dos desarrollos recientes que han hecho que los economistas

hayan tenido que dudar del principio del libre comercio. Uno de ellos está constituido por las nuevas teorías del comercio que introducen la incertidumbre y el riesgo y ven la protección moderada como un mecanismo para manejar el riesgo y la incertidumbre de los mercados internacionales; y el otro tienen que ver con los nuevos enfoques que introducen la competencia imperfecta y los rendimientos crecientes. Estas nuevas teorías proveen modelos y razonamientos sólidos que justifican las desviaciones del libre comercio en ciertas circunstancias, y desde mediados de los ochenta ha tenido lugar un intenso debate en torno al grado en que estos desarrollos dañan el caso a favor del libre comercio. Paul Krugman, por ejemplo, concluye que «el libre comercio no está "passé", pero es una idea que ha perdido irremediablemente su inocencia. Su estatus ha cambiado de ser una regla de dedo óptima a ser una razonable. Todavía hay un caso a favor del libre comercio como una buena política, y como una meta útil en el mundo práctico de la política, pero ya nunca podrá afirmarse de nuevo que es la política que la teoría económica nos dice que es siempre la correcta» (Krugman, 1987: 132).

Una manera de clarificar las diversas discusiones que ha generado este debate es distinguir entre los argumentos teóricos y los prácticos.

## 1. Argumentos teóricos

En el plano de la teoría conviene destacar varios aspectos. En primer lugar, es importante rescatar la lógica de la segunda mejor alternativa y el principio de la jerarquización de instrumentos de intervención; de hecho, con los nuevos modelos de comercio bajo competencia o información imperfecta, este es uno de los ejercicios más interesantes y fructíferos. En segundo lugar, no hay duda

de que con los nuevos modelos se demuestra rigurosamente que bajo ciertas circunstancias la intervención, incluso una intervención distorsionadora, puede mejorar el bienestar; lo difícil es delimitar la política óptima de intervención. Jagdish Bhagwati, por ejemplo, sostiene que como los modelos de competencia imperfecta implican tanto una distorsión interna como una externa, es lógico inferir que la intervención óptima es una combinación de intervención comercial con intervención interior. Del mismo modo, en el caso de estructuras de riesgo e información muy imperfectas, la intervención óptima puede ser en principio una mezcla de protección comercial moderada con una intervención doméstica dirigida a la distorsión en su origen. Y en tercer lugar, ¿cuál es la relevancia de esto para las políticas actuales de liberalización o promoción de exportaciones e inversiones?: teóricamente, los modelos de comercio y de política industrial bajo incertidumbre y competencia imperfecta proveen tanto una racionalidad para una política comercial estratégica y selectiva, como marco de análisis para diseñar estas políticas. Desde luego, las políticas óptimas solo pueden diseñarse en contextos específicos, y no existe recomendación general alguna al respecto, además de las hechas anteriormente. Debe quedar claro, sin embargo, que dos de los argumentos centrales del enfoque neoclásico hacia la estrategia de desarrollo y la política comercial son erróneos:

- a. Una estructura de precios no distorsionada y un régimen de comercio «neutral» no es necesariamente el mejor sistema de incentivos para el crecimiento y el desarrollo. Por el contrario, al introducir la competencia imperfecta y la incertidumbre en los modelos de comercio, algunas intervenciones pueden corregir distorsiones, ayudar a las empresas a superar barreras de entrada y penetrar mercados, y aumentar la eficiencia dinámica de la economía. En otras palabras, que ciertas intervenciones ayudan a configurar un sistema de

incentivos más favorable para el crecimiento y la competitividad más favorable que el libre comercio irrestricto.

- b. Un modelo de promoción de exportaciones no es lo mismo que un modelo de liberalización a ultranza. Cuando tienen lugar estructuras adversas de riesgo, cuando existen costos hundidos y la reasignación de recursos toma tiempo, y cuando hay importantes barreras de entrada a los mercados externos, nos hallamos ante poderosas razones para los incentivos generales y selectivos, y para las políticas microeconómicas hechas a la medida para contribuir a que las empresas locales superen las desventajas competitivas.

## 2. Argumentos prácticos

El dilema libre comercio/política comercial estratégica no puede resolverse tan solo a partir de lo que indica la teoría; se trata también de un problema en el que intervienen criterios empíricos y realidades de economía política. Al respecto, existen tres factores según los cuales es aconsejable la prudencia sobre la intervención, y tienden a reforzar el caso a favor del libre comercio. El primero se refiere a los requerimientos de información para que la intervención tenga éxito; los otros dos son argumentos de economía política.

### a. *Requerimientos de información para la intervención*

En cuanto a este primer factor, podemos a su vez tres variantes. La primera de ellas sostiene que el libre comercio es superior a la intervención porque la probabilidad de «falla del gobierno» es mucho mayor que la de «falla del mercado»; los gobiernos son sistemáticamente más miopes y se equivocan más que los mercados. La simplificación

de este argumento, sin embargo, hace que el debate se sitúe en el terreno ideológico, y no profundiza sobre la economía política del comercio, ni distingue las fuentes precisas de las fallas, tanto del gobierno como de los mercados.

Una segunda versión parte de que para hacer buenas intervenciones, el planificador (tanto del gobierno como el planificador corporativo o el empresario) tiene que estar en capacidad de predecir la evolución futura de la ventaja comparativa (de la corporación o del país); y, por supuesto, esto resulta imposible de realizar con toda certeza. Sin embargo, hay una serie de criterios a partir de los cuales un sector o actividad puede considerarse como «estratégica», criterios que no dependen de una predicción cierta de la ventaja comparativa. La elasticidad del ingreso del consumo mundial, la dinámica en la importación de los países desarrollados, tal como lo hace la metodología del CAN, son al respecto dos criterios importantes. Lo mejor, en todo caso, es evitar a toda costa la inercia. Lo que conviene abordar es, más bien, cuánto invertir para la búsqueda de información tanto tecnológica como de mercado. El comportamiento óptimo, según lo muestra la economía de la información, no es disponer de la política o la decisión óptima desde el principio; lo mejor es más bien un proceso de toma de decisiones secuencial, en el que se realicen adaptaciones a través del tiempo conforme se obtiene nueva información, y se revisen las decisiones tomadas a partir de tal información y la evaluación del desempeño. De esta forma, la planificación estratégica se convierte en un proceso de aprendizaje para todos los agentes implicados, tanto públicos como privados. El comportamiento de los agentes depende mucho del tipo, el costo, y la calidad de la información de precios y de otra naturaleza disponible para ellos, del ambiente institucional y de la infraestructura que la provee, y de las percepciones de riesgo asociadas al grado de información que se tiene.

Todos estos elementos se vuelven determinantes fundamentales del desempeño del sistema económico.

Y una tercera versión referida a este apartado se refiere a la posibilidad de tener la información que requieren los nuevos modelos de comercio. Tal como lo plantea Bhagwati, «la sensibilidad, o falta de robustez de las intervenciones de política a los supuestos sobre la naturaleza de la competencia oligopolítica y la interacción estratégica, crea requerimientos de información en estos modelos para el diseño de políticas tan intimidatorios que no se puede menos que concluir que lo mejor es no hacer nada» (Bhagwati, 1991: 31). En mi opinión esta es la crítica más seria que aconseja prudencia sobre la factibilidad de hacer intervenciones selectivas correctas. Disponer de instituciones de excelencia, con estrecha participación del sector privado, para elaborar la información, considerar alternativas, y evaluar el desempeño o resultado de las políticas y hacer correcciones a tiempo reduce la probabilidad de error o los costos de los posibles errores. Después de todo, los planificadores corporativos y los gerentes toman a diario decisiones bajo restricciones de información semejantes. Sin embargo, hay que reconocer que cuando se está a favor de intervenciones selectivas que distorsionen los precios en beneficio de determinados sectores, se está partiendo del supuesto de la excelencia de las instituciones, de las estructuras de información, y de los mecanismos de concertación o construcción de consenso, para reducir al mínimo los errores y evitar costos injustificados a tiempo.

El marco institucional trabajó muy bien a favor de la ventaja competitiva nacional en los estados desarrollistas como Japón y los del sureste asiático; pero esto no es suficiente para suponer que tal marco institucional puede ser emulado en nuestros países.

b. *Riesgo de represalias o guerras comerciales*

El segundo argumento práctico que, para algunos, aconseja prudencia en el uso de una política comercial estratégica mediante los subsidios es que la intervención selectiva a través de ellos a la exportación puede propiciar la represalia comercial. En la actualidad existe una amplia controversia a propósito de las ventajas del unilateralismo y la represalia comercial en un marco multilateral, sobre todo de parte de un país grande, como mecanismo para amenazar a otros países o como castigo por acudir a prácticas consideradas objetables. Esto es, por ejemplo, lo que está ocurriendo con los Estados Unidos en su política comercial.

Sin embargo, la utilización de incentivos y desviaciones del libre comercio por parte de países pequeños es algo muy diferente. Sería ingenuo creer que la posibilidad de que otros tomen represalias de carácter comercial contra nosotros elimina del todo la posibilidad de llevar a cabo una política comercial estratégica. En el caso de países en desarrollo, sería erróneo partir de esa posición al no tenerse en cuenta la naturaleza distorsionada de muchos mercados internacionales, el creciente proteccionismo de los bloques comerciales y las fuertes barreras de entrada en muchos sectores.

c. *La economía política interior del comercio*

El argumento práctico más vigoroso en favor del libre comercio señala que, según lo muestra la experiencia, una vez establecido un procedimiento para intervenir en el mercado, se pone en marcha un mercado político, y los instrumentos de intervención los utilizan con frecuencia los grupos de presión, lo que lleva a resultados imprevistos, que no eran los planificados por el tecnócrata, el legislador, o el economista.

Los instrumentos de política comercial son particularmente susceptibles al poder de los grupos de presión. Sin embargo, hasta hace poco los economistas defensores de los aranceles o los subsidios de cualquier tipo, suponían un estado benevolente y bien informado, mero instrumento para ejecutar las recomendaciones de política del economista. Ante ese error, la experiencia ha promovido una visión más realista de la capacidad administrativa del estado, y de su vulnerabilidad a los grupos de presión.

En este sentido volvemos una vez más a la discusión sobre la excelencia de los mecanismos institucionales y legales para la toma de decisiones, para la concertación y la evaluación del desempeño, y la calidad de las estructuras de información. Nuestros países no se caracterizan, por ejemplo, por tener burocracias fuertes y especializadas, como en el caso de Japón y de los países del sureste asiático, que cuentan con la capacidad de diseñar y adaptar los incentivos a las condiciones cambiantes y de negociar hábilmente con los sectores privados. Entre otras cosas, esto indica la necesidad de diseñar los incentivos y de legislarlos con la adecuada automaticidad, por ejemplo, con topes al gasto fiscal total que puedan absorber y otras restricciones. Todas aquellas acciones que mejoren la capacidad institucional para formular políticas y administrar sistemas de incentivos adecuados son por supuesto fundamentales.

## VII. REFLEXION FINAL

Gran parte de los debates sobre la «política industrial» en los países desarrollados—que tanto ha influido en nuestras percepciones sobre el tema de la competitividad y la transformación productiva, y sobre las percepciones de los organismos internacionales y gobiernos—han identificado estas políticas con la estricta selectividad o



con la frecuentísima idea de seleccionar ganadores («picking winners»); y todo esto es desafortunado.

“Según ha quedado indicado, los costos relevantes para desarrollar ventajas competitivas no son solo los costos de aprendizaje acentuados con los argumentos tradicionales de la industria naciente, sino también los costos de transacciones, los costos de información y los costos gerenciales y administrativos relacionados con la gestión tecnológica, el desarrollo de cadenas de distribución, el mercadeo (clientes) y la subcontratación (proveedores); los costos de identificación de oportunidades de inversión; y costos de identificación y desarrollo de alianzas estratégicas.”

Todo esto muestra que existe un conjunto de políticas y acciones de apoyo para el fomento de la competitividad, para acelerar la tasa de aprendizaje de las economías y mejorar las estructuras de información, que no requieren seleccionar ganadores o seleccionar determinados productos o empresas para la protección o el subsidio. Es fundamental que estas políticas y acciones se conciben como parte del sistema de incentivos para promover la competitividad, sin reducir el concepto de incentivo solo al sistema de precios. Entre estas políticas cabe destacar las siguientes:

1. Mecanismos institucionalizados y especializados para perfeccionar y estimular los ciclos de aprendizaje involucrados en la obtención, procesamiento y aplicación de la información relevante sobre tecnologías, mercados, y oportunidades de inversión con una visión global. Esto requiere inversión y preparación de recursos humanos.
2. Los mecanismos de concertación, generales y sectoriales, y de formación de consensos, deben verse como formas de capturar las ganancias del comercio, acelerar los ciclos de aprendizaje y asegurar la formulación y

ejecución de políticas. El principio más poderoso de la nueva economía de la información es que en un mundo de competencia imperfecta la política óptima, tanto para las empresas como para su relación con los sectores públicos, consiste en una combinación de competencia con cooperación.

3. Los mecanismos institucionales pueden variar desde alianzas estratégicas entre empresas para combinar recursos y conocimientos, pasando por funciones de servicios de apoyo organizadas por los gremios empresariales mismos, y hasta varias formas de asistencia y apoyo por parte del Estado. <sup>(15)</sup>

Los países que no disponen de una estructura institucional de excelencia, pública y privada, para explorar estos temas y desarrollar las funciones apropiadamente, como parte del debate y la política pública, tienen una seria desventaja competitiva en relación con aquellos que la tienen. Desde este punto de vista, el desarrollo de una política de transformación productiva eficiente y el avance hacia una inserción internacional de alta calidad es un desafío político, más que analítico o técnico.

Cuadro

TEORIA GENERALIZADA DE LAS DISTORSIONES Y EL BIENESTAR:  
TAXONOMIA Y EJEMPLOS DE DISTORSIONES

Tipos de distorsiones	Patologías en las condiciones marginales	Endógenas o intrínsecas de los mercados (ejemplos)	Exógenas o impuestas por la política económica (ejemplos)
1	$TMTE = TMTD = TMS$	Poder nacional monopolístico en comercio Precios internacionales = TMTE	-Sin monopolio: un arancel -Con monopolio: distorsión si el arancel es mayor o menor que el arancel óptico
2	$TMTD = TMS = TMTE$	Externalidad en producción Empresa "Y" no paga insumo x: $X = x(K_x, L_x)$ $Y = y(L_y, L_y, x)$	Impuesto o subsidio a la producción

3	$\frac{TMS}{TMTE} = \frac{TMTD}{TMTE}$	Comerciantes cargan un premium uniforme tanto en bienes nacionales como importados	Impuesto o subsidio al consumo
4	No se opera en la curva eficiente de posibilidades de producción	Una imperfección en el mercado de factores: Ej.: diferencial de salario entre diferentes actividades	Impuesto o subsidio en mercado de factores: Impuesto a la planilla Tasa de interés subsidiaria

Fuente: Elaborada por el autor con base en J. Bhagwati (1971).

Notas:

TMTD = Tasa Marginal de Transformación en la Producción Doméstica.

TMTE = Tasa Marginal de Transformación Externa

TMS = Tasa Marginal de Sustitución en el Consumo Doméstico.

## Cuadro

**CARACTERIZACION DE UNA ECONOMIA REAL (SUBDESARROLLADA) EN TERMINOS  
DE LA NORMA DE COMPETENCIA PERFECTA**

Norma de Competencia Perfecta Equilibrio General Walrasiano	Economía Real Subdesarrollada
<p>1. Conjunto completo de mercados</p>	<p>Economía relativamente "vacía" conjunto incompleto de mercados a causa de:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Bienes públicos</li> <li>2. Ausencia de mercados a futuro, incertidumbre</li> <li>3. Externalidades abundantes</li> </ol>
<p>2. Todos los mercados son perfectamente competitivos:</p>	<p>Los mercados que existen se caracterizan por:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Imperfecciones intrínsecas o endógenas y segmentación</li> <li>2. Varios grados de poder de mercado, concentración, oligopolio y competencia imperfecta entre agentes</li> </ol>
<p>3. Información: los precios proveen el 100% de la información que los necesitan para tomar decisiones</p>	<p>-Los precios no son las únicas señales relevantes: esto implica más externalidades</p> <p>-Hay información asimétrica (de tipo precio y no-precio) entre los agentes</p>

<p>4. El equilibrio existe y todos los mercados se despejan (después de un buen trabajo por el subastador Walrasiano)</p>	<p>El desequilibrio es endémico a causa de "cuellos de botella", rigideces, y agentes que cometen errores, aprenden y se involucran en juegos estratégicos en ausencia de un subastador</p>
<p>5. Rendimientos constantes a escala (o rendimientos crecientes que sean pequeños con relación con el tamaño de la economía) se requieren para que exista un equilibrio</p>	<p>Aprendizaje, cambio tecnológico y externalidades implican que Iso rendimientos crecientes pueden ser significativos en relación con el tamaño de la economía</p>

Fuente: Elaborado por el autor.

## BIBLIOGRAFIA

- Attali, Jacques. (1991). *Millennium: Winners and Losers in the Coming World Order*. New York: Random House.
- CEPAL. (1990). *Transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile: CEPAL.
- . (1992). *Equidad y transformación productiva: Un enfoque integrado*. Santiago de Chile.
- Hirschman, Albert. (1977). «A Generalized Linkage Approach to Development; with special reference to staples», en *Economic Development and Cultural Change*, 25. Reproducido en A. O. Hirschman, *Essays in Trespassing*. Cambridge: Cambridge University Press, 1981.
- Kennedy, Paul. (1993). *Preparing for the Twenty-First Century*. New York: Random House.
- Krugman, (1987). «Is Free Trade Passé?». *Economic Perspectives*.
- Little, Ian. (1982). *Economic Development: Theory, Policy and International Relations*. New York: Basic Books.
- Salazar Xirinachs, José Manuel. (1986). «La visión de libre mercado sobre los incentivos económicos y la estrategia de desarrollo: una crítica teórica». *Ciencias Económicas*, VI, 1.
- . (1991). «El papel del Estado y del mercado en el desarrollo económico», en Osvaldo Sunkel, ed. *El*

*desarrollo desde dentro: Un enfoque neoestructuralista para América Latina*. Fondo de Cultura Económica, El Trimestre Económico, Serie Lecturas No. 71.

- . (1993). «Towards a High Quality International Insertion Strategy for Central America and the Caribbean», mimeo.
- Stewart, Frances and E. Ghani. (1991). «How significant are externalities for development?». *World Development*, XIX, 6.
- Stigler, George (1975) «The Economists Traditional Theory of the Economic Functions of the State», en George Stigler, *The Citizen and the State, Essays in Regulation*. Chicago.
- Stiglitz, Joseph. (1985). «Information and Economic Analysis: A Perspective». *The Economic Journal*.
- Sunkel, Osvaldo. (1991). *El desarrollo desde dentro: Un enfoque neoestructuralista para América Latina*. Fondo de Cultura Económica, El Trimestre Económico, Serie Lecturas No. 71, México.



María Isabel OLASO <sup>1</sup>

---

**PAPEL DEL ESTADO  
EN EL FOMENTO  
DE LA COMPETITIVIDAD**

**1. El ajuste estructural**

**a. Objetivo general**

Desde fines de la década de 1970 se ha llevado a cabo en Costa Rica un proceso de ajuste estructural mediante el cual se busca un cambio en la economía, en el uso y destino de los recursos nacionales, hacia un tipo de producción de bienes y servicios que conduzcan a un crecimiento económico sostenible, crecimiento que le permita a la sociedad en su conjunto alcanzar mayores niveles de bienestar.

Al igual que la mayoría de los países de América Latina, Costa Rica ha puesto en marcha dos Programas de Ajuste

---

<sup>1</sup> María Isabel OLASO. Licenciada en Economía por The American University, de Washington, D.C. En la actualidad es directora del Programa de Modernización Industrial y Agroindustrial del Gobierno de Costa Rica.

Estructural (PAE I, y PAE II); y en la actualidad busca el consenso nacional para aprobar el PAE III. Estos programas, ejecutados con el apoyo financiero de los organismos internacionales, tienen como objetivos la apertura comercial y la reducción de las distorsiones (obstáculos y entrabamientos) en la economía, para elevar de ese modo los niveles de productividad y competir tanto en el mercado interno como en los mercados internacionales.

## **b. Nuevo marco de política económica**

Las políticas contenidas en los programas de ajuste estructural incluyen, básicamente, la desgravación arancelaria (es decir, la reducción de los aranceles a la importación, y la eliminación de otros obstáculos a las importaciones); la política de precios (esto es, la eliminación de los subsidios y fijación de precios); la política impositiva (liberar de impuestos a la producción); y la política de finanzas públicas (que contempla la reducción del déficit fiscal y de la participación del Estado en la economía). Mediante esas políticas se busca eliminar, o reducir sustancialmente, las distorsiones que impiden un uso adecuado de los factores de la producción, para facilitar el crecimiento de la economía. Lo anterior propicia una modificación de la estructura productiva, permaneciendo en el mercado aquellas actividades que disponen de ventajas comparativas para competir con éxito en los mercados nacional e internacional, frente a un proceso de apertura.

## **2. Acciones de política para la modernización industrial**

### **a. Objetivo general**

El objetivo de la política de modernización industrial consiste en incrementar la eficiencia, la productividad y la

competitividad de los sectores agroindustriales e industriales, tanto en los mercados domésticos como internacionales.

## b. Consideraciones de orden

La adopción de la política debe enmarcarse en un contexto mundial que lo caracterizan tres factores: 1. la globalización de la producción y el comercio; 2. el proceso mundial de apertura de mercados y conformación de bloques comerciales; y 3. la aparición de nuevas tecnologías.

La *globalización* se refiere, por un lado, al creciente aumento de la oferta industrial en los flujos de comercio internacional, que responde al incremento de los intercambios entre países y a la conformación de bloques comerciales. El proceso de integración de Europa en 1992, el Tratado de Libre Comercio entre Canadá, Estados Unidos y México, el Mercosur y el Pacto Andino son ejemplo de ello. Por otro lado, la globalización se visualiza en la segmentación de los procesos productivos a escala multinacional, que hacen necesario eliminar la concepción de mercado interno como fuente principal de demanda.

A escala mundial, países como los del sudeste asiático, y en la zona latinoamericana, Chile y México, han consolidado la apertura de sus economías, obteniendo ventajas iniciales. El mayor nivel de competencia que se ha logrado en esas economías se ha traducido en mejoras comerciales, flujos de capital y la adopción y dominio de nuevas tecnologías. De la misma manera, se da una tendencia mayor a conformar zonas de libre comercio, lo cual otorga beneficios sustanciales a industrias y consumidores.

Nuevas *tecnologías*, tales como la biotecnología, la microelectrónica, nuevos productos derivados de la petro-

química, nuevas fuentes de energía, procesos de calidad total, «justo a tiempo» y «cero inventario», han permitido enormes cambios en procesos y diseños de productos, y han modificado los esquemas de gestión empresarial. Se puede tener acceso a estas nuevas tecnologías cuando aumentan los grados de competencia interna y externa, y el flujo de servicios, personal humano y capital sea más rápido.

### c. Naturaleza de la acción del Estado

La gestión estatal de la modernización industrial requiere un replanteamiento en cuanto al nivel de intervención estatal, en vista de que fueron relegadas las ideas que valoraban la inversión física y el papel protagónico del Estado Empresario, que probaron ser altamente ineficientes. Es verdad que en otros países como Japón y Corea del Sur, se han puesto en práctica políticas industriales con una fuerte intervención del Estado, en especial la selección de sectores y empresas líderes, pero esto se ha dado en un marco de relaciones de comercio internacional diferentes al nuestro, y en el que por décadas ha existido la concertación entre los participantes.

En Costa Rica, el aparato productivo nacional está en la actualidad en un período de transición hacia un nuevo esquema más competitivo y menos regulado, que supone un trabajo más estrecho y mancomunado entre el Estado y los sectores productivos. En el contexto de apertura y de los cambios institucionales que ha experimentado el país, son inevitable las rigideces de corte estructural, que conducen al mal funcionamiento del mercado. Estas externalidades negativas hacen indispensable que el Estado adopte un activo papel tendiente a reducir las fallas del mercado, fallas que son asimiladas en forma diferente por los sectores productivos.

Con su mejor estructura organizacional, la gran industria puede internalizar, en forma más adecuada, las ineficiencias iniciales del mercado. Por su parte, dada su menor capacidad de gestión, el conjunto de pequeñas y medianas empresas se ve imposibilitado de superar rápidamente las dificultades que presentan las fallas del mercado. Por ello, si bien la política de modernización industrial que a continuación se expone no discrimina en favor de la pequeña y mediana empresa, sus elementos constitutivos tienen directos efectos de estímulo para esas pequeñas y medianas empresas. El Programa *PRO-NAMYPE*, con recursos financieros del Gobierno de Holanda y del Gobierno de Costa Rica, y el *PROMAI*, constituyen un estímulo y un mecanismo de apoyo a través del crédito y asistencia técnica a este segmento de empresas.

El apoyo estatal puede otorgarse al final de la cadena productiva, mediante mecanismos como los CAT, subsidios a las tasas de interés a los créditos para exportación y altos aranceles o restricciones cuantitativas. Este tipo de ayudas, sin embargo, propician una competitividad industrial artificial, ya que al eliminarse la competitividad, ésta se desvanece. Además, representan un oneroso gasto para el fisco, razón por la cual en Costa Rica este mecanismo ha sido revisado.

Por otro lado, el apoyo del Estado a la modernización industrial puede darse impulsando rebajas al costo de los factores y mejorando su calidad. El fortalecimiento de la infraestructura tecnológica tiene la particularidad de crear ventajas competitivas que benefician al sector inicial y al resto del aparato productivo; y en particular al sistema educativo. La ventaja de este tipo de apoyos es que una vez que el soporte estatal disminuye, las ganancias en productividad y eficiencia permanecen.

Las estrategias de apoyo a la modernización industrial de la actual administración se han concebido como políticas neutras que no discriminan en favor o en contra de sector manufacturero alguno, y fortalecen la capacidad tecnológica nacional. Sin embargo, los instrumentos de apoyo tienen evidentes efectos sectoriales, por cuanto apuntan a solucionar los problemas tecnológicos y de calidad presentes en los sectores manufactureros.

### 3. Relaciones sector productivo-estado

El nuevo modelo económico adoptado por el país hace necesario cambiar los criterios, tanto de la acción estatal como de las formas de relación entre los diferentes agentes económicos. De estos cambios deben surgir nuevos esquemas de concertación, que permitan que la acción conjunta del Estado y de los empresarios encauce la economía hacia la modernización propuesta. Esto requiere la redefinición del papel de las agrupaciones gremiales, tanto en el interior del sector productivo, como en relación con los demás sectores y el Gobierno. Y ello le permitirá al Gobierno contar con un interlocutor legítimo para un proceso de concertación efectivo.

El desarrollo de las actividades productivas es una función del sector privado por su mayor eficiencia en el uso de los recursos y su capacidad de gestión. Puesto que será el sector privado el que enfrente la competencia a la que el nuevo modelo de desarrollo tiende, la acción de los gremios debe emprender actividades que sienten las bases de una competitividad autosostenible en el mediano y largo plazo. Los gremios deben constituirse en promotores del desarrollo tecnológico, para lo cual pueden otorgar sus conocimientos y experiencia sectorial en la asesoría, tanto a sus miembros como al Gobierno. Sus propuestas serán determinantes para configurar el marco que posibilite el

desenvolvimiento de las áreas de apoyo y contribuir a la modernización y al cambio tecnológico. Y, por último, los gremios deben prestar una serie de capacitación e información para que sus miembros puedan enfrentar los retos y aprovechar las oportunidades que el nuevo modelo brinda. Ojo esto podría adaptarse a lo que el PROMAI viene haciendo.

#### 4. Principios de formulación

Las acciones que se adelanten para alcanzar el objetivo de la política de modernización industrial deben responder a *cinco principios*, los cuales permiten armonizar la actividad empresarial manufacturera con las acciones para la consecución de los objetivos generales de desarrollo económico planteados en el Nuevo Modelo de Desarrollo.

1. El Gobierno es el responsable de crear un entorno macroeconómico adecuado para la inversión y la producción; promover la competencia y desarrollar la infraestructura física y social y las condiciones de desarrollo tecnológico, que propicien externalidades positivas capaces de soportar la competitividad industrial.
2. El sector privado es el responsable de tomar decisiones sobre la inversión o la producción, adoptar acciones para su modernización y asumir el liderazgo en la búsqueda de nuevos mercados.
3. Los lineamientos gubernamentales relacionados con la política industrial deben ser compatibles con las políticas macroeconómicas, de comercio exterior, y las demás políticas de cambio estructural; en particular, deben incentivar la reducción de los costos de la inversión privada.

4. Las normas y regulaciones generales sobre estímulos e incentivos deben ser neutrales y preservar la libertad de elección por parte de los agentes privados.
  5. Los sectores público y privado, en los ámbitos regional o local, deben encabezar y promover iniciativas tendientes al desarrollo industrial de sus regiones, conjugando sus capacidades y recurso para complementar el esfuerzo a nivel nacional.
5. Estrategias de la modernización industrial

Para alcanzar los objetivos anteriores se propone la combinación de los instrumentos de política para tres estrategias:

1. *Estrategia para el fortalecimiento de la concertación:* Es necesario modernizar y fortalecer la concertación entre el sector público y privado para crear un proceso dinámico, que permita una retroalimentación permanente entre el Gobierno y los gremios de la producción. Esto se logra creando mecanismos de consulta y análisis de la problemática empresarial, mediante esquemas de concertación institucional adecuados a las nuevas condiciones de apertura entre las agrupaciones gremiales, el Gobierno y la sociedad.
2. *Estrategia de modernización en el marco de regulación:* Se busca adecuar las instituciones estatales encargadas de la vigilancia y regulación empresarial, y modernizar la base jurídica conforme al nuevo marco constitucional y legal. Así, se reducirán los trámites y formalidades innecesarios para el desarrollo de la función de vigilancia del Estado; se evitarán prácticas contrarias a la libre competencia, los abusos a los consumidores; y se motivarán los esfuerzos privados de investigación y



desarrollo, mejorando la protección a la propiedad industrial. Desde hace un año, en Costa Rica se han propuesto dos Proyectos de Ley de desregulación y protección al consumidor, y se han celebrado varios seminarios sobre este tema, con expertos nacionales e internacionales. La aprobación de una legislación moderna, acorde con los cambios, sin duda vendrá a favorecer la competitividad.

3. *Estrategia de desarrollo tecnológico y calidad:* La estrategia tecnológica y de calidad pretende crear las condiciones para que el sector privado, con el apoyo gubernamental, genere la infraestructura básica para el desarrollo tecnológico, que incrementa la eficiencia, productividad y calidad de los procesos productivos, con lo que se asegura la competitividad en los mercados y el beneficio al consumidor. En este contexto, la infraestructura básica para el desarrollo científico y tecnológico incluye la instalación de centros de investigación y desarrollo, centros técnicos de formación y sistemas de información, para lo cual el Estado debe establecer mecanismos financieros adecuados.

## 6. Los instrumentos de la modernización industrial

Para lograr los objetivos y desarrollar las estrategias de la modernización industrial se requieren instrumentos ágiles y de mucho efecto, que no estén en contradicción con los principios de la política económica.

En la nueva concepción de política que impulsa el Gobierno, desempeñan un determinante papel las acciones generales de desarrollo económico puestas en marcha desde 1990. Por eso, antes de señalar las acciones directas de política industrial, se describen, a continuación, las políticas generales y sus repercusiones de apoyo al sector.

## Políticas generales de soporte a la modernización:

- a. *La apertura económica:* Durante varias décadas, la economía costarricense estuvo aislada de las corrientes mundiales de comercio, capitales y tecnologías. Sin embargo, frente a los procesos de globalización y cambios tecnológicos, resultaba imperativo que el país iniciara un proceso de modernización y de internacionalización, pues de lo contrario, el costo de su aislamiento y no integración a las nuevas tendencias mundiales resultaría muy oneroso.

La adopción del Programa de Desgravación y la aceleración del mismo en los últimos años, busca impulsar la competencia en los mercados y eliminar las restricciones cuantitativas al comercio exterior. La reforma en la política de importaciones significó una rebaja del arancel promedio a 20% en la actualidad. Sin embargo, no sólo se redujeron los aranceles, sino que se pusieron en marcha negociaciones para abrir los mercados a los productos nacionales. Los acuerdos de libre comercio con México, Venezuela, Estados Unidos, Colombia y Chile, además de un tratado de inversiones con los Estados Unidos (que busca caminar hacia una futura integración del hemisferio), se han traducido en un aumento de nuestras exportaciones, pero también en un aumento mucho mayor de las importaciones, dentro de las cuales un alto porcentaje es para la elaboración de productos de exportación.

- b. *Las reformas estructurales y el balance macroeconómico:* Con la puesta en marcha de la política macroeconómica desde 1990 y los cambios de carácter estructural que se plantean, se busca garantizar a los empresarios un entorno adecuado para la realización de sus planes de inversión.

c. *Las reformas estructurales (en marcha y por implantar):*

c.1. El proceso de modernización y apertura de la economía nacional requiere de una mayor libertad en el funcionamiento de los mercados de factores. Es decir, se busca eliminar las trabas legales a los flujos comerciales, de capitales y de servicios.

c.2. Cambios en la legislación que descentraliza la regulación y administración de divisas, permitiendo a los intermediarios financieros la adquisición y posesión propia en divisas, con lo cual el mercado influye directamente en la definición del nivel de activos externos que la economía requiere. Una mayor flexibilidad se ha reflejado en un aumento apreciable de la inversión privada.

c.3. Con la reforma financiera, actualmente en estudio y discusión en la Asamblea Legislativa, se espera expandir la oferta de recursos de inversión y capital de trabajo. La mayor competencia y posibilidad de novedosos mecanismos de financiación, contribuirán a la reducción del costo de capital e incentivarán la inversión y modernización del sector industrial.

c.4. Con respecto a la inversión extranjera, deberá revisarse la legislación para otorgar un trato nacional a los inversionistas extranjeros, buscando disminuir o eliminar la restricción a sectores productivos, y otorgándoles protección contra diferentes riesgos que afrontan. La inversión y los contratos de asociación tipo *joint-ventures* son un mecanismo para canalizar recursos externos, tecnologías modernas y nuevos conocimiento administrativos y de gestión. La inversión extranjera puede atraer capital para la formación de Fondos de inversión y promover el fortalecimiento patrimonial de las empresas y del mismo sector bancario.

c.5. Propuesta para la reestructuración del MEIC/ COMEX: La propuesta, por parte del Ministro Roberto Rojas, de reestructurar estos dos Ministerios, muestra la importancia del sector industrial y externo en la consolidación del nuevo modelo de desarrollo. Entre otras cosas, busca la protección del productor nacional de la competencia desleal exterior, la promoción y eliminación de trámites al comercio interior y exterior, y apuntalar la capacidad competitiva de los exportadores costarricenses.

c.6. El desarrollo de una infraestructura física moderna es uno de los pilares del nuevo modelo de desarrollo. Como acción destacada se señala la aprobación de la Ley de Concesión de Obra Pública, con lo cual se permitirá la modernización de los ferrocarriles nacionales, de los puertos y aeropuertos, y la mayor participación del sector privado en la adecuación de la red vial nacional.

c.7. Los esfuerzos encaminados a garantizar una mayor cobertura y equidad en el acceso de la población a educación, salud y vivienda y demás servicios básicos que mejoren la calidad de vida de la población.

*El ajuste macroeconómico:* La apertura económica requiere de la puesta en marcha de ajustes a los agregados macroeconómicos, para disminuir y eliminar los desequilibrios que afectan a los productores privados. Con este criterio, se ha propuesto legislación a la Asamblea Legislativa con relación a las políticas cambiarias, crediticias y monetarias.

El Banco Central ha estado coordinando la política monetaria; por su parte, el Ministerio de Hacienda ha coordinado la política fiscal; y el Ministerio de Economía la política de regulación de precios internos. Los resultados se reflejan en la tendencia a la baja de la infla-

ción, de las tasas de interés y a la disminución del déficit fiscal, que muy recientemente ha tenido, por primera vez, superávit, todo lo cual ha redundado en beneficio de la inversión productiva.

En resumen, el conjunto anterior de acciones generales han tenido efectos positivos, como lo muestran los indicadores de crecimiento del producto y la reducción de los costos de producción.

## 7. Conclusiones

La política para la modernización industrial ha consistido de acciones generales y específicas. Las acciones generales de apoyo han mejorado el ambiente para la toma de decisiones de los agentes privados. Las específicas, unas en marcha y otras planteadas, han permitido al sector industrial comenzar su proceso de modernización, como se observa en el crecimiento de la inversión privada en 1992 y lo que se lleva de 1993.

El fortalecimiento de la concertación, la modernización de las entidades de regulación y la adecuación de la infraestructura tecnológica y de calidad, son las estrategias que fundamentan la política hacia el sector manufacturero. Las nuevas propuestas que han de realizarse en los próximos meses consolidarán la política de apertura económica y apuntalarán los esfuerzos privados de modernización de la industria.



**BIBLIOGRAFIA**

- Alonso, E. (1993). Conferencia sobre «El papel del Estado y Apertura». Conferencia, Ministerio de Economía, Industria y Comercio.
- Camacho, E. y C. González. (1992). *Apertura Comercial y Ajuste de las Empresas*. San José: Academia de Centroamérica.
- Centro de Estudios Industriales de México. (1990). *La Competitividad Integral de la Economía Mexicana*. México: Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos, CONCAMIN.
- Corporación inter-americana de inversiones. (1993). *El Desafío de la Competitividad. La Empresa Manufacturera y la Apertura Económica de América Latina y el Caribe*. Washington, D.C.
- Departamento Nacional de Planeación, República de Colombia. (1993). *Acciones para la Modernización Industrial*. Documento de CONPES. DNP-2652-UDE-DES. Abril 1993.
- Doryan, Eduardo. (1992). «Economía y Reconversión Industrial». San José: INCAE.
- Fallas, Helio. (1993). «La competitividad en el istmo centroamericano». San José: FEDEPRICAP, febrero de 1993. (ver en este mismo tomo).
- Ley No. 81 de 1988: *Reestructuración del Ministerio de Desarrollo Económico*. Bogotá.

Mexican Investment Board. (1993). *México: Your Partner for Growth*. México.

Ministerio de Ciencia y Tecnología. Ley No. 7169: *Ley de Promoción del Desarrollo Científico y Tecnológico*.

Ministerio de Comercio Exterior, República de Colombia. (1993). *La Internacionalización de la Economía Colombiana*. Bogotá.

Ministerio de Desarrollo Económico. (1991). *Ley No.7 de 1991: Marco de Comercio Exterior*. Bogotá.

Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (México). *Reglamento interior*. México: Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI).



## SEGUNDA PARTE



Sergio SANCHEZ <sup>1</sup>

---

## COMPETITIVIDAD Y DESARROLLO TECNOLOGICO EN LA INDUSTRIA EN MEXICO: ENFOQUE SECTORIAL

### Introducción

Actualmente la economía mexicana se encuentra en un proceso de apertura comercial, lo cual implica que las empresas están cada vez más expuestas a la competencia internacional. La falta de tecnología adecuada y de su correcta aplicación pueden constituir un obstáculo para alcanzar los niveles de competitividad requeridos. Por lo anterior, el objetivo de este estudio es elaborar un análisis del estado de la tecnología a nivel sectorial, y a partir de éste proponer líneas de acción encaminadas a apoyar la modernización de la industria en México.

---

<sup>1</sup> Sergio SANCHEZ. Doctor en Economía por el Massachusetts Institute of Technology, en la especializa de Organización Industrial y Economía Internacional. Actualmente es profesor de Economía en el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), y consultor en empresas y de los Ministerios de Hacienda y de Comercio Exterior, de México.

Para cumplir con la finalidad de este estudio, se diseñó una metodología de análisis sectorial, la cual se aplicó a tres sectores seleccionados: acero, textil y autopartes. La selección se efectuó atendiendo la relevancia de la tecnología en la competitividad, la importancia relativa del sector y el grado de participación de las empresas medianas y pequeñas.

El análisis de cada sector se inicia con la descripción de la tecnología y del proceso de producción, que se complementa con un análisis de la estructura del mercado, cuyos elementos básicos son: la composición de la oferta y la demanda, la balanza comercial, y la concentración de la producción. A partir de los resultados de un estudio de campo, se presenta una evaluación del grado de rezago tecnológico y se identifican las causas del mismo, para cada sector.

A continuación se analizan los factores que influyen en el proceso de modernización: financiamiento y capacitación. Para el primero se describen las fuentes de financiamiento que existen según los distintos tamaños de empresa y se identifican las deficiencias principales que existen en el sistema para proveer de fondos a algunas empresas en sus procesos de reconversión. En lo que respecta a la capacitación, se describe la oferta actual específica para tecnología. Por último, se proponen una serie de líneas de acción para promover el desarrollo tecnológico.

## **I. Selección de ramas y aspectos metodológicos**

### **I.1 Selección de ramas**

De las diez ramas más importantes de la industria manufacturera, conforme a su participación en los ingresos totales del sector al que pertenecen, se seleccionaron la

automotriz, la del acero y la textil. La primera de ellas se seleccionó por ser la rama de más importancia del sector manufacturero. La industria del acero se seleccionó por su importante peso en las importaciones y exportaciones del sector, así como por el cambio estructural que está sufriendo debido a las privatizaciones. Por último, se buscó una rama de importancia en el sector, en la que la empresa mediana y pequeña desempeña un papel relevante; la industria textil cumple con estas características y por ello fue seleccionada.

## **I.2 Metodología básica**

Con objeto de poseer un análisis homogéneo del estado de la tecnología para las diferentes ramas, se propone una metodología, que dividimos en cuatro partes fundamentales:

### **I.2.1 Descripción básica de la tecnología**

- \* Identificación de los diferentes segmentos que componen la rama.
- \* Descripción de los procesos que ligan los distintos productos: puntos en los que la tecnología es particularmente relevante; y descripción de tecnologías alternativas.

### **I.2.2 Estructura del mercado**

Se analizan las siguientes características:

- \* Grado de concentración y economías de escala.
- \* Regulación.
- \* Balanza comercial.

### I.2.3 Evaluación de la situación actual

Se divide el análisis en dos temas principales:

- \* Situación de la tecnología en los procesos productivos.
- \* Grado de automatización en el diseño, sistemas de control, administración de operaciones, control de calidad y administración de recursos humanos.

Para cada uno de los temas se identifica qué proporción de cada una de las tecnologías alternativas es utilizada en México, así como sus efectos sobre las variables:

- \* Calidad
- \* Rapidez
- \* Costo

### I.2.4 Identificación de las causas de la situación actual

El hecho de poseer una tecnología moderna que trabaje exitosamente, supuso varios pasos que siguieron previamente.

<i>Pasos previos</i>	<i>Factores relevantes</i>
* Decisión de modernizarse	- Competencia - Capacidad utilizada - Costo de los factores de producción
* Adquisición de tecnología	- Financiamiento - Información

- \* Aplicación de la tecnología
  - Capacitación
  - Infraestructura en servicios
  
- \* Investigación y desarrollo
  - Capacitación
  - Financiamiento

En esta última fase metodológica se evalúa la importancia de cada uno de estos pasos para explicar la situación actual.

### I.3 El proceso de cambio tecnológico

#### La innovación tecnológica en los procesos productivos

Con el objeto de poseer un esquema para clasificar las áreas de avance tecnológico, se elaboró el siguiente cuadro en el que se ilustran las áreas del proceso productivo donde la innovación tecnológica es particularmente relevante. Para cada área se indican las tendencias hacia donde se dirigen las empresas con tecnología de vanguardia.

*Automatización	DISEÑO DEL PRODUCTO	MAQUINARIA Y EQUIPO	diseño (CAD)
-----------------	------------------------	------------------------	--------------

\*Hacer continuos procesos existentes

\*Diseño Modular

\*Automatización de los procesos existentes (CAM):

-Control  
numérico  
-Robótica

MANUFACTURA	<ul style="list-style-type: none"> <li>*Automatización de los sistemas de control.</li> <li>*Sistemas de manufactura flexible.</li> <li>*Manufactura celular</li> </ul>
CONTROL DE CALIDAD	<ul style="list-style-type: none"> <li>*Automatización por medio de:</li> <li>*Sistemas visuales</li> <li>*Sistemas de medición de alta precisión</li> </ul>
ADMINISTRACION DE OPERACION	<ul style="list-style-type: none"> <li>*Automatización de los sistemas de identificación</li> <li>*Control total de la calidad</li> <li>*Producción justo a tiempo</li> </ul>

## II. La industria textil

### II.1 Descripción básica de la tecnología

A continuación se describen las cuatro fases más importantes de la industria textil; para cada una de ellas se identifican las tecnologías relevantes, así como los insumos y productos finales más importantes. Dado que el análisis se concentra en la producción de tejidos planos<sup>2</sup>, las tecnologías descritas corresponden a este tipo de tejido.

<sup>2</sup> Esto implica que no se incluyen los tejidos de punto.



PRODUCTOS QUIMICOS	FIBRA	HILO	TELA	ESTAMPADOS
FIBRAS NATURALES	TEXTIL			TEÑIDOS
TECNOLOGIAS <sup>3</sup>				

## **Tendencias del desarrollo tecnológico en la industria textil**

Las tendencias más destacadas en el desarrollo tecnológico de la industria textil son las siguientes:

- \* El desarrollo de técnicas para que las fibras sintéticas tengan propiedades similares a la fibra natural. En cuanto a esto, la técnica de microfibras desarrollada en Japón ha tenido éxito, pero aún no se ha transferido a otros países, aunque en Europa se encuentra en desarrollo (por ejemplo en Italia y Alemania).
- \* La incorporación del control numérico (explicado en la primera parte del documento base).
- \* Una tendencia a la automatización en los procesos de control; el empalme automático de los hilos, cuando se rompen, es un ejemplo de ello.
- \* El desarrollo de telares más veloces. Sin embargo, dada las tecnologías actuales, la mayor rapidez implica una pérdida en la flexibilidad de los hilos utilizados.

---

<sup>3</sup> Las diferentes tecnologías se explican en el documento base.

## II.2 Estructura del mercado

**Composición de la oferta y demanda internas**      **Balanza comercial y regulación**      **concentración**

Fuente: CANAINTEX y datos proporcionados por la encuesta CONCYT/ITAM.

### COMPETITIVIDAD Y DESARROLLO TECNOLÓGICO

\*La composición básica del mercado doméstico de fibras blandas no ha cambiado significativamente y tanto la oferta como la demanda siguen dominadas por las fibras químicas que representan más del 65% del mercado doméstico; dentro de este segmento el poliéster representa la mitad del volumen total producido.

\* En 1990 las exportaciones de fibras químicas constituyeron el rubro más importante (50%) de las exportaciones de la rama textil, mientras que las prendas de vestir representaron más del 70% de las importaciones. La balanza comercial del sector fue negativa, pues el monto de las importaciones fue casi el doble que de las exportaciones.

\* El ingreso de México al acuerdo comercial del GATT tuvo como resultado la reducción de tarifas y la eliminación de cuotas por parte de México, propiciando una fácil entrada de los productos textiles extranjeros terminados e intermedios, a precios muy competitivos que llevaron a un gran aumento (1455) en las importaciones, quitando mercado a muchos productores nacionales de textiles.

\* Por el Acuerdo Multifibras aún existen barreras no arancelarias que afectan las exportaciones mexicanas, sobre todo a Estados Unidos y Europa. Dichas barreras podrían disminuir, en el primer caso, como resultado de la firma del TLC.

\* En el segmento de fibras químicas hay 8 empresas grandes que dominan el mercado.

\* En todos los demás segmentos, a excepción de tejidos planos, hay más de 100 empresas.

\* Más del 50% de las empresas son medianas y pequeñas.

Fuente: CANAINTEX y datos proporcionados por la encuesta CONCYT/ITAM.

## II.3 Evaluación de la situación actual

### PROCESOS PRODUCTIVOS

#### Tecnología para la hilatura

La ventaja principal de la tecnología de cabo abierto comparada con la tecnología de anillos, radica en su alta velocidad. Ésta no se halla del todo dominada por la tecnología de cabo abierto, ya que para el acabado del hilo en ciertos tejidos planos (casimir, por ejemplo) es indispensable la hilatura de anillos. La moda es un factor fundamental para la adopción de una u otra tecnología.

#### PORCENTAJES DE CAPACIDAD INSTALADA <sup>4</sup> SEGUN TECNOLOGIA BASICA, POR PAISES

PAIS	TECNOLOGIA			
	1989		1990	
	Anillos	Cabo abierto	Anillos	Cabo abierto
ISRAEL	87.85%	12.15%	87.85%	12.15%
FINLANDIA	87.86%	12.14%	67.99%	32.01%
FRANCIA	88.12%	11.88%	87.93%	12.07%
U. S. A.	94.99%	5.01%	93.43%	6.57%
MEXICO	98.72%	1.28%	98.73%	1.27%
BRASIL	98.39%	1.61%	98.39%	1.61%
COREA	98.93%	1.07%	98.96%	1.04%
MALASIA	98.94%	1.06%	98.57%	1.43%
INDIA	99.82%	0.18%	99.75%	0.25%

Fuente: International Textile Manufacturers Federation

<sup>4</sup> Fibras blandas, excluyen lana.

## PROCESOS PRODUCTIVOS

### Tecnología para el tejido de telas planas

El telar sin lanzadera domina al telar con lanzadera por su velocidad y eficiencia. La diversidad de telas planas, sin embargo, ha originado la especialización de algún tipo de telar sin lanzadera para cada familia de telas.

#### PORCENTAJE DE CAPACIDAD INSTALADA SEGUN TECNOLOGIA BASICA, POR PAISES

PAIS	TECNOLOGIA			
	1989		1990	
	Con lanzadera	Sin lanzadera	Con lanzadera	Sin lanzadera
ITALIA	17.77%	82.23%	16.09%	83.91%
FRANCIA	19.53%	80.47%	16.80%	83.20%
ALEMANIA	19.88%	80.12%	13.42%	86.58%
U. S. A.	46.02%	53.98%	38.10%	61.90%
MEXICO	77.19%	22.81%	77.19%	22.81%
BRASIL	86.80%	13.20%	86.80%	13.20%
MALASIA	91.30%	8.70%	84.89%	15.11%
EGIPTO	93.33%	6.67%	93.33%	6.67%
INDIA	98.47%	1.53%	97.98%	2.02%

Fuente: International Textile Manufacturers Federation.

## Automatización y administración de operaciones

Existen algunas empresas que disponen de técnicos de alta capacitación y experiencia, capaces de solicitar a los fabricantes de maquinaria las modificaciones de diseño y automatización del equipo que son apropiadas para la empresa.

### PORCENTAJE DE EMPRESAS SEGUN GRADO DE AUTOMATIZACION EN LA INDUSTRIA TEXTIL

TAMAÑO DE LA EMPRESA						
	NULO	MEDIO	ALTO	NULO	MEDIO	ALTO
GRANDES	12.5%	36.5%	50%	25%	43.8%	31.2%
MEDIANAS Y PEQUEÑAS	27.7%	27.7%	44.4%	55.5%	33.3%	11.1%

\* Incluye la automatización en el diseño, el sistema de control administración de operaciones y el control de calidad.

Fuente: Datos proporcionados por la encuesta CONACYT/ITAM.

## II.5 Conclusiones

A continuación se presenta un resumen del estado de la tecnología textil en México por sectores.

### SECTOR FIBRAS

#### DIAGNOSTICO ESTRUCTURA DE MERCADO

\* El proceso productivo es intensivo en capital con fuertes economías de escala.

- \* Las barreras de entrada son muy altas por el monto de la inversión.
- \* El sector está constituido sólo por ocho empresas grandes en México.

### DIAGNOSTICO TECNOLOGIA

- \* Existe una gran participación de transnacionales occidentales que utilizan tecnología de vanguardia (Hoechst, Dupont, Akzo).
- \* La tecnología de micro fibras, desarrollada en Japón, aún no ha sido transferida a otros países y representa una seria competencia para el sector. Sin embargo, esta tecnología se está desarrollando también en Europa (Italia y Alemania).

### HILADO Y TEJIDO

### DIAGNOSTICO ESTRUCTURA DE MERCADO

- \* Existen empresas de diversos tamaños en el sector, fundamentalmente porque el tamaño depende del número de máquinas del mismo tipo (husos y telares).
- \* La competencia extranjera junto con el alto grado de competencia en el sector creó importantes excesos de capacidad instalada.

### DIAGNOSTICO TECNOLOGIA

- \* En los países analizados, la hilatura de cabo abierto es la más económica, pero aún no domina a la tecnología alternativa, la de anillos, por su menor calidad. México posee menos del 2% de su capacidad con la tecnología de cabo abierto

en comparación con un 10% en promedio de los países adelantados.

\* En los países analizados, el telar con lanzadera por su calidad y productividad. México posee menos del 25% de su capacidad con la tecnología dominante en comparación con un 80% en promedio de los países adelantados.

\* Existe un rezago importante en la automatización de los procesos de control.

## ACABADO

### DIAGNOSTICO ESTRUCTURA DE MERCADO

\* Las economías de escala son muy importantes tanto para el teñido como para el estampado dados los costos de arranque del proceso.

### DIAGNOSTICO TECNOLOGIA

\* El mayor rezago se halla en algunas empresas con equipo de teñido sin capacidad para procesar telas anchas para exportación.

\* La capacidad instalada en estampado es reducida.

## III. Factores que influyen en el proceso de modernización y líneas de acción

### III.1 Otros países

Los estímulos fiscales, como la reducción y exención de impuestos, y las depreciaciones aceleradas fueron usados

en la mayoría de los países, excepto en el Reino Unido y en Suecia. Por otro lado, los estímulos financieros más comunes han sido créditos subsidiados a tasas preferenciales, préstamos sin intereses y distintos tipos de subsidios.

Además, se han creado centros de capacitación e investigación que promueven el desarrollo tecnológico. También se ha impulsado el registro de inventos mediante patentes. Por último, destaca la gran participación que ha tenido la República Federal Alemana en el impulso al desarrollo tecnológico. De la muestra de países es el único que ha utilizado todos los tipos de incentivos: fiscales, financieros, creación de centros de capacitación e investigación y registro de patentes.

### III.2 México

#### Aspectos financieros

- \* Las empresas grandes tienen acceso regular a los mercados de capitales y a líneas de crédito continuas con la banca privada nacional y extranjera.
- \* Las empresas medianas reciben financiamiento de parte de la banca privada en condiciones menos favorables que la empresa grande; su acceso a los mercados de capitales está muy limitado y los créditos a través de los programas de NAFIN son reducidos.
- \* El problema básico de la empresa mediana es la carencia de mecanismos para la diversificación de riesgos que permitan abaratar su costo de capital. Es necesaria la creación de esquemas que permitan la bursatilización de los créditos a este tipo de empresas y facilitar su acceso al mercado de capitales.



- \* La empresa micro y pequeña recibe la mayor parte del financiamiento otorgado por la banca de desarrollo (NAFIN).
- \* NAFIN otorgó de enero a septiembre de 1991 más de ocho billones de pesos en sus programas de financiamiento, asignados de la siguiente forma:
  - Por sector y rama: 50% para comercio y servicios; y 23% en tres ramas de la industria manufacturera (alimentos, bebidas y tabaco; textiles; y productos metálicos, maquinaria y equipo.
  - Por programa: 64% a la micro y pequeña empresas; 28% en el programa de modernización; y menos del 1% para el programa de desarrollo tecnológico.

## Aspectos de capacitación

### Capacitación formal

#### Nivel medio superior:

- \* Los tres principales centros son: los centros de estudios tecnológicos industriales y de servicios, coordinados por la Dirección General de Educación Tecnológica Industrial; el CONALEP y el IPN (500,000 alumnos).
- \* Las áreas de capacitación más importantes dentro del sector industrial, en función del número de planteles, son: electrónica, electricidad y computación (15%), producción en general (12%), acero y metal-mecánica (2.5%), química (2%) y textil (1%).

#### Nivel superior:

- \* Es predominante la participación de los estudiantes de ciencias sociales y administración a todos los niveles

de educación superior (47% licenciatura, 49% maestría, 36% doctorado).

- \* Ingeniería y tecnología tienen una participación menor mientras mayor es el nivel (32% licenciatura, 17% maestría, 11% doctorado).
- \* En ciencias exactas la participación es ascendente conforme es mayor el nivel (2.6% licenciatura, 9.3% maestría, 36% doctorado).

### **Capacitación no formal**

- \* El análisis se centra en los comités nacionales por ramas de actividad, integrados por cámaras y asociaciones nacionales; los que han alcanzado un alto grado de institucionalidad, cuyos cursos pretenden cubrir aspectos que afectan a una rama industrial determinada en todo el país.
- \* Del total de cámaras entrevistadas (trece) sólo el 30.7% (cuatro) cuentan con un instituto que imparte capacitación a las empresas asociadas; de las cámaras restantes, cinco de ellas no imparten ningún tipo de capacitación y las demás la proporcionan a través de CONCAMIN, despachos privados, Banco Mundial o la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, entre otros.
- \* Los cursos que se imparten son generalmente para atender requerimientos particulares de alguna empresa y sólo algunas cámaras (la de calzado, la de curtiduría y la de la industria maderera) tienen programas permanentes específicamente dirigidos a la capacitación para el manejo de maquinaria.

## Aspectos fiscales

### Investigación y desarrollo tecnológico

- \* El importe máximo es de 1% de los ingresos obtenidos durante el ejercicio; el porcentaje podrá aumentar a 1.5% si el CONACYT aprueba expresamente el programa.

### Adquisición de tecnología

- \* La Ley de Impuesto al Activo (ISA), a partir de 1989, establece una tasa impositiva del 2% por cada ejercicio sobre el valor de los activos durante el mismo.
- \* En caso de que el Impuesto al Activo sea superior al Impuesto sobre la Renta (ISR), este último se acredita contra el primero y se paga la diferencia, además del ISR (esto equivale a pagar únicamente el total del ISA); si el ISR es superior al ISA, se paga sólo el primero y se solicita la devolución del segundo, pagado en años anteriores, actualizado hasta por los cinco años anteriores, en cuanto alcance el excedente.
- \* Desincentiva a que empresas con bajos volúmenes de utilidad inviertan en nuevos activos y, por tanto, modernicen su tecnología. Lo anterior se debe al hecho de que en estos casos, el ISA tendería a ser mayor al ISR y, en consecuencia, la empresa pagaría el total del 20% sobre el valor de los activos.

Fuente: Datos proporcionados por la encuesta CONACYT/ITAM.

### III.3 Líneas de acción

Con el objeto de proponer las recomendaciones del estudio, se identifican primeramente las áreas en las que existen los mayores problemas de la tecnología:

## **Aspectos que han de considerarse a propósito de la tecnología en México**

- \* El diseño del producto es mínimo. Dentro de las ramas analizadas, el grado de rezago es mayor en la industria del acero y menor en la de autopartes.
- \* En algunos casos se proponen modificaciones al diseño de proceso; sin embargo, éstas se efectúan en el extranjero pues la producción de maquinaria en México es mínima.
- \* Las empresas que tienen fuertes vínculos con el extranjero poseen tecnología de punta; sin embargo, el desarrollo de ésta se hace en el extranjero.
- \* Existe un rezago en el grado de automatización, fundamentalmente de los procesos de producción y control.
- \* Existe un vacío en el financiamiento para la empresa mediana.
- \* Los vínculos entre universidades y el sector productivo son débiles en algunas ramas.
- \* La Ley de Impuesto sobre Activos desincentiva a que empresas con bajos volúmenes de utilidad modernicen su tecnología.

## **Recomendaciones**

- \* **Diseño de productos:**
  - Revisión de los planes de estudio a nivel superior para incluir cursos en las áreas de diseño importantes para diferentes ramas.

- Promover estudios de posgrado en el extranjero en las áreas de diseño.
- \* Producción de maquinaria:
  - Revisión de los casos VITRO, BIMBO Y MASECA ya que estas empresas producen su propia maquinaria. Asimismo, revisión del esquema NKS, empresa productora de bienes de capital con participación privada y del gobierno.
  - Selección de las ramas/empresas más modernizadas con objeto de diseñar esquemas para la posible producción de bienes de capital para la rama.
- \* Financiamiento para la mediana empresa:
  - Promover el esquema de las Sociedades de Inversión de Capital (SINCAS) con objeto de aumentar el número de las que cotizan en bolsa y hacer más bursátiles las que actualmente cotizan.
  - Mayor divulgación de conocimientos para la correcta evaluación de proyectos y manejo de los estados financieros por parte de las empresas medianas y pequeñas.
  - La formación de una empresa calificadora de riesgo de empresas medianas, de manera que las que califiquen puedan recibir apoyo de una SINCA.
  - Actualmente existe la propuesta para la creación de un mercado con características similares al OVER THE COUNTER americano; sin embargo, se espera que tome varios años su aplicación, pues implica un cambio estructural importante en el mercado financiero.

- \* **Desarrollo de tecnología en México:**
  - Establecer programas conjuntos entre el CONACYT y las empresas con el fin de otorgar becas para estudios en el extranjero, con el compromiso de retornar a la misma empresa y desarrollar tecnología en México.
  
- \* **Vínculos entre universidades y el sector productivo:**
  - Fomentar la creación de mecanismos o instituciones que promuevan proyectos de tecnología con participación tanto de las empresas como de las universidades y los centros de investigación. En este sentido, es conveniente considerar el caso de la Corporación Mexicana de Investigación en Materiales, que opera este tipo de promoción. Se propone un esquema como el siguiente:



- Incentivar a la empresa para que financie la adquisición de maquinaria utilizada por las universidades en la formación práctica de los estudiantes, pues esto permitiría poseer maquinaria moderna para la enseñanza.
  
- Establecer convenios para que los estudiantes de las carreras relacionadas con la producción realicen prácticas profesionales en las empresas, y para que el personal de las empresas pueda capacitarse en las universidades.

**Helio FALLAS**<sup>1</sup>**LA COMPETITIVIDAD EN EL  
ISTMO CENTROAMERICANO****Resumen**

*Este documento es uno de los resultados del Proyecto Competitividad de los Sectores Productivos de Centroamérica y Panamá, que forma parte del Programa de Apoyo al Desarrollo y la Integración de Centroamérica (PRADIC) y ejecuta FEDEPRICAP. Presenta una visión global de la situación de competitividad de los países centroamericanos, a partir del análisis de la «competitividad revelada» que permite la aplicación de los programas contenidos en el «Competitive Analysis of Nations».*

*En el análisis de la competitividad se ha puesto énfasis en la situación que presentan los sectores productivos de los países*

---

<sup>1</sup> Helio FALLAS. Máster en Economía. Profesor investigador del Programa de Maestría en Política Económica, de la Universidad Nacional, y coordinador del proyecto «La competitividad de los sectores productivos de Centroamérica y Panamá», patrocinado por FEDEPRICAP-BID. Se ha desempeñado como consultor del IICA y como Ministro de Planificación y Política Económica de Costa Rica.

referidos, respecto a su participación en el mercado de los países de la OCDE («eficiencia») y la evolución de esos mismos sectores, en relación con las importaciones totales por parte de la OCDE («posicionamiento»). A continuación se resumen los principales resultados del análisis:

1. La competitividad global de los países centroamericanos (medida por la participación de cada país en un sector determinado) disminuyó en el período 1979-1989; sólo Costa Rica logró mantener su participación global.
2. La participación de los productos derivados de los recursos naturales en las exportaciones (76%) es muy elevada en relación con los productos manufacturados.
3. Para la región en conjunto, con excepción de Costa Rica, en lo que respecta a los bienes obtenidos sobre la base de los recursos naturales se ha perdido participación de mercado de la OCDE por causa de otros competidores más eficientes. Situación contraria sucede con los sectores de productos manufacturados que han aumentado su participación en el mercado referido.
4. Los productos provenientes de los recursos naturales han perdido participación en el total de las importaciones de la OCDE (posicionamiento), al pasar de 42,2% en 1979 a 24,8% en 1989, mientras que los productos industriales aumentaron su participación de un 56% a un 73% en ese mismo período.
5. Los diez sectores más importantes de Centroamérica, perdieron, en su conjunto, competitividad y en general no están bien situados. Sin embargo, estos resultados se hallan muy influenciados por los sectores de café y frutas. Otros bienes, como la confección, el pescado y la producción vegetal aumentaron su competitividad, es decir, ganaron participación en el mercado de la OCDE.



6. *Si bien, la mayoría de los diez sectores más competitivos de la región incrementaron su participación en las importaciones de la OCDE, ello no significó que estuvieran ubicados, en todos los casos, en productos dinámicos, respecto a la participación creciente en las importaciones de los países de la OCDE. Esto plantea el reto de trasladarse paulatinamente a sectores dinámicos.*
7. *La matriz de competitividad mostró que la región en su conjunto ubica la mayoría de sus sectores exportadores en sectores no dinámicos, en los cuales incluso se está perdiendo competitividad. Esta situación es diferente según el país, y es Costa Rica el país con mayores sectores exportadores ubicados en los sectores dinámicos y Nicaragua el que tiene más sectores en retroceso.*
8. *Con fines comparativos, el trabajo presenta las matrices de competitividad de México y de los «Cuatro Tigres Asiáticos» (a saber: Hong-Kong, República de Corea, Singapur y Taiwán), las cuales presentan situaciones mucho más ventajosas que las de los países centroamericanos.*
9. *En el caso de los Cuatro Tigres Asiáticos, se destaca que sus productos se ubican en sectores dinámicos y se sustentan en sectores intensivos de tecnología (en varios casos). Estos países, no tienen sectores de importancia ubicados sobre la base de recursos naturales.*
10. *Los puntos anteriores muestran que los países del Istmo deben impulsar una estrategia productiva que procure:*
  - a. *Reforzar y apoyar aquellos sectores que más dinámicos en el comercio internacional.*
  - b. *Realizar los estudios pertinentes para evaluar alternativas de sustitución de procesos productivos en aquellos sectores decrecientes que pueden comprometer el crecimiento y la sostenibilidad a largo plazo.*

- c. *Analizar la posibilidad de nuevos productos, a partir de los sectores dinámicos derivados del flujo comercial hacia los países de la OCDE.*
  - d. *Aumentar el valor agregado a sus exportaciones agropecuarias, mediante eventuales eslabonamientos hacia adelante y hacia atrás;*
11. *Los aspectos anteriores deben llamar la atención de las autoridades gubernamentales respecto a las negociaciones de tratados de libre comercio, puesto que algunos de los sectores productivos centroamericanos deben contar con más tiempo que otros para alcanzar mayores niveles de competitividad. Además, se requieren inversiones en infraestructura, capacitación de la mano de obra y sistemas financieros apropiados a las nuevas demandas que exige la competencia internacional, entre otros aspectos, para facilitar la transformación productiva con el menor costo social posible.*

## I. INTRODUCCION

El Componente 3 del Subprograma I, «Proyecto: Competitividad de los Sectores Productivos» del Programa de Apoyo al Desarrollo y la Integración de Centroamérica (PRADIC), tiene como propósito fundamental «fomentar la capacidad de las instituciones regionales, fundamentalmente privadas, para el análisis de políticas que beneficien una estructura productiva más eficiente, regionalmente integrada y internacionalmente competitiva».

Una de las metas del Proyecto es presentar una síntesis generalizadora de los problemas de competitividad en el Istmo Centroamericano. En ese contexto, estas páginas tienen como objetivo presentar una visión global de la situación de competitividad de los países de la región, a partir del análisis de «competitividad revelada» que se puede derivar de la aplicación de los programas contenidos

en el sistema denominado *Competitive Analysis of Nations* (en adelante CAN) desarrollado en 1991 por la Unidad CEPAL\UNIDO de Santiago de Chile <sup>2</sup>.

El análisis del CAN consiste en aplicar un método que brinda «un marco de referencia descriptivo y sintético para identificar y evaluar las transformaciones recientes de las modalidades de la competencia y la especialización de los países ...frente al mercado de la OCDE» (Mundeng, O. 1991: 25). Ello significa que el CAN no proporciona información específica sobre las causas que repercutirían en una menor competitividad en un país o sector determinado. De ahí que el enfoque que considera el CAN debe complementarse con estudios de competitividad basados en metodologías, tales como las que presentan los informes del «World Competitiveness Report» y enfoques similares que aplica M. Porter a nivel de cadenas de valor.

La estructura del presente documento es la siguiente: primero, se describe la metodología y conceptos básicos del CAN; segundo, se analiza la competitividad global de los países centroamericanos, luego se presenta la participación de los productos exportados por esos países hacia el mercado de la OCDE, según éstos provengan o se deriven de los recursos naturales y manufactureros; posteriormente se comenta la posición competitiva de los 10 sectores productivos más importantes de los países centroamericanos, así como los sectores de exportación más competitivos. Finalmente, se presenta la matriz de competitividad de los países de América Central y se hace una comparación del conjunto de los países del Istmo con México y los Cuatro Tigres Asiáticos.

---

<sup>2</sup> Un detalle sobre el significado y alcance del CAN se presenta en el capítulo siguiente. Por otra parte, cabe destacar que el CAN no incluye Panamá por el momento. Se espera que en febrero de 1993 se actualice la base de datos con la información de este país.

## II. SINTESIS DEL PROGRAMA «COMPETITIVE ANALYSIS OF NATIONS (CAN)»<sup>3</sup>

El Programa CAN descansa en los siguientes supuestos:

- a. Cada país tiene un gran interés por el mercado de la OCDE (Organización para la Coordinación y el Desarrollo Económico) que representa el «mercado» más grande del mundo.
- b. Los países buscan llevar al máximo su participación en las importaciones de la OCDE. Conforme a ello, *«la evolución de la competitividad de los países se mide por la variación de su presencia en el mercado de la OCDE en el período 1979-1989»* (CEPAL. 1992: 104).
- c. El éxito o el fracaso que tenga un país en forma individual depende de su capacidad competitiva a nivel internacional.
- d. El crecimiento de un mercado para un producto determinado es el criterio principal para clasificar ese producto, revisar la asignación de recursos y definir estrategias para mejorar la competitividad.

Teniendo ello en cuenta, el CAN permite un primer análisis de la posición comercial que tenga un país en los mercados mundiales, particularmente el de la OCDE. De esa forma, entre otros aspectos es posible estudiar los cambios que sufren sus estructuras comerciales y su posición relativa con relación a sus principales competidores.

---

<sup>3</sup> Un detalle sobre el significado y alcance del CAN se presenta en el capítulo siguiente. Por otra parte, cabe destacar que el CAN no incluye Panamá por el momento. Se espera que en febrero de 1993 se actualice la base de datos con la información de este país.

El CAN proporciona información detallada sobre competitividad con base en importaciones y exportaciones de la OCDE para ochenta y ocho países y doscientos treinta y nueve sectores económicos en cada uno de ellos, mediante la utilización de la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional (CUCI). Su cobertura es del 70% del comercio mundial.

La metodología que se utiliza en el CAN considera los siguientes indicadores básicos:

**1. Participación de un país en un sector determinado:** describe la posición competitiva de un país en un sector específico. Se calcula de la siguiente forma:

$$\frac{\text{Exportación del país en un sector}}{\text{Importaciones de la OCDE en el sector}}$$

A este indicador se le asigna el título de «eficiencia» que tiene un país en un sector determinado; se le considera «alto» cuando aumenta la participación en las importaciones de la OCDE y «bajo» cuando disminuye.

**2. Participación del sector:** muestra la participación de un sector determinado en las importaciones totales de la OCDE. El cálculo se realiza de la siguiente forma:

$$\frac{\text{Importaciones de la OCDE en un sector}}{\text{Importación total de la OCDE}}$$

Este indicador recibe el nombre de «posicionamiento» y se considera «favorable», cuando dicha participación se incrementa y de «desfavorable» cuando disminuye.

Al analizar en forma simultánea estos dos indicadores para cada sector, se puede indagar sobre dos situaciones particularmente relevantes para el análisis de la competitividad:

- a. Si un país en particular es eficiente en un sector, esto es, si aumenta o no su participación en las importaciones respecto a otros países que exportan ese mismo rubro a los países integrantes de la OCDE;
- b. Además, se puede inferir si el rubro está bien o mal posicionado, es decir si tiene alto o bajo dinamismo relativo respecto a otros bienes que se importan por parte de la OCDE.

Se podrá afirmar, por ejemplo, que un sector determinado en un país (en un período de tiempo preestablecido) está en una situación «ideal» si la participación de mercado de ese sector ha aumentado (incremento de competitividad) y si las importaciones de la OCDE en ese sector son dinámicas (posicionamiento favorable).

### 3. Contribución:

Indica el «peso» relativo de un sector en la estructura comercial de un país, considerando sus exportaciones a la OCDE. La fórmula de cálculo es:

$$\frac{\text{Exportación del país en el sector}}{\text{Exportación total hacia la OCDE del país.}}$$

### 4. Especialización

Este indicador compara la participación en el mercado de un sector en un país, con su participación global de mercado. Indica la competitividad de un país en un sector determinado en relación con su competitividad global y/o la importancia de un sector para el país en relación con su presencia en el mercado. La fórmula de cálculo es la siguiente:

Exportación país en el sector\Importaciones  
OCDE en el sector  
 Exportación total del país\Importación  
 total de la OCDE

Adicionalmente, el CAN elabora una matriz de competitividad que contiene cuatro situaciones distintas, las cuales se hallan fundamentadas en los indicadores explicados en párrafos anteriores; que a su vez tienen como punto de referencia las importaciones de los países de la OCDE.

Las cuatro situaciones son:

*Estrellas nacientes*: sectores dinámicos en los cuales aumenta la participación de mercado del país o la contribución o la especialización.

*Estrellas menguantes*: sectores «estacionarios» en los que aumenta la participación del mercado o la contribución o la especialización.

*Oportunidades perdidas*: sectores dinámicos en los cuales disminuye la participación de mercado o la contribución o la especialización.

*Retrocesos*: sectores estacionarios en los que disminuye la participación en el mercado del país o la contribución o la especialización.» (CEPAL, 1992 a: 8).

En el gráfico adjunto se presenta un resumen de lo indicado anteriormente.

Conviene destacar que lo «ideal» es que un país mantenga la mayoría de sus sectores en «Estrellas nacientes» o que vaya modificando su estructura productiva hacia sectores dinámicos. Esto no debe significar, por otra parte,

que se deban dismantelar ciertos sectores productivos por el sólo hecho de no estar en sectores dinámicos. Podría darse el caso de que sean sectores de bajo crecimiento en las importaciones de la OCDE, en relación con productos de alto dinamismo en las mismas, en los cuales el país es altamente competitivo. Sin embargo, el país que tenga sectores no dinámicos debe tener presente que la situación económica de esos rubros de exportación puede que no sea sostenible en el mediano y largo plazo.

### **III. ANALISIS COMPETITIVO GLOBAL POR PAIS Y PARA LA REGION**

#### **A. Competitividad global de los países centroamericanos**

La competitividad global de los países centroamericanos se mide por su participación de mercado en las importaciones de la OCDE. En el cuadro 1 se observa que Centroamérica en 1979 tenía una participación en el mercado de la OCDE de un 0,34%, relación que disminuye a 0,19% en 1989 (disminución del 44%). Ello pone en evidencia un deterioro de la capacidad competitiva de la región en su conjunto, como resultado de la grave crisis por la que atraviesan algunos países del istmo desde inicios de la década de 1980. Por otra parte, Costa Rica fue el único país que mantuvo su competitividad global en un 0,07%; y por el contrario Nicaragua y El Salvador disminuyeron su competitividad.

#### **B. Estructura comercial de los países centroamericanos**

La información del comercio de productos de la base de datos del CAN incluye un total de doscientos treinta y



nueve grupos de productos, que pueden subdividirse en productos provenientes de recursos naturales y productos manufactureros. Esta clasificación es muy importante para Centroamérica en vista de que sus economías aún dependen fuertemente de productos derivados de la tierra.

En relación con los productos provenientes de los recursos naturales y los productos manufacturados, se observan; cuatro tendencias que llaman la atención (ver cuadro 2):

1. La participación de Centroamérica en los productos derivados de los recursos naturales en el total de productos importados por la OCDE ha disminuido, puesto que en 1979 representaban el 0,74% y en 1989 el 0,58%. Ello significa una pérdida de competitividad (y por tanto de eficiencia en el sentido que le da el CAN), en el este sector (recursos naturales).
2. La participación de esos sectores en las importaciones de los países de la OCDE (posicionamiento) ha decrecido en forma significativa puesto que pasaron de representar un 42,26% en 1979 a sólo un 24,85% en 1989. También se ha reducido la contribución de los productos basados en los recursos naturales en las exportaciones totales de los países del istmo centroamericano hacia la OCDE. Ello refleja un cambio estructural importante en la estructura productiva del Istmo, aunque insuficiente, puesto que los productos manufacturados pasan de contribuir un 7,13% de las exportaciones totales en 1979 a un 22,35% en 1989.
3. Finalmente, la participación de los productos manufacturados en el total de las importaciones de la OCDE pasan de un 56% en 1979 a un 72,75% en 1989, lo cual significa que estos productos contienen los sectores más dinámicos, es decir, aquellos que aumentan su

importancia en forma relativa en los flujos comerciales de los países de la OCDE.

Los puntos referidos tienen una significación extraordinaria para el istmo centroamericano puesto que indican que esos países deben buscar una mayor especialización mediante la producción industrial, o procurar aumentar el valor agregado a sus exportaciones mediante eventuales eslabonamientos productivos hacia adelante y hacia atrás, si desean asegurar un crecimiento en el largo plazo. Un paso importante en ese rumbo sería procurar una mayor industrialización de sus productos agrícolas.

Continuar una dependencia de productos de sectores «estancados» o poco dinámicos implicaría que cada vez sería necesario realizar mayores esfuerzos por aumentar la eficiencia en sectores no atractivos de los flujos comerciales, y de esa forma «quitar» mercados a los países competidores.

### **C. Los sectores de exportación más importantes de los países de Centroamérica en las importaciones de la OCDE.**

En el cuadro 3 se presenta un consolidado de los diez sectores más importantes para Centroamérica y cada uno de los países; aspectos que merecen ser destacados son los siguientes:

1. Para el conjunto de la región y cada uno de los países, estos sectores perdieron competitividad en el mercado de la OCDE. De esa forma, Centroamérica pasó de representar un 4,45% en 1979 a un 2,55% en 1989 del total de las importaciones de la OCDE en esos rubros. Una reducción del 43%.
2. La participación de esos sectores en el total de las importaciones de la OCDE (posicionamiento) disminuyó

en un 2,5%, al reducirse de 6,06% a 5,91% entre 1979 y 1989. Esto significa que el conjunto de los diez sectores más importantes para Centroamérica está posicionado en productos no dinámicos o de bajo dinamismo relativo.

3. El conjunto de estos sectores contribuye con más del 80% del total de las exportaciones de los países centroamericanos a la OCDE.

El cuadro 4 presenta un detalle de la posición competitiva de los diez sectores más importantes, en términos de su contribución, de cada uno de los países centroamericanos. En primer lugar, se destaca la similitud de los productos que exportan los países a la OCDE. En efecto, en el cuadro 5 se observa cómo coinciden las estructuras comerciales de los países centroamericanos, puesto que en ocho sectores al menos existen tres países que los tienen clasificados entre los diez sectores más importantes para cada uno de ellos. Esto ofrece posibilidades de cooperación económica entre los países, en más productos, de lo que ha sido hasta ahora.

Cuadro N° 5

**PRODUCTOS DE EXPORTACION SIMILARES  
DE LOS PAISES CENTROAMERICANOS AL MERCADO  
DE LA OCDE.**

PRODUCTO	PAISES				
	Costa R.	El Salv.	Guatem.	Hond.	Nicar.
Carnes desp. comest.	x		x	x	x
Frutas y nueces	x		x	x	x
Café y sucedáneos	x	x	x	x	x
Ropa ext.p\hombre	x		x	x	
Ropa ext.p\mujer	x	x	x		
Ropa int. pto	x	x		x	
Crustáceos\moluscos	x		x	x	
Azúcar y miel		x	x		x

Un segundo aspecto que conviene resaltar es el grado de competitividad de cada uno de los diez sectores más importantes (gráficos 1 y 2). Nótese, por ejemplo, cómo el **Café** y las **Frutas** tienen una significativa participación del mercado de la OCDE: 12,38% y 6,69%, respectivamente. Sin embargo, estos mismos productos pierden competitividad en el período 1979-1989, especialmente el **café** que disminuyó su participación de mercado de un 14% al 12%. Adicionalmente, cabe destacar que estos rubros están ubicados en sectores no dinámicos, puesto que la participación del café en el total de las importaciones de la OCDE disminuyó un 61% y la de «frutas» un 7% en el período de referencia. Estos dos productos, por otra parte, significaron el 55% de total de las exportaciones de los países centroamericanos a la OCDE en 1989.

Otros bienes, por el contrario, tales como la confección, el pescado y la producción vegetal lograron aumentar su competitividad, puesto que ganaron participación en el mercado.

Continuando con el análisis del cuadro 4, se destaca un tercer aspecto: existen seis sectores a nivel centroamericano que están ubicados en sectores dinámicos o bien posicionados, si bien éstos no tienen una participación significativa en el total de las exportaciones del Istmo y de las importaciones de la OCDE. Esos productos son:

- Pescado fresco
- Crustáceos o moluscos
- Productos vegetales en bruto
- Ropa exterior de tejido para hombres y niños
- Ropa exterior de tejido para mujeres, niñas y bebés
- Ropa interior de punto y ganchillo.

Los demás son productos ubicados en sectores decrecientes:

- Carnes y despojos comestibles
- Frutas y nueces
- Azúcar y miel
- Café y sucedáneos del café.

En el ámbito de los países, el posicionamiento en los sectores es la siguiente:

#### NUMERO DE SECTORES

PAISES	DINAMICOS	DECRECIENTES
Costa Rica	7	3
El Salvador	6	4
Guatemala	4	6
Honduras	5	5
Nicaragua	2	8

Según esta información existen diferencias importantes entre los países en relación con la forma cómo se están insertando en la economía internacional. Los comentarios anteriores sugieren que la región como conjunto y cada país en particular, podrían mejorar la **calidad** de su inserción internacional mediante acciones como las siguientes:

1. El reforzamiento y apoyo a aquellos sectores que se muestran más dinámicos en el comercio internacional.
2. La realización de estudios pertinentes para evaluar alternativas de sustitución de procesos productivos en aquellos sectores que son decrecientes y que pueden comprometer el crecimiento y la sostenibilidad a largo plazo.
3. El análisis de la posibilidad de nuevos desarrollos de productos, a partir de los sectores y nichos de mercado

más dinámicos derivados del flujo comercial hacia los países de la OCDE.

Finalmente, cabe destacar que la estructura de los sectores más importantes de Centroamérica, desde el punto de vista de intensidad de los factores <sup>4</sup>, está fundamentada en el uso intensivo de los recursos naturales y en menor grado, en el trabajo no especializado. A diferencia de ello, según se verá, los nuevos países industrializados basan sus estructuras productivas en sectores intensivos en tecnologías y de trabajo no especializado.

#### **D. Los sectores de exportación más competitivos de los países de centroamericanos en las importaciones de la OCDE.**

El CAN permite definir los sectores más competitivos a partir de la combinación de los siguientes criterios:

- a. El aumento en la participación de un país en un sector determinado (el criterio más importante).
- b. El aumento de la contribución del sector en el total de las exportaciones del país al mercado de la OCDE.
- c. El aumento de la especialización del sector (medido por la relación de la participación en el mercado de un sector de un país con su participación global de mercado).

Con fundamento en ellos, Costa Rica, Guatemala y Honduras son los países que aumentan su competitividad

<sup>4</sup> Un detalle de los grupos de la CUCI, según intensidad de los factores puede observarse en CEPAL (1992a: 16).

global en sus diez sectores más competitivos. El Salvador y Nicaragua decrecen en este aspecto puesto que disminuye la participación de mercado conjunta de sus diez sectores más competitivos, no obstante su contribución y especialización productiva aumenta (cuadro N°6).

Este conjunto de productos pasaron de representar un 0,7% de las exportaciones totales de los países centroamericanos a la OCDE en 1979, a un 8,1% en 1989. Además, es interesante observar que la mayoría de estos productos están ubicados en sectores dinámicos de importación de la OCDE, por lo que los países de la región tienen posibilidades de ampliar sus exportaciones.

Para Centroamérica, los sectores que resultan más competitivos de acuerdo al cuadro 7 son:

- Pescado fresco (1034)
- Artículos de confitería y preparados de azúcar (1062)
- Ciertos aceites de origen vegetal (1424)
- Extractores curtóreos y curtientes (1532)
- Desinfectantes, insecticidas, fungicidas, etc (1591)
- Cal, cemento y materiales de construcción (1661)
- Ropa exterior para hombres y niños (1842)
- Ropa exterior de tejidos (1844)
- Ropa exterior y accesorios de vestir de punto (1845)
- Artículos diversos (1893).

La situación mencionada en cuanto al hecho de que los sectores más competitivos de Costa Rica, Guatemala y Honduras aumentan su participación en el mercado de la OCDE, no significa que todos estos sectores estén ubicados en mercados dinámicos. El siguiente cuadro (derivado del Cuadro 7) presenta el posicionamiento de diez los sectores más competitivos de cada uno de los países de la región.

**POSICIONAMIENTO DE LOS SECTORES  
MAS COMPETITIVOS**

PAISES	NUMERO DE SECTORES	
	DINAMICOS	DECRECIENTES
Costa Rica	10	0
El Salvador	6	4
Guatemala	5	5
Honduras	7	3
Nicaragua	1	9

Esto nos permite concluir que no sólo es importante que los países se preocupen por desarrollar productos más competitivos y ser más eficientes con respecto a sus posibles competidores; es, además, fundamental examinar si esos mismos productos están ubicados en sectores dinámicos que les garanticen crecimiento a mediano y largo plazo. En gran medida, de ello dependerá el crecimiento sostenido de los países centroamericanos y calidad de la inserción internacional.

**E. Matriz de competitividad  
de los países centroamericanos**

El análisis de la estructura competitiva de los países centroamericanos se resume en la matriz de competitividad, mostrada en el cuadro 8 para el conjunto de la región y para cada país. A nivel regional, se puede observar cómo en 1989 la mayoría de los sectores (un 65,29%) mantenían su comercio exterior en sectores estacionarios o de retroceso. En efecto, en esos sectores la participación de mercado de la región (la eficiencia productiva) disminuyó de 1,7% a 0,99%. También esos mismos sectores disminuyeron su importancia en las importaciones de la OCDE (posiciona-



miento), al pasar de 17,49% a 12,53%. En segundo lugar, destaca que los sectores ubicados en las «estrellas nacientes» crecieron su participación de un 4,11% a un 24,06%, situación satisfactoria dada la crisis económica, social y política por la que atravesó la región en la década de 1980.

Si se analiza la estructura competitiva por países, Costa Rica exhibe más sectores ubicados en «estrellas nacientes» (un 40,2%), situación si bien ventajosa en relación con los demás países centroamericanos, no lo es con respecto a otros posibles competidores en el plano internacional como México. El país que menos sectores ubica en las «estrellas nacientes» es Nicaragua con sólo 1,35%.

Del mismo modo, Costa Rica cuenta con más sectores ubicados en las «estrellas menguantes» (54,48%); es decir, que la mayoría de sus sectores están ganando participación de mercado pero en posiciones no dinámicas. Estos sectores perdieron importancia relativa al pasar de un 40,84% a un 23,21% del total de las importaciones de la OCDE.

El Salvador fue el país que tuvo más sectores ubicados en «las oportunidades perdidas» (24,02%), lo cual muestra que, pese a que esos sectores estaban bien ubicados (posicionados) en términos de dinamismo importador en la OCDE, el país perdió participación de mercado a manos de sus competidores.

Por último, conviene destacar que El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua tienen la mayoría de sus sectores ubicados en «sectores de retirada». Esto implica que esos sectores no son dinámicos, puesto que perdieron importancia relativa en relación con las importaciones de la OCDE; además, los países mencionados perdieron participación de mercado en esos mismos sectores, a manos de otros competidores. Costa Rica sólo tiene un 4,67% en esta categoría.

Con el propósito de comparar la estructura competitiva de Centroamérica con un país cercano fuera de la región, con el cual incluso se negocia un tratado de libre comercio, y que a su vez nos sirva de patrón de comparación (*benchmark*) en materia de competitividad, el Cuadro 9 presenta la estructura competitiva de la región, en su conjunto, con México. Los resultados que presenta ese cuadro, que también se muestran en el gráfico 3, muestran que México cuenta con la mayoría de sus sectores comerciales ubicados en «las estrellas nacies» (53,65%), siguiéndole en importancia, los sectores ubicados en «estrellas menguantes» con un 30,12%. En «sectores de retirada» sólo tiene el 4,36%. Estas cifras muestran con claridad que la situación competitiva de México es muy superior a la Centroamérica, incluso que la de Costa Rica, puesto que tiene más sectores ubicados en las «estrellas nacies» que ese país.

Lo dicho debe entenderse como una llamada de atención para las negociaciones que se efectúan con México, puesto que los sectores productivos centroamericanos necesitarían de más tiempo para ajustar sus estructuras productivas a una apertura comercial total con México. Además, no hay que olvidar que esa nación ha negociado con los Estados Unidos y Canadá un tratado de libre comercio que lo está obligando a ser aún más competitivo.

Otro ejemplo ilustrativo para Centroamérica es el caso de los denominados cuatro tigres asiáticos (cuadro 10), los cuales hace sólo unos veinte años no tenían mayor representatividad en los mercados internacionales. Del cuadro 10 se infieren las siguientes conclusiones:

1. La participación promedio de mercado de cada uno de los sectores es de alrededor del 24%, lo cual indica que las exportaciones de estos países al mercado de la OCDE están bien consolidadas.

2. En el período 1979-1989 la mayor parte de los sectores, con excepción de tres, aumentaron su competitividad, es decir ganaron participación en el mercado a expensas de otros competidores.
3. Los diez sectores más importantes de los «cuatro tigres» están ubicados en sectores dinámicos, es decir que se trata de sectores cuya participación va en aumento en relación con el total de las importaciones de la OCDE (posicionamiento)
4. La estructura productiva se sustenta, en buena parte, en sectores denominados intensivos en factores de tecnología. El mencionado cuadro indica que cuatro de los diez sectores más importantes de los cuatro tigres asiáticos se ubican en los sectores referidos. Nótese, asimismo, que esos países no tienen ni un sólo sector importante cuya intensidad de factores sean los recursos naturales.

Esta información se complementa con lo mostrado en el cuadro 11, que presenta la estructura competitiva de Centroamérica comparada con los «cuatro tigres». Los países asiáticos tienen un 63% de sus sectores exportadores en las «estrellas nacies» y sólo un 3,67% en «sectores en retroceso», situación muy disímil a la de Centroamérica que tiene sólo un 24% en las «estrellas nacies» y un 65% en sectores en «retrocesos».

El gráfico 4 exhibe una comparación de las estructuras competitivas de Centroamérica y los Cuatro Tigres Asiáticos. Si bien existe una tendencia positiva de los sectores productivos centroamericanos, especialmente de Costa Rica, la diferencia con los países asiáticos es notoria. Una de las causas más importantes de esta situación radica, indudablemente, en la naturaleza y características de las estructuras productivas de los países centroamericanos y los asiáticos, según se indicó antes.



## CUADRO Nº 1

Competitividad de los países Centroamericanos

Participación Global de los Países Centroamericanos en las Importaciones de los Países de la OCDE

PAIS	PARTICIPACION MERCADO (%) (Eficiencia)	
	1979	1989
Centroamérica	0.34	0.19
Costa Rica	0.07	0.07
El Salvador	0.08	0.02
Guatemala	0.09	0.04
Honduras	0.06	0.04
Nicaragua	0.04	0.01
BUSQUEDA SOLICITADA		
34000	99202	: 1000

FUENTE: Elaboración propia con base al CAN, CEPAL

**CUADRO Nº 2**

**Estructura Comercial de los Países Centroamericanos**

**Participación de productos provenientes de los recursos naturales (%)**

País	Participación Mercado (Eficiencia)		Contribución		Especialización		Participación (Posicionamiento)	
	1979	1989	1979	1989	1979	1989	1979	1989
Centroamérica	0.74	0.50	92.08	76.44	2.18	3.08	42.26	24.85
Costa Rica	0.16	0.2	92.44	68.06	2.19	2.74	42.26	24.85
El Salvador	0.15	0.07	92.68	75.13	1.96	3.02	42.26	24.85
Guatemala	0.2	0.14	97.15	79.04	2.3	3.21	42.26	24.85
Honduras	0.15	0.14	95.05	84.96	2.25	3.42	42.26	24.85
Nicaragua	0.09	0.04	93.46	90.9	2.21	3.66	42.26	24.85

**Participación de productos manufacturados en las Importaciones OCDE (%)**

País	Participación Mercado (Eficiencia)		Contribución		Especialización		Participación (Posicionamiento)	
	1979	1989	1979	1989	1979	1989	1979	1989
Centroamérica	0.04	0.06	7.13	22.35	0.13	0.31	56	72.75
Costa Rica	0.01	0.03	7.03	31.01	0.13	0.43	56	72.75
El Salvador	0.02	0.01	16.91	24.29	0.3	0.33	56	72.75
Guatemala	0	0.01	2.00	19.03	0.04	0.26	56	72.75
Honduras	0	0.01	4.26	14.2	0.06	0.2	56	72.75
Nicaragua	0	0	4.39	2.20	0.06	0.03	56	72.75

**BUSQUEDA SOLICITADA**

34000 : 1000 1100 1200 1300 1400  
 99202 : 1500 1600 17 0 1800

FUENTE: Elaboración propia con base al CAN, CEPAL

## CUADRO N° 3

Consolidado de los diez sectores más importantes de cada uno de los países de C.A. y su relación con las importaciones de la OCDE (%)

País	Participación Mercado		Contribución		Especialización		Participación Sector	
	1979	1989	1979	1989	1979	1989	1979	1989
Centroamérica	4.45	2.55	79.66	79.44	13.15	13.44	6.06	5.91
Costa Rica	1.04	0.93	88.51	82.37	14.63	12.74	6.05	6.46
El Salvador	1.02	0.33	78.03	90.36	13.48	15.12	5.79	5.98
Guatemala	1.23	0.67	87.53	80.87	14.39	15.04	6.08	5.38
Honduras	0.83	0.6	86.15	86.36	12.87	14.64	6.69	5.9
Nicaragua	0.17	0.1	89.05	95.95	4.1	9.83	21.7	9.66

BUSQUEDA SOLICITADA

34000 98202

: 1000

FUENTE: Elaboración propia con base al CAN, CEPAL

CUADRO Nº 4

Posición competitiva de los 10 sectores más importantes de los países centroamericanos

País	Sector	Participación Mercado		Contribución		Especialización		Participación Sector	
		1979	1989	1979	1989	1979	1989	1979	1989
<b>CENTROAMERICA</b>									
	1011	2.01	0.69	6.51	3.46	5.94	3.61	1.10	0.96
	1034	0.10	0.59	0.13	1.74	0.31	3.13	0.41	0.56
	1036	2.26	1.29	2.35	3.15	6.74	6.70	0.35	0.46
	1057	6.93	6.69	17.01	26.96	20.49	35.22	0.83	0.77
	1061	3.48	1.99	4.60	2.35	10.30	10.50	0.45	0.22
	1071	14.09	12.30	46.26	28.01	41.66	65.16	1.11	0.43
	1262	0.84	1.26	0.89	2.60	2.48	6.61	0.36	0.39
	1842	0.22	0.93	0.33	3.14	0.66	4.88	0.50	0.84
	1843	0.37	0.84	0.71	4.62	1.10	4.44	0.84	1.04
	1846	0.95	1.49	0.89	3.43	2.80	7.86	0.32	0.44
<b>COSTA RICA</b>									
	1011	0.57	0.26	8.87	3.37	8.08	3.51	1.10	0.96
	1034	0.06	0.20	0.32	2.11	0.79	3.00	0.41	0.56
	1057	3.16	3.47	36.07	36.29	44.42	47.40	0.83	0.77
	1071	2.33	2.05	36.40	16.76	32.06	28.99	1.11	0.43
	1262	0.24	0.02	1.21	4.41	3.35	11.23	0.36	0.39
	1772	0.00	0.12	0.66	1.57	1.10	1.59	0.60	0.98
	1842	0.04	0.63	0.20	5.50	0.56	8.55	0.50	0.64
	1843	0.14	0.35	1.29	4.91	2.01	4.73	0.64	1.04
	1844	0.00	0.50	0.01	1.77	0.06	6.89	0.19	0.26
	1846	0.56	0.95	2.51	5.60	7.92	13.04	0.32	0.44
<b>EL SALVADOR</b>									
	1036	0.44	0.19	2.05	4.15	5.89	8.93	0.35	0.46
	1061	0.80	0.27	3.56	2.84	7.98	12.66	0.45	0.22
	1071	4.54	3.17	66.69	63.28	60.07	147.22	1.11	0.43
	1222	0.04	0.09	0.31	1.54	0.49	4.31	0.62	0.36
	1651	0.06	0.07	0.58	2.44	0.81	3.48	0.72	0.70
	1650	0.24	0.13	0.68	1.52	3.20	5.85	0.21	0.26
	1770	0.15	0.11	1.51	6.14	1.92	5.26	0.70	1.17
	1043	0.19	0.13	1.62	6.31	2.52	6.07	0.64	1.04
	1045	0.03	0.03	0.23	1.00	0.39	1.20	0.50	0.90
	1046	0.19	0.05	0.80	1.09	2.54	2.50	0.32	0.44



CUADRO N° 4

<b>GUATEMALA</b>										
1011	Carnes y despojos comestibles	0.27	0.15	3.41	3.33	3.11	3.47	1.10	0.96	
1054	Legumbres frescas	0.07	0.27	0.44	3.56	0.84	5.97	0.53	0.60	
1057	Frutas y nueces frescas o secas	0.57	0.01	5.56	13.83	6.70	18.07	0.83	0.77	
1061	Azúcar y miel	1.34	1.12	7.00	5.60	15.68	25.00	0.45	0.22	
1071	Café y sucedáneos del café	4.13	3.86	53.71	37.21	48.37	86.56	1.11	0.43	
1121	Tabaco en bruto o residuos	4.03	0.62	1.39	2.20	5.10	13.79	0.27	0.16	
1263	Algodón	4.17	0.70	14.45	2.61	48.91	15.70	0.30	0.17	
1292	Productos vegetales en bruto	0.35	0.33	1.46	2.92	4.07	7.44	0.36	0.39	
1842	Ropa exterior para hombres y niños	0.01	0.17	0.03	2.44	0.08	3.79	0.50	0.64	
1843	Ropa exterior para hombres y niños	0.01	0.31	0.07	7.17	0.11	6.90	0.64	1.04	
<b>HONDURAS</b>										
1011	Carnes y despojos comestibles	0.47	0.11	7.91	2.59	7.21	2.70	1.10	0.96	
1034	Pescado fresco vivo o muerto	0.01	0.30	0.03	4.08	0.00	7.34	0.41	0.56	
1036	Dif. maneras crustáceos y moluscos	0.59	0.60	3.16	7.66	9.00	16.50	0.35	0.46	
1057	Frutas y nueces frescas o secas	2.87	2.23	36.63	41.58	44.13	54.31	0.83	0.77	
1071	Café y sucedáneos del café	1.65	1.69	28.23	17.71	25.43	41.20	1.11	0.43	
1248	Madera trabajada simple	0.25	0.11	3.67	1.89	3.89	2.60	0.94	0.72	
1267	Minerales de mental comunes	0.30	0.20	5.57	3.19	5.85	4.81	0.85	0.66	
1842	Ropa exterior par hombres y niños	0.00	0.11	0.00	1.79	0.01	2.79	0.50	0.64	
1844	Ropa interior de tejidos	0.06	0.32	0.17	2.03	0.94	7.90	0.19	0.26	
1846	Ropa interior de punto y ganchillo	0.16	0.36	0.77	3.83	2.42	8.80	0.32	0.44	
<b>NICARAGUA</b>										
1011	Carnes y despojos comestibles	0.62	0.15	16.52	14.97	15.06	15.59	1.10	0.96	
1036	Dif. maneras crustáceos y moluscos	0.79	0.09	6.61	4.32	18.98	9.29	0.35	0.46	
1057	Frutas y nueces frescas o secas	0.32	0.16	6.39	13.07	7.70	17.07	0.83	0.77	
1061	Azúcar y miel	0.50	0.16	6.22	3.70	13.93	16.51	0.45	0.22	
1071	Café y sucedáneos del café	1.44	0.60	38.66	35.83	34.84	83.35	1.11	0.43	
1222	Bateix de caucho natural	0.09	0.05	1.30	1.75	2.00	4.89	0.62	0.36	
1263	Algodón	1.61	0.79	11.46	13.55	38.79	81.48	0.30	0.17	
1288	Desperdicios y desecho de metal	0.01	0.01	0.07	0.29	0.27	0.99	0.27	0.29	
1333	Acetiló de petróleo crudo	0.00	0.00	0.00	1.89	0.00	0.34	16.04	5.47	
1871	Oro no monetario	0.12	0.12	1.80	6.61	2.79	12.39	0.64	0.53	

: 1000

BUSQUEDA SOLICITADA

34000 89202

FUENTE: Elaboración propia con base al CAN, CEPAL

Cuadro N° 5

PRODUCTOS DE EXPORTACION SIMILARES  
DE LOS PAISES CENTROAMERICANOS AL MERCADO  
DE LA OCDE.SA

PRODUCTO	PAISES				
	COSTA R.	EL SAL.	GUAT.	HOND.	NICAR.
Carnes desp. comest.	x		x	x	x
Frutas y nueces			x	x	x
Café y sucedáneo	x	x	x	x	x
Ropa ext.p/hombre			x	x	
Ropa ext.p/mujer	x	x	x		
Ropa int. pto	x	x		x	
Crustáceos/moluscos	x		x	x	
Azúcar y miel		x	x		x

**CUADRO Nº 6**

Consolidado de los diez sectores más importantes de cada uno de los países de C.A. y su relación con las importaciones de la OCDE

País	Participación Mercado		Contribución		Especialización		Participación Sector Imp. OCDE	
	1979	1989	1979	1989	1979	1989	1979	1989
Costa Rica	0.05	0.23	3.1	17.98	0.76	3.00	4.08	5.84
El Salvador	0.80	0.25	72.14	84.79	10.57	11.00	6.83	7.18
Guatemala	0.26	0.40	9.15	22.84	3.1	0.97	2.95	2.55
Honduras	0.09	0.17	4.81	16.72	1.34	4.10	3.6	4.00
Nicaragua	0.63	0.23	83.26	90	15.26	24.24	5.46	3.71
Centroamérica	0.09	0.4	0.74	8.14	0.27	2.11	2.76	3.85

BUSQUEDA SOLICITADA

34000 99202 ; 1000

FUENTE: Elaboración propia con base al CAN, CEPAL

3633  
62

**CUADRO Nº 7**

Posición competitiva de los 10 sectores más importantes de los países centroamericanos

País y descripción	Sector	Participación Mercado		Contribución		Especialización		Participación Sector	
		1979	1989	1979	1989	1979	1989	1979	1989
<b>CENTROAMERICA</b>									
Pescado fresco vivo o muerto	1034	0.10	0.59	0.13	1.74	0.31	3.13	0.41	0.56
Artículos de confitería y azúcares	1062	0.03	0.24	0.00	0.07	0.07	1.27	0.06	0.06
Artículos de origen vegetal	1424	0.02	0.10	0.10	0.05	0.06	0.51	0.19	0.09
Extractos tintóreos y curtiembres	1532	0.02	0.10	0.00	0.01	0.05	0.55	0.01	0.01
Desinfectantes, fungicidas, etc.	1591	0.02	0.07	0.01	0.06	0.06	0.35	0.16	0.18
Cal, cemento y mat. de const.	1661	0.01	0.06	0.00	0.08	0.03	0.34	0.15	0.22
Papeles y cartones recortados	1642	0.22	0.93	0.33	3.14	0.66	4.88	0.50	0.64
Ropa interior de tejidos	1844	0.23	1.10	0.19	1.49	0.68	5.81	0.19	0.26
Ropa exterior y accesorios vestir	1845	0.05	0.23	0.09	1.11	0.16	1.23	0.58	0.90
Artículos de materias cap. 59	1893	0.02	0.00	0.04	0.39	0.07	0.43	0.51	0.92
<b>COSTA RICA</b>									
Pescado fresco vivo o muerto	1034	0.06	0.28	0.32	2.11	0.79	3.80	0.41	0.56
Legumbres frescas	1064	0.05	0.13	0.39	1.04	0.74	1.75	0.53	0.60
Fruitas en conserva y preparados	1058	0.00	0.26	0.32	1.10	1.14	3.50	0.20	0.34
Espicias	1075	0.03	0.20	0.02	0.11	0.41	2.80	0.04	0.04
Productos vegetales en bruto	1292	0.24	0.82	1.21	4.41	3.35	11.23	0.36	0.39
Materia de distribución de elct.	1773	0.04	0.10	0.09	0.53	0.50	1.31	0.18	0.41
Muebles y sus partes	1821	0.02	0.05	0.18	0.75	0.26	0.71	0.69	1.05
Ropa exterior para hombre y niño	1842	0.04	0.63	0.28	5.50	0.66	8.55	0.50	0.64
Ropa exterior y accesorios vestir	1845	0.02	0.13	0.18	1.54	0.32	1.71	0.58	0.90
Artículos de materias cap. 59	1893	0.01	0.06	0.10	0.81	0.20	0.80	0.51	0.92
<b>EL SALVADOR</b>									
Legumbres frescas	1054	0.01	0.02	0.08	0.68	0.16	1.14	0.53	0.60
Fruitas y nueces frescas o secas	1057	0.02	0.02	0.20	0.85	0.24	1.12	0.83	0.77
Café y sucedáneos del café	1071	4.54	3.17	66.69	63.28	60.07	147.22	1.11	0.43
Semillas y Frutas enteras o partidas	1222	0.04	0.09	0.31	1.54	0.49	4.31	0.62	0.36
Hilosos de fibras textiles	1651	0.06	0.07	0.58	2.44	0.81	3.48	0.72	0.70
Art. de materias textiles	1658	0.24	0.13	0.68	1.52	3.20	5.85	0.21	0.26
Máquinas y aparatos eléctricos	1770	0.15	0.11	1.51	6.14	1.92	5.26	0.78	1.17
Ropa exterior para mujer y niña	1843	0.19	0.13	1.62	6.31	2.52	6.07	0.64	1.04
Ropa exterior y accesorios vestir	1845	0.03	0.03	0.23	1.00	0.39	1.20	0.50	0.90
Calzado	1851	0.02	0.02	0.24	0.97	0.31	1.00	0.79	1.00

<b>GUATEMALA</b>										
1054	Legumbres frescas	0.07	0.27	0.44	3.56	0.84	5.97	0.53	0.60	
1057	Frutas y nueces frescas o secas	0.57	0.81	5.56	13.83	6.70	18.07	0.83	0.77	
1062	Artic. de confitería	0.02	0.19	0.01	0.24	0.25	4.20	0.00	0.00	
1121	Tabaco en bruto y residuos	0.43	0.82	1.39	2.20	5.10	13.79	0.27	0.16	
1122	Tabaco manufacturado	0.01	0.01	0.02	0.06	0.17	0.32	0.13	0.18	
1222	Semillas y frutas enteras o partidas	0.10	0.26	1.32	2.05	2.11	5.75	0.82	0.36	
1232	Batex de caucho natural	0.11	0.14	0.31	0.41	1.31	3.17	0.23	0.13	
1277	Abrasive naturales	0.02	0.09	0.02	0.08	0.27	1.91	0.06	0.04	
1532	Extractos tintóreos y curtientes	0.01	0.10	0.00	0.03	0.15	2.25	0.01	0.01	
1635	Manufacturas de madera	0.04	0.07	0.00	0.37	0.42	1.49	0.20	0.25	
<b>HONDURAS</b>										
1036	Crustáceos y moluscos todo tipo	0.59	0.68	3.16	7.66	9.08	16.50	0.35	0.46	
1072	Cacao	0.02	0.08	0.14	0.30	0.36	1.91	0.39	0.16	
1075	Espicias	0.04	0.06	0.03	0.05	0.61	1.39	0.04	0.04	
1247	Maderas en bruto o encuadradas	0.01	0.03	0.12	0.23	0.19	0.89	0.82	0.33	
1783	Buques y estructuras flotantes	0.01	0.02	0.08	0.25	0.16	0.54	0.49	0.47	
1843	Ropa exterior para mujer y niña	0.01	0.06	0.13	1.51	0.21	1.45	0.64	1.04	
1844	Ropa interior de tejidos	0.06	0.32	0.17	2.03	0.94	7.90	0.19	0.26	
1846	Ropa interior de punto y ganchillo	0.16	0.36	0.77	3.83	2.42	8.80	0.32	0.44	
1894	Coches y juguetes para niño	0.02	0.02	0.18	0.51	0.33	0.59	0.54	0.87	
1941	Animales e insectos vivos	0.19	1.30	0.03	0.32	3.00	33.63	0.01	0.01	
<b>NICARAGUA</b>										
1011	Carnes y despojos comestibles	0.02	0.15	16.52	14.97	15.06	15.59	1.10	0.96	
1057	Frutas y nueces frescas y secas	0.32	0.16	6.39	13.07	7.70	17.07	0.83	0.77	
1061	Azúcar y miel	0.50	0.16	6.22	3.70	13.83	16.51	0.45	0.22	
1071	Café y sucedáneos del café	1.44	0.80	38.88	35.83	34.84	83.35	1.11	0.43	
1121	Tabaco en bruto y residuos	0.19	0.02	0.84	0.26	3.07	1.62	0.27	0.16	
1222	Semillas y frutas enteras o partidas	0.09	0.05	1.30	1.75	2.08	4.89	0.82	0.36	
1263	Algodón	1.61	0.79	11.46	13.55	38.79	81.48	0.30	0.17	
1291	Productos animales en bruto	0.02	0.01	0.05	0.14	0.37	1.30	0.13	0.11	
1941	animales e insectos vivos	0.02	0.14	0.01	0.14	0.54	14.92	0.01	0.01	
1971	Oro no monetario	0.12	0.12	1.80	6.61	2.79	12.39	0.64	0.53	
96202	Búsqueda solicitada									
34000										
										1000

Fuente: Elaboración propia con base al CAN, CEPAL

CUADRO Nº 8

Estructura Competitiva de los Países Centroamericanos  
Matriz de Competitividad en relación con Importaciones de la OCDE (%)

ESTRUCTURA COMPETITIVA DE CENTROAMERICA

Centroamérica	Participación Mercado 1989		Contribución 1989		Especialización 1989		Participación Sector 1979		Participación Sector Imp. OCDE	
	1979	1989	1979	1989	1979	1989	1979	1989	1979	1989
Est. nacientes	0.04	0.1	4.11	24.08	0.13	0.52	32.61	46.02		
Est. menguantes	0.01	0.03	1.27	2.79	0.04	0.15	18.95	18.95		
Oport. perdidas	0.16	0.07	6.86	7.85	0.46	0.36	14.82	22.49		
Retiradas	1.7	0.98	87.76	65.29	5.02	5.21	17.48	12.53		
<b>País</b>	<b>Participación Mercado</b>	<b>Contribución</b>	<b>Especialización</b>	<b>Participación Sector</b>	<b>Contribución</b>	<b>Especialización</b>	<b>Participación Sector</b>	<b>Imp. OCDE</b>		
			<b>*** ESTRELLAS NACIENTES ***</b>							
Costa Rica	0.02	0.05	9.27	40.2	0.24	0.7	39.09	57.12		
El Salvador	0	0	0.15	3.28	0.01	0.13	16.86	24.47		
Guatemala	0	0.03	0.83	20.72	0.03	0.56	27.01	36.96		
Honduras	0.01	0.02	4.54	23.13	0.14	0.51	20.59	48.46		
Nicaragua	0	0	0.06	1.35	0	0.03	27.13	36.86		
			<b>*** ESTRELLAS MENGUANTES ***</b>							
Costa Rica	0.13	0.17	73.61	54.48	1.8	2.35	40.84	23.21		
El Salvador	0.02	0.01	1.19	5.88	0.03	0.26	36.76	21.74		
Guatemala	0.05	0.04	9.51	22.04	0.25	1.04	38.5	21.22		
Honduras	0.05	0.04	28.91	20.13	0.72	0.89	40.37	22.51		
Nicaragua	0	0.01	1.86	9.37	0.06	0.54	31.99	17.38		
			<b>*** OPORTUNIDADES PERDIDAS ***</b>							
Costa Rica	0.01	0	0.77	0.65	0.09	0.08	8.49	11.39		
El Salvador	0.05	0.01	18.41	24.02	0.6	0.55	30.57	44.05		
Guatemala	0.02	0.01	4.61	7.3	0.22	0.23	20.52	31.58		
Honduras	0.02	0.01	5.25	5.4	0.35	0.23	14.94	23.08		
Nicaragua	0.02	0	11.89	5.45	0.58	0.18	20.4	29.68		
			<b>*** RETIRADAS ***</b>							
Costa Rica	0.1	0.04	16.36	4.67	1.41	0.57	11.64	8.27		
El Salvador	0.44	0.15	80.25	67.02	5.86	6.88	13.69	9.74		
Guatemala	0.52	0.22	85.05	49.94	6.09	4.87	10.28	10.28		
Honduras	0.33	0.23	61.29	51.34	5.07	5.72	12.1	8.97		
Nicaragua	0.17	0.06	86.19	83.84	4.21	5.94	20.48	14.12		

BUSQUEDA SOLICITADA  
34000 89202

: 1000

FUENTE: Elaboración propia con base al CAN, CEPAL

**CUADRO Nº 9**

**Estructura Competitiva de Centroamérica vs México (%)  
Matriz de Competitividad**

País	Situaciones posibles	Participación Mercado		Contribución		Especialización		Participación Sector Imp. OCDE	
		1979	1989	1979	1989	1979	1989	1979	1989
México C.A.	Estrellas nacientes	0.51	1.46	19.04	53.65	0.5	0.99	38.15	54.09
	Estrechas nacientes	0.04	0.1	4.11	24.06	0.13	0.52	32.61	46.02
México C.A.	Estrellas menguantes	1.19	1.85	47.51	30.12	1.15	1.26	41.28	23.98
	Estrechas menguantes	0.01	0.03	1.27	2.79	0.04	0.15	34.98	18.95
México C.A.	Oportunidades perdidas	2.12	1.21	19.26	11.88	2.05	0.82	9.37	14.42
	Oportunidades perdidas	0.16	0.07	6.00	7.85	0.46	0.35	14.92	22.49
México C.A.	Retrocesos	1.31	0.86	14.19	4.36	1.27	0.50	11.19	7.5
	Retrocesos	1.7	0.99	87.76	65.29	5.02	5.21	17.49	12.53

: 1000

BUSQUEDA SOLICITADA  
33484 99202

FUENTE: Elaboración propia con base al CAN, CEPAL

**CUADRO Nº 11**

**Estructura Competitiva de Centroamérica vs 4 Tigres Asiáticos  
Matriz de Competitividad**

País	Situaciones posibles	Participación Mercado		Contribución		Especialización		Participación Sector Imp. OCDE	
		1979	1989	1979	1989	1979	1989	1979	1989
C.A. 4 Tigres	Estrellas nacientes	0.04	0.1	4.11	24.06	0.13	0.52	32.61	46.02
	Estrellas nacientes	3.37	6.66	39.79	63.41	1	1.1	39.75	57.86
C.A. 4 Tigres	Estrellas menguantes	0.01	0.03	1.27	2.79	0.04	0.15	34.98	18.95
	Estrellas menguantes	0.96	2.36	11.96	9.33	0.28	0.39	42.08	23.97
C.A. 4 Tigres	Oportunidades perdidas	0.16	0.07	6.00	7.85	0.46	0.35	14.92	22.49
	Oportunidades perdidas	15.46	13.45	35.67	23.59	4.59	2.21	7.77	10.66
C.A. 4 Tigres	Retrocesos	1.7	0.99	87.76	65.29	5.02	5.21	17.49	12.53
	Retrocesos	4.08	2.97	12.57	3.67	1.21	0.49	10.39	7.51

BUSQUEDA SOLICITADA 89301 : 1000

FUENTE: Elaboración propia con base al CAN, CEPAL



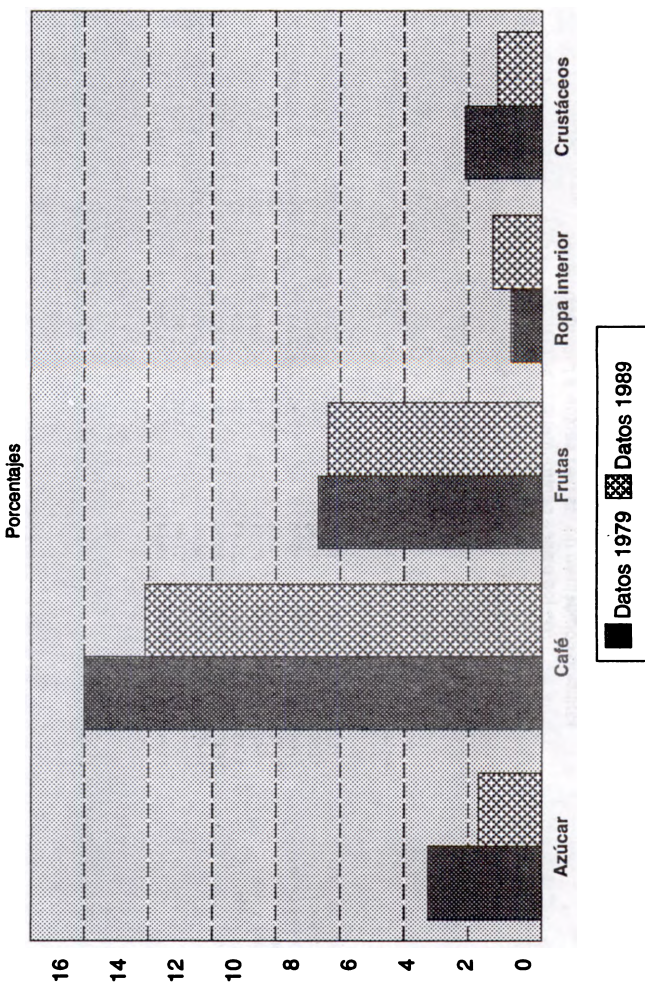
## CUADRO N° 10

Posición competitiva de los diez sectores más importantes de los países centroamericanos (1)

Descripción	Sector	Participación Mercado		Contribución		Especialización		Participación Sector	
		1979	1989	1979	1989	1979	1989	1979	1989
Máquinas para tratamiento de datos	1752	0.31	18.02	0.07	7.31	0.09	2.97	0.80	2.47
Partes y accesorios exclusivos	1559	4.28	12.86	0.64	3.28	1.27	2.12	0.50	1.55
Equipo telecomunicaciones y partes	1764	9.43	14.76	2.30	3.68	2.80	2.43	0.82	1.51
Aparatos semiconductores	1776	16.50	18.38	3.84	4.70	4.90	3.02	0.78	1.56
Ropa exterior para hombre y niño	1842	26.45	22.31	3.93	2.36	7.85	3.67	0.50	0.64
Ropa exterior para mujer y niña	1843	25.72	22.43	4.91	3.83	7.63	3.69	0.64	1.04
Ropa exterior y accesorios	1845	28.56	30.38	4.92	4.50	8.40	4.99	0.50	0.90
Prendas de vestir	1848	32.19	38.60	3.01	2.46	9.55	6.35	0.31	0.39
Calzado	1851	21.71	31.86	5.09	5.09	6.44	5.24	0.79	0.97
Coches para niño	1894	30.41	29.64	4.92	4.25	9.02	4.88	0.54	0.87

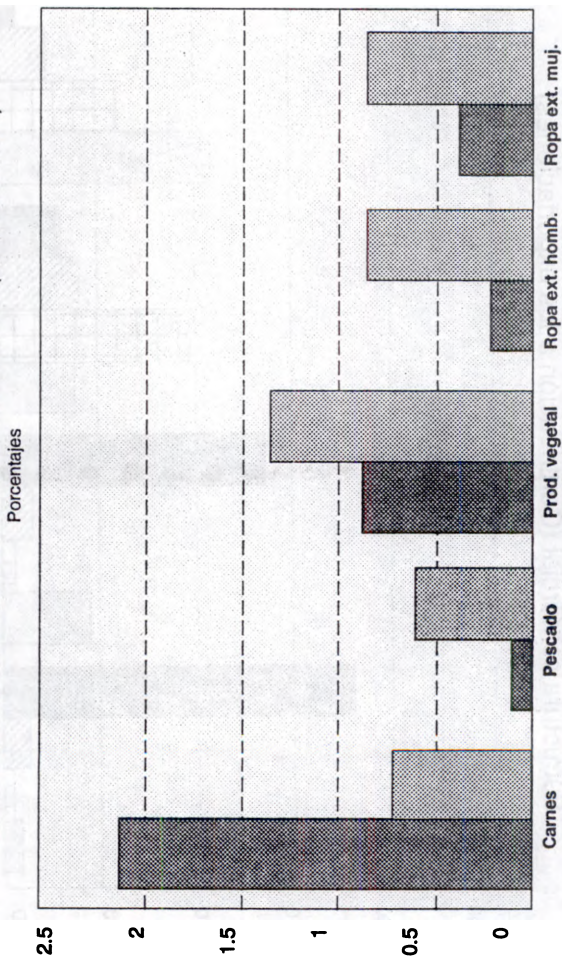
(1) HONG KONG, REP. COREA, SINGAPORE, TAIWAN

**GRAFICO 1**  
**POSICION COMPETITIVA DE LOS 5 SECTORES MAS IMPORTANTES**  
**DE LOS PAISES CENTROAMERICANOS (EFICIENCIA)**



Fuente: Elaboración propia con base en el CAN, CEPAL

**GRÁFICO 2**  
**POSICION COMPETITIVA DEL 6TO AL 10 SECTORES MAS IMPORTANTES**  
**DE LOS PAISES CENTROAMERICANOS (EFICIENCIA)**



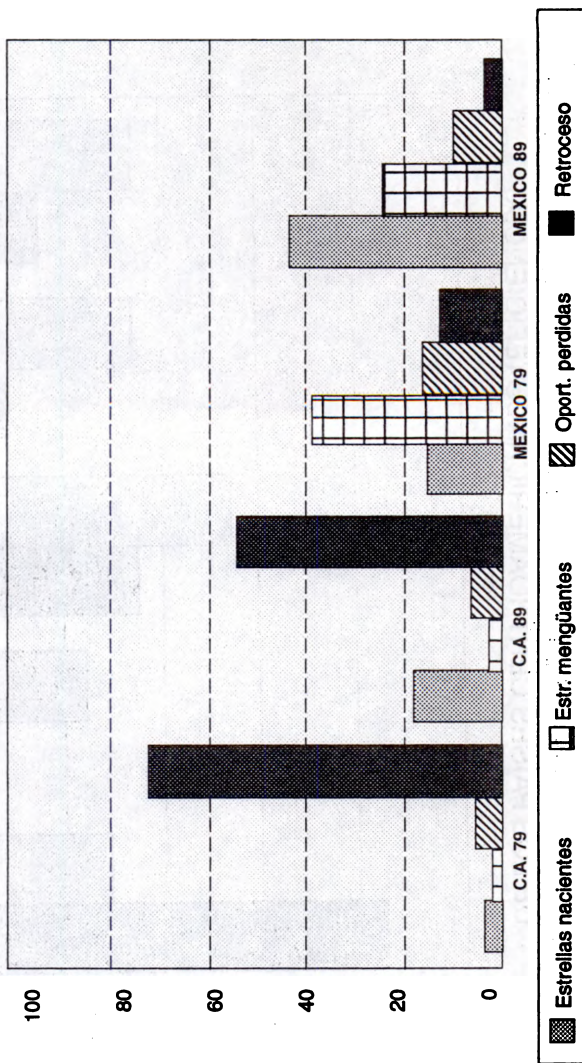
■ Datos 1979 ■ Datos 1989

Fuente: Elaboración propia con base en el CAN, CEPAL

GRAFICO 3

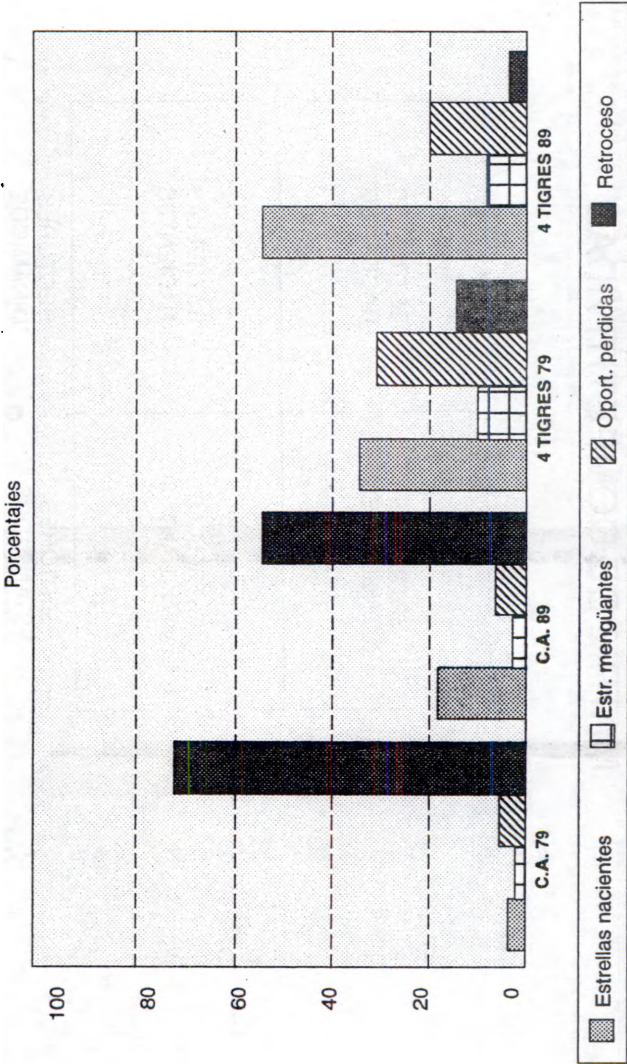
**ESTRUCTURA COMPETITIVA DE CENTROAMERICA Y MEXICO**  
**Estructura comercial (Contribución a las exportaciones)**

Porcentajes



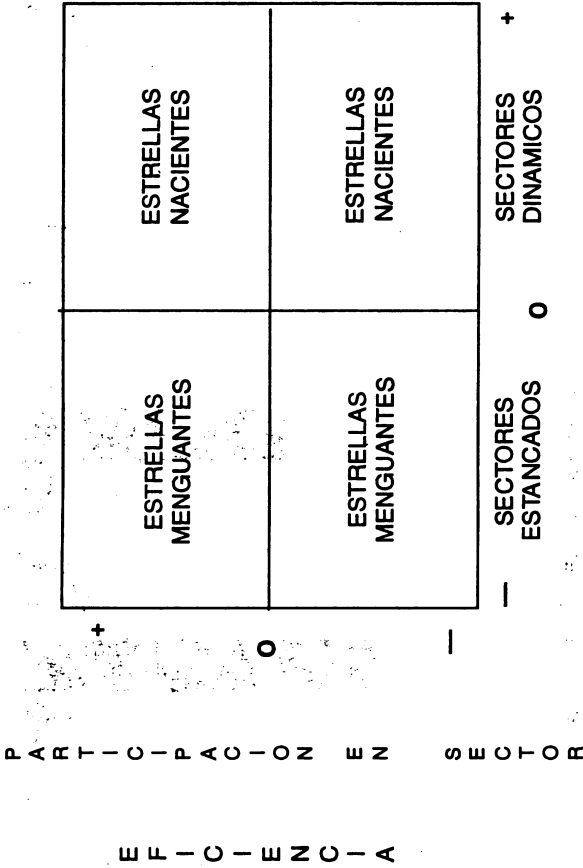
Fuente: Elaboración propia con base en el CAN, CEPAL

**GRAFICO 4**  
**ESTRUCTURA COMPETITIVA DE CENTROAMERICA Y 4 TIGRES ASIATICOS**  
**Estructura comercial (Contribución a las exportaciones)**



Fuente: Elaboración propia con base en el CAN, CEPAL

DIAGRAMA Nº 1  
MATRIZ DE COMPETITIVIDAD



POSICIONAMIENTO  
(ATRACCION DEL MERCADO)

## BIBLIOGRAFIA

- BID. (1992). Convenio de Ejecución del Componente 3 del Subprograma I entre la Federación de Entidades Privadas de Centroamérica y Panamá (FEDEPRICAP) y el Banco Interamericano de Desarrollo. Washington.
- CEPAL. (1991a). *Análisis de la Competitividad de los Países*. Software para evaluar y describir el medio competitivo internacional. Versión 1.0, predistribución. Manual. Santiago de Chile.
- CEPAL (1992b). *Equidad y Transformación Productiva: Un enfoque integrado*. Santiago de Chile.
- Mandeng, O. (1991). «La competitividad internacional y especialización». *Revista de la CEPAL* (Santiago de Chile), 45, p. 99.





---

Edith S. de OBSCHATKO <sup>1</sup>

---

**EXPERIENCIA DE COMPETITIVIDAD  
EN EL CONO SUR:  
EL CASO DE ARGENTINA**

**1. Marco conceptual y contexto del estudio**

*Definición de competitividad*

La discusión sobre la «competitividad», o las «ventajas competitivas» en el comercio internacional, es relativamente nueva. Su surgimiento está asociado a la necesidad de encontrar explicación a los importantes cambios que se vienen produciendo en la última década en el desempeño de los países en el comercio exterior y en el liderazgo de las distintas naciones industrializadas.

---

<sup>1</sup> Edith SCHEINKERMAN DE OBSCHATKO. Licenciada en Economía Política y Magister Scientiae en Economía Agraria, por la Universidad de Buenos Aires; y especialista en temas de política agropecuaria a los que se dedica desde 1969. Ha sido funcionaria y asesora de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca en diversas oportunidades. Desde 1987 coordina proyectos en su área específica en la Oficina en Argentina del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura.

Las anteriores explicaciones sobre la orientación del comercio internacional—básicamente, la teoría de la ventaja comparativa sustentada en la dotación relativa de factores—fueron perdiendo relevancia al transformarse las condiciones del comercio y producción internacionales, en el proceso conocido como «mundialización». En gran medida, éste se originó en los avances científicos y tecnológicos, que relativizaron el poder otorgado por la posesión de determinados recursos naturales o humanos y realzaron paralelamente la «creación» de ventajas. También, transformaciones institucionales (como la creciente participación de las corporaciones multinacionales en el comercio y la organización de su producción en los distintos países como si configurarían un único mercado, o el crecimiento de los mercados financieros y su ampliación a escala mundial, gracias a los avances de las telecomunicaciones) contribuyeron a esta visión global de la economía mundial.

Al mismo tiempo, grandes grupos de países que habían seguido modelos de economía «cerrada» (los países en desarrollo con el modelo de industrialización sustitutiva de importaciones y los países de Europa Oriental con el modelo de economía planificada) enfrentaron la crisis y consecuente agotamiento de sus modelos pasando a adoptar esquemas de apertura económica.

Todos estos elementos han contribuido a consolidar el papel de la «competitividad» como paradigma para el éxito de las economías, y al mismo tiempo como campo de batalla permanente.

El intento de definir la competitividad ha dado lugar a una verdadera polisemia. En la última década se ha acuñado un buen número de definiciones que incluyen puntos en común, pero también, importantes diferencias. El espectro abarca desde considerar a la competitividad como el resultado final de desempeño en el comercio exterior o

como la causa de ese resultado. Algunos autores la identifican como la actividad de una empresa, sector o país en el comercio internacional (concepto *ex-post*), otros con ciertas capacidades de empresas, sectores o países, y algunos otros directamente con los niveles de las variables que influyen.

Entre las definiciones fundamentadas en la capacidad de las firmas, y a veces extienden el concepto de la firma al país, pueden citarse a modo de ejemplo:

«la competitividad ... significa la capacidad de las empresas de un país dado de diseñar, desarrollar, producir y vender sus productos en competencia con las empresas basadas en otros países ...» (Alic, 1987);

«una economía es competitiva en la producción de un determinado bien cuando puede por lo menos igualar los patrones de eficiencia vigentes en el resto del mundo en cuanto a utilización de recursos y a calidad del bien» (Tavares de Araujo Jr et al, 1989).

«una firma (o una economía nacional) será competitiva si resulta victoriosa (o en buena posición) en la confrontación con sus competidores en el mercado (nacional o mundial) » (Michalet, 1981);

Otras definiciones se basan en el desempeño del país en el comercio exterior:

«...es la participación de las exportaciones de un país en el mercado mundial» (Fouquin, 1986);

«...la capacidad sostenida de conseguir y mantener lucrativamente una porción de mercado...» (Martín et al., 1991).

Hay otro grupo de definiciones que extienden e incluyen en el concepto de competitividad otros objetivos de un sistema económico:

«el grado por el cual una nación puede, bajo condiciones de mercado libre y equitativo (free and fair) producir bienes y servicios que satisfagan los requerimientos de los mercados internacionales y, simultáneamente, mantener o expandir los ingresos reales de sus ciudadanos» (President's Commission on Industrial Competitiveness, 1985);

«la capacidad de un país de lograr objetivos fundamentales de la política económica, tales como el crecimiento en el ingreso y el empleo, sin incurrir en dificultades en la balanza de pagos» (Fagerberg, 1988).

En nuestro criterio, resulta conceptualmente más claro, y metodológicamente más operativo, reservar la definición de competitividad para el desempeño en el comercio exterior, y abarcar dentro de «factores de competitividad» el conjunto de variables que influyen en ese resultado. Por tal motivo, en esta oportunidad se selecciona una definición sencilla, que abre sendas mediante las cuales se pueden explorar los efectos de la transformación operada en la economía argentina: «la competitividad es la capacidad de un país de mantener y aumentar sus exportaciones, en un marco de crecimiento».

### **Las fuentes o factores de la competitividad**

En el análisis de los factores de la competitividad es fundamental adoptar un enfoque epistemológico sistémico, por el cual se acepta la multiplicidad de las causas y la interdependencia de los fenómenos. De hecho, los diversos

estudios realizados y la evidencia empírica muestran que no puede atribuirse el desempeño favorable de las exportaciones de un producto determinado en un país dado a una única causa; y que, por el contrario, para otro país, un comportamiento semejante puede verificarse ante la inexistencia de la misma causa. En el plano de la investigación, esto implica un esfuerzo por tener en cuenta el máximo número de factores relevantes a la competitividad y sus interconexiones, dentro de las limitaciones de tiempo y recursos.

Una exploración de las experiencias exitosas de competitividad permite realizar una primera selección de ese conjunto mínimo de factores relevantes, sin que necesariamente ésta sea taxativa o requiera que se verifiquen todos simultáneamente. El conjunto de factores gira en torno a la comprobación empírica de que hay dos fuentes principales para que un exportador (país, empresa) pueda sostener y aumentar sus exportaciones:

1. ofrecer el mismo producto a un precio menor que los demás (independientemente de la causa, sea porque tiene menores costos o porque tiene políticas interna de protección); y
2. diferenciar y ofrecer productos distintos, o con precios mayores que los que vendía antes, o a los que venden otros países.

Por lo tanto, la competitividad, o posibilidad de colocar en forma creciente productos en los mercados internacionales, depende en última instancia de las características de dichos mercados y del precio final al que las empresas nacionales pueden poner los productos en dichos mercados.

En relación con los mercados internacionales, al nivel de competencia, el peso de grandes exportadores, las

políticas proteccionistas, la existencia de nichos, la participación relativa del país que se analiza, la aparición de competidores, determinan la medida en que el precio puede llegar a ser influido por los exportadores.

En cuanto a los factores nacionales que afectan a la competitividad, son aquellos que determinan la eficiencia, es decir, el costo final al que puede producirse un bien. Dentro de ellos pueden distinguirse aquellos que dependen del contexto económico general (exógenos) y los que resultan de la organización de los factores dentro de las unidades microeconómicas (endógenos).

Los factores exógenos se relacionan con:

- a. las políticas macroeconómicas, que influyen tanto en el precio recibido por los exportadores y productores como en los costos de producción: políticas cambiarias, arancelarias, tarifas de servicios públicos, crédito, impuestos, regímenes laborales, organización de las funciones de comercialización y movilización, etc., y
- b. las condiciones estructurales de la actividad en cuestión: recursos naturales, características geoeconómicas del país (superficie, distribución de las actividades productivas, población, distancias a los países importadores, disponibilidad de puertos de aguas profundas, ubicación de los mismos, etc.), la estructura de los mercados de sus productos.

Los factores endógenos a la empresa se refieren a su organización interna, en los aspectos productivos y comerciales, y su dotación de recursos. En consecuencia se incluye en este grupo uno de los factores de mayor peso sobre el desempeño exportador: el perfil tecnológico de la producción con sus consecuencias sobre la productividad de los factores y la eficiencia. La relevancia del desarrollo

científico y técnico en el mundo y su impacto en el desempeño de algunos países no debe conducir, sin embargo, a identificarlo directamente con el concepto de competitividad, de acuerdo a la definición adoptada.

A su vez, los factores exógenos y endógenos admiten una clasificación según influyan en forma directa en el precio del comercialización (factores no precio). Esta distinción es relevante al momento de considerar las políticas de competitividad para evaluar la dimensión y el plazo de los impactos esperados.

### **La transformación del modelo económico en Argentina**

El modelo de industrialización sustitutiva de importaciones, que permitió el crecimiento de la economía nacional desde la posguerra, entró en crisis a mediados de la década de 1970, como consecuencia de fuertes cambios internacionales, (la crisis del petróleo) y el agotamiento del mercado interno como fuente de expansión. Desde ese entonces y hasta 1990 se sucedieron varios períodos políticos, de signo muy diverso (democráticos y de facto) que con políticas económicas también opuestas, intentaron la transformación del modelo. A principios de 1991 se logra una mayor coherencia en la definición de los distintos componentes, y comienza la instrumentación del nuevo modelo con un instrumento clave: la ley de convertibilidad, que apuntó al síntoma quizás más perturbador de la enfermedad del sistema: la inflación.

La estrategia general del modelo implantado es la integración de la economía mundial como fuente de crecimiento económico, quebrando la limitación de un mercado interno relativamente reducido. La integración requiere un aumento de participación de las exportaciones

Cuadro 1  
**FACTORES QUE AFECTAN LA COMPETITIVIDAD INTERNACIONAL  
 DE UNA RAMA ECONOMICA**

	ENDOGENOS A LA RAMA (FIRMA)	EXOGENOS
PRECIO DEL PRODUCTO	<p>ESTRUCTURA DE MERCADO DE LA RAMA (oligopolio, competencia, etc.)</p> <p>- COSTOS DE PRODUCCION                      *Nivel tecnológico                      *Recursos disponibles</p> <p>COSTOS DE COMERCIALIZACION                      *Organización para la comercialización</p> <p>ORGANIZACION EMPRESARIAL                      * Concentración, integración vertical, escala.</p> <p>DIFERENCIACION DE PRODUCTO</p>	<p>- PRECIOS INTERNACIONALES</p> <p>- POLITICA MACROECONOMICA                      * tipo de cambio                      * impuestos                      * tratados comerciales</p> <p>- COSTOS DE PRODUCCION                      precios de insumos, servicios, tasa de interés, energía, salarios.</p> <p>- ESTRUCTURA GEOGRAFICA Y DEMOGRAFICA                      * Población (tamaño, estructura, distribución)                      * Distancias, puertos naturales                      * Tendencias consumo interno (gustos)</p> <p>- MARCO REGULATORIO                      * Bolsas, Mercados                      * Transporte                      * Puertos</p>
NO PRECIO DEL PRODUCTO		



e importaciones en la actividad económica, y esto se concreta a través de políticas de apertura para el comercio exterior y políticas para el aumento de la competitividad.

En el grupo de políticas de apertura las principales son la progresiva reducción de los aranceles de importación y la política de integración en el MERCOSUR, tendiente a la formación del Mercado Común y a la ampliación del mercado interno al mercado regional. En el grupo de políticas de competitividad, se incluyen todas aquellas medidas orientadas a aumentar la eficiencia productiva y a reducir los costos de producción y comercialización, para conquistar y mantener los mercados externos. El aumento de eficiencia se busca fomentando una mayor competencia interna, adoptando medidas tendientes a recuperar el papel del mercado como mecanismo para la asignación de los recursos económicos. Para esto es necesario reducir sustancialmente la intervención del Estado en los mercados (que altera la formación de precios influyendo sobre la oferta y/o la demanda) y la desregulación y la privatización son las herramientas principales para el logro de este objetivo.

Las reformas abarcan todos los sectores productivos y de servicios, utilizando todos los instrumentos de la economía: monetario, crediticio, arancelario, impositivo, política laboral, etc.

Las políticas aplicadas desde 1991 permitieron la recuperación sustancial de variables significativas para el nivel de actividad interno y el crecimiento (producto bruto, inversión bruta, caída de la inflación, recuperación del poder adquisitivo del salario).

Desde el punto de vista de la competitividad en general, en dos años de vigencia de la nueva política económica, pueden señalarse cambios favorables en algunos factores

determinantes y áreas con problemas. Dentro de los primeros están el crecimiento de la inversión, la estabilidad y aún reducción de precios de insumos, el equilibrio de las cuentas fiscales, la caída de las tasas de interés, la recuperación del crédito. En las áreas con problemas, la dificultad en reducir los precios de los bienes no transables implica mayores costos de servicios y de mano de obra, creando desventajas en relación a otros países competidores.

## **2. Objetivos y contenido del estudio de competitividad en Argentina**

Teniendo en cuenta el contexto internacional y nacional, las preguntas que guiaron la investigación y determinaron los respectivos objetivos del Estudio de Competitividad Agropecuaria y Agroindustrial realizado en Argentina en el marco del Convenio MINISTERIO DE ECONOMIA/ IICA, fueron las siguientes:

- a. En el nuevo contexto internacional, ¿cómo se sitúa Argentina en relación a su comercio exterior? ¿Cuál ha sido la evolución de la competitividad del complejo agroindustrial en la última década?
- b. ¿Cuál ha sido la repercusión de las recientes medidas de política macroeconómica sobre la competitividad de la producción Argentina?
- c. ¿Cómo afecta el proceso de integración en el MERCOSUR a la competitividad?
- d. ¿Cuáles son los factores que han favorecido o que están limitando la competitividad de la producción Argentina?
- e. ¿Cuáles son las limitaciones a la competitividad que se puedan remover con nuevas medidas?

El contenido del estudio se organizó en torno a los siguientes componentes:

- \* El contexto internacional del producto agroindustrial en cuestión.
- \* Los indicadores de desempeño y competitividad del producto en Argentina.
- \* Factores exógenos y endógenos que determinaron la competitividad.
- \* Competitividad y desarrollo tecnológico.
- \* Impacto de las últimas reformas y del MERCOSUR.
- \* Limitaciones que subsisten a la competitividad.
- \* Recomendaciones.

### **3. Principales conclusiones**

La competitividad de la producción del complejo agroindustrial argentino en la década de 1980.

El complejo agroindustrial argentino tiene una competitividad básica derivada de sus ventajas se han expresado en forma variable en el desempeño exportador en función de la influencia de factores exógenos internacionales (comportamiento de los mercados, proteccionismo), exógenos nacionales (políticas macroeconómicas y sectoriales, políticas tecnológicas, características estructurales) y factores endógenos (comportamiento empresario, modernización, adopción de tecnología).

En los últimos quince años, las exportaciones del complejo muestran dos períodos de crecimiento notable:

de 1976 a 1980, y en 1990 y 1991. En la década de 1980 fueron oscilantes pero con escaso crecimiento, el cual se recuperó en los dos últimos años. Entre el bienio 1980-1981 y el de 1991-1992, el total de exportaciones agropecuarias creció un 25,9%. A lo largo de este período se ha acentuado la tendencia a la mayor participación del componente elaborado (MOA) y a la reducción de los primarios dentro del conjunto de exportaciones de origen agropecuario. Así, los primarios cayeron en 7,9% y los elaborados crecieron un 68,4% en el período señalado. En rasgos muy generales, la posición argentina se ha fortalecido en «commodities industriales»: aceites y harinas de oleaginosos, jugos de manzana y citrus, pescado H&G, pasta para papel, pero también ha crecido la exportación de productos requeridos por consumidores de altos ingresos: cortes vacunos enfriados, peras, algunos productos nuevos (espárragos, kiwi, berries), carnes de caza. Los productos primarios «tradicionales» (granos tal cual, carne vacuna en cuartos o congelada, lana sucia) tendieron a disminuir.

Los indicadores de Ventaja Comparativa Revelada (versión Bela Balassa) muestran que Argentina es competitiva internacionalmente en el comercio de productos agropecuarios y agroindustriales en su conjunto, y en la mayoría de los productos individuales. Entre 1985 y 1990 algunos de estos productos han aumentado su competitividad y otros la han disminuido. Además, algunos de los productos exportados no son competitivos internacionalmente, pero muestran índices crecientes de competitividad. Este aumento de competitividad en el conjunto ha permitido que las exportaciones del complejo agroindustrial, aunque han perdido participación en relación a las de origen industrial, sigan representando la principal fuente de divisas externas, con 8.316 millones de dólares en el promedio del bienio 1991-92, el 69,5% de las exportaciones totales.

Otro hecho destacable de las exportaciones del complejo agroindustrial es la variación en el destino geográfico de las exportaciones, con dos fenómenos: el crecimiento de participación de la Comunidad Económica Europea y ALADI, que absorben actualmente el 60% del total de origen agropecuario, y la ampliación y diversificación de los mercados, creciendo la importancia de países del Oriente y de otros nuevos.

### **Factores de competitividad**

El resultado global del aumento de la competitividad del complejo agroindustrial argentino en los últimos años puede ser explicado como la resultante de un conjunto de influencias positivas y negativas de diversos factores. Resulta llamativo que el complejo agroindustrial mantuvo su competitividad frente a dos factores considerados a priori como muy restrictivos: las políticas proteccionistas en los mercados internacionales y el proteccionismo interno a través de un tratamiento impositivo discriminatorio y de precios de insumos superiores a los internacionales. Este resultado puede atribuirse a la influencia positiva de factores no controlables de orden internacional (la evolución de los precios después de 1986 y hasta 1991) y al efecto de transformaciones estructurales de largo plazo iniciadas a lo largo de la década como respuesta a estímulos externos o internos.

Los factores exógenos de orden internacional están relacionados con la evolución de los mercados mundiales, y en consecuencia, la existencia de prácticas proteccionistas en los países de la C Económica Europea, los Estados Unidos y Japón para la mayor parte de los productos agropecuarios es el factor negativo de mayor importancia. Estos efectos se hicieron evidentes en esa década, en particular en los cereales y en la carne vacuna. Por la dimensión de

esta políticas, las mismas constituyen—en una licencia académica—la principal «desventaja competitiva» para el complejo agroindustrial argentino, superando largamente las diferencias de costos.

No obstante estas políticas, en la segunda mitad del decenio los precios promedio de exportación argentinos de la mayoría de los productos mostraron una tendencia creciente, y se recuperaron en forma parcial del bajísimo nivel alcanzado en 1985-1986 (en parte por efectos de una sequía importante). En 1990-1991 los precios FOB Argentina de la mayoría de los productos de origen agropecuario era superior a los de 1985-1986. Estas tendencias influyeron favorablemente para la recuperación de las exportaciones argentinas, aunque éstas podrían haber sido mayores si las prácticas proteccionistas no hubieran existido o hubieran tenido menor dimensión. Dentro de ese incremento del precio medio influye no sólo la tendencia de los mercados internacionales, sino factores internos, de carácter endógeno, referidos a las transformaciones en los productos exportados (calidad) y a las negociaciones privadas de exportación, que pueden mejorar en cierta medida las cotizaciones de los mercados.

Dentro de los factores exógenos de orden nacional, los principales aspectos analizados fueron los siguientes:

- a. La dotación de recursos naturales: las condiciones ecológicas del país, altamente favorables para las producciones agropecuarias influyen mucho en la eficiencia (costo medio) de la producción primaria en gran parte de los rubros exportados, compensando faltas de eficiencia en otras etapas. A ello se añade el carácter de contraestación de la producción que abre las posibilidades particularmente a los mercados de productos frescos. Desde el punto de vista geoeconómico, hay factores que actúan a favor (la disponibilidad de algunos

puertos marítimos) y otros en contra (la distancia a los principales países importadores, las largas distancias de buena parte de las regiones a los puertos, los problemas de calado en puertos fluviales, etc.).

- b. La política cambiaria. En cuanto al tipo de cambio, no se pudo verificar una relación directa en la evolución de las exportaciones a corto plazo. Por el contrario, la influencia de otros factores de gran variabilidad (como los precios internacionales, los costos de insumos, los factores climáticos) pueden modificar o llegar a anular su impacto en la dirección prevista. En cambio, hay razones para sostener que el efecto de una política de tipo de cambio se evidencia en el mediano plazo (3 años), si la misma es continuada durante un período similar. Así, el crecimiento de exportaciones de 1990-91 estaría en parte explicado por el crecimiento ininterrumpido del tipo de cambio efectivo real entre 1981 y 1987, y su efecto sobre las inversiones sectoriales, que se habría manifestado en 1990 y 1991. Asimismo, el cambio en la estructura de exportaciones del complejo, con creciente peso de los productos elaborados, respondería en parte a una política cambiaria de tipos de cambio múltiples que se sostuvo a lo largo de la década y que benefició relativamente a los productos elaborados.
- c. La política crediticia. En términos generales, la política crediticia no fue un estímulo al aumento de la competitividad. Los saldos de préstamos se redujeron fuertemente hasta 1985, para recuperarse luego levemente y acompañarse de tasas activas reales bajas, pero desde fines de 1988 la eliminación del mecanismo de redescuentos acentuó la restricción de fondos prestables y las tasas reales crecieron sustancialmente.
- d. La política tecnológica. Aunque éste no ha sido un tema analizado específicamente en el estudio, el

aumento de rendimientos a lo largo de la década en los distintos productos refleja la existencia de una oferta tecnológica disponible. Ésta fue consecuencia del crecimiento de empresas privadas de tecnología y de acciones del sector público, como la reestructuración y descentralización del INTA a partir de 1984 y la puesta en marcha del Plan Nacional de Tecnología Agropecuaria 1990-95, la aplicación del Subprograma de fertilizantes 1984-1988, los Convenios de Vinculación Tecnológica del INTA con el sector privado. A las transformaciones tecnológicas es atribuibles, además del incremento en rendimiento, parte del incremento del precio promedio de exportación de algunos productos, por el cambio en la calidad del producto (por ejemplo: algodón).

- e. En algunos productos del norte argentino, las políticas de intervención favorecieron el crecimiento de producción y exportaciones del producto en cuestión o de sus sustitutos, es el caso del Fondo Nacional del Tabaco (para el tabaco y los citrus), de subsidios a los productores algodoneros en algunos años, de los cupos y precio fijado para el azúcar.
- f. La ineficiencia en los servicios de transporte, embarque y comunicaciones, derivada de la deficiente organización de las empresas públicas, de la superposición de jurisdicciones sobre los puertos, de la caída en la inversión pública en infraestructura (camino, puertos, ferrocarriles) caracterizó a la década de 1980 y redundó en elevados costos que actuaron como una severa restricción a la competitividad. Esta limitación fue parcialmente eludida en el caso de granos, y en particular de oleaginosos, por la construcción de puertos privados, con costos de operación inferiores a los públicos. En cambio, afectó más a los productos de las regiones más distantes, o cuya escala de volumen es



considerablemente menor y deben enfrentar tarifas relativamente mayores.

- g. Adicionalmente, hubo otros factores exógenos relativos al sistema económico, que afectaron negativamente la competitividad aunque no tengan una expresión directa en los precios de bienes o factores. Se trata de la carencia de estímulos a la eficiencia derivada de la incertidumbre, la imprevisibilidad, la oportunidad de ganancias financieras, la falta de orden presupuestario en el Estado y de exigencia en el cumplimiento de las obligaciones fiscales, y otros factores de este tipo que se desarrollaron en los contextos inflacionarios que caracterizaron las últimas décadas, y que fueron generando una «cultura» empresaria de supervivencia en el corto plazo, que pudo inclusive generar ganancias extraordinarias en momentos específicos, pero desestimuló la modernización y la inversión.

Dentro de los factores endógenos, en aquellos complejos que muestran aumentos de competitividad, se verificaron procesos de adopción de innovaciones tecnológicas en la producción primaria (granos, frutas de pepita y citrus, hortalizas: tomate, ajo y cebolla), modernización de plantas agroindustriales (aceites, lácteos), cambios en estructuras comerciales (desarrollo de empresas exportadoras) crecimiento de cooperativas (tabaco), integraciones verticales (aceites, complejos frutícolas, carne aviar), producción de nuevos rubros con tecnologías competitivas (jugos, tomate, productos derivados de citrus). En la actividad primaria, más del 50% de la superficie en producción de la mayoría de los cultivos o actividades es explotada con un nivel tecnológico medio o alto (para los niveles tecnológicos disponibles en el país). Este hecho es uno de los factores principales de competitividad de dichos productos en el mercado internacional. Al mismo tiempo, este «plafond» relativamente alto, reduce las perspectivas de incrementos

sustanciales de producción con la tecnología actualmente disponible.

En la actividad industrial se ha producido un crecimiento importante en la década, superior al resto de las actividades industriales, con aumento del coeficiente de exportación y una mayor proporción de exportación de productos elaborados en relación a los primarios. Hubo procesos de modernización en las distintas actividades, en algunos casos involucrando la mayoría de las empresas (aceites) y en otros a pequeños grupos aunque de fuerte peso en la rama (frigoríficos, jugos de manzana y citrus, lácteos). A pesar de ello, el promedio de la industria alimentaria argentina tiene indicadores de productividad sustancialmente inferiores a los de sus equivalentes en Europa o Estados Unidos.

---

**Gerard FICHET** <sup>1</sup>**ANÁLISIS DE LA  
COMPETITIVIDAD  
EXTERNA DE COSTA RICA****Introducción**

El Programa Análisis de la Competitividad de los Países (en Inglés *Competitive Analysis of Nations, CAN*) es una base de datos aplicable a los computadores personales que permite acceder fácilmente a un gran conjunto de datos de comercio internacional sobre un gran número de países y sectores. El CAN forma parte de la línea de programas de evaluación sectorial y por países de la Comisión Económica

---

<sup>1</sup> Gerard FICHET. Economista de nacionalidad francesa, y funcionario permanente de las Naciones Unidas (en Chile, Perú, Haití, Angola, México). Tiene a su haber varios libros y artículos sobre comercio internacional y latinoamericano, así como sobre la integración económica. Actualmente se desempeña como investigador de análisis de competitividad y productividad. Ha dictado seminarios en instituciones públicas y privadas en varios países, sobre la metodología y el uso del programa computacional de la CEPAL, «Análisis de la competitividad de los países».

para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL), y proporciona un primer acercamiento a la situación de un país en los mercados mundiales, a los cambios en sus estructuras comerciales y a su posición relativa respecto de sus principales competidores.

## 1. Conceptos de evaluación en el CAN

La metodología de evaluación en el que se fundamenta el Programa CAN (versión 1.1) mide el nivel de penetración y participación de los países en un medio de comercio específico. Su aspecto principal está relacionado con la combinación de cambios en la estructura de comercio de un país y cambios en el patrón de mercado. Se considera que estos cambios determinan juntos significativamente los patrones del comercio y de la competitividad<sup>2</sup>

El modelo CAN no explica los factores estructurales y no estructurales de la participación de un país en el mercado mundial. Se trata de un modelo de ecuación única, un sencillo marco de trabajo contable, que describe las formas en que cambian las modalidades de competencia y especialización contra el telón de fondo de la evolución del mercado. Por lo tanto la participación en el mercado constituye una ilustración de resultados *ex post facto* que reduce a una sola constante la interacción entre distintos factores empleados en el proceso de competencia.

La competitividad sectorial se asocia con la participación de un país en un sector dado. La competitividad global describe la participación total en el comercio como producto de la competitividad sectorial y del crecimiento sectorial.

---

<sup>2</sup> La metodología del CAN ha sido presentada por su creador Mandeng Ousmene en «Competitividad internacional y especialización», *Revista de la CEPAL*, 45 (1991).

De este modo, la penetración de los países en los mercados internacionales queda determinada por su desempeño en el comercio y por la evolución de los sectores, la interacción de la eficiencia comercial (o competitividad sectorial) y la evolución del mercado determina la capacidad de adaptabilidad del país.

La metodología, que proporciona un marco de evaluación y una terminología consistentes, se basa en los siguientes *seis indicadores*:

1. Participación del sector que muestra el peso en el mercado mundial de bienes. Es como la participación de un sector en la demanda mundial de bienes. Los sectores se diferencian en dinámicos (los que aumentan su participación en los flujos comerciales del mercado) y los sectores estancados o declinantes que disminuyen su importancia relativa en las mismas corrientes comerciales.
2. Participación de mercado, para presentar la participación de un sector nacional en el total mundial de ese mismo sector. La competitividad se atribuye a un incremento de participación de un sector nacional en el mismo sector a nivel mundial, es decir que este sector nacional llega a ser más importante como proveedor del mercado, en otras palabras se incrementa su eficiencia.

La participación en mercado puede ser sectorial y global, cuando se considera el universo exportado un país dado. También la participación de mercado puede ser relativa cuando se analiza el desempeño de un sector o del conjunto exportado de un país de referencia en relación al mismo sector o al total de un país rival. El aumento en la participación relativa de mercado indica que el país de referencia crece más rápidamente en un

sector dado que el país rival y viceversa. Este indicador es muy útil pues resume la función competitiva relativa de los países y sirve para comprar y medir sus funciones competitivas.

3. La contribución, para indicar el peso relativo de un sector en la estructura comercial del país. Cambios en este peso revelan cambios en los patrones de comercio y muestran sus direcciones. Este indicador señala la diversificación de la estructura comercial.
4. La especialización, para comparar la participación de mercado sectorial de un país con su participación global de mercado. Este indicador describe las proporciones del comercio internacional y ayuda a identificar ventajas y desventajas relativas de los países en relación al mercado.
5. La matriz de competitividad: constituye una aproximación integrada a los parámetros señalados en los puntos 1 y 4 anteriores y consta de *cuatro situaciones* diferentes determinadas por estos mismos parámetros. La matriz resume la situación del país en relación a la evolución del mercado en un período dado:
  - i. Las *estrellas nacientes*, que constituyen la situación óptima: son sectores dinámicos que registran aumentos en la demanda del mercado mundial y además en que el país de referencia es eficiente.
  - ii. Las *estrellas menguantes* caracterizan una situación de vulnerabilidad; estos sectores pierden participación en el mercado mundial; sin embargo, siguen siendo competitivos a nivel nacional.
  - iii. Las *oportunidades perdidas* son sectores dinámicos a nivel mundial pero en los cuales el país no es competitivo.

- iv. Y por último los *retrocesos*, que son sectores que pierden dinamismo a la vez en el mercado como en el país de referencia.

La *matriz de competitividad* se ilustra en términos de los patrones de contribución y de esta manera refleja el peso de cada una de las cuatro tipologías en la estructura de comercio del país. Por lo tanto la matriz ofrece una imagen novedosa del funcionamiento de la competitividad de los países en relación a la evolución del mercado.

6. El *índice de adaptabilidad* indica la razón entre la especialización y/o la participación de mercado en los sectores dinámicos y decadentes, mostrando en qué extensión un país lleva a cabo su comercio en función de la evolución del mercado.
- i. La asignación de la participación de mercado por sobre el tiempo hacia sectores dinámicos y declinantes indica la dirección de la competitividad del país.
  - ii. El patrón de contribución por sobre el tiempo muestra la dependencia del país de los sectores dinámicos o decadentes.

Aquí la competitividad o el ajuste competitivo es un concepto que implícitamente coloca a la competitividad en términos de evolución de mercado. CAN proporciona importantes elementos para seguir un tratamiento riguroso de la evolución y descripción de los continuos cambios en el medio competitivo internacional y como las naciones se adaptan o se retiran en vista de tales cambios.

## 2. Competitividad de las exportaciones de Costa Rica

En los cuadros que se ofrecen al final de este estudio, se analiza brevemente la competitividad de Costa Rica, resultando de la aplicación del Programa CAN:

### a. Estructura comercial (Tabla 1)

Entre el trienio 1979-1981 (centrado en 1980) y el de 1989-1991 (centrado en 1990) la estructura comercial de Costa Rica se ha diversificado hacia un mayor contenido de productos manufacturados mientras que la participación relativa de los recursos naturales se reducía, mientras la participación agrícola era todavía abrumante (65%). En cambio el mercado de la OCDE muestra un comportamiento casi opuesto; las manufacturas suman poco menos del 73% del total frente a menos de 25% para los recursos naturales.

### b. Productos competitivos (Tabla 2)

En conjunto los diez grupos de bienes más competitivos de Costa Rica han perdido importancia relativa en las exportaciones nacionales, bajando de 95% a 72%, lo que ha significado una pérdida de participación en el mercado de la OCDE de 1,09% a 0,94% en el período estudiado. Sin embargo, algunos productos han tenido una eficiencia marcada para penetrar el mercado<sup>3</sup>, tales como los productos vegetales en bruto, la ropa exterior de mujeres, la ropa interior de punto, el café y el cuero.

### c. Mayores cambios en la estructura comercial (Tabla 3)

Se presentan en la tabla 3 los diez sectores que han tenido el mayor efecto positivo sobre la estructura

---

<sup>3</sup> Se han tenido en cuenta solamente los sectores que tenían una participación en la estructura exportadora superior al 0.1% en 1980 y 1990.



comercial de Costa Rica. Todos estos bienes son muy dinámicos ya que su participación de mercado en conjunto subió de 0,06 a 0,25% así como su participación sectorial en la demanda global de la OCDE que pasó de 4,59 a 7,29%. Caben destacar la ropa exterior para hombres y de vestir, así como el pescado fresco, los juguetes y los muebles. Como se observará en esta misma tabla 3 todos estos bienes experimentan un crecimiento positivo en todos los indicadores utilizados.

d. **Costa Rica frente a Centroamérica (Tabla 4)**

En la tabla 4 se busca conocer la participación relativa de mercado de Costa Rica frente a los demás países centroamericanos en relación al mercado de la OCDE. Por ejemplo, a nivel global la participación relativa de mercado de Costa Rica es de 4,12 veces superior a la de El Salvador. Como la participación global de Costa Rica en el mercado es de 0,08% en 1990, esto significa que la participación en El Salvador es de 4,12 veces menor, es decir el orden de 0,02%. Otro ejemplo con respecto a Guatemala indica que Costa Rica incrementó su participación relativa de mercado en la OCDE 1,56 veces más rápidamente que la de este último país; en otras palabras, la participación global de Guatemala en el mercado es de unos 0,05%, o sea 1,56 veces inferior a la de Costa Rica.

Con respecto a los diez sectores más importantes en la estructura exportadora costarricense<sup>4</sup>, la situación vista en el caso anterior se repite, pero con diferencias aún más marcadas ya que estos sectores son propiamente importantes para Costa Rica y quizás no tanto para los otros países.

<sup>4</sup> Los sectores más importantes para Costa Rica son los siguientes : 011, 034, 057, 071, 292, 842, 843, 844, 845 y 846.

e. **Matriz global de competitividad** (Tabla 5)

Los sectores dinámicos (estrellas nacientes más oportunidades pérdidas) representan en 1990 el 44,44% de las exportaciones totales de Costa Rica frente a 33,12% para el resto de los países centroamericanos. Esto quiere decir que los sectores estancados o declinantes (estrellas menguantes más retiros) suman 55,56% en Costa Rica versus 66,88% para el resto de los países; con lo cual Costa Rica presenta en 1990 una estructura de comercio más dinámica que la de sus países vecinos.

Las estrellas nacientes han tenido un efecto más dinámico sobre la estructura de exportación de Costa Rica que sobre la del resto de países, ya que estas representan casi 42% del total exportado versus 22% en Centroamérica; sin embargo su crecimiento relativo ha sido menor en Costa Rica (365% versus 888%). Las otras grandes diferencias se refieren a que Costa Rica en 1990 tiene más de la mitad de sus ventas en situaciones vulnerables (51%) mientras que en el resto de Centro América son los productos en pérdida de velocidad que componen lo principal de su comercio exterior (62%).

Con respecto a la participación global de mercado, conviene destacar que la de Costa Rica se incrementó ligeramente de 0,07% a 0,08% mientras que la del resto de los países centroamericanos cayó a la mitad entre 1980 y 1990 de 0,24% a 0,12%.

En lo referente a su tipología, tanto las estrellas nacientes de Costa Rica como las del resto centroamericano han incrementado su participación sectorial de mercado a una velocidad muy similar (respectivamente 271 y 245% en estos 10 años). En cuanto a las estrellas menguantes, la situación de vulnerabilidad ha crecido menos en Costa Rica que en los demás países

(50% y 106% respectivamente). Con respecto a los retrocesos de mercado, estos han sido ligeramente más marcado en Costa Rica que en el resto de los países.

Por último la participación de sector de cada tipología muestra que si las estrellas nacientes de Costa Rica representan el 41,9% de sus ventas totales, estas mismas estrellas pesan aún más en la OCDE (56%) y con respecto a las estrellas menguantes la participación relativa de las de Costa Rica es superior en más de 2 veces a las de la OCDE (respectivamente 51 y 24%). Sin embargo en la OCDE el peso relativo de las oportunidades perdidas es casi 5 veces más importante allí que en Costa Rica.

f. **Adaptabilidad del comercio exterior** (Tabla 6)

El índice de adaptabilidad en la participación de mercado muestra con claridad que la competitividad de Costa Rica está en aumento al duplicarse su valor de 0,15 a 0,35. Por otra parte el índice de contribución que sube de 0,13 a 0,80 indica que la dependencia de Costa Rica de sectores declinantes está disminuyendo y por lo tanto los sectores dinámicos tienden a tener más importancia en la competitividad nacional.

g. **Matriz sectorial de competitividad** (Tabla 7)

Los resultados globales presentados en la Tabla 5 se abren ahora a los sectores más importantes en cada tipología. Así, en las estrellas nacientes la confección de ropa ocupa una función importante seguida por el pescado fresco y los productos vegetales en bruto. Tanto la participación de mercado como de sector de estos productos crece; son productos dinámicos y competitivos.

En relación a las estrellas menguantes, la participación costarricense de mercado crece (incluso el café) cuando

al contrario la demanda de estos productos viene disminuyendo, en particular la del café de 0,94 a 0,36%. Todos estos productos muy competitivos a nivel nacional se encuentran en una situación de demanda mundial muy vulnerable, estancada o disminuyendo.

La participación de mercado del chocolate y productos comestibles disminuye, la de crustáceos, equipo de telecomunicaciones y aparatos eléctricos de empalme se encuentran estancadas. Este grupo de bienes han perdido oportunidades en el mercado pues mientras la oferta nacional disminuye, la demanda mundial de los mismos crece.

Por último, en el grupo de retiros, el azúcar y el cacao, juntos con la carne fresca son los productos que pierden importancia tanto en el mercado local como en el internacional.

### 3. Conclusiones

1. Durante la década de 1980 la estructura exportadora de Costa Rica ha experimentado un cambio estructural, y logró disminuir la preponderancia de los recursos naturales de 91% a 65% mientras que la participación de los manufacturados se incrementaba de 8% a 34%.
2. Los productos que han logrado los mayores cambios en la estructura exportadora están ligados a la confección (sector maquila predominante) y también a algunos sectores primarios tradicionales como el pescado fresco, las frutas en conserva y los productos vegetales en bruto.
3. La participación relativa de mercado de Costa Rica en la OCDE con respecto a los demás países centro-

americanos ha crecido con dinamismo en este mismo período, y supera en el trienio 1989-1991 la participación individual del resto de países.

4. La matriz de competitividad así como los índices de adaptabilidad de comercio muestran con claridad la creciente competitividad del sector externo de Costa Rica, así como menos dependencia de los sectores estancados o declinantes para su crecimiento. Costa Rica lleva el 44,4% de su comercio en sectores dinámicos (estrellas nacientes más oportunidades perdidas) y 92,0% de sus sectores son competitivos (estrellas nacientes más estrellas menguantes).



**ANALISIS DE LA COMPETITIVIDAD: COSTA RICA**  
**Estudio de casos basado en el programa**  
**computacional CAN**  
**(Versión 1.1)**

(Ejercicios con respecto a las importaciones de la OCDE)

**TABLA 1**

**Estructura comercial comparada.**

Grupos de Bienes	Costa Rica		OCDE	
	1980	1990	1980	1990
<b>Total</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>
Recursos Naturales (1+2+3)	91.37	65.00	43.64	24.89
Agricultura 1	91.04	64.84	14.36	12.09
Energía 2	00.00	00.00	25.66	10.38
Fibras Text., Min., Menas de Metal 3	0.33	0.15	3.62	2.42
Manufacturas (4+5)	7.86	34.11	54.48	72.64
Basadas en Rec. Naturales 4	0.87	1.41	5.57	5.27
No basadas en Rec. Naturales 5	6.99	32.71	48.91	67.37
Otros 6	0.77	0.89	1.88	2.46

NOTA GENERAL: Grupos de Bienes basados en las secciones y capítulos de la clasificación uniforme para el comercio internacional (CUCI.2)

1/ Secciones 0,1 y 4; capítulos 21, 22, 23, 24, 25 y 29.

2/ Sección 3; capítulos 26, 27 y 28.

3/ Capítulos 26, 27 y 28.

4/ Capítulos 61, 63 y 68; grupos 661, 662, 663, 667 y 671.

5/ Secciones 5, 6, (menos capítulos y grupos incluidos en el 4); secciones 7 y 8.

6/ Sección 9

TABLA 2

## COSTA RICA: Los diez grupos CUCI más competitivos

Grupos de Bienes CUCI	Contribución 1980      1990		Participación de Mercado		
			Part. 1980	Porcentaje 1990	Crecimiento % en período
Prod.vegetales en bruto (CUCI-292)	1.26	4.49	0.25	0.90	267.80
Ropa exterior mujeres (CUCI-843)	1.41	4.54	0.15	0.33	126.40
Ropa interior de punto (CUCI-846)	2.79	6.67	0.60	1.20	100.00
Café y Suc. (CUCI-071)	32.37	14.71	2.28	3.13	37.40
Cuero (CUCI-611)	0.43	0.47	0.13	0.15	14.70
Frutas frescas (CUCI-057)	39.26	35.03	3.32	3.57	7.80
Apar.eléct. /empalme (CUCI-772)	1.03	1.40	0.11	0.11	-7.20
Crustáceos pelados (CUCI-036)	0.92	0.75	0.18	0.12	-32.60
Azúcar y Miel (CUCI-061)	3.83	0.92	0.55	0.31	-43.70
Carnes frescas, refrig. (CUCI-011)	9.24	3.13	0.60	0.25	-58.30
<b>Sub-total</b>	<b>95.54</b>	<b>72.10</b>	<b>1.09</b>	<b>0.94</b>	<b>-13.60</b>



TABLA 3

## COSTA RICA: Mayores cambios en la estructura comercial

Grupos de Bienes CUCI	Participación		Participación		del sector CUCI	
	Contribución 1980	1990	de mercado 1980	1990	1980	1990
Ropa exterior hombres (CUCI-832)	0.27	6.44	0.04	0.75	0.48	0.66
Ropa exterior vestir (CUCI-845)	0.16	2.06	0.02	0.17	0.57	0.92
Artículos varios (CUCI-893)	0.13	0.83	0.02	0.07	0.50	0.95
Pescado fresco, ref. (CUCI-034)	0.36	2.10	0.06	0.28	0.39	0.58
Coches para niños y jug. (CUCI-894)	0.10	0.55	0.01	0.05	0.55	0.93
Muebles y partes (CUCI-821)	0.15	0.70	0.01	0.05	0.66	1.06
Frutas en conserva (CUCI-058)	0.30	1.44	0.07	0.34	0.27	0.33
Mat.distrib. electricidad (CUCI-773)	0.11	0.44	0.04	0.08	0.18	0.42
Prod.vegetales en bruto (CUCI-292)	1.26	4.49	0.25	0.90	0.34	0.38
Ropa exterior mujeres (CUCI-843)	1.41	4.54	0.15	0.33	0.64	1.06
<b>Sub-total</b>	<b>4.25</b>	<b>23.60</b>	<b>0.06</b>	<b>0.25</b>	<b>4.59</b>	<b>7.29</b>

TABLA 4

## COSTA RICA: Países centro-americanos rivales

Países	Participación relativa de mercado			
	<u>10 sec.+ important.</u>		<u>total</u>	
	1980	1990	1980	1990
El Salvador	1.19	4.79	0.99	4.12
Guatemala	1.26	1.79	0.89	1.56
Honduras	1.27	2.06	1.06	1.91
Nicaragua	2.77	11.97	1.94	8.17

Un índice < 1.00 significa que Costa Rica pierde participación frente al país rival.

TABLA 5

## COSTA RICA: Matriz global de competitividad

Participación	<u>Contribución</u>		<u>de mercado</u>	
	1980	1990	1980	1990
<b>COSTA RICA</b>				
estrellas nacies	9.01	41.92	0.02	0.06
estrellas menguantes	72.00	51.09	0.11	0.16
oportunidades perdidas	2.54	2.52	0.02	0.01
retiros	16.44	4.47	0.13	0.06
<b>Total</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>	<b>0.07</b>	<b>0.08</b>
<b>CENTROAMERICA 1/</b>				
estrellas nacies	2.26	22.31	0.02	0.08
estrellas menguantes	2.01	4.18	0.01	0.03
oportunidades perdidas	9.37	10.81	0.09	0.03
retiros	86.36	62.69	1.00	0.52
<b>Total</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>	<b>0.24</b>	<b>0.12</b>
Participación	<u>Especialización</u>		<u>del sector CUCI</u>	
	1980	1990	1980	1990
<b>COSTA RICA</b>				
estrellas nacies	0.23	0.75	38.45	56.23
estrellas menguantes	1.62	2.09	44.33	24.48
oportunidades perdidas	0.29	0.19	8.85	13.32
retiros	1.91	0.75	8.36	5.97
<b>Total</b>	<b>1.00</b>	<b>1.00</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>
<b>CENTROAMERICA 1/</b>				
estrellas nacies	0.10	0.10	22.58	32.14
estrellas menguantes	0.06	0.06	32.24	16.16
oportunidades perdidas	0.38	0.38	24.72	37.42
retiros	4.22	4.22	20.46	14.29
<b>Total</b>	<b>1.00</b>	<b>1.00</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>

TABLA 6

**COSTA RICA Y CENTRO AMERICA:  
Adaptabilidad de su comercio externo.**

Indices de Adaptabilidad	1980	1990
a) en participación		
COSTA RICA	0.15	0.35
CENTROAMERICA 1/	0.15	0.22
a) en contribución		
COSTA RICA	0.13	0.80
CENTROAMERICA 1/	0.13	0.50

1/ Incluye a El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua.

TABLA 7

## Matriz de competitividad de COSTA RICA. 1/

Grupos de Bienes CUCI	Participación		Participación	
	<u>de mercado</u>		<u>del sector CUC</u>	
	1980	1990	1980	1990
<b>Estrellas Nacientes</b>				
Pescado fresco, ref., cong.	0.06	0.28	0.39	0.58
Prod. vegetales en bruto	0.25	0.90	0.34	0.38
Ropa exterior hombres	0.04	0.75	0.48	0.66
Ropa exterior mujeres	0.15	0.33	0.64	1.06
Ropa interior punto	0.60	1.20	0.31	0.43
<b>Sub-total</b>	<b>0.19</b>	<b>0.60</b>	<b>2.16</b>	<b>3.12</b>
<b>Estrellas Menguantes</b>				
Frutas frescas	3.32	3.57	0.78	0.76
Café	2.28	3.13	0.94	0.36
Espicias	0.06	0.25	0.04	0.04
Desperdicios de metales no ferrosos	0.01	0.02	0.28	0.26
Hilados fibras textiles	0.00	0.09	0.68	0.67
<b>Sub-total</b>	<b>1.74</b>	<b>1.87</b>	<b>2.72</b>	<b>2.08</b>
<b>Oportunidades Perdidas</b>				
Crustáceos y moluscos	0.18	0.12	0.34	0.48
Chocolate y prepar.	0.09	0.01	0.12	0.14
Prod. comestibles	0.08	0.04	0.13	0.22
Eq.telecomunicaciones	0.01	0.01	0.84	1.56
Apar.eléct.empalme	0.11	0.11	0.60	1.02
<b>Sub-total</b>	<b>0.08</b>	<b>0.06</b>	<b>2.02</b>	<b>3.41</b>

<b>Retiros</b>				
Carnes frescas,ref., cong.	0.60	0.25	1.01	0.96
Legumbres prep. conserva	0.02	0.01	0.18	0.14
Azúcar	0.55	0.31	0.46	0.23
Cacao	0.46	0.15	0.31	0.14
Chapas madera terciada	0.06	0.02	0.30	0.29
<b>Sub-total</b>	<b>0.45</b>	<b>0.19</b>	<b>2.27</b>	<b>1.76</b>

1/ Sobre la base de los crecimientos de las participaciones de mercado y del sector CUCI; incluye los cinco primeros grupos de bienes, clasificados por tasas decrecientes en el período considerado.

## **TERCERA PARTE**

---





Jeffrey OROZCO BARRANTES <sup>1</sup>

---

**COMPETITIVIDAD DEL  
SECTOR INDUSTRIAL:  
ANÁLISIS DE CASOS**

**Resumen**

*En este trabajo se evalúa el impacto de los instrumentos de promoción de exportaciones contemplados en el Contrato de Exportación, y especialmente los CAT, en la generación de competitividad sostenida en las ramas industriales de alimentos envasados y en conserva, cacao, chocolates y confitería, fabricación de tejidos de punto, y fabricación de prendas de vestir. La principal conclusión es que, si bien las empresas se han reconvertido, aún no han logrado una auténtica competitividad, por lo que muestran una acentuada dependencia de los incentivos a la exportación. Es indispensable, por ello, revisar detenidamente la estrategia adoptada, ajustando y planificando los incentivos de*

---

1 Jeffrey OROZCO BARRANTES. Máster en Economía, con especialidad en Economía Internacional, de la Maestría en Política Económica para Centroamérica y el Caribe, de la Universidad Nacional. Actualmente es director de la Comisión Permanente de Cooperativas de Autogestión, en Costa Rica.

*los que se llegue a disponer, para que ellos no solo sean un factor de rentabilidad de las empresas, sino también el estímulo que les permita desarrollar mecanismos que propicien la competitividad.*

## Introducción

Desde principios de la década de 1960, Costa Rica había adoptado un modelo de crecimiento basado en la sustitución de importaciones, y junto a la paralela incorporación al Mercado Común Centroamericano este modelo conllevó una etapa de cambio drástico en la organización social y tecnológica del proceso productivo del país. Sin embargo, el modelo estaba expuesto a una serie de limitaciones: una serie de factores internos, unidos con factores externos que afectan negativamente la balanza de pagos y con un manejo inadecuado de la política económica interna, condujeron a una profunda crisis entre 1980 y 1982.

Después de considerables esfuerzos se logró una relativa estabilidad hacia 1983. En forma paralela se empezó a impulsar más abiertamente una reorientación del esfuerzo del Estado hacia la búsqueda de una transformación gradual de la estructura productiva, esfuerzo en el que la promoción de exportaciones se planteó como área prioritaria. Las transformaciones que se empiezan a impulsar en la economía costarricense se circunscriben en una nueva corriente de pensamiento que puso particular énfasis en la integración de los mercados internacionales. Los Programas de Ajuste Estructural y los Planes de Gobierno explicitan la posición adoptada y van delimitando las medidas de política económica en esquemas de promoción de exportaciones que permitan una conveniente inserción a los mercados internacionales.

La incorporación al nuevo modelo es evidente. Eso se refleja en la aplicación de una serie de medidas y programas

para estimular el crecimiento de las exportaciones no tradicionales a terceros mercados en combinación con la paralela aplicación de medidas tendientes a disminuir el proteccionismo que diferentes ramas productivas habían venido disfrutando en sus ventas al mercado interno, y en el impresionante incremento que han tenido las exportaciones.

Con una evaluación muy superficial, el modelo parece haber funcionado exitosamente; sin embargo, es necesario profundizar más en el análisis para detectar si en efecto la nueva estrategia está manifestando la existencia de una serie de limitaciones y contradicciones. Algunos estudiosos—entre ellos Von Breyman (1990) y Alonso (1991a)—ya han empezado el esfuerzo y han descubierto, por ejemplo, que una evidente limitación del esquema se refiere al crecimiento acelerado del impacto fiscal que se deriva de la aplicación de los instrumentos de promoción de exportaciones, especialmente de los Certificados de Abono Tributario. Otros—Von Breyman (1990), Fürst (1992), Delgado (1987), y Corrales y Monge (1990a)—han hecho críticas más globales, argumentando que los instrumentos aplicados no garantizan que efectivamente se de una transformación productiva de la economía costarricense, capaz de lograr un adecuada inserción en los mercados internacionales, sin la dependencia de los instrumentos de promoción de exportaciones. Se argumenta también que, más que el fortalecimiento de una estructura exportadora, actualmente lo que se manifiesta es el debilitamiento del esquema tal y como se ha venido aplicando.

Lo que parece cierto, en todo caso, es la necesidad de hacer un alto en el camino para evaluar exhaustivamente el giro que efectivamente se ha dado a la economía costarricense con la adopción de un esquema de promoción de exportaciones.

El fin último del presente trabajo es contribuir a esa evaluación, detectando la repercusión de los instrumentos de promoción de exportaciones contemplados en el Contrato de Exportación, especialmente el referido a la entrega de Certificados de Abono Tributario, en la generación de competitividad sostenida del sector industrial. Nos centraremos en el estudio de cuatro ramas industriales, a saber: la de alimentos envasados y en conserva, la de cacao, chocolates y confitería, la de fabricación de tejidos de punto, y la de fabricación de prendas de vestir. Tales ramas se seleccionaron siguiendo la clasificación de ramas industriales estratégicas elaborada por Rodríguez y Morales (1989), basada en criterios de productividad, movilización de recursos nacionales, magnitud y dinamismo, eficiencia y estructura productiva (ver Rodríguez y Morales, 1989: 28).

Y los objetivos específicos son los siguientes:

- a. Determinar el tipo de factores en que se fundamenta la competitividad de las empresas de las ramas industriales escogidas;
- b. Determinar si en las empresas de las ramas industriales seleccionadas se ha practicado algún tipo de modificaciones tendientes a lograr competitividad sostenida y si esas transformaciones responden efectivamente a la aplicación de los instrumentos de promoción de exportaciones; y
- c. Determinar los efectos que sobre la competitividad de las empresas tendrá la disminución y posterior eliminación de los Certificados de Abono Tributario.

El estudio ha partido de una hipótesis según la cual la aplicación de los instrumentos de promoción de exporta-

ciones en las ramas industriales seleccionadas no ha contribuido a que las empresas apliquen transformaciones significativas que les permitan lograr competitividad sostenida; sin embargo, esos elementos se han constituido en un elemento importante de rentabilidad de las empresas, por lo que la disminución de los mismos las obligará a introducir transformaciones que les permitan compensar ese elemento de competitividad.

La información utilizada para desarrollar el estudio se recolectó aplicando varias metodologías. En la primera parte, los resultados provienen de una exhaustiva revisión bibliográfica y de la revisión de estudios empíricos realizados en el país y de datos publicados por la Dirección General de Estadística y Censos, por el Banco Central de Costa Rica y por el Centro Nacional de Promoción de Exportaciones y de Inversiones (CENPRO). La información para elaborar el capítulo de resultados necesarios para el análisis de competitividad de la empresas, se derivó de un estudio de casos en el que, mediante una encuesta exhaustiva y una entrevista con los gerentes generales de siete empresas de las ramas industriales estudiadas, se recolectó una gran cantidad de datos que luego fueron agrupados en diferentes cuadros de análisis.

El trabajo está integrado por tres apartados básicos. El análisis que aquí se expone hace particular hincapié en los **resultados del trabajo de campo** con las empresas entrevistadas, y por eso gran parte del trabajo se dedica al estudio de los factores que determinan la competitividad de las empresas y al estudio de los efectos que sobre la competitividad tendrá la desgravación arancelaria y los incentivos a las exportaciones. Sin embargo, se parte de un **breve análisis del concepto de competitividad** que se continúa con el **análisis de un cuadro resumen** sobre el desempeño de las ramas industriales estudiadas.

## 1. El concepto de competitividad

Generalmente, la competitividad suele asociarse a indicadores de desempeño, eficiencia, cambio tecnológico, salarios, productividad, o condiciones de producción<sup>2</sup>. La posición adoptada en el presente estudio corresponde a la que Haguener denomina como *condiciones de producción*, pues, según se verá, contempla los diferentes elementos de los otros tipos de indicadores de competitividad que se explican a continuación.

Siguiendo también a Haguener, se parte de que varias condiciones de uso eficiente de los recursos a nivel de plantas, están ligadas a aspectos más amplios del sector donde actúan, o de la economía como un todo. La autora se refiere a aspectos como la infraestructura general; las relaciones comerciales entre las firmas; un ambiente social, político y económico estable; instituciones eficientes; sistemas educativos adecuados; políticas industriales (acceso al crédito, compras del gobierno, etc.); y tamaño del mercado.

Sobre lo anterior, también se coincide con Fajnzylber quien sostiene que:

*«[...] sobre la capacidad de competencia internacional influyen el ritmo de crecimiento, la disponibilidad de recursos naturales, la existencia de una base empresarial nacional, el acceso al acervo tecnológico mundial, el tipo de inversión extranjera y el conjunto de instrumentos de política: demanda global, política cambiaria, tipo de interés, política arancelaria, promoción de exportaciones, políticas crediticias, mecanismos institucionales para*

---

<sup>2</sup> Estos elementos los sistematiza Lía Haguener (1990) después de hacer una exhaustiva revisión bibliográfica sobre el tema de la competitividad.

*financiamiento de la inversión a mediano plazo, infraestructura tecnológica, de capacitación y de comercialización externa [...]» (Fajnzylber, 1989: 65-66).*

Para aquellos que se fundamentan en el concepto de *desempeño* (González, 1987; OCDE, 1986), la competitividad consiste en la capacidad de un país para mantener y expandir su participación en los mercados internacionales y simultáneamente elevar el nivel de vida de la población (Fajnzylber, 1988, p.13; citado por Haguenaver).

Otros miden la competitividad no de los países sino de las empresas. Para González (1987, citado por Haguenaver) son competitivas las industrias que amplían su participación en la oferta internacional de determinados productos. Y hay otra perspectiva de aquellos (Braga y otros, 1988; Durán y Giorgio, 1987; Araujo, 1982; Dosi, 1984) que conciben la competitividad como una característica estructural, y la entienden como la capacidad de un país de producir determinados bienes, igualando o superando los niveles de eficiencia observados en otras economías. Los parámetros de la comparación se refieren al nivel de precios y a los índices de calidad. La asociación de la eficiencia con el nivel de precios lleva implícitos aspectos relacionados con el costo (estructura y efectos de los instrumentos de política comercial en los costos, existencia de economías de escala u otros) y con la rentabilidad.

Los autores que asocian la competitividad con el avance tecnológico (Krugman, 1986; Ferraz, 1989) consideran que la teoría tradicional basada en las ventajas comparativas dadas por la dotación de recursos de cada país no puede explicar la evolución reciente del comercio internacional. Lo que se observa son más bien ventajas temporales, que parten del liderato tecnológico, la experiencia acumulada y en las economías de escala. La competitividad de una empresa se percibe, así, como su capacidad de establecer

normas tecnológicas de funcionamiento de un mercado; es decir, de vislumbrar oportunidades, introducir, difundir y apropiarse del progreso tecnológico (Ferraz (1989), citado por Haguenaver).

Al comparar la competitividad por bajos salarios con la competitividad por alta productividad, Fajnzylber distingue entre competitividad *espuria* (basada en los bajos salarios, la manipulación de los tipos de cambio, los subsidios a las exportaciones y la alta rentabilidad en el mercado interno) y la *auténtica* (que exige un aumento de la productividad, obtenido con la incorporación del progreso tecnológico). Considera que la solidez de la participación en el mercado internacional está en estrecha relación con la capacidad de los países de agregar valor intelectual a la dotación natural de los recursos (Fanjzilber, 1989: 165).

Los estudios que asocian la competitividad con las condiciones de producción (Erber y otros, 1985; Conferencia Nacional da Industria, 1988), parten de que si bien la competitividad se manifiesta en precios y calidad, tal competitividad se deriva de un espectro de elementos relacionados con las condiciones de producción, entre los que se destacan las técnicas de producción; los costos; el nivel de sofisticación, precisión y durabilidad de los productos; la capacidad de diseño de nuevos productos; la existencia de sistemas de prueba y control de calidad; el contenido tecnológico y sistemas de mantenimiento de los equipos; la fabricación o introducción de mejoras a las máquinas; la presencia de controles electrónicos; la calificación de la mano de obra; y la capacidad de creación y absorción de nuevas técnicas y nuevos productos.

En términos operativos, una empresa tiene competitividad sostenida si sigue siendo competitiva, una vez disminuidos los aranceles que generan el sesgo anti-exportador y paralelamente disminuyen los incentivos que



se habían generado para compensar ese sesgo, de forma que se mantenga la igualdad entre la tasa efectiva de cambio que reciben las exportaciones, y la tasa efectiva de cambio que reciben las importaciones. Este concepto se asocia directamente con la noción de competitividad auténtica de Fajnzylber, y como tal tiene importancia no como definición como manifestación de una serie de fenómenos que permiten concebir la competitividad como el resultado de una serie de adaptaciones en las condiciones de producción.

## 2. Desempeño de las ramas industriales

La siguiente tabla muestra un resumen del desempeño de las ramas industriales estudiadas en el periodo que se extiende desde 1985 hasta 1991. Para los efectos de su comparación, se estudia también el desempeño de la división a la que pertenecen las ramas industriales respectivas y de la industria manufacturera. Se analiza el comportamiento de varios indicadores, indicados con *a* los que tienen una tendencia a aumentar, y con *d* si presentan la tendencia a la disminución. Los indicadores estudiados son:

Valor bruto de producción	(VBP)
Número de empresas	(No. EMP)
Promedio de trabajadores por empresa	(TRAB/EMP)
Exportaciones	(X)
Porcentaje del valor bruto exportado	(% X/VBP)
Porcentaje del valor bruto exportado al resto del mundo	(RMX/VBP)
Importaciones	(M)
Porcentaje de importaciones en el consumo aparente	(M/CoA)
Penetración relativa de importaciones	(PRI)
Saldos normalizados de comercio	(SNC)
Consumo aparente (respecto a la industria y a la división a que pertenecen las ramas estudiadas)	

La rama 3113 tiende al crecimiento de todos los indicadores, excepto de la competitividad aparente en relación a la división 31. Así, la rama tiene un aumento del VBP, del número de empresas, del promedio de trabajadores por empresa y de las exportaciones. La rama 3113 también tiene un incremento del coeficiente de exportación y de la proporción del VBP que se exporta a terceros mercados. Este último resultado, sin embargo, se da paralelamente a un incremento de las importaciones y de la importancia de las mismas en el consumo aparente, que lleva a un aumento del coeficiente de PRI tanto respecto a la industria como respecto a la división 31. Así, se evidencia en esta rama que las medidas de desgravación arancelaria y de promoción de exportaciones llevaron a la agrupación industrial a volcarse hacia los mercados externos, especialmente hacia terceros mercados, mientras que el mercado interno fue cubierto con una mayor proporción de importaciones. Así, se deduce la existencia de un sesgo proexportador en esa rama industrial.

El caso de la rama 3119 es diferente; en ella hubo un incremento del VBP y una tendencia al crecimiento medio del tamaño de las empresas y, aunque aumentó el volumen de exportaciones, el coeficiente de exportación tuvo una disminución y el coeficiente del VBP exportado a terceros mercados aumentó solo en 1991. Esos resultados, combinados con el aumento de las importaciones y de su importancia en el consumo aparente, hicieron que la rama perdiera competitividad aparente tanto respecto a la industria manufacturera como en relación a la división 31. En esta rama la existencia de un sesgo proexportador parece efectiva solo en 1991, y lo que se refleja más bien es un incremento del consumo aparente que permitió el aumento tanto de las importaciones como la proporción del VBP de la rama que se vende en el mercado interno. Así, la pérdida de competitividad aparente de la rama se dio sin que la misma se viera obligada a disminuir su volumen de

## CUADRO No. 2

## DESEMPEÑO DE LAS RAMAS INDUSTRIALES:

RAMA	No. TRAB/ EMP	% EMP	%X R.M / X	% X/VBP	VBP	M	M/CoA	PRI	PRI	CA	CA	
INDUSTRIAL	VBP	EMP	X	X/VBP	VBP	M	M/CoA	(indust)	(divis)	SNC	(indus)	(divis)
3113	a	a	a	a	a	a	a	a	a	+a	a	d
3119	a	d	a	d	a(91)	a	a	d	d	+d	d	d
DIVISION 31	a	d	a	a	a	d	a	d	d	+a	a	
3213	d	=	a	a	a	d	d	d	d	+a	a	a
3220	a	d	a	d(91)	d	a	a	d	d	+a	d	d
DIVISION 32	a	d	a	a	a	a	a	d	d	+a	d	d
INDUSTRIA	a	d	a	a	d(91)	a	a	-a				

NOTAS: VBP = Valor bruto de producción

No. EMP = Número de empresas

TRAB/EMP = Promedio de trabajadores por empresa

X = Exportaciones

X/VBP =

producción y sin que ella disminuyera el volumen de ventas en el mercado interno. El aumento de las importaciones lo que vino a generar fue un aumento del mercado interno para los productos de esa rama industrial.

La situación de la división 31 es otra: en ésta también tiene ocasión un aumento del VBP, pero una mayor proporción del mismo es colocado en mercados externos, ya que el importante incremento de las exportaciones llevó a un aumento del coeficiente de exportación y de la proporción del VBP que se exporta a terceros mercados. En esta división la disminución de la importancia de las importaciones en el consumo aparente se debió a ese cambio de mercados de venta de la producción nacional, pues también aumentó el volumen de importaciones. Aquí también se hace palpable la existencia de un sesgo pro-exportador, puesto que la combinación de una disminución de la rentabilidad interna asociada a la reducción de la protección efectiva con la existencia de mecanismos promotores de las exportaciones, hicoern que la división se inclinara por las ventas en terceros mercados, cediendo parte del mercado interno a las importaciones.

Aunque tuvo un crecimiento del VBP en algunos años, la tasa media de crecimiento de la rama 3213 fue negativa. Esa rama tuvo, no obstante, un incremento importante del volumen de exportaciones que significó un aumento del coeficiente de exportación y un incremento de la proporción del VBP que se exporta a terceros mercados. Así, la disminución del VBP no se puede asociar a una pérdida de competitividad de la rama frente a las importaciones pues, en realidad, lo que se da es una disminución del consumo aparente de los artículos clasificados dentro de la misma, reflejada en una disminución paralela del volumen de importaciones y de su relevancia en el consumo aparente. La rama mostró un incremento de la competitividad aparente tanto respecto a la industria manufacturera como

respecto a la división 32. Se da también en esta rama mayor preferencia a las exportaciones, pero no por pérdida de competitividad respecto a las importaciones, sino por disminución del mercado interno. Así, la existencia de un sesgo proexportador se manifiesta más bien como una debilidad de las empresas por mantener el mercado interno a pesar de que las importaciones no aumentaron significativamente (recuérdese que esta rama pertenece a la división de textiles y por tanto ha gozado de una desgravación arancelaria más lenta que le ha permitido un mayor margen de protección efectiva frente a las importaciones).

La rama 3220 tuvo una situación más difícil pese a que el VBP fue ligeramente mayor en 1991 que en 1985. En esta rama las exportaciones disminuyeron en los últimos dos años, con lo que cayó el coeficiente de exportación y la proporción del VBP exportado a terceros mercados. Estos resultados se dieron en forma paralela a los aumentos en el volumen de importaciones (con una caída en 1991) y de su importancia en el consumo aparente, lo que llevó a una disminución de la competitividad aparente de la rama respecto a la industria y a la división 32. En esta rama, entonces, aunque la CA sigue siendo mayor que la de la industria y la de la división 32, se dio una disminución de la misma, pese a la existencia de los incentivos a la exportación y de que la desgravación arancelaria ha sido más lenta que en otras ramas industriales, por estar ésta sujeta a un trato preferencial.

El conjunto de la división 32 también parece gozar de un sesgo pro-exportador pues la división tuvo un ligero aumento del VBP en el período (con caídas en 1991, 1985 y 1986), que fue vendido prioritariamente a terceros mercados, mientras que el volumen de importaciones y su importancia en el consumo aparente aumentaron. Aunque la desgravación arancelaria fue más lenta en esta división industrial, una vez más puede afirmarse que la disminución

de la protección efectiva en coexistencia con los incentivos a la exportación a terceros mercados, llevaron a que las empresas se inclinaran más por la venta a esos destinos.

En términos agregados, la industria manufacturera también tuvo un aumento del VBP (con una disminución en 1991), de las exportaciones, del coeficiente de exportación y de la proporción del VBP exportado a terceros mercados. Esta última proporción ( $X$  terceros mercados / VBP) tuvo una disminución en 1991. Así, lo que se pone en evidencia más bien es la preferencia de las ventas a terceros mercados hasta 1990, y la superación de la etapa fácil de exportación en ese año, llevando a las empresas a inclinarse nuevamente por mercados más conocidos y fáciles de penetrar, como son el mercado centroamericano y el mercado nacional.

Para finalizar: en todas las agrupaciones industriales estudiadas tiene lugar un incremento del tamaño medio de las empresas en términos del número de trabajadores contratados.

### **3. Competitividad de las empresas industriales: factores que la determinan y efectos de la disminución arancelaria y de los incentivos a la exportación**

En esta sección analizaremos los factores en los que se fundamenta la competitividad de las empresas pertenecientes a las ramas industriales estudiadas (alimentos envasados y en conserva; cacao, chocolates y confitería; fabricación de tejidos de punto; y fabricación de prendas de vestir) y aquellos que la afectan negativamente. Se introduce también un análisis del tipo de modificaciones (reconversión) que las empresas han aplicado los últimos años. Con ello se comprueba si la percepción de los empresarios sobre los factores que determinan la competitividad de sus empresas, muestra una coherente relación con el tipo de modificaciones introducidas en la empresa.

Y por último, se hacen una serie de cálculos a partir de los cuales se pueden medir los posibles efectos que tendrá la disminución arancelaria y de los incentivos a las exportaciones en el quehacer de las firmas estudiadas.

Los resultados de este capítulo se fundamentan en un estudio de casos que partió de una encuesta realizada a siete empresas industriales de las ramas estudiadas y de una entrevista estructurada a los gerentes de las mismas <sup>3</sup>. Se hicieron dos tipos de pregunta: una, para que los entrevistados opinaran sobre diferentes aspectos, y se le otorgó una calificación de 1 a 5 a cada ítem en cuestión <sup>4</sup>; y otro, para que las empresas brindaran información exacta sobre algunos aspectos importantes. Por la confidencialidad convenida entre las partes, nos referiremos a las empresas como EMP<sub>i</sub>, donde «i» es el número de la empresa analizada.

### **3.1 Factores que determinan la competitividad de las empresas**

Antes de empezar el análisis conviene caracterizar brevemente las empresas estudiadas. En general, se trata de empresas que tienen Contrato de Exportación, lo que indica que exportan a terceros mercados. El porcentaje de ventas destino a terceros mercados es muy diferente entre cada una de las firmas. Las dos primeras (EMP1 y EMP2), pertenecientes a la rama industrial de alimentos envasados

<sup>3</sup> Aunque la encuesta fue aplicada a ocho empresas, solo seis de ellas la respondieron; una (la EMP2) proporcionó nada más la información financiera y no la información cualitativa; y la octava no aportó ninguna información adicional a la que dio en la entrevista directa.

<sup>4</sup> En este tipo de preguntas una calificación de 5 significa que el aspecto es muy importante; una de 4 dice que el mismo es importante; una de 3 dice que el ítem es moderadamente importante; una de 2 significa que el mismo es poco importante; y una calificación de 1 dice que el aspecto en cuestión es irrelevante.

y concentrados, exportan a terceros mercados un 61.83% y un 5% de su producción, respectivamente. La EMP3 y la EMP4, de la rama industrial de cacao, chocolates y confitería, exportan a terceros mercados un 6.93% y 30%, respectivamente. Las ventas a terceros mercados de la EMP5, de la rama industrial de confección de tejidos de punto, representan un 71.5% de las ventas totales. De la rama industrial de confección de prendas de vestir se estudió a la EMP6 y a la EMP7, que tienen los mayores porcentajes de venta a terceros mercados (94.59% y 100%, respectivamente).

Todas esas empresas tienen un número de empleados mayor al promedio de empleados por empresa que tiene la rama industrial a que pertenecen. La EMP1 tiene un total de 796 trabajadores, de los cuales 506 integran la mano de obra directa, 170 mano de obra indirecta y 120 son personal gerencial. La EMP3 da empleo a 836 personas, 422 como mano de obra directa, 314 como indirecta y 100 como mano de obra gerencial. La EMP4 tiene un total de 350 empleados (220 mano de obra directa, 130 mano de obra indirecta). La EMP5 contrata a 294 personas, 200 como mano de obra directa, 90 como mano de obra indirecta y 4 como personal de gerencia. La EMP6 tiene un total de 506 empleados y la EMP7 un total de 172, siendo en la primera 506 mano de obra directa y 126 en la otra; 21 mano de obra indirecta en la primera y 37 en la segunda; 25 personal gerencial en la EMP6 y 9 en la EMP7.

Para precisar los factores determinantes de la competitividad de las empresas, se pidió a los empresarios su opinión sobre la importancia de 16 diferentes aspectos, que pueden clasificarse en cinco diferentes grupos. El primer grupo se refiere a la forma en que efectivamente llega la empresa a sus clientes y contempla los siguientes factores: a) canales de comercialización; b) condiciones financieras de las ventas; c) volumen y continuidad de los pedidos; d)



entrega a tiempo de los pedidos; y e) la empresa da servicios posteriores a la venta.

El segundo grupo de factores se refiere a características propias de los productos manufacturados por la empresa, y se distinguen: a) la facilidad para incorporar nuevos productos; b) la diferenciación que tengan los productos respecto a otros bienes similares; y c) la calidad de los bienes elaborados.

El tercer grupo de elementos está asociado al costo de los factores de producción y contempla: a) el bajo costo de las materias primas; y b) el bajo nivel de salarios.

El cuarto grupo de factores de competitividad tiene que ver con la eficiencia de producción de la empresas la cual se evalúa de acuerdo a: a) el precio a que vende los productos; b) la eficiencia de producción; c) la alta productividad de los trabajadores; y d) la disponibilidad de tecnología adecuada.

Y el quinto y último factor evaluado es la importancia de los incentivos que reciben las empresas para exportar.

Como se observa en el cuadro 3, todas las empresas consideran que los incentivos a la exportación son un importante factor de competitividad. Según los empresarios, los CAT han disminuido el peso de las distorsiones introducidas por el nivel de protección a la producción interna y que se han manifestado en aumentos de costos de las materias primas y de los servicios comprados a otras empresas. Además, la exoneración de materias primas importadas que se incorporan en la producción exportada, también ha permitido que el precio de exportación no se haya elevado por los aumentos en los costos. Paralelamente, dos de las empresas utilizaron los CAT para invertirlos en reconversión.

Al analizar el peso de los CAT en el valor agregado por las empresas, se nota que efectivamente ellos se han convertido en un elemento muy importante, al significar cerca de un 23% para una de las empresas; cerca de un 5% para dos más; y alrededor de un 14% para el resto; mientras que solo una no recibió ese incentivo el año anterior, a pesar de contar con Contrato de Exportación. Al comparar el volumen de CAT respecto al volumen de ganancias obtenidas por las empresas, su importancia es muy evidente. Ese indicador es cerca de un 20% para una de las empresas; un 32% para otra; un 43% para otra empresa; un 200% para la siguiente; y llega a porcentajes tan altos en las otras empresas (930% y 1712%) que, de no contar con los mismos, el volumen de pérdidas que hubiesen tenido en el período hubieran sido de magnitudes muy importantes <sup>5</sup>.

Para los empresarios la competitividad de sus empresas es producto de la eficiencia productiva. Todos le dan la calificación de *muy importante* a los precios de sus productos como manifestación de competitividad, asociando los precios bajos a una alta eficiencia para producir, resultado a su vez de una alta productividad de los trabajadores y de la disponibilidad de tecnología adecuada. Al respecto, a excepción de EMP5 y EMP7, las empresas llevan registros sobre el tiempo de proceso de los productos y de las líneas de producción. Además, se tienen métodos para conocer el costo de las horas máquina y se han estado buscando formas de disminuir los costos (excepto en la EMP1 y en

---

<sup>5</sup> En favor de la confidencialidad, requisito para que las empresas dieran información, no se puede indicar el nombre de las firms a que corresponde cada uno de los porcentajes indicados. No obstante, lo que interesa es que se demuestra que los CAT tienen un importante peso en la rentabilidad de las empresas. Se parte, desde luego, de que el dato que las empresas dieron sobre la ganancia no está subestimado, pese a que existen dudas al respecto cuando se observa una importancia relativa alta de los CAT con relación a la ganancia.

la EMP5). Además, solo la EMP5 y la EMP6 carecen de programas permanentes de capacitación de la mano de obra.

La opinión de los empresarios acerca de la eficiencia productiva de sus empresas no parece estar bien fundamentada, en el sentido de que tres de ellas (la EMP4, la EMP6 y la EMP7) dicen contar con tecnología adecuada y con una alta eficiencia para producir, a pesar de que también se quejan de problemas con la maquinaria y el equipo de la empresa (fundamentalmente, su obsolescencia de las mismas, según lo indica el cuadro 5), y de factores tecnológico que afectan en forma negativa la competitividad (cuadro 4). En estas empresas parece tener más importancia para lograr bajos precios, como efectivamente lo manifiestan, el tener un bajo costo de las materias primas y un bajo nivel de salarios, y los incentivos recibidos para exportar.

Las otras empresas también dan gran importancia al hecho de contar con materia prima a bajo costo, pero para dos (la EMP3 y la EMP6) es moderadamente importante el contar con trabajadores a un bajo nivel de salarios.

En opinión de los empresarios, la calidad es el principal factor de competitividad en cuanto a las características de los productos (solo una de las empresas da una calificación menor que la máxima). Esto se corrobora en el cuadro 6, en el que se muestra que todas las empresas tienen un departamento de control de calidad autónomo y cuentan con procedimientos escritos de las actividades de control de calidad, respetando estándares a nivel internacional (solo la EMP7 no cuenta con procedimientos escritos de las actividades de control), e incorporando el muestreo estadístico como la principal técnica para el control de calidad; incluso todas las empresas tienen algún otro método alternativo de control como los círculos de calidad (EMP3), observación total (EMP3, EMP4

y EMP6) y control de calidad por atributos (EMP1 y EMP5) y controles electrónicos de calidad (EMP1, EMP3 y EMP4). Con excepción de EMP5, las empresas cuentan también con mecanismos de investigación de diseño de nuevos productos o de incorporación de mejoras en los existentes.

La diferenciación de productos y la incorporación de productos nuevos es de menor importancia, aunque sigue siendo significativo para la EMP4 y la EMP7. No obstante, para estas dos empresas sigue existiendo una contradicción ya que, no obstante la importancia como factor de competitividad otorgada a la introducción de nuevos productos, se quejan precisamente de que tienen poca flexibilidad para generarlos; incluso la EMP7 manifiesta que dentro de las transformaciones que ha incorporado en los últimos años, es irrelevante la introducción de nuevos productos (cuadro 7).

Los canales de comercialización son también considerados como un importante elemento que genera competitividad a las empresas, y solo la EMP6 ve a ese factor como moderadamente importante. La entrega puntual de la producción vendida y el volumen y continuidad de los pedidos son también factores no precio que determinan con un alto grado de importancia la competitividad de las empresas.

Por último, las condiciones financieras que las empresas pueden ofrecer en sus ventas son irrelevantes para la EMP1 y moderadamente importantes para la EMP6; en tanto que lo son, y mucho, para la EMP5 e importantes para el resto de las empresas. Hay una diferencia entonces con el trato financiero que en promedio reciben las empresas, pues en general todas reciben crédito de sus proveedores (cuadro 6), mientras que algunas no ofrecen condiciones financieras que les permitan aumentar su competitividad. La capacidad para ofrecer servicios posteriores a las ventas es irre-

levante para la EMP5 y moderadamente importante para la EMP1, pero es importante o muy importante para las otras empresas.

En resumen, al hacer la clasificación de factores de competitividad en los cinco grupos que se mencionaron arriba, se tiene que para las empresas estudiadas cada uno de los grupos en promedio tiene mucha importancia, lo que indica que las empresas, en opinión de los gerentes, no dependen de un solo tipo de factores para mantener su competitividad, sino de toda una amplia gama de los mismos.

Los resultados obtenidos por Corrales y Monge en una encuesta a industriales en la que se trató de determinar los factores causales de las exportaciones a terceros mercados, llevan a las mismas conclusiones sobre la importancia de los incentivos a las exportaciones, ya que un 97% de los entrevistados en ese estudio consideró que la exoneración de impuestos a las materias primas e insumos fue una causa importante, un 87% de los entrevistados opinó que los CAT fueron muy importantes para determinar las exportaciones y un 61% de los mismos sostuvo que las exoneraciones de impuestos nacionales es de gran relevancia. También en ese estudio se concluyó que la devaluación del colón con respecto al dólar y la disponibilidad de divisas para la importación fueron muy significativas para un 68% de los entrevistados. Los bajos costos de la mano de obra en el país fueron importantes solo para un 26% de los empresarios (Corrales y Monge, 1990: 57) <sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> El estudio confirma que los empresarios mantienen su opinión sobre la importancia de los incentivos del contrato de Exportación, pero no sirve para determinar los factores causales de la competitividad de la empresa.

Es importante analizar también los factores que, lejos de contribuir a conformar la competitividad de las empresas industriales, la afectan de forma negativa. Los factores mencionados por los empresarios se clasifican seis grupos. El primero se refiere a las limitaciones de la capacidad comercial de las empresas, evaluada según los siguientes factores: a) desconocimiento de mercados; b) problemas para cobrar oportunamente; y c) incapacidad del personal de las empresas para lograr negociaciones exitosas.

El segundo grupo incluye factores que afectan negativamente los costos y las condiciones financieras de las firmas, a saber: a) altos costos de transporte; b) incapacidad de las empresas para cubrirse de riesgos cambiarios y otros; y c) problemas con el abastecimiento de las materias primas o con el tipo de cambio.

Las condiciones que afectan la capacidad productiva se clasifican en un tercer grupo en el que se evalúan: a) factores de tipo tecnológico; b) limitaciones de la capacidad instalada; y c) alto volumen de los pedidos de acuerdo a la capacidad de oferta de la empresa.

En el cuarto grupo se clasifican diferentes factores que en el ámbito internacional pueden afectar negativamente la competitividad de las empresas, a saber: a) el proteccionismo en los mercados meta; b) la complejidad del sistema jurídico internacional; y c) el crecimiento de la competencia internacional.

Las limitaciones de la infraestructura de exportación del país y la existencia de excesivos trámites burocráticos se clasifican en el quinto grupo de factores. Y, por último, la inestabilidad del sistema de incentivos a la exportación es evaluada también como un factor que afecta negativamente la competitividad de las empresas.

Como indica el cuadro 4, las limitaciones en la capacidad comercial de las empresas no tiene un peso considerable en cuanto factores que afecten de modo negativo su competitividad. Solo la EMP4 considera que el desconocimiento de mercados es muy importante y que la incapacidad de su personal para lograr negociaciones exitosas la afecta negativamente. La EMP3 también le da importancia al desconocimiento de mercados, y la EMP 7 a los problemas para cobrar oportunamente. Sin embargo, este grupo de factores tienden más bien a tener una moderada o baja importancia como elementos que contribuyan negativamente a formar la competitividad de las empresas.

Otros factores de tipo endógeno relacionados a la capacidad de producción son también irrelevantes para la EMP5 y la EMP7, pero son de especial importancia para la EMP3, la EMP4 y la EMP6 (la primera tiene importantes problemas con la capacidad instalada que a la vez le causan problemas para atender el volumen de los pedidos de sus clientes; las otras tienen esos mismos problemas y además limitaciones de tipo tecnológico). Sobre los factores de tipo tecnológico hay que resaltar que solo la EMP6 no cuenta con mecanismos adecuados de información sobre los avances tecnológicos en su rama de actividad, por lo que la falta de información está afectando negativamente la competitividad de solo una de las empresas (cuadro 6).

Diferentes factores que afectan los costos de producción y las condiciones financieras también afectan negativamente la competitividad de las empresas industriales. La EMP1, la EMP4 y la EMP5 se ven afectadas por altos costos del transporte y por problemas con el tipo de cambio; además, la EMP5 también se siente perjudicada por problemas de abastecimiento de las materias primas; y la EMP4, también, además de los problemas mencionados, por su incapacidad para cubrirse de riesgos cambiarios. Para la EMP3 todos esos problemas son significativos, excepto la dificultad para

cubrirse de riesgos cambiarios. La EMP7 solo se ve afectada por problemas con el tipo de cambio.

Al analizar la calificación promedio que las empresas dan a los factores que afectan los costos y las condiciones financieras, se muestra que este tipo de elementos no afectan significativamente a dos de las firmas estudiadas (EMP6 y EMP7), pero al resto sí.

De las condiciones internacionales, la que afecta más a todas las empresas es el crecimiento de la competencia internacional (con una calificación de 5 en tres de ellas, y de 4 en el resto). El proteccionismo en los mercados meta perjudica a la EMP3 en un grado muy importante y a la EMP4 y la EMP5 a un nivel importante; las otras empresas no se ven significativamente afectadas por este factor. La complejidad del sistema jurídico internacional tampoco afecta negativamente a ninguna de las empresas.

Las limitaciones en la infraestructura de exportación del país son consideradas como un importante elemento que afecta la competitividad, según las empresas consultadas, con excepción de la EMP5. Una opinión similar dan los empresarios sobre la complejidad de los trámites burocráticos a que se ven sometidas las empresas para hacer sus gestiones de exportación e importación (en este caso es la EMP7 la que los considera irrelevantes y la EMP1 apenas moderadamente importantes).

Por último, la inestabilidad del sistema de incentivos a la exportación es también considerada como un factor que perjudica la competitividad de todas empresas, menos la EMP7 <sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup>Conviene indicar que esta empresa, aunque tiene contrato de exportación, no recibió CAT en 1991, y por tanto solo se benefició de la exoneración de sus materias primas y de otros impuestos. Así, la disminución de los CAT y el impuesto a los mismos no le significó una pérdida de competitividad.



### 3.2 Transformaciones introducidas por las empresas: la reconversión industrial

El reto de penetrar nuevos mercados y de resistir la disminución de la protección de la que se disfrutaba para las ventas en el mercado nacional (e incluso en el centroamericano, mientras los bienes producidos estuvieran amparados a un arancel externo común en la región) ha llevado a las empresas a introducir una serie de transformaciones, a las cuales se puede asociar la sostenibilidad de la competitividad.

El cuadro 7 da cuenta de la información sobre la reconversión que han tenido las empresas, midiendo el grado de transformaciones introducidas con una calificación de 1 a 5<sup>8</sup>. Las transformaciones en los canales de comercialización han sido *importantes* para tres de las empresas (EMP1, 4 y 5), *medianamente importantes* para una (EMP3) y *poco importantes* o *irrelevantes* para las otras; mientras que en el área financiera todas las empresas menos la EMP7 han introducido transformaciones importantes.

Las firmas, con excepción de la EMP1, también se han preocupado por ampliar la reconversión al área de la calificación de la mano de obra (a un nivel muy importante en tres empresas y es importante en las restantes), y en el uso de materia prima de mayor calidad, aunque esto último solo ha tenido un peso significativo en la EMP3 y la EMP4.

Dos aspectos relacionados con la eficiencia productiva también han sido un blanco para que las empresas se reconviertan. Así, tanto la organización de la producción (en todas las empresas) como la organización administrativa

---

<sup>8</sup> Como en el apartado anterior, la correspondencia de las calificaciones es la siguiente: 5. *Muy importante*; 4. *Importante*; 3. *Medianamente importante*; 2. *Poco importante*; 1. *Irrelevante*.

(en todas menos en la EMP7), han tenido ciertas mejoras significativas.

Todas las empresas menos las dos que pertenecen a la rama de fabricación de prendas de vestir también han adoptado la opción de mejorar con un grado de transformación importante el equipo disponible, o de adquirir maquinaria y equipo nuevos (a un nivel muy importante en las EMP3 y 5).

Por último, solo la EMP1 no ha hecho cambios importantes en la calidad o en las características de los productos, mientras que todas las otras se han preocupado por aumentar la calidad de los mismos y casi todas (excepto la EMP7) han realizado cambios muy importantes (EMP5) o importantes (las demás firmas) en las características de los productos. Además, las empresas (la EMP7 no) se han abocado a introducir nuevos productos, completando con ello la reconversión industrial iniciada.

En resumen: EMP3, EMP4 y EMP5 se han reconvertido en una importante medida en todas las áreas que determinan la competitividad; la EMP1 se ha centrado solo en mejoras en los canales de comercialización y del área financiera y en las relacionadas con el equipo y maquinaria; la EMP6 ha introducido también transformaciones en todas las áreas, especialmente en la conformación de sus productos, pero no ha mejorado sus canales de comercialización ni ha comprado maquinaria nueva; y la EMP7 se ha concentrado en mejorar la organización de la producción y la calidad de sus productos <sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> En el estudio realizado por Corrales y Monge, si bien no se tiene un estimado de la importancia del grado de transformación que las empresas han realizado ni de la combinación de varias transformaciones en éstas, se determinó que un 63% de las firmas adquirió nueva maquinaria y equipo y un 48.1% adaptó o modificó el equipo existente. Además, un 51.9% de las empresas mejoró la organización de la producción sin modificar el equipo

Para finalizar este acápite conviene analizar los factores que llevaron a las empresas a la decisión de introducir las transformaciones indicadas (ver cuadro 8). La existencia de los CAT se menciona como un factor de gran importancia por todas las empresas, a excepción de la EMP7 que no se benefició de ese incentivo. Algo similar sucede con los otros dos incentivos fiscales del Contrato de Exportación (exoneración a la importación de maquinaria y equipo y exoneración a la importación de materia prima), al que todas las empresas le atribuyeron un nivel muy importante nivel de significación; pero en este caso es la EMP5 la que considera que, aunque tales incentivos fueron importantes, no alcanzaron un grado de importancia muy alto en la decisión de reconvertir la empresa <sup>10</sup>.

Las empresas consultadas le otorgan menor importancia a la disminución arancelaria como un factor que las obligó a introducir las transformaciones. De hecho, solo tres de las empresas dan a este factor una calificación de cuatro (importante) y el resto dan una calificación de medianamente importante o de irrelevante. En opinión de los empresarios, es más importante la existencia de los incentivos del Contrato de Exportación que la amenaza de aumento de la competencia mediante la desgravación arancelaria que les protege el mercado nacional. Al respecto, sin embargo, parece tenerse un resultado contradictorio pues las empresas que dan mayor importancia a la amenaza de la competencia en el mercado interno, son empresas que exportan una importante proporción de su producción a terceros mercados, mientras que empresas que exportan una menor proporción a esos mercados, le dan un menor peso a ese factor.

---

de planta, un 48% mejoró la organización administrativa. Por otra parte, un 59% debió fabricar nuevos productos y un 37% mejoró la calidad de los productos que tradicionalmente elabora (Corrales y Monge, 1990: 77).

<sup>10</sup> A diferencia de nuestra hipótesis inicial, los incentivos a las exportaciones han impulsado algún tipo de reconversión en las empresas.

La amenaza de disminución de los CAT que recibirán las empresas, también se convirtió en un factor básico que llevó a las empresas a reconvertirse en algunos campos. Este factor fue muy importante para las EMP1 y EMP4, y fue importante a las otras empresas, excepto la EMP7, para la que fue irrelevante (recordemos que ésta última no recibió CAT en 1991).

De los otros factores estudiados, el que tuvo un mayor peso en la decisión de reconvertirse fue el deseo de las empresas de aumentar el volumen de exportación. Desde luego, existe un paralelismo entre este factor y el hecho de haber introducido transformaciones asociadas al hecho de que se contó con incentivos a la exportación, en el tanto el aumento del volumen exportado da simultáneamente a las empresas un mayor volumen de los incentivos. Hay que tener presente que, si bien el porcentaje de CAT a que se hace acreedora una empresa depende del porcentaje de valor agregado por la misma, el incentivo se calcula como una proporción del volumen de exportación, por lo que un aumento del volumen exportado a terceros mercados, se transforma en un aumento del volumen de CAT recibidos.

El deseo de aumentar directamente las ganancias tuvo cierta repercusión en la decisión de introducir transformaciones solo para dos de las empresas (EMP1 con una calificación de 5 y EMP3 con una de 4), y para las otras fue medianamente importante (EMP5), poco importante (EMP6) o irrelevante (EMP7).

En conclusión, en la decisión de adoptar algunas medidas de reconversión resultó más importante, en conjunto, para las empresas disponer de incentivos a la exportación, o verse amenazada por la merma de ellos, que la disminución arancelaria o el deseo de aumentar las ganancias.

### **3.3 Efectos de la disminución arancelaria y de los CAT en la competitividad de las empresas: la nueva reconversión**

Recordemos, para empezar, la hipótesis de trabajo en que se basó la investigación, según la cual los incentivos fiscales del Contrato de Exportación no se han utilizado para generar competitividad sostenida en las empresas exportadoras, pero se han convertido en un importante elemento en la rentabilidad de las mismas, por lo que la disminución de esos incentivos obligará a las empresas a introducir nuevas medidas de reconversión.

Tal hipótesis de trabajo la integran dos premisas que resultaron comprobadas en la investigación. En cuanto a la primera (ver 3.1), los CAT representan porcentajes muy altos dentro del valor agregado por las empresas, y porcentajes aún más altos dentro del nivel de ganancias de las mismas. Esto muestra que los CAT son un importante elemento de la rentabilidad de las empresas, a pesar de que solo en tres de ellas el porcentaje de producción exportada a terceros mercados es relativamente bajo (5%, 6.9% y 30%, respectivamente). La disminución de ese incentivo llevaría a una considerable disminución de las ganancias de tres de las empresas (en cerca de un 20% en una, 30% en otra y 40% en la última), y haría que otras tres incurrieran en pérdidas considerables ya que los CAT representan más de un 200% de las ganancias en uno de los casos, 900% en otro y 1700% en la última. Con esta información, solo una empresa parece mostrar competitividad auténtica, en el sentido de que se fundamente en la productividad de la misma y en fortalezas que presenta tanto en su potencial de negociación, como en su eficiencia para producir y la diferenciación y calidad de sus productos. La competitividad de las otras empresas, especialmente de aquellas tres en las que los CAT representan más del 100% de las ganancias, ha tenido por

base más bien la existencia de tal incentivo, y por ello puede considerarse que se trata más bien de una competitividad espuria, pese a que en realidad hay signos de desempeño competitivo basado en la incorporación de transformaciones productivas en las empresas.

Y en cuanto a la segunda premisa (los CAT no funcionaron como generadores de competitividad sostenida en las empresas y por ello éstas tendrán que introducir nuevas modificaciones), también fue confirmada, pese a que las firmas han tenido grados importantes de transformación en algunos rubros gracias a que contaron con CAT, y con las exoneraciones contempladas en el Contrato de Exportación. En efecto, la amenaza de disminución de los CAT ya ha llevado a la mayoría de las empresas a reconvertirse en algunos aspectos, pero esa transformación no ha sido suficientemente significativa como para que el peso de los CAT, tanto en el valor agregado como en el nivel de ganancias, deje de ser importante. Por otra parte, como se observa en el cuadro 9, las empresas afirman que se verán obligadas a tomar una serie de acciones ante la disminución de ese incentivo, entre las que no figura el abandono de las exportaciones a terceros mercados, que se ve como una consecuencia solo para dos empresas (EMP4 y EMP6).

Así, todas las empresas dicen que se verán obligadas a introducir transformaciones importantes tanto en la organización de la producción como en la organización administrativa, y tendrán que incorporar nueva maquinaria o mejorar la existente (únicamente para una empresa es medianamente importante esta acción) <sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Para este aspecto no contamos con la información de la EMP7, que no respondió las preguntas de esta sección del cuestionario.

Según opinión de sus gerentes, las empresas también se verán obligadas a buscar métodos que aumenten la productividad del trabajo y a introducir nuevos productos o a mejorar los existentes. La búsqueda de materia prima más barata o de mayor calidad será también un requisito importante o muy importante para todas las empresas, excepto para la EMP5. Y, por último, dos de las empresas mejorarán sus canales de comercialización, mediante la búsqueda de convenios o alianzas con otras empresas nacionales o extranjeras.

Si a lo anterior se agrega que a setiembre de 1991 la protección efectiva de que gozaban las empresas en el mercado nacional estaba alrededor de un 50% para dos de las empresas, un 68% para la siguiente, cerca de un 100% para otras dos, y alrededor de un 140% para la restante, se concluye que la reconversión necesaria en las empresas no ha sido completa, en comparación con el que se necesita para resistir la competencia nacional e internacional una vez que se profundice la disminución arancelaria que haga disminuir tal protección y una vez que efectivamente se eliminen los actuales incentivos a la exportación. Y sobre esto último debemos, sin embargo, agregar que la desgravación arancelaria que hasta el momento de la encuesta se había dado, no perjudicó a las empresas; por el contrario, tres de ellas se beneficiaron a un nivel moderado y tres no se vieron afectadas. La explicación a este fenómeno es que ante la disminución arancelaria que mermaba la protección de que gozaban las empresas en el mercado interno, la mayoría se inclinó hacia mercados externos que, aunque en tres de los casos solo permite una rentabilidad menor que el mercado interno, da la posibilidad de gozar de los incentivos del Contrato de Exportación <sup>12</sup>.

---

12 La protección efectiva se calculó a partir de la información que brindaron las empresas sobre la importancia relativa del consumo de cada una de las materias primas y de las tarifas que efectivamente pagan por ellas, con lo

Para tener una visión más concreta de los efectos de la desgravación arancelaria y de la disminución de los CAT se presenta a continuación la construcción de dos escenarios de política económica y se cuantifican sus efectos en el nivel de ganancia de las empresas estudiadas. En el primer escenario se incorpora el impuesto de un 25% a los CAT y se supone que la protección efectiva de cada rama bajará del nivel que ahora gozan hasta un 27%, nivel de tarifa promedio que se tiene como meta llegar para los bienes finales. El segundo escenario contempla el mismo nivel de desgravación y por tanto de disminución de la protección efectiva, pero supone la eliminación total de los CAT. Las mediciones consistirán en estimar la disminución porcentual del nivel de ganancia de las empresas si ante tales políticas no incorporan ninguna transformación y, en ese sentido, se parte de la situación actual -reflejada en la información financiera suministrada en la encuesta- y la misma se supone estable.

Además, como no se tiene la información suficientemente desglosada, se parte de otra serie de supuestos. En primer lugar, en vista de que se carece de un desglose del nivel de ganancias de las empresas según el mercado en que colocan su producción, y a pesar de que las empresas afirman que la rentabilidad en el mercado interno es mayor que la del mercado externo, se supone que la ganancia por

---

lo que se calculó la tarifa promedio que pagan las empresas por su consumo intermedio. También se cuenta con información sobre las tarifas promedio para los bienes finales e información sobre el volumen del valor agregado por la empresa y sobre el valor bruto de producción. Con ésto, la protección efectiva se calculó como:

$$p_j = (VBP \cdot t_j - VA \cdot t_i) / VA.$$

donde  $t_j$  es el porcentaje promedio de tarifa al bien final y  $t_i$  el promedio del arancel al consumo intermedio de materias primas, y  $VBP$  y  $VA$  son los valores brutos y agregado de producción de la empresas durante el período analizado.



mercado es proporcional al volumen de ventas dentro del total de ventas. En segundo lugar, también se parte de que, en efecto, los CAT han funcionado como un mecanismo de sobreprecio (que permite vender a las empresas a precios menores en los terceros mercados), y que en consecuencia se refleja en el nivel de ganancias. Y en tercer lugar, se supone que la protección efectiva se distribuye proporcionalmente en cada uno de los componentes del valor agregado (es decir, que la protección efectiva aumenta en la misma proporción la remuneración de cada uno de los factores de producción que intervienen en la formación del valor agregado, en relación a lo que se daría en una situación de libre mercado), y por ello una disminución de tal protección se refleja en una disminución proporcional del nivel de ganancias. Con tales supuestos, la ganancia final que efectivamente tiene una empresa ( $GF$ ) se puede calcular como la suma de tres componentes: a) la ganancia neta que hubieran tenido sin gozar de protección y sin CAT ( $G_n$ ); b) los CAT; y c) el que proviene del margen de protección efectiva ( $Pe$ ) en proporción a las ventas en el mercado interno.

Así, suponiendo todo lo demás constante, la  $G_n$  no varía con la aplicación de las medidas contempladas en cada escenario, y lo que hace variar la  $GF$  es la disminución del componente que proviene de CAT y la disminución del componente que proviene de la protección efectiva. La ganancia después de aplicar las medidas se obtiene a partir de la primera situación, restándole el equivalente a la disminución del volumen de CAT y de la proporción de la ganancia que se obtiene en el mercado interno a través de la protección efectiva.

Con este método, como se observa en el cuadro 13, la aplicación de un impuesto de un 25% a los CAT (equivalente a una disminución de ellos en esa proporción), y la disminución de la protección efectiva hasta dejarla en un

27% en cada una de las ramas, hace que tres de las empresas incurran en pérdidas pues tienen una variación porcentual de su ganancia en más de un 100% (-432%, -228% y -110%, respectivamente), mientras que las otras, si bien no incurren en pérdidas, sufren considerables disminuciones de sus ganancias (de 57%, 46% y 37%, respectivamente).

La disminución de la protección efectiva hasta situarla en un 27% en combinación con la eliminación total de los CAT tiene efectos mucho más marcados. En este caso, cuatro de las empresas incurren en pérdidas y las otras dos ven disminuida su ganancia significativamente. Las cifras indican que en realidad tales medidas tendrían resultados impresionantes en la rentabilidad de cuatro de las empresas (con disminuciones porcentuales de 8571%, 2933%, 409% y 112%) y muy significativas en otras dos (54% y 36%). Así, solo la empresa que está vendiendo toda su producción a terceros mercados y que aunque tiene un Contrato de Exportación, no gozó de CAT, no vería afectada su rentabilidad con las medidas económicas que en realidad ya se empiezan aplicar. Lo anterior muestra que las firmas requieren todavía de una serie de medidas de reconversión que les permitan mantener su competitividad.

## CONCLUSIONES

El que se adopten modelos económicos aún de una forma explícita no lleva a que todas las medidas acogidas estén en congruencia con la filosofía de esos modelos, dado que pueden darse fenómenos circunstanciales o errores que conduzcan a algo diferente. En el caso de la aplicación de un modelo de sustitución de importaciones, por ejemplo, una vez adoptado como estrategia explícita de desarrollo, Prebisch lo concibió como un proceso en el que el proteccionismo que permitía la integración de mercados regionales no se convertía en un objetivo en sí mismo, sino

en instrumento para facilitar la industrialización y el avance hacia nuevas formas de integración de esos mercados con la economía mundial, basados en la competitividad internacional y el intercambio recíproco de bienes industriales con los países más desarrollados. Pero, como Prebish afirma, *«[...] se exageró la protección, los incentivos no fueron revisados oportunamente, se encareció el ambiente competitivo interno y no se promovieron las exportaciones industriales al resto del mundo. Es decir, las estructuras de incentivos lejos de planificarse y adaptarse dinámicamente a las nuevas condiciones, quedó congelada y relativamente estática por veinticinco años»* (citado por Salazar, 1991: 9).

Esas fallas y contradicciones en la aplicación del modelo provocaron su debilitamiento, y obligaron a optar por un nuevo modelo en el que explícitamente se impulsara el crecimiento de un sector exportador. Los riesgos siguen siendo los mismos, y las medidas que se apliquen pueden llevar a que no se superen los problemas iniciales y a que, en general, el modelo no llegue a tener éxito. Los síntomas de las posibles contradicciones del nuevo modelo proexportador adoptado en Costa Rica se dejan ver; no ha bastado la aplicación de diferentes medidas y programas que, indiscutiblemente, hacen evidente la adopción de tal modelo.

Concluimos que en el caso de las empresas estudiadas (pertenecientes a las ramas industriales de alimentos envasados; cacao chocolates y confitería; fabricación de tejidos de punto; y fabricación de prendas de vestir) en efecto, los incentivos de promoción de exportaciones contenidos en el Contrato de Exportación, y especialmente los CAT, no han contribuido en forma significativa a que las empresas apliquen transformaciones de relevancia que les den una competitividad sostenida. Sin embargo, esos instrumentos se han convertido en importantes factores de rentabilidad de las empresas (representando entre 20% y 50% de las ganancias para tres de las empresas estudiadas, alrededor

de 200% para otra de 930% para una más y de cerca de 1700% para otra), por lo que la disminución de los mismos las obligará a introducir transformaciones que les permitan compensar ese elemento de competitividad.

Esta conclusión no se puede generalizar para el total de las empresas de las ramas industriales estudiadas, en vista de que las estadísticas elaboradas por el Banco Central de Costa Rica en lo que a la composición del valor agregado de producción se refiere, no permiten determinar la estructura real de costos por rama, pues cada componente es estimado de acuerdo a una estructura porcentual fija elaborada con datos de 1985, y porque se partió de un estudio de casos no concebido como una muestra representativa de la que se puedan extraer conclusiones generalizables. No obstante, la conclusión es importante pues nos permite establecer un cuestionamiento de la estrategia de promoción de exportaciones que se ha venido aplicando en el país. Así, aunque las empresas estudiadas dicen que su competitividad no se basa solo en los incentivos que reciben para exportar, sino también en una serie de factores que se pueden agrupar en la forma en que las empresas llegan a sus clientes, las características de los productos, el costo de los factores de producción y la eficiencia de producción, resulta claro que los incentivos desempeñan un preponderante papel.

El problema consiste, entonces, en que la dependencia de los incentivos parece contradecir la opinión de los empresarios sobre los factores que generan la competitividad de sus empresas; y desde este punto de vista no se puede considerar que las mismas tengan competitividad sostenida. Hasta el momento, los incentivos a la exportación han sido insuficientes para garantizar transformaciones productivas significativas, pues no satisfacen los objetivos explícitos de inversión o, más generalmente, de generación de competitividad sostenida.

Mediante su evaluación en un ámbito mayor (un nivel macro), tampoco ahí los incentivos del Contrato de Exportación promueven la transformación productiva y la diversificación, y que ellos no resultan funcionales para lograr objetivos deseables como el fomento a la inversión, la desconcentración de la producción, la regionalización de las actividades económicas, la adecuada incorporación del cambio tecnológico, y la integración vertical. El auge que hasta ahora han tenido las exportaciones a terceros mercados, desarrolladas gracias a la existencia del sistema de incentivos a la exportación, podría verse revertido, en el tanto la dependencia de los incentivos se da en forma paralela a la imposibilidad financiera del Estado de mantenerlos por un período indefinido.

Podemos hablar, entonces, de que en efecto se ha superado una etapa del modelo de promoción de exportaciones, período concebido como la «etapa fácil», que se agota en el tanto otros países con ofertas parecidas ejerzan una fuerte competencia a las exportaciones nacionales. Por ello, resulta indispensable— de manera análoga a lo que sugería Prebisch en el modelo de integración regional y sustitución de importaciones— hacer un alto en el camino para revisar la estructura de incentivos, planificándola y adaptándola dinámicamente a las nuevas condiciones.

La concepción misma del sistema debe revisarse. Los CAT fueron concebidos como un mecanismo para compensar el sesgo antiexportador que surge de la protección al mercado interno. Corrales y Monge (1990: 211) habían concluido que ya en 1989 el sistema de Contratos de Exportación garantizaba más que un régimen de neutralidad para la mayoría de las subramas industriales (suponiendo un tipo de cambio realista). En realidad, más que compensar el sesgo antiexportador, el sistema tiende a generar un sesgo proexportador, lo que equivale a hacer la tasa efectiva de cambio que reciben las exportaciones mayor

que la que reciben las importaciones. Este mismo resultado se comprueba al observar que en algunas ramas industriales analizadas aumenta de modo paralelo el peso de las importaciones en el consumo aparente y el nivel de exportaciones. Así, en esas ramas industriales se ha dado de 1986 a 1991 un cambio en los mercados en que se coloca la producción, que puede asociarse a la existencia del sistema de incentivos a las exportaciones, en el sentido de que ante el aumento de la competencia en el mercado interno que se ha generado con la desgravación arancelaria, para las empresas ha sido más rentable volcarse a terceros mercados, pues con las ventas a los mismos reciben los incentivos, mientras que con las ventas al mercado interno no.

Los empresarios industriales tienen clara la necesidad de una revisión al sistema; reconocen que aún hay una serie de factores que afectan la competitividad de sus empresas; unos en forma muy importante y otros con un menor nivel de significancia. Se admiten limitaciones en la capacidad comercial de las empresas, en los costos y las condiciones financieras, en la capacidad productiva, en las condiciones internacionales, en la infraestructura de exportación y en la inestabilidad del sistema de incentivos. Los mismos empresarios también admiten que las nuevas circunstancias los obligan a introducir más transformaciones en las empresas, de forma que la reconversión industrial sea un proceso continuo.

Las empresas no escapan a la responsabilidad de buscar mecanismos que les permitan generar competitividad auténtica. Deberán tener claro que, si bien la competitividad se manifiesta en precios y mercados, ella proviene de un espectro de elementos relacionados con las condiciones de producción, dentro de las que tienen gran importancia las técnicas de producción, los factores que forman la estructura de costos, la capacidad de adaptarse continuamente al cambio tecnológico y a las variaciones de demanda, y la

existencia de mecanismos que aumenten la productividad de los recursos productivos utilizados. Se debe entonces continuar y acelerar un proceso de reconversión industrial que abarque diferentes aspectos.

Es indudable que parte de la reconversión se asocia a la compra de nueva maquinaria y equipo o a la introducción de mejoras a los disponibles y, en general, a que las empresas tengan capacidad y agilidad para incorporar el cambio tecnológico que se vaya dando. Eso debe permitir no solo aumentar la eficiencia productiva, sino también adaptar los productos a nuevas exigencias de demanda o ampliar el número de líneas de producción. Y ese tipo de reformas es posible solo cuando se dispone de fondos para la inversión, por lo que corresponderá al Estado garantizar que tales fondos estén al alcance de las empresas cuando lo requieran, sin necesidad de cumplir complicados procedimientos para hacerse beneficiarios de los fondos o sin que los mismos tengan costos que los hagan prohibitivos. Se requiere, entonces, no solo el sustento financiero de fondos de reconversión industrial (logrado a través de reformas financieras que permitan aumentar el volumen del ahorro interno y que den acceso a las empresas de ahorro externo), sino también la existencia de un aparato institucional que agilice el proceso.

Las acciones de reconversión industrial no deben, sin embargo, limitarse al área financiera. En el área tecnológica deben introducirse reformas que permitan una complementariedad entre las instituciones que realizan investigación a ese nivel y aquellas unidades productivas que hacen uso de los resultados de la misma. Debe eliminarse la desconexión entre la infraestructura científico-técnica y la estructura productiva, para procurar la generación de una base tecnológica interna sustituta del patrón de adopción tecnológica vigente (véase una profundización de este tema en Hidalgo y Monge, 1989).

También debe reformarse el área de infraestructura física, en procura del establecimiento de una comisión de enlace entre el sector privado y las autoridades de transporte marítimo, terrestre y aéreo, para impulsar mejoras en las condiciones de transporte (ver Zamora, 1991: 84).

Las empresas demandarán también de una serie de informaciones, especialmente de mercados y requisitos de producción, por lo que se debe fortalecer un sistema de información comercial, en el que podrían participar instituciones como CINDE, CENPRO y el sector privado organizado.

Es importante también tener presente que la reconversión no es solo un programa de corto plazo. Se trata más bien de un programa estratégico que debe tocar todas las posibles áreas que determinan la competitividad tanto de las empresas individuales como de la economía en su conjunto. Teniendo esto presente, deben abarcarse el área educativa y de capacitación de la fuerza laboral, de forma que se alcance una actitud más positiva hacia el trabajo que lleve a aumentos de la productividad del mismo. Será necesaria una revisión y reformulación de los programas educativos y la evaluación y fortalecimiento de otras instituciones de capacitación como el INA.

Para resumirlo, como lo han hecho ya varios especialistas (ver Salazar, 1990; Salazar y Dorian, 1990; Alonso, 1991, entre otros), la reconversión industrial y, en forma más general, los programas que tiendan a aumentar la competitividad de las empresas, requerirán de acciones a tres niveles básicos, unas relacionadas con el sistema de precios, y otras no.

En un primer grupo, a *nivel de la economía* en su conjunto, se adoptarse acciones tanto a nivel macro como en políticas específicas. En el primer caso se debe optar



por políticas estables y coherentes que ayuden a conducir la incertidumbre existente y que contribuyan a que las imperfecciones de los mercados no lleven a los agentes económicos a decisiones erradas, tomando en consideración especialmente variables como el tipo de cambio, los aranceles, los incentivos a la exportación y la tasa de interés. Entre las políticas específicas se consideran básicamente los siguientes elementos no asociados a factores precio: educación y entrenamiento del personal; política tecnológica; facilitación de trámites y aprovisionamiento de infraestructura de transporte y comunicación.

En un segundo grupo, a *nivel subsectorial o de rama industrial*, las acciones o estrategias se dirigen a los precios macro, las distorsiones, los costos de los insumos y, en forma más general, a mejorar la estructura de mercado de las diferentes ramas industriales. Se toman también medidas específicas por rama en lo referido a entrenamiento y capacitación del personal, investigación y desarrollo tecnológico y mecanismos de comercialización propios de la rama.

Y en un tercer grupo, a *nivel de cada empresa individual*, las acciones se dirigen hacia los precios macro, las distorsiones, los costos de los insumos, el mejoramiento de la capacidad gerencial o de gestión, la innovación en procesos y productos, control de calidad, y mejoras en los mecanismos de comercialización y mercadeo.

Concluamos: las acciones del Estado no deben limitarse, sin embargo, a la consolidación de programas e incentivos dirigidos a la reconversión de las empresas y ramas productivas existentes. La visión debe ser de más largo plazo, fundamentándose en una concepción estratégica dirigida a la construcción gradual de un nuevo aparato productivo, en el que se desarrollen nuevos sectores con competitividad auténtica.



## CUADRO 1

## ASPECTOS A QUE SE ASOCIA EL CONCEPTO DE COMPETITIVIDAD

ASPECTOS	CONCEPTO
DESEMPEÑO	<p>a) Capacidad de un país para mantener y expandir su capacidad de participación en los mercados internacionales</p> <p>b) Capacidad de las empresas de aumentar su participación en la oferta internacional de determinados productos</p>
EFICIENCIA	La competitividad se manifiesta en precios e índices de calidad pero lleva implícitos aspectos relacionados a los costos
CAMBIO TECNOLÓGICO	La competitividad de una empresa se ve como su capacidad de establecer normas tecnológicas de funcionamiento de un mercado, o sea, de percibir oportunidades, introducir, difundir y apropiarse del progreso tecnológico
BAJOS SALARIOS, SUBSIDIOS, MANIPULACION DE CAMBIO	Se le conoce como competitividad espuria porque no se basa en altos niveles de productividad ni con la capacidad de los países de agregar valor intelectual a la dotación natural de los recursos
CONDICIONES DE PRODUCCION	Aunque la competitividad se manifiesta en precios y salarios, proviene de un espectro de elementos relacionados con las condiciones de producción técnicas de producción costos, características y calidad de los productos, calificación de la mano de obra, existencia de mecanismos de control, capacidad de creación y absorción de nuevas técnicas y nuevos productos, etc)

FUENTE: Elaboración propia con información proveniente de revisión bibliográfica

CUADRO 3

FACTORES QUE DETERMINAN LA COMPETITIVIDAD DE LA EMPRESA

F A C T O R E S	EMP1	EMP3	EMP4	EMP5	EMP6	EMP7
1 CANALES DE COMERCIALIZACION	5	4	5	5	3	4
2 CONDICIONES FINANCIERAS DE LA VENTAS	1	4	4	5	3	4
3 VOLUMEN Y CONTINUIDAD DE LOS PEDIDOS	5	4	4	4	5	5
4 ENTREGA A TIEMPO DE PEDIDOS	5	5	4	5	5	5
5 DA SERVICIOS POSTERIORES A LA VENTA	3	4	5	1	4	4
6 INCORPORACION DE NUEVOS PRODUCTOS	3	2	4	2	3	4
7 DIFERENCIACION DE LOS PRODUCTOS	3	4	4	1	3	4
8 CALIDAD DE LOS PRODUCTOS	5	5	5	5	5	4
9 BAJO COSTO DE LAS MATERIAS PRIMAS	5	5	5	5	4	5
10 BAJO NIVEL DE SALARIOS	4	3	4	5	3	5
11 PRECIO DE LOS PRODUCTOS	5	5	5	5	5	5
12 ALTA EFICIENCIA PARA PRODUCIR	5	5	4	5	5	4
13 ALTA PRODUCTIVIDAD DE LOS TRABAJADORE	4	5	5	4	5	4
14 DISPONIBILIDAD DE TECNOLOGIA ADECUADA	3	5	4	5	4	4
15 INCENTIVOS A LA EXPORTACION	5	5	5	5	5	4

FUENTE: Elaboración propia con datos de la encuesta a empresas

## CUADRO 4

## FACTORES QUE AFECTAN NEGATIVAMENTE LA COMPETITIVIDAD DE LA EMPRESA

FACTORES	EMP1	EMP3	EMP4	EMP5	EMP6	EMP7
1 DESCONOCIMIENTO DE MERCADOS	2	4	5	3	2	1
2 PROBLEMAS PARA COBRAR OPORTUNAMENTE	2	2	3	1	4	1
3 INCAPAC. PERSONAL PARA NEGOCIACIONES	1	2	4	1	2	1
4 ALTOS COSTOS DE TRANSPORTE	5	3	5	4	3	1
5 INCAPACIDAD PARA CUBRIRSE DE RIESGOS CAMBIARIOS Y OTROS	3	2	5	1	4	1
6 ABASTECIMIENTO MATERIAS PRIMAS	3	5	5	4	3	1
7 PROBLEMAS CON EL TIPO DE CAMBIO	5	5	4	5	2	5
8 FACTORES DE TIPO TECNOLÓGICO2	3	4	1	4	1	
9 LIMITACIONES DE LA CAP. INSTALADA	4	5	4	1	3	1
10 ALTO Vol.UMEN DE LOS PEDIDOS	2	5	4	1	4	1
11 PROTECCIONISMO EN MERCADOS META	3	5	4	4	3	1
12 COMPLEJIDAD SIST. JURIDICO INTERNAC.	2	2	3	1	2	1
13 CRECIM. COMPETENCIA INTERNACIONAL	4	5	5	5	4	4
14 LIMITACIONES DE LA INFRAESTRUCTURA DE EXPORTACION DEL PAIS	5	4	5	1	4	5
15 TRAMITES BUROCRATICOS	3	4	5	5	5	1
16 INESTABILIDAD SISTEMA DE INCENTIVOS	5	4	5	5	4	1

FUENTE : Elaboración propia con datos de la encuesta a empresas

CUADRO 5

IMPORTANCIA DE PROBLEMAS CON LA MAQUINARIA  
Y EQUIPO DE QUE DISPONE LA EMPRESA

P R O B L E M A S	EMP1	EMP3	EMP4	EMP5	EMP6	EMP7
OBSOLESCENCIA DEL EQUIPO	2	1	5	1	4	5
POCA CAPACIDAD DE PRODUCCION	4	1	5	5	3	5
SUBUTILIZACION DE CAPACIDAD INSTAL	2	1	4	2	1	5
DIST. INADECUADA DE INSTAL. FISICAS	5	5	4	1	4	5
MANTENIMIENTO INADECUADO	2	1	4	1	1	5
INFLEX. PARA GENERAR OTROS PRODUCTOS	2	3	4	1	1	5
INFLEX. PARA INTRODUCIR NUEVOS	1					
PROCESOS DE PRODUCCION	4	3	4	1	4	5

FUENTE: Elaboracion propia con datos de la encuesta a empresas

## CUADRO 6

## INFORMACION GENERAL DE LAS EMPRESAS

RUBRO	RAMAS DE ACTIVIDAD						
	EMP.1	EMP.3	EMP.4	EMP.5	EMP.6	EMP.7	
<b>CALIDAD</b>							
% USO DE CAPACIDAD INSTALADA							
Primer turno	90%	100%	75%	90%	100%	100%	100%
Segundo turno	90%	75%	75%	0%	0%	0%	0%
Tercer turno	90%	40%	75%	0%	0%	0%	0%
DEPTO. CONTROL DE CALIDAD DESDE	si 1968	si 1988	si 1968	si 1983	si 1987	si 1989	si 1989
AUTONOMIA DEPTO. CONTROL CALIDAD	si	si	si	si	si	si	si
PROCED. ESCRITOS ACTIV. CONTROL	si	si	si	si	si	no	no
NORMAS Y ESTANDARES DE CALIDAD Nacionales	-	si	si	si	no	-	-
Internacionales	si	si	si	si	si	si	si

<b>TECNICAS PARA EL CONTROL DE CALIDAD</b>		no	no	si	no	no	no
Círculos de calidad		no	si	si	no	no	no
Observación total		si	si	si	si	si	si
Muestras estadísticas		si	no	no	si	no	no
Por atributos							
<b>CONTROLES ELECTRONICOS DE CALIDAD</b>		si	si	si	no	no	no
<b>PRODUCTIVIDAD</b>							
<b>REGISTROS TIEMPO DE PROCESO PRODUCTOS Y LINEAS PRODUCCION</b>		si	si	si	no	si	no
<b>CONOC. HORAS MAQUINA DE PRODUCCION</b>		no	si	si	no	si	si
<b>BUSQUEDA FORMAS DISMINUIR COSTOS</b>		no	si	si	no	si	si
<b>PROGRAMAS DE FORMACION Y ACTUALIZ. DEL PERSONAL</b>		si	si	si	no	no	si
<b>DESARROLLO TECNOLOGICO INVESTIG. DISENO O MEJORA PRODUCTOS</b>		si	si	si	no	si	si
<b>INFORMACION AVANCES TECNOLOGICOS</b>		si	si	si	si	no	si



CAP. FINANCIERA Y COMERCIAL NECESIDAD DE FINANCIAMIENTO	Capital de trabajo	no	no	si	si	si	si	si	si
	Comprar bienes de capital	no	si	si	no	no	si	si	no
	Construccion o compra edificios	si	si	si	no	no	si	si	no
CAPACIDAD DE CONSEGUIR FINANCIAMIENTO	Capital propio	si	si	no	no	no	no	si	si
	Mercado accionario	no	no	no	no	no	no	no	-
	Financiamiento externo	si	no	no	no	no	no	no	-
	Sistema Bancario Nacional	si	si	si	si	si	si	no	-
RECIBE CREDITO DE LOS PROVEDORES		si	si	si	si	si	si	si	si
		100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
VENTAS NETAS ANUALES	A nacionales	14.67%	88.00%	77.13%	50.00%	28.39%	5.41%	0.00%	0.00%
	A Centroamérica	23.50%	7.00%	15.93%	20.00%	11.00%	0.00%	0.00%	0.00%
	Al resto del mundo	61.83%	5.00%	6.93%	30.00%	71.50%	94.59%	100.00%	100.00%
NUMERO DE EMPLEADOS		796	836	350	294	506	172		
	Mano de obra directa	506	422	220	200	460	126		
	Mano de obra indirecta	170	314	130	90	21	37		
	Gerencial	120	100	0	4	25	9		

FUENTE: Elaboración propia con datos de la encuesta a empresas industriales

CUADRO 7

GRADO DE TRANSFORMACION QUE HA TENIDO LA EMPRESA

RUBROS	EMP1	EMP3	EMP4	EMP5	EMP6	EMP7
1 CANALES DE COMERCIALIZACION	4	3	4	4	2	1
2 MEJORAS EN EL AREA FINANCIERA	4	4	4	4	4	1
3 USO MATERIA PRIMA DE MAYOR CALIDAD	1	3	4	4	2	1
4 CALIFICACION DE LA MANO DE OBRA	1	4	4	3	4	1
5 ORGANIZACION DE LA PRODUCCION	3	5	4	5	4	5
6 ORGANIZACION ADMINISTRATIVA	4	5	4	5	5	1
7 COMPRA MAQUINARIA Y EQUIPO	5	5	4	5	2	1
8 ADAPTACION O MODIF. DE EQUIPO EXISTEN	4	4	4	4	3	1
9 INTRODUCCION DE NUEVOS PRODUCTOS	5	4	4	4	4	1
10 CAMBIOS EN CARACT. DE PRODUCTOS	2	4	4	5	4	1
11 CAMBIOS EN CALIDAD DE PRODUCTOS	2	5	4	4	4	5

FUENTE: Elaboración propia con datos de la encuesta a empresas

## CUADRO 8

FACTORES QUE DETERMINAN LA DECISION  
DE INTRODUCIR TRANSFORMACIONES

F A C T O R E S	EMP1	EMP3	EMP4	EMP5	EMP6	EMP7
SE CONTO CON CAT PARA EXPORTAR	5	5	5	5	5	1
SE EXONERO IMPORT. MAQUINARIA Y EQUIP	5	5	5	3	5	5
SE EXONERO IMPORT. MATERIA PRIMA		5	5	2	5	5
SE VIO OBLIGADO POR DISMINUCION ARANC	4	3	4	4	3	1
AUMENTO AMENAZA DISMINUCION CAT	5	4	5	4	4	1
SE QUISO AUMENTAR GANANCIA	5	4	1	3	2	1
SE QUISO AUMENT. VOLUMEN EXPORTACION	5	4	5	5	5	1

FUENTE: Elaboración propia con datos de la encuesta a empresas.

CUADRO 9

ACCIONES QUE TOMARAN LAS EMPRESAS ANTE LA DISMINUCION DE LOS CAT

A C C I O N E S	EMP1	EMP3	EMP4	EMP5	EMP6	EMP7
MEJORAR ORGANIZACION DE PRODUCCION	5	5	5	5	5	N.R
MEJORAR ORGANIZACION ADMINISTRATIVA	5	5	5	5	5	N.R
INTRODUCIR NUEVA MAQUINARIA O MEJORAR LA EXISTENTE	5	5	5	4	3	N.R
INTRODUCIR NUEVOS PRODUCTOS O MEJORAR LOS EXISTENTES	5	5	5	3	4	N.R
PROCURAR MAYOR PRODUCTIVIDAD TRABAJO	5	4	5	4	5	N.R
BUSCAR MATERIA PRIMA MAS BARATA O DE MAYOR CALIDAD	4	5	5	2	5	N.R
DEJARA DE EXPORTAR	1	1	5	1	5	N.R
BUSCAR CONVENIO O ALIANZA CON OTRA EMPRESA NACIONAL O EXTRANJERA	1	4	5	1	1	N.R

FUENTE: Elaboración propia con datos de la encuesta a empresas

## CUADRO 10

**IMPORTANCIA RELATIVA DE LOS CAT EN EL VALOR  
AGREGADO POR LAS EMPRESAS Y EN SU NIVEL  
DE GANANCIAS**

<b>IMPORTANCIA EN EL VALOR AGREGADO</b>	<b>No. EMPRESAS</b>
CERO	1
MENOS DE 10%	2
DE 10% A 15%	3
MAS DE 15%	1

**IMPORTANCIA  
EN EL NIVEL DE GANANCIAS**

CERO	1
CERCA DE 20%	1
CERCA DE 30%	1
CERCA DE 40%	1
CERCA DE 200%	1
CERCA DE 930%	1
CERCA DE 1700%	1

FUENTE: Encuesta a empresas industriales.

## CUADRO 11

**NIVEL DE PROTECCION EFECTIVA  
DE QUE GOZAN LAS  
EMPRESAS INDUSTRIALES ESTUDIADAS**

<b>PROTECCION</b>	<b>No. EMPRESAS</b>
0.00%	1
47.35%	1
50.90%	1
68.89%	1
98.46%	1
112.23%	1
143.01%	1

FUENTE: Encuesta a empresas industriales.

**CUADRO 12**  
**VARIACION PORCENTUAL DE LA GANANCIA**  
**ANTE LA DISMINUCION DE LOS CAT Y DE LA**  
**PROTECCION EFECTIVA**  
**(dos escenarios de política)**

<b>ESCENARIO 1*</b>		<b>ESCENARIO 2**</b>	
<b>No. EMPRESAS</b>	<b>VARIACION</b>	<b>No. EMPRESAS</b>	<b>VARIACION</b>
1	-432%	1	-8571%
1	-228%	1	-2933%
1	-110%	1	-409%
1	-57%	1	-112%
1	-46%	1	-54%
1	-37%	1	-36%
1	0%	1	0%

NOTAS: \*supone un impuesto de 25% a los CAT y una disminución de la protección efectiva hasta un nivel de un 27%  
 \*\* Supone un disminución de la protección efectiva hasta un 27% y la eliminación total de los CAT

FUENTE: Encuesta a empresas industriales.

## ANEXO No. 1

**VALOR BRUTO DE LA PRODUCCION POR RAMA INDUSTRIAL**  
(miles de dólares, importancia relativa y tasas de variación anual)

RAMA INDUSTRIAL	VALOR BRUTO DE LA PRODUCCION MILES DE DOLARES						TASAS DE VARIACION ANUAL				Variacion		
	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1985-86	1986-87	1987-88	1988-89	1989-90	1990-91	media
3113	19645	21093	25035	24155	31582	34534							39770
3119	15732	21131	19540	20137	24222	23846							31324
DIVISION 31	963693	1017015	908188	870589	987255	1050671							1094560
3213	18751	18839	19350	20895	20304	23732							16620
3220	85742	69745	59035	64881	73190	83065							86673
DIVISION 32	186735	172167	163441	177641	201165	208205							198406
MANUFACT. TIPO CAMBIO PROMEDIO	2183673	2364470	2498549	2517917	2750070	2915363							3173651
	50.45	56.08	62.80	75.89	81.58	92.07							122.10
3113	7.37%	18.69%	-3.52%	30.75%	9.34%	15.16%							9.48%
3119	34.31%	-7.53%	3.06%	20.28%	-1.55%	31.36%							5.79%

DIVISION 31	5.53%	-10.70%	-4.14%	13.40%	6.42%	4.18%	1.06%
3213	0.47%	2.71%	7.98%	-2.83%	16.88%	-29.97%	-1.77%
3220	-18.66%	-15.36%	9.90%	12.81%	13.49%	4.34%	3.15%
DIVISION 32	-7.80%	-5.07%	8.69%	13.24%	3.50%	-4.71%	2.05%
MANUFACTURA	8.28%	5.67%	0.78%	9.22%	6.01%	0.79%	0.77%
<b>IMPORTANCIA RELATIVA DENTRO DEL SECTOR INDUSTRIAL</b>							
	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
3113	0.90%	0.89%	1.00%	0.96%	1.15%	1.18%	1.59%
3119	0.72%	0.89%	0.78%	0.80%	0.88%	0.82%	1.26%
DIVISION 31	44.13%	43.01%	36.35%	34.58%	35.90%	36.04%	43.86%
3213	0.86%	0.80%	0.77%	0.83%	0.74%	0.81%	0.67%
3220	3.93%	2.95%	2.36%	2.58%	2.66%	2.85%	3.47%
DIVISION 32	8.55%	7.28%	6.54%	7.06%	7.31%	7.14%	7.95%
MANUFACTURA	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%

FUENTE: Elaboración propia con datos del B.C.C.R. y de la D.G.E.C.



## ANEXO No. 2

## NUMERO DE EMPRESAS POR RAMA INDUSTRIAL

RAMA INDUSTRIAL	NUMERO DE EMPRESAS									
	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991			
3113	53	54	55	48	62	71	69			
3119	34	32	26	23	25	24	25			
DIVISION 31	1028	1017	1049	954	1085	1076	1060			
3213	51	59	65	56	74	74	61			
3220	615	591	601	544	665	612	569			
DIVISION 32	1040	1023	1058	936	1099	1011	955			
INDUSTRIA	4478	4872	4723	4216	4852	4686	4552			
<b>IMPORTANCIA RELATIVA DENTRO DEL SECTOR INDUSTRIAL</b>										
3113	1.18%	1.11%	1.16%	1.14%	1.28%	1.52%	1.52%			
3119	0.76%	0.66%	0.55%	0.55%	0.52%	0.51%	0.55%			
DIVISION 31	22.96%	20.87%	22.21%	22.63%	22.36%	22.96%	23.29%			
3213	1.14%	1.21%	1.38%	1.33%	1.53%	1.58%	1.34%			
3220	13.73%	12.13%	12.72%	12.90%	13.71%	13.06%	12.50%			
DIVISION 32	23.22%	21.00%	22.40%	22.20%	22.65%	21.57%	20.98%			
INDUSTRIA	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%			

		IMPORTANCIA RELATIVA DENTRO DE LA DIVISION RESPECTIVA							
3113	5.16%	5.31%	5.24%	5.03%	5.71%	6.60%	6.51%		
3119	3.31%	3.15%	2.48%	2.41%	2.30%	2.23%	2.36%		
3213	4.90%	5.77%	6.14%	5.98%	6.73%	7.32%	6.39%		
3220	59.13%	57.77%	56.81%	58.12%	60.51%	60.53%	59.58%		

FUENTE: Elaboración propia con datos del B.C.C.R.

ANEXO No. 3

NUMERO DE EMPLEADOS POR RAMA INDUSTRIAL  
Y PROMEDIO DE EMPLEADOS POR EMPRESA

RAMA INDUSTRIAL	NUMERO DE EMPLEADOS						
	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
3113	1641	1826	2144	2129	2638	3165	3041
3119	1291	1281	1261	1276	1486	1466	1425
DIVISION 31	31	28660	29199	29933	30428	29846	31023
32131							
3213	3631	3803	4619	4511	5141	5417	5003
3220	16549	19191	22085	23517	30433	29324	29043
DIVISION 32	28564	30837	35593	37091	45368	44882	43938
INDUSTRIA	103886	107643	116673	119541	131685	134663	134818
	IMPORTANCIA RELATIVA DENTRO DEL SECTOR INDUSTRIAL						
3113	1.58%	1.70%	1.84%	1.78%	2.00%	2.35%	2.26%
3119	1.24%	1.19%	1.08%	1.07%	1.13%	1.09%	1.06%
DIVISION 31	27.59%	27.13%	25.66%	25.45%	22.66%	23.04%	23.83%
3213	3.50%	3.53%	3.96%	3.77%	3.90%	4.02%	3.71%
3220	15.93%	17.83%	18.93%	19.67%	23.11%	21.78%	21.54%

DIVISION 32 INDUSTRIA	27.50%	28.65%	30.51%	31.03%	34.45%	33.33%	32.59%
	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%
<b>IMPORTANCIA RELATIVA DENTRO DE LA DIVISION RESPECTIVA</b>							
3113	5.73%	6.25%	7.16%	7.00%	8.84%	10.20%	9.46%
3119	4.50%	4.39%	4.21%	4.19%	4.98%	4.73%	4.43%
3213	12.71%	12.33%	12.98%	12.16%	11.33%	12.07%	11.39%
3220	57.94%	62.23%	62.05%	63.40%	67.08%	65.34%	66.10%
<b>NUMERO PROMEDIO DE EMPLEADOS POR EMPRESA</b>							
	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
3113	30.96	33.81	38.98	44.35	42.55	44.58	44.07
3119	37.97	40.03	48.50	55.48	59.44	61.08	57.00
DIVISION 31	27.88	28.71	28.53	31.90	27.51	28.83	30.31
3213	71.20	64.46	71.06	80.55	69.47	73.20	82.02
3220	26.91	32.47	36.75	43.23	45.76	47.92	51.04
DIVISION 32	27.47	30.14	33.64	39.63	41.28	44.39	46.01
INDUSTRIA	23.20	22.09	24.70	28.35	27.14	28.74	29.62

FUENTE: Elaboración propia con datos del B.C.C.R.

## ANEXO No. 4

**EXPORTACIONES POR RAMA INDUSTRIAL**  
(miles de dólares FOB, tasas de variación e importancia relativa)

RAMA INDUSTRIAL	EXPORTACIONES MILES DE DOLARES - FOB						Variacion media	
	1985	1986	1987	1988	1989	1990		1991
3113	9346.4	7862.0	9484.4	11037.0	15497.3	24439.3	33394.0	
3119	8090.4	8226.4	9176.0	7665.1	8107.4	6856.1	10480.6	
DIVISION 31	134034.6	140066.2	132125.8	132866.9	146249.7	464479.8	528190.7	
3213	3231.3	1189.5	6108.9	8568.5	10494.3	11978.9	11617.0	
3220	7512.4	24401.6	39098.9	42664.6	47986.2	41957.1	40027.0	
DIVISION 32	45434.0	53368.4	74733.3	78119.7	94779.1	101174.0	96465.5	
INDUSTRIA	298409.6	325444.0	435954.1	474374.7	616374.2	879902.8	910600.8	
	TASAS DE VARIACION ANUAL						1990-91	1991
	1985-86	1986-87	1987-88	1988-89	1989-90	1990-91		
3113	-15.88%	20.64%	16.37%	40.41%	57.70%	36.64%	19.95%	
3119	1.68%	11.54%	-16.47%	5.77%	-15.43%	52.87%	3.77%	
DIVISION 31	4.50%	-5.67%	0.56%	10.07%	217.59%	13.72%	21.64%	

	1986	1987	1988	1989	1990	1991
3213	-63.19%	413.57%	40.26%	22.48%	14.15%	-3.02%
3220	224.82%	60.23%	9.12%	12.47%	-12.56%	-4.60%
DIVISION 32	17.46%	40.03%	4.53%	21.33%	6.75%	-4.65%
INDUSTRIA	9.06%	33.96%	8.81%	29.93%	42.75%	3.49%
<b>IMPORTANCIA RELATIVA DENTRO DE LA INDUSTRIA MANUFACTURERA</b>						
1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
3113	3.13%	2.42%	2.18%	2.33%	2.51%	2.78%
3119	2.71%	2.53%	2.10%	1.62%	1.32%	0.78%
DIVISION 31	44.92%	43.04%	30.31%	28.01%	23.73%	52.79%
3213	1.08%	0.37%	1.40%	1.81%	1.70%	1.36%
3220	2.52%	7.50%	8.97%	8.99%	7.79%	4.77%
DIVISION 32	15.23%	16.40%	17.14%	16.47%	15.38%	11.50%
INDUSTRIA	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%

FUENTE: Elaboración propia con datos de la D.G.E.C.

## ANEXO No. 5

**PORCENTAJE DE PRODUCCION QUE SE EXPORTA  
POR RAMA INDUSTRIAL**

RAMA INDUSTRIAL	PORCENTAJE DE PRODUCCION EXPORTADO					
	1986	1987	1988	1989	1990	1991
3113	37.27%	37.88%	45.69%	49.07%	70.77%	83.97%
3119	38.93%	46.96%	38.06%	33.47%	28.75%	33.46%
DIVISION	13.77%	14.55%	15.26%	14.81%	44.21%	48.26%
3213	6.31%	31.57%	41.01%	51.69%	50.48%	69.90%
3220	34.99%	66.23%	65.76%	65.56%	50.51%	46.18%
DIVISION	31.00%	45.72%	43.98%	47.12%	48.59%	48.62%
INDUSTRIA 13.76%	17.45%	18.84%	22.41%	30.18%	36.49%	
	PORCENTAJE DE PRODUCCION EXPORTADO A TERCEROS MERCADOS					
	1987	1988	1989	1990	1991	
3113	34.21%	38.02%	41.74%	45.14%	61.71%	
3119	33.05%	28.05%	21.89%	18.30%	29.74%	

DIVISION 31	13.13%	11.75%	12.39%	37.28%	39.49%
3213	28.00%	37.16%	48.20%	48.30%	66.41%
3220	64.92%	64.96%	64.94%	47.90%	45.08%
DIVISION 32	38.62%	37.07%	42.40%	42.98%	41.36%
INDUSTRIA	12.75%	13.25%	16.82%	24.24%	8.60%

FUENTE: Elaboración propia con datos de Anexos 4 y 6.



## ANEXO No. 6

**EXPORTACIONES POR RAMA INDUSTRIAL SEGUN DESTINO**  
(en porcentajes)

RAMA	1987		1988		1989		1990		1991	
	C.A.	R. MUNDO	C.A.	R. MUNDO	C.A.	R. MUNDO	C.A.	R. MUNDO	C.A.	R. MUNDO
INDUSTRIAL										
3113	9.70%	90.30%	16.78%	83.22%	14.94%	85.06%	36.21%	63.79%	26.51%	73.49%
3119	29.62%	70.38%	26.32%	73.68%	34.60%	65.40%	36.35%	63.65%	11.11%	88.89%
DIVISION 31	9.72%	90.28%	23.02%	76.98%	16.35%	83.65%	15.67%	84.33%	18.17%	81.83%
3213	11.32%	88.68%	9.39%	90.61%	6.75%	93.25%	4.30%	95.70%	4.99%	95.01%
3220	1.97%	98.03%	1.21%	98.79%	0.95%	99.05%	5.16%	94.84%	2.38%	97.62%
DIVISION 32	15.54%	84.46%	15.70%	84.30%	10.01%	89.99%	11.56%	88.44%	14.93%	85.07%
INDUSTRIA	26.94%	73.06%	29.68%	70.32%	24.94%	75.06%	19.67%	80.33%	76.42%	23.58%

FUENTE: Elaboración propia con datos de la D.G.E.C y del B.C.C.R.

ANEXO No. 7

IMPORTACIONES POR RAMA INDUSTRIAL  
(miles de dólares y tasas de variación anual)

RAMA INDUSTRIAL	IMPORTACIONES MILES DE DOLARES - CIF					Variación media
	1986	1987	1988	1989	1990	
3113	3682.6	5301.9	5426.3	7952.4	7233.9	16.27%
3119	2458.3	2785.7	2915.5	3036.0	4323.2	9.90%
DIVISION 31	106468.9	117427.8	60971.4	62939.4	81023.1	-4.68%
3213	7598.9	5813.5	8603.3	5507.2	11110.7	
3220	7092.1	6154.3	6786.6	7039.6	11626.0	
DIVISION 32	67071.8	82798.0	82007.9	97247.6	113303.3	
INDUSTRIA	961643.3	1141949.3	1271793.7	1364874.4	1846468.6	

	TASAS DE VARIACION ANUAL					Variación media
	1986-87	1987-88	1988-89	1989-90	1990-91	
3113	43.97%	2.35%	46.55%	-9.04%	25.80%	16.27%
3119	13.32%	4.66%	4.13%	42.40%	0.19%	9.90%
DIVISION 31	10.29%	-48.08%	3.23%	28.73%	-1.46%	-4.68%

3213	-23.50%	47.99%	-35.99%	101.75%	-89.19%	-26.47%
3220	-13.22%	10.27%	3.73%	65.15%	-13.85%	5.92%
DIVISION 32	23.45%	-0.95%	18.58%	16.51%	-15.64%	6.08%
INDUSTRIA	18.75%	11.37%	7.32%	35.28%	-5.71%	10.40%

FUENTE: Elaboración propia con datos del B.C.C.R y de la D.G.E.C.

ANEXO No. 8

IMPORTANCIA DE LAS IMPORTACIONES EN EL CONSUMO APARENTE Y COEFICIENTE DE PENETRACION RELATIVA DE IMPORTACIONES, POR RAMA INDUSTRIAL

RAMA INDUSTRIAL	IMPORTANCIA DE LAS IMPORTACIONES EN EL CONSUMO APARENTE					
	1986	1987	1988	1989	1990	1991
3113	0.22	0.25	0.29	0.33	0.42	0.59
3119	0.16	0.21	0.19	0.16	0.20	0.17
DIVISION 31	0.11	0.13	0.08	0.07	0.12	0.12
3213	0.30	0.31	0.41	0.36	0.49	0.19
3220	0.14	0.24	0.23	0.22	0.22	0.18
DIVISION 32	0.36	0.48	0.45	0.48	0.51	0.48
INDUSTRIA	0.32	0.36	0.38	0.39	0.48	0.52
<b>COEFICIENTE DE PENETRACION RELATIVA DE IMPORTACIONES</b>						
	1986	1987	1988	1989	1990	1991
3113	0.68	0.71	0.76	0.85	0.88	1.12
3119	0.50	0.59	0.49	0.41	0.43	0.33

	1986	1987	1988	1989	1990	1991
DIVISION 31	0.34	0.37	0.20	0.18	0.26	0.24
3213	0.94	0.86	1.07	0.92	1.02	0.37
3220	0.42	0.66	0.61	0.56	0.46	0.34
DIVISION 32	1.13	1.35	1.18	1.22	1.08	0.92
<b>COEFICIENTE DE PENETRACION RELATIVA DE IMPORTACIONES (en relación a la división respectiva)</b>						
	1986	1987	1988	1989	1990	1991
3113	2.01	1.93	3.83	4.75	3.44	4.76
3119	1.48	1.61	2.48	2.28	1.67	1.39
3213	0.83	0.63	0.91	0.75	0.95	0.40
3220	0.37	0.49	0.52	0.46	0.43	0.37
INDUSTRIA	0.11	0.14	0.14	0.18	0.23	0.27

FUENTE : Elaboración propia con datos del cuadro III.8.

ANEXO No. 9

INDICADORES DE COMPETITIVIDAD  
DE LAS RAMAS INDUSTRIALES

RAMA INDUSTRIAL	SALDOS NORMALIZADOS DE COMERCIO					
	1986	1987	1988	1989	1990	1991
3113	0.36	0.28	0.34	0.32	0.54	0.57
3119	0.54	0.53	0.45	0.46	0.23	0.42
DIVISION 31	0.14	0.06	0.37	0.40	0.70	0.74
3213	(0.73)	0.02	(0.00)	0.31	0.04	0.81
3220	0.55	0.73	0.73	0.74	0.57	0.60
DIVISION 32	(0.11)	(0.05)	(0.02)	(0.01)	(0.06)	0.00
INDUSTRIA	(0.49)	(0.45)	(0.46)	(0.38)	(0.35)	(0.31)
	COMPETITIVIDAD APARENTE (en relación a la industria)					
3113	0.80	0.64	0.73	0.65	0.84	0.85
3119	0.96	0.92	0.73	0.58	0.22	0.31
DIVISION 31	0.24	0.11	0.27	0.18	0.82	0.82
3213	(0.40)	0.43	0.50	0.66	0.37	1.13

3220	0.93	1.31	1.27	1.20	0.72	0.62
DIVISION 32	0.48	0.56	0.52	0.46	0.31	0.24
<b>COMPETITIVIDAD APARENTE</b> (en relación a la división respectiva)						
3113	0.56	0.53	0.46	0.47	0.02	0.03
3119	0.72	0.81	0.45	0.40	(0.60)	(0.51)
3213	(0.88)	(0.13)	(0.02)	0.21	0.06	0.88
3220	0.45	0.75	0.75	0.74	0.40	0.37

FUENTE: Elaboración propia basado en Anexos 1, 4 y 7.





## BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

- Agencia de Reconversión Industrial. (1990a). *Guía para los estudios de competitividad en las actividades industriales seleccionadas*. Mimeo.
- . (199b). *Hacia una estrategia de reconversión industrial para el sector de textiles y vestuario*. Mimeo.
- Alonso, Eduardo. (1991a). *Ajuste estructural, reconversión productiva y negociaciones comerciales internacionales: tres elementos determinantes del desarrollo económico de Costa Rica*. Mimeo.
- . (1991b). «Desgravación arancelaria, promoción de exportaciones y transformación productiva: un enfoque integral». Nota técnica preparada para INCAE.
- Araujo, Jr. (1982). «Mudanças tecnológicas e competitividades das exportações brasileiras de manufacturados», en *X Encontro Nacional de Economia*, II, Río de Janeiro.
- Balassa, Bela. (1982). «Structural Adjustment Policies in Developing Economies», en *World Development*, X, 1.
- Braga e Hickman. (1988). «Productividade e vantagens comparativas dinamicas na indústria brasileira: 1970-83». Texto para discusión interna No. 140 IPEA/INPES, Río de Janeiro.
- Bhagwati, Jagdish. (1979). *Estrategias de Comercio Exterior: Sustitución de Importaciones versus Promoción de Exportaciones*. México: Fondo de Cultura Económica.

- Bontempo, José Antonio. (1992). «Evolución de la industria en Costa Rica durante el año 1991». Documentos de trabajo IICE No.157.
- Bulmer-Tomas, Víctor. (1988). «El nuevo modelo de desarrollo en Costa Rica», en *Revista de Ciencias Económicas*, VIII, 2.
- Colburn F., y Saballos L. (1988). *El impulso a las ventas externas no tradicionales de Costa Rica*.
- Cámara de Industrias de Costa Rica. (1992). «La industria costarricense ante el reto del comercio internacional». Documento preparado por la Comisión de Comercio Exterior para el IX Congreso Nacional de Industriales.
- CEPAL. (1988). *Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del Desarrollo de América Latina y el Caribe*. Naciones Unidas/ CEPAL.
- Confederação Nacional da Indústria, CNI. (1988). *Competitividade industrial uma estratégia para o Brasil*.
- Corrales, Jorge y Ricardo Monge. (1988). *Políticas de protección e incentivos a la manufactura, agroindustria y algunos sectores agrícolas de Costa Rica*. San José: Econofin.
- . (1990a). *Exportaciones no tradicionales en Costa Rica*. San José: Econofin.
- . (1990b). «Política Comercial reciente y subsidios a la exportación en Costa Rica», en González y Camacho, eds., *Políticas Económicas en Costa Rica*, tomo II, pp. 191-226.
- Delgado, Enrique. (1987). *Nuevo Esquema de Incentivos a las Exportaciones no Tradicionales*. San José: Ministerio de Comercio Exterior.
- Dieter, Ernst. (1989). «Tecnología y competencia global: El desafío futuro para las economías de reciente industrialización», en *Pensamiento Iberoamericano: Revista de Economía Política*, 16, pp. 17-48.

- Domínguez, Luis y Sequeira, Carlos Guillermo. (1990). «La empresa exportadora centroamericana: Evolución, estrategia y desempeño», en *Revista INCAE*, IV, 1.
- Dosi, G. (1984). «Absolute and comparative advantages in international trade: some empirical evidence». Mimeo.
- Durán y Giorno. (1987). «Indicators of international competitiveness: conceptual aspects and evaluation». OECD, *Economical Studies*, 9.
- Edwards, Sebastián. (1990). «Ajuste cambiario y equilibrio macroeconómico en Costa Rica: lecciones y perspectivas», en González y Camacho, eds., *Políticas Económicas en Costa Rica*, Tomo I, 93-126.
- Erber, F y Araujo, Jr. (1985). «Restricoes externas, tecnologia e emprego, uma análise do caso brasileiro». Texto para discusión No. 76, IEI/UFRJ.
- Fajnzilber, Fernando. (1989). *Industrialización en América Latina: de la "caja negra" al "casillero vacío", comparación de patrones contemporáneos de industrialización*. Santiago de Chile: Cuadernos de la CEPAL.
- Ferraz, J.C. (1985). «A heterogeneidade tecnológica da indústria brasileira: perspectivas e implicacoes para política». Texto para discussao No.185, IEI/UFRJ.
- French-Davis, Ricardo. (1979). *Economía internacional: Teorías y políticas para el desarrollo*. México: Fondo de Cultura Económica, cap VIII.
- Fürst, Edgar. (1992). *Liberalización comercial y promoción de exportaciones en Costa Rica (1985-1990): Limitaciones y desafíos de la política de ajuste estructural reciente* (en prensa).
- Gonçalves, R. (1987). «Competitividade internacional, vantagem comparativa e empresas multinacionais: o caso das exportacoes brasileiras do manufacturados», en *Pesquisa e Planejamento Economico*, XVII, 2, Río de Janeiro.
- Haguenaver, Lía. (1989). «Competitividade: uma resenha da bibliografia recente com enfase no caso Brasileiro», en

- Pensamiento Iberoamericano: Revista de Economía Política*, 16, pp. 327-337.
- Herrero, Fernando y Rodríguez, Ennio. (1987). *La construcción del futuro a partir de la crisis. Alternativas de Desarrollo*.
- Hidalgo, Roberto y Monge, Guillermo (1989). «Estado y desarrollo tecnológico en Costa Rica». Documentos de Trabajo IICE. Febrero de 1989.
- Krugman, P.R. (1986). «Introduction: new thinking about trade policy», en Krugman ed., *Strategic trade policy and the new international economics*.
- Monge y Solís. (1992). *La estrategia de promoción de exportaciones como alternativa de desarrollo en Costa Rica*. Universidad Nacional (Heredia, Costa Rica). Mimeo.
- Morales, Pedro. (1987). «Esfuerzos y problemas del sector industrial para exportar: un análisis con base en encuestas de opinión a los industriales». Documentos de trabajo IICE, junio 1987.
- Rodríguez, Ennio y Pedro Morales. (1989). «Selección de actividades para el Programa de Reconversión Industrial». San José, Costa Rica, octubre 1989.
- Rodríguez, Ennio y otros. (1988). «Selección de actividades estratégicas y elaboración de una propuesta de programa complementario de fomento consistente con la concepción "Exportaciones para el Desarrollo"». OIKOS. Noviembre 1988.
- Sáez, Raúl Eduardo. (1986). «Una revisión de políticas comerciales alternativas», cap IV, CIEPLAN, notas técnicas. No. 86, agosto 1986.
- Salazar, Diego y Baldares, Manuel. (1991). «Calidad y no proteccionismo: La fórmula para competir en los mercados libres». Documentos de trabajo IICE. Abril de 1991.
- Salazar Xirinach, José Manuel. (1990a). «El Estado y el Ajuste Estructural en el sector industrial», en González y

- Camacho, eds., *Políticas económicas en Costa Rica*, tomo II, pp. 249-297, 1990a.
- . (1990b). Desarrollo e integración en Centroamérica: Desafíos y perspectivas en la década de los 90's. *Revista de la Cepal* (en prensa).
- , y Eduardo Doryan Garrón. (1990). «La Reconversión Industrial y el Estado concertador en Costa Rica», en *Pensamiento Iberoamericano*, 17.
- Ten Kate, Adrián. «Proteccionismo vrs. Apertura Comercial». Versión mimeo, México, s.f.
- Trejos, María Eugenia. (1992). «Proceso de trabajo en las industrias exportadoras costarricenses en 1992», en *Aportes al Debate* (Escuela de Economía, Universidad Nacional), 1.
- Ulate, Anabelle y Chaves, Guisella. (1991). «Evolución de las exportaciones de productos no tradicionales, 1984 -1989». Documentos de trabajo IICE. Noviembre 1991.
- Ulate, Anabelle y otros. (1989). *Efecto de la reforma arancelaria en los subsectores industriales*. Informe final, San José, Costa Rica, UCR-IICE.
- Ulate, Anabelle. (1991). Exportaciones: Obsesión del Ajuste Estructural. Artículo inédito que formará parte del libro editado por Juan Manuel Villasuso, *El nuevo rostro de Costa Rica*.
- . (1989). *Importancia del sector exportador y el esquema de incentivos*. Mimeo del IICE, Universidad de Costa Rica.
- Vargas, Leiner. (1992). *Apertura comercial, productividad y recomposición industrial: el caso de Costa Rica*. Tesis de Maestría. Instituto Tecnológico Autónomo de México.
- Venegas, Roberto. (1983). «Promoción de exportaciones en Costa Rica: Riesgo, mercados y competitividad». Documentos de trabajo IICE.
- Von Breyman, Randolph. (1990). *Sugerencias para una revisión integral del sistema de incentivos a la nueva producción ex-*

*portable (productos no tradicionales). Programa de Reconversión Industrial.*

Whee Rhee, John. (1985). *El régimen de neutralidad: su significado y elementos fundamentales, cap 1.*

Zamora, Ronney. (1991). *Costa Rica: Hacia una estrategia de reconversión industrial en el subsector de envasado y conservación de frutas y legumbres.* San José: Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (INCAE).

Zerio, John y Carrada-Bravo, Francisco. (1989). *Políticas para promover las exportaciones.*

---

**Oscar QUESADA<sup>1</sup>**

---

## **TRANSPORTE MARITIMO Y SESGO ANTIEXPORTADOR: EL CASO DE COSTA RICA**

### **Introducción**

En este trabajo se aborda el tema del transporte marítimo desde Costa Rica en tanto componente de las distorsiones que generan un sesgo antiexportador y la pérdida de competitividad de las exportaciones del país. Tales distorsiones se originan no solo por una ineficiente intervención estatal en la actividad portuaria sino también por las fallas propias del mercado internacional de servicios navieros.

La monopolización de los puertos de parte de instituciones gubernamentales que han tenido la doble función

---

<sup>1</sup> Oscar QUESADA. Máster en Economía, con especialidad en Economía Internacional, de la Maestría en Política Económica para Centroamérica y el Caribe, de la Universidad Nacional. Actualmente labora para la Secretaría del Consejo Regional de Cooperación Agrícola de Centroamérica, México y República Dominicana, (CORECA), en el área de Integración y Comercio.

de promover el desarrollo regional y de la administración portuaria, ha provocado un desvío de los recursos propios del puerto hacia otras actividades, en perjuicio de la inversión en infraestructura y equipo. Esto ha provocado problemas de congestión portuaria que se reflejan en los recargos tarifarios a los exportadores por parte de las líneas navieras. También existen obstáculos serios en el funcionamiento del mercado de servicios de estiba los cuales, pese a su privatización, presentan un elevado nivel de sobreempleo que generan altos costos de operación que se transfieren a los usuarios del puerto.

En lo que se refiere a los mercados de servicios navieros, la asociación de las líneas navieras en *conferencias* marítimas para cobrar fletes uniformes, hacen que mientras funcionen en condiciones monopólicas, las tarifas se eleven considerablemente. Otra distorsión en el mercado de transporte marítimo consiste en la asimetría que hay entre exportadores y las compañías navieras con respecto al manejo de las tarifas de los servicios y en particular en los sobrepagos que causan los recargos tarifarios que por diversos conceptos, aplican estas últimas.

Las distorsiones en el transporte marítimo provocan un sesgo antiexportador conforme a dos modalidades: 1. al elevar el precio de los insumos y bienes importados; y 2. al encarecer directamente las exportaciones, lo cual hace que el transporte internacional no sea neutral en términos comerciales. Conforme aumenten los costos de transporte las ventajas comparativas de un país se pueden ver disminuidas e incluso neutralizadas en los mercados internacionales.

### **1. Distorsiones en los servicios portuarios en Costa Rica:**

Con el propósito de analizar las distorsiones provocadas por la intervención estatal en la administración portuaria,



concentremos en tres factores: a. los fondos que las autoridades portuarias destinan a actividades relacionadas con el desarrollo regional y que son financiados con los ingresos propios del puerto; b. la congestión portuaria generada por la falta de inversión en equipo e infraestructura; y c. el sobreempleo en los servicios de estiba.

a. El costo de las partidas al desarrollo

Los fondos que JAPDEVA destina a proyectos de desarrollo regional es un importante factor que determina el sobreprecio en los servicios portuarios no destinados a actividades propias de un puerto. Estos fondos son considerados como parte de la extracción de rentas extraordinarias por parte de la administración portuaria, dada su condición de monopolio en la prestación de los servicios portuarios. El costo de esas rentas monopólicas (CRM) se estimó de la siguiente forma:

$$(1) \text{ CRM} = \text{PDR}/\text{TM},$$

según la cual PDR son las partidas presupuestarias dirigidas al desarrollo regional, y TM las toneladas métricas movilizadas en el puerto.

En 1990 JAPDEVA destinó al desarrollo regional un total de 364,9 millones de colones (24% de sus ingresos y un 32 % de sus gastos) y se movilaron 3,47 millones de toneladas métricas de carga (importación y exportación). Esto significa que el CRM en el complejo Limón-Moín alcanzó 102,5 colones por tonelada métrica movilizada.

b. El costo del congestionamiento portuario

Los problemas operacionales en el complejo portuario Limón-Moín dada la carencia de inversión en infraestructura y equipo, ocasionan problemas de costos en el

corto plazo y un problema de escala de planta a mediano plazo debido a la congestión portuaria.

El problema de la disponibilidad real del equipo sumado al aumento registrado en la carga contenedorizada en el complejo portuario Limón-Moín ha provocado que la tasa de ocupación en los puestos de atraque destinados a este tipo de barcos alcancen niveles muy por encima del punto óptimo reconocido internacionalmente, en especial durante los meses de mayor auge de la exportación bananera. Esto último se explica porque en esos meses los muelles de Moín se vuelven insuficientes para poder manejar la carga bananera, por lo que algunos barcos atracan en el denominado Muelle Alemán, lo que eleva las tasas de ocupación de sus muelles.

En cuanto a la atención de barcos de gran calado, los problemas de infraestructura se agravaron después del terremoto de abril de 1991, puesto que la plataforma continental se elevó cerca de 1,5 mts., profundidad restada a los puestos de atraque <sup>2</sup>.

Para establecer el monto de los Costos del Tiempo de Espera (CTE) para el complejo portuario Limón-Moín se acudió a las estimaciones realizadas por las líneas navieras, y se obtuvo un promedio entre los costos expresados por las líneas navieras a Miami y el monto del recargo portuario establecido por aquellas que viajan a Europa. Este recargo es un castigo directo a la ineficiencia y retrasos sufridos por las embarcaciones de estas líneas navieras en Puerto Limón, y en el caso de las exportaciones se cobra US\$3,4 por tonelada métrica. Por su parte, los encargados de las

---

<sup>2</sup> La principal repercusión en el caso de las naves que transportan carga de exportación en contenedores la sufren los barcos del Grupo CAROL que transportan carga a Europa.

compañías navieras que transportan carga a Miami estiman que el costo del tiempo de espera por tonelada métrica oscila entre US\$3,5 para la línea naviera conferenciada y US\$3,75 para la línea no conferenciada <sup>3</sup>. Haciendo un promedio entre estos tres datos, el Costo del Tiempo de Espera en el caso del complejo portuario Limón-Moín es de 3.55 por tonelada métrica.

### c. El sobrecosto de los servicios de estiba

El Sobreprecio en los Costos de la Actividad de Estiba (SPE) se genera al no contarse con una verdadera competencia entre las tres compañías que prestan el servicio de carga y descarga de los barcos. Al regularse el precio por la intervención del Estado, no hay incentivos para que las empresas busquen mecanismos de reducción de costos que les permita, mediante los precios, ser más competitivos en el mercado, aparte de que ni el MOPT ni JAPDEVA (entidades gubernamentales que intervienen en la fijación del precio) les exige esa eficiencia operativa. Por otra parte, hay una barrera a la libre entrada de empresas a la actividad, ya que tan sólo se han otorgado tres contratos de concesión para la explotación de servicios y en el corto plazo no se visualiza la posibilidad de ampliar el número de los mismos.

Estos elementos se han prestado para fomentar la ineficiencia entre las empresas desde el punto de vista

---

<sup>3</sup> Este costo no ha sido trasladado en forma de recargo al flete debido a que ha sido compensado por las ganancias de tipo cambiario que obtienen las líneas navieras con el cobro en dólares de los costos portuarios a los exportadores ya que parte de ellos (como ocurre en el caso de la estiba y el muelle) están establecidos en colones. Además, al considerar el cobro que las compañías navieras a Miami hacen por concepto de *Terminal Service Charge* (TSC), se puede encontrar que son excesivamente elevadas con respecto a las tarifas de los puertos más importantes en la vertiente atlántica de la región centroamericana.

operativo, lo cual se manifiesta principalmente en un excesivo nivel de empleo. En la actualidad las cuadrillas de estiba que manejan la carga de los barcos tipo *Ro-Ro* y portacontenedores funcionan con diecisiete personas, mientras que el nivel óptimo necesario fue estimado entre seis y ocho estibadores, lo que en ambos casos señala un sobreempleo superior al 50% del nivel óptimo (ver Planco: 1987; Alvarado:1987 y Hanpadron Associates: 1991).

Para estimar el Sobreprecio en los costos de la Estiba (SPE), se planteó un modelo que cuantifica las distorsiones que causa el sobreempleo en el precio de los servicios de estiba, a través de los costos relacionados con los salarios, cargas sociales y beneficios salariales extraordinarios obtenidos por convenciones colectivas.

$$(2) \text{ SPE} = (\text{SE} * \partial) + (\text{CCS} * \partial) + (\text{CBS} * \partial) \\ = \partial (\text{SE} + \text{CCS} + \text{CBS}),$$

en la que **SPE**: Sobreprecio en los costos de la actividad de estiba debido al sobreempleo en los muelles; **SE**: Salario de los Estibadores; **CCS**: Costos de las Cargas Sociales relacionadas a los salarios de los estibadores; **CBS**: Costos de los Beneficios Sociales obtenidos mediante convenciones colectivas relacionados a los salarios de los estibadores; y  $\partial$ : Coeficiente de trabajo excedente en la actividad de estiba.

El coeficiente de trabajo excedente pretende establecer el nivel de distorsión que existe en las actuales cuadrillas de trabajo en los muelles con respecto al número óptimo de trabajadores que se requieren para realizar la actividad de estiba, dados los niveles de tecnología del transporte contenedorizado:

$$(2.1) \partial = (\text{TAC} - \text{TOC})/\text{TAC} \\ = 1 - (\text{TOC}/\text{TAC}),$$

donde TOC: Número de Trabajadores Optimo por Cuadrilla de estiba; y TAC: Número de Trabajadores Actual por Cuadrilla de estiba.

Utilizando el número óptimo de trabajadores más alto, el cálculo del coeficiente de trabajo excedente da como resultado 0,5294. Partiendo del supuesto de que todos los trabajadores de los muelles perciben el mismo salario, el SPE varía según cada compañía estibadora y conforme al tipo de embarcación que se utilice siendo relativamente más costosa para los barcos portacontenedores, como se desprende del cuadro 1.

### CUADRO 1

#### SOBREPRECIO EN LOS COSTOS DE ESTIBA PARA EL MANEJO DE PRODUCTOS NO TRADICIONALES EN EL COMPLEJO LIMON-MOIN -colones/tonelada métrica\*-

	ESTIBA		CADESA		
	Ro-Ro	Portacont.	Ro-Ro	Portacont.	
SPE	202.36		267.58	220.18	260.19

\* Tarifas vigentes al 31 de julio de 1992.

Fuente: Elaborado con base en datos de la Dirección de Transporte Marítimo del Ministerio de Obras Públicas y Transportes.

d. Estimación del Indicador de Distorsión en los Costos de los servicios Portuarios (IDCP)

Con base a los tres factores analizados anteriormente, se estimó un **Indicador de Distorsión en los Costos de los**

**servicios Portuarios (IDCP)**, que permite medir el grado de distorsión existente en los costos portuarios en términos de colones por tonelada métrica, con base en las rentas monopólicas destinadas al desarrollo regional; el costo de la insuficiencia de equipo e infraestructura y las distorsiones existentes en los costos del servicio de estiba:

$$(3) \text{ IDCP} = \text{CRM} + \text{SPE} + (\text{CTE} * q)$$

donde **CRM**: Costo de las Rentas Monopólicas que la Administración Portuaria destina a proyectos de desarrollo regional; **SPE**: Sobreprecio en los costos de la actividad de estiba, debido a un sobreempleo en los muelles; **CTE**: Costo del Tiempo de Espera de los barcos en bahía, debido a congestión portuaria; y **q**: tipo de cambio.

Con fundamento en los datos obtenidos de las distorsiones según compañía de estiba y tipo de barco los resultados obtenidos en colones por tonelada métrica para el **IDCP**, varía de un valor máximo de 853,63 colones por tonelada métrica a mínimo de 788,41 colones por tonelada métrica.

## 2. Distorsiones en el mercado de transporte marítimo desde Costa Rica

Con propósitos analíticos, las distorsiones en el mercado de transporte marítimo desde Costa Rica, se han dividido en dos tipos: a. distorsiones en cuanto a la demanda; y b. distorsiones referidas a la oferta. Las primeras se refieren a las inflexibilidades que nacen de la carencia de formas alternativas de transporte para los productos de exportación de Costa Rica <sup>4</sup>, mientras por las segundas (distorsiones

<sup>4</sup> Excluyendo el banano, el café y la producción de las compañías transnacionales que disponen de sus propios medios de transporte.

endógenas) se deben básicamente a la colusión entre líneas navieras, ya sea para crear monopolios de facto, a través de Conferencias Navieras, o muchas veces para impedir una guerra de tarifas entre las mismas Conferencias y posibles líneas independientes. También es un foco de distorsión la estructura poco clara de la tarifa que las compañías navieras transmiten a sus clientes, en particular en lo que se refiere a los recargos tarifarios.

#### a. Distorsiones en cuanto a la demanda

Al no existir medios alternativos de transporte de carga económicamente viables, tiene lugar una relación directa entre la demanda de transporte marítimo y la elasticidad precio de los bienes a transportar en los mercados internacionales. En otras palabras, los exportadores deberán utilizar el transporte marítimo, independientemente de su costo y eficiencia, hasta donde el precio de los bienes permitan la rentabilidad de su exportación. Por lo tanto, los productos que tienen una acentuada elasticidad precio serán más vulnerables a los costos del transporte y los productos con una baja elasticidad precio podrán resistir mayores costos de transporte <sup>5</sup>.

Para realizar una aproximación de la relación entre la elasticidad precio de oferta de las exportaciones costarricenses y la demanda por transporte marítimo se utilizaron dos criterios básicos: 1. la relación entre el costo del transporte marítimo y el valor FOB para el grupo de

---

<sup>5</sup> La presente investigación se centra en el análisis de la elasticidad referida a la oferta (exportadores de Costa Rica), dada la imposibilidad de obtener información primaria relevante en lo referido a la demanda (importadores en otros países). Esto constituye una limitación para hacer los análisis de los determinantes de la demanda de transporte marítimo, ya que en muchos casos quien determina la línea de transporte es el importador y no el exportador costarricense.

productos en estudio; y 2. la percepción de los exportadores con respecto al nivel de incidencia de esta relación en su volumen exportado y en su competitividad internacional.

En primer lugar se realizó un estudio de la relación entre los costos del transporte marítimo y el precio FOB para diez de los principales productos de exportación de Costa Rica, excluyendo el café y el banano<sup>6</sup>. El cuadro 2 muestra como la relación entre costos del transporte marítimo y el valor FOB varía significativamente entre los productos en estudio. Los productos de origen agrícola cuentan con una relación costo de transporte marítimo-valor FOB (en adelante **CTM/FOB**) más elevada. El producto que presentó la relación **CTM/FOB** más elevada son las plantas ornamentales con un porcentaje superior al 100% en el caso del mercado europeo.

Por su parte los productos de origen agrícola, con un mayor nivel de procesamiento como el jugo concentrado de naranja, pulpas de frutas y la carne de res fresca o congelada, presentan una relación **CTM/FOB** sustantivamente inferior. Los productos industriales analizados mostraron la relación **CTM/FOB** más baja, que para ropa confeccionada (pantalones para hombre, conductores eléctricos e hilado de polyester) no superó el 6%. Cabe resaltar que para el caso de la maquila textil, el costo del transporte marítimo supera el 30% del Valor Agregado Nacional, según los datos de las empresas entrevistadas.

---

<sup>6</sup> La información para realizar este estudio fue de tipo primario, elaborada mediante la solicitud de cotizaciones de tarifas de transporte marítimo a las compañías navieras y una encuesta a veinte empresas exportadoras.



## CUADRO No. 2

**RELACION PORCENTUAL ENTRE EL COSTO  
DEL TRANSPORTE MARITIMO  
Y EL VALOR FOB POR PRODUCTO  
-julio 1992-**

PRODUCTO	MIAMI	EUROPA
1. Plantas Ornamentales	51.00	121.40
2. Yuca	30.60	58.13
3. Pure de banano	26.55	29.52
4. Jugo de naranja	9.98'	18.72
5. Pulpas de Frutas		
5.1 Pulpa de Mango	16.36	32.31
5.2 Pulpa de Tamarindo	11.90	23.49
5.3 Pulpa de Maracuya	11.65	23.00
6. Carne de bovinos		
6.1 Carne fresca	3.62	n.a.
6.2 Carne congelada	5.40	n.a.
7. Productos textiles		
7.1 Pantalones para hombre	5.00	n.a.
7.2 VAN maquila textil	31.32	n.a.
8. Conductores Eléctricos	3.06	n.a.
9. Fibras de Polyester	2.77	7.67
10. Envases Plásticos	20.00	n.a.

n.a: no se aplica (no se exporta ese producto a Europa).

VAN: Valor Agregado Nacional.

1: Para los costos de transporte se tomó el promedio entre las tarifas de las compañías conferenciadas y no conferenciadas.

2: Para los costos de transporte se tomó sólo la información de la compañía NAVEX S.A. representantes de Sea Land Service.

Fuente: Elaborado con base a la información brindada por las empresas para los precios F.O.B. y por las líneas navieras para los costos del transporte marítimo.

Para obtener la percepción de los exportadores con respecto al nivel de incidencia de la relación **CTM/FOB** en la cantidad exportada, se preguntó a las empresas entrevistadas sobre la posibilidad real de incrementar sus exportaciones, en caso de reducirse sus costos de transporte. El 70% de las empresas consideraban que sus exportaciones podrían aumentar, principalmente hacia nuevos mercados, a los cuales a pesar de su potencialidad los costos de transporte desestimulaban la exportación. Los tres ejemplos más citados fueron Puerto Rico, la costa oeste de los Estados Unidos (particularmente Los Angeles) y Europa. Y con respecto a los mercados en los que se encontraban ya bien establecidos, el 90% de las empresas consultadas consideraron que el precio del transporte marítimo desde Costa Rica afectaban negativamente su competitividad con respecto a exportadores de otros países.

Considerando tanto la relación entre **CTM/FOB** como la opinión de los exportadores, se puede adelantar la conclusión de que los productos con un más bajo valor **FOB**, y un menor nivel de procesamiento son los que tienen una mayor incidencia de los costos de transporte marítimo en sus costos de exportación.

La información obtenida también es congruente con la afirmación de que los productos con una elevada elasticidad precio son más vulnerables a los costos del transporte y los productos con una baja elasticidad precio pueden resistir mayores costos de transporte. Esto se puso en evidencia en tres modalidades: la primera, en que el segmento de las empresas que consideraban los costos de transporte muy caros no correspondió necesariamente con las empresas que presentaban una relación **CTM/FOB** más elevada; la segunda, porque empresas con una baja relación **CTM/FOB** aseguran que se han visto sumamente afectadas en su competitividad internacional por los costos de transporte al extremo de haber perdido el espacio que ya tenían en

algunos mercados; y la tercera, que las exportaciones de productos agrícolas con la mayor relación CTM/FOB son exportados a los mercados cuyos costos de transporte son más elevados tal como el caso de las plantas ornamentales a Europa y a Japón, o de yuca a Los Angeles, Puerto Rico y Europa.

## b. Distorsiones endógenas referidas a la oferta

### b.1. El papel de las conferencias

Es frecuente la conformación de *Conferencias Marítimas* entre las líneas navieras que prestan el servicio a una misma ruta, con el objetivo de regular el servicio y establecer un precio uniforme para proporcionar estabilidad de mercado para las inversiones y seguridad de ingresos para las compañías de servicios navieros <sup>7</sup>. Pese que las Conferencias Navieras han tenido en ciertos momentos el monopolio del mercado de servicios de transporte marítimo de Costa Rica, también han tenido que enfrentar en diversas ocasiones la entrada de líneas independientes que luchan por obtener una porción del mercado, atraídas por las elevadas tarifas y el aumento en los flujos de comercio durante los últimos años, que han convertido al país en un mercado más atractivo para las líneas navieras.

Entre 1990 y la mitad de 1991, entraron al mercado del transporte marítimo entre Costa Rica y Miami nuevas líneas

---

<sup>7</sup>En el caso de Centroamérica, las dos Conferencias que tienen una mayor presencia en el mercado de servicios regulares de transporte marítimo son la *West Indian Transatlantic Steam Ship Lines (WITASS)*, que reúne compañías navieras que viajan regularmente entre Europa del Norte y el Caribe, Colombia, Venezuela, Guyana, Surinam, Centroamérica y México y la *Central American Liner Association (CALA)*, que incluye líneas navieras que transportan carga entre Centroamérica y Miami.

navieras, lo cual les restó a las líneas conferenciadas cerca de una tercera parte del mercado. Este factor ha sido fundamental para la caída en los precios de los fletes marítimos observados en el cuadro 3.

CUADRO 3

COMPARACION DE LOS FLETES MARITIMOS A MIAMI  
EN UNA SITUACION MONOPOLICA Y UNA SITUACION  
NO MONOPOLICA  
-dólares por tonelada métrica-

PRODUCTO	ENERO 1990	JULIO 1992	DIFERENCIA PORCENTUAL
Yuca congelada	154.89	109.82	(29.10%)
Carne congelada*	4.19	2.54	(39.38%)
Plantas Ornam.	181.62	111.17	(38.79%)
Pure de banano	204.35	163.78	(19.85%)
Maquila textil**	235.39	213.65	(9.23%)

\* Por caja, sobre un máximo de 700 por contenedor de 40 pies.

\*\* Tarifa de julio 1990.

Fuente:NAVEX - SEA LAND (1989 Colina y Cía.), Crowley Caribbean Transport, y Seaboard Marine.

Las tarifas se redujeron de enero de 1990 a julio de 1992 en más de un 30% para la yuca y carne congelada y para las plantas ornamentales, y cerca de un 20% y 10% para el puré de frutas y la maquila textil respectivamente, lo que reafirma la existencia de rentas extraordinarias en un mercado completamente controlado por una Conferencia.

Ante la fuerte caída de los precios del servicio de transporte marítimo, es posible que una vez consolidadas en el mercado las líneas navieras no conferenciadas se de

colusión entre estas y la conferencia con el fin de estabilizar las tarifas y asegurar un cierto nivel de ingresos a cada compañía, convirtiéndose las líneas independientes en seguidoras de los precios establecidos por la Conferencia, manteniéndose siempre un precio final distorsionado.

En el caso de la oferta de transporte marítimo a Europa, excluyendo el café y el banano, toda la carga se maneja a través de líneas conferenciadas de una u otra forma, ya sea en forma directa por las líneas afiliadas a WITASS y que conforman el Grupo *CAROL* (Caribbean Overseas Lines) o por vía Miami a través de líneas pertenecientes a *CALA*, y posteriormente por líneas asociadas a la conferencia que regula el tráfico desde Miami a Europa. Esta última alternativa sólo es posible debido a las elevadas tarifas de *WITASS* y representa una opción para la carga seca o congelada y no para carga fresca debido al largo tiempo de tránsito <sup>8</sup> (Seta, 1992). Por tanto, la determinación del precio del transporte a Europa estará dado por dos vías diferentes ambas de carácter monopólico.

## b.2. Los recargos tarifarios

Otro foco de distorsión endógena relacionado con la oferta en el transporte marítimo desde Costa Rica, es la escasa transparencia en la estructura de las tarifas navieras, las cuales muestran una serie de recargos determinados unilateralmente por las líneas navieras y sobre los cuales el exportador nunca tiene un conocimiento específico de la estimación del mismo.

Los recargos tarifarios representan rubros fluctuantes de las tarifas, indicadores de situaciones especiales o

<sup>8</sup> La situación de la carga fresca a Europa se agravó aún más luego del terremoto en Puerto Limón, debido a los cambios de ruta que se ven obligados a hacer las embarcaciones del Grupo *CAROL*.

particulares que enfrentan las líneas navieras (COCATRAM, 1989). El principal problema de estos recargos es que una vez impuestos, su cobro forma parte casi permanente y no ocasional en las tarifas. Además, no existe transparencia en los costos de los recargos los cuales son determinados en forma unilateral por parte de las líneas navieras.

En ambas rutas, los recargos tarifarios que mostraron un mayor incremento porcentual entre noviembre de 1989 y julio de 1992 fueron el recargo por seguridad cobrado hacia Miami y el recargo por ajuste cambiario en el transporte marítimo a Europa, como se muestra en el cuadro 4.

El recargo por seguridad creció más de un 100%, mientras el porcentaje cobrado por ajuste cambiario creció en un 50%, pero se debe considerar que este último recargo se aplica sobre el monto de los fletes los cuales también aumentaron durante el período mencionado.

Dada la falta de información por parte de las líneas navieras, en esta investigación se utilizaron algunos criterios que podrían aproximarse a los parámetros utilizados en especial por las Conferencias para el establecimiento de los recargos tarifarios. La revisión de estos criterios aportó evidencias para cuestionar la existencia o al menos el nivel actual de ciertos recargos.

El recargo por combustible, que cobran las líneas que transportan carga tanto a Europa como a Miami, se evaluó utilizando el precio internacional del crudo como un indicador de la tendencia del precio de los combustibles. En el período 1987-1991 el precio promedio internacional del crudo fue de US\$17.9 por barril, y las cotizaciones más elevadas se generaron durante 1990, en especial en el tercer trimestre, cuando los precios subieron un 23% con respecto al precio promedio internacional. Entre 1987 y 1989 el precio del crudo siempre se mantuvo por niveles inferiores al

promedio mencionado, y durante 1991 los precios volvieron a caer, y se situó el promedio de ese año sólo un 2.2% por encima del precio promedio del período 1987-1991. Esto significa que con excepción del año 1990, no han existido fuertes fluctuaciones en los precios del crudo que justifique el establecimiento del recargo por combustible.

#### CUADRO 4

**EVOLUCION DE LOS RECARGOS TARIFARIOS  
A EUROPA Y MIAMI PARA LINEAS CONFERENCIADAS  
E INDEPENDIENTES  
NOVIEMBRE 1989 - JULIO 1992  
-en US\$ por tonelada métrica y porcentajes-**

	NO 1989		JUL 1990		OCT 1991		JUL 1992	
	A	B	A	B	A	B	A	B
<b>MIAMI</b>								
Combustible	4.9	-	10.9	8.2	4.9	n.d	4.9	4.9
Seguridad	4.3	-	4.9	n.a.	6.5	6.5	8.7	6.5
<b>EUROPA</b>								
Combustible	5.0	n.d.	6.0	n.d.	n.d.	13	6.0	13
Cambiario (% del flete)	16	n.d.	17	n.d.	n.d.	23	24	23
Portuario	2.0	n.a.	2.0	n.a.	2.0	n.a.	3.4	n.a
Suplementario (% del total del Transp.)	4.5	n.a	4.5	n.a.	4.5	n.a.	4.5	n.a

A/ Líneas conferenciadas

B/ Líneas no conferenciadas

n.a. No aplican el recargo

n.d. Información no disponible

Fuente: Elaborado con información de las líneas navieras.

El incremento realizado en el recargo por combustible en las líneas navieras a Miami no guarda una proporción con el incremento en los precios internacionales del crudo. El precio promedio del crudo aumentó entre 1989 y 1990 un 28.3% mientras que el recargo por combustible creció entre noviembre de 1989 y julio de 1990 un 122.45% al pasar de US\$4.9 a US\$10.9 por tonelada métrica.

Tampoco se encontró consistencia en la permanencia del recargo por combustible durante todo el período 1987-1992, ya que al analizar el índice de precios promedio con base al año previo a la caída de precios de 1986, el nivel de precios del crudo siempre se mantuvo a niveles inferiores a los del año 1985, con excepción del tercer trimestre de 1990 <sup>9</sup>.

En síntesis, el análisis del precio del crudo a nivel internacional y el concepto de recargo tarifario como costo relacionado con una situación especial, llevan a concluir que el recargo por combustible sólo se justifica en la crisis de 1990 y no durante el resto del período 1987-1991.

En el caso del Recargo Portuario (*Port Additional Charges*), aunque se aplica a los embarques transportados a través de las líneas navieras conferenciadas a WITASS, existen indicios de que hay un recargo tarifario implícito en el cobro por servicios portuarios (*Terminal Service Charge*) que cobran las compañías navieras a Miami a sus usuarios debido a los costos incurridos en Puerto Limón.

La tarifa cobrada por las líneas conferenciadas a CALA por concepto de servicios portuarios en el complejo portuario Limón-Moín, es 195% mayor que la tarifa que por el mismo rubro se aplica en Honduras y cuatro veces

<sup>9</sup> Con base en el índice de precios promedio estimado por el Fondo Monetario Internacional en 1985.



la que se cobra en Guatemala. En términos corrientes el monto establecido por la conferencia para Costa Rica es mayor en US\$19.95 por tonelada métrica al promedio de Guatemala y Honduras. En el caso de la línea independiente, la diferencia con respecto al cobro que realizan las líneas conferenciadas es de tan sólo US\$1.5 por cada 2000 libras, lo que manifiesta también un posible recargo implícito. A este recargo implícito se une el cobro en dólares de una parte importante de los servicios portuarios que se fijan y pagan en colones (el servicio de estiba y el muellaje). Entre enero de 1990 y julio de 1992 el nivel de devaluación del colón superó el aumento promedio en los precios de los servicios de estiba y de muellaje. Esto significa que además de las distorsiones analizadas en el capítulo anterior, en el período mencionado los exportadores han pagado un sobreprecio adicional por ambos servicios.

De los restantes recargos, el menos transparente es el recargo suplementario (*Costa Rica Supplementary Charge*) que aplica la Conferencia WITASS a la carga costarricense de exportación e importación equivalente al 4.5% de la sumatoria de los otros componentes de la tarifa. Hasta este momento no ha existido por parte de la Conferencia una explicación de ningún tipo sobre el origen de este recargo. En todo caso, si tuviera un origen particular para el caso de Costa Rica, este recargo no debería aplicarse sobre el total de los otros componentes de la tarifa sino que solamente al flete marítimo, ya que actualmente es una forma de incrementar arbitrariamente los recargos que tienen un origen ya determinado (Factor Ajuste Cambiario, Factor de Ajuste por Combustible y el recargo portuario).

## Conclusión

Nuestra principal conclusión es que existe una intrínseca relación entre el costo del transporte internacional de carga

y la competitividad de las exportaciones de un país. La falta de una verdadera competencia en los servicios portuarios y navieros, han afectado negativamente la competitividad de los exportadores costarricenses.

Las evidencias encontradas permiten determinar que las distorsiones en el mercado de servicios navieros son mucho mayores que las introducidas por los costos del congestionamiento e ineficiencia portuaria. Puede, incluso, plantearse que los sobrecostos portuarios son manipulados por las mismas líneas navieras con el fin de incrementar sus ingresos. Esto significa que aún cuando se resuelvan los problemas portuarios, no hay garantía plena de que las mejoras en infraestructura y eficiencia en el puerto vayan a conducir a una reducción de costos de transporte para los exportadores, ya que ésto lo decidirán en última instancia las líneas navieras. En consecuencia, es necesario presionar a estas últimas, estimulando un mercado competitivo y mediante una mejor capacitación y organización de los exportadores para poder negociar sus tarifas.

Este concepto de *negociación* se encuentra muy desarrollado en algunos países y produce excelentes resultados para incentivar la competitividad entre las líneas navieras y lograr mejores tarifas, incluso en una situación de monopolio.

## BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

Alvarado, E. et al. *Análisis a las Compañías Estibadoras de Limón*. San José, Costa Rica, 1987.

Argawala, Ramgopal. "Las distorsiones de precios y el crecimiento". En: *Finanzas y Desarrollo*. Washington D.C., marzo 1984, pp 33-37

Bhagwati, J. y Srinivasan, T. *Lectures on international trade*. Cambridge, The Mit Press, 1993.

Cámara de Exportadores de Costa Rica. *Propuestas del Sector Privado sobre las necesidades de inversión pública estratégica en infraestructura para exportaciones*. San José, CADEXCO, 1990.

### CEPAL

a- *La experiencia de Chile con las reformas aplicadas a su sistema portuario*. Santiago, Chile, CEPAL, 1990.

b- *Cambios estructurales en los puertos y la competitividad del comercio exterior de América Latina y el Caribe*. Santiago, Chile, CEPAL, 1991.

c- *La reestructuración de empresas públicas: el caso de los puertos de América Latina y el Caribe*. Santiago, Chile, CEPAL, 1991.

Comisión Centroamericana de Transporte Marítimo

a- *El transporte marítimo en el comercio internacional.* San José, 1989.

b- *Situación actual de la conferencia WITASS en los servicios marítimos entre el norte de Europa y Centroamérica.* Managua, Nicaragua, 1989.

Corrales, J. y Monge, R.

a- *Políticas de protección e incentivos a la manufactura, agroindustria y algunos sectores agrícolas en Costa Rica.* San José, ECONOFIN, 1988.

De Buen Richkaday, Oscar. *"Integración del transporte para la competitividad nacional y empresarial"*. En: Comercio Exterior, vol. 42, no 1, enero de 1992, México, pp 2-13.

Herrera, F. Mario. *El papel del sector privado en la reestructuración de puertos estatales.* San José, Costa Rica, junio 15, 1992.

Hochstein, Anatoly. *Estrategias para mejorar el rendimiento del sistema portuario: Experiencias mundiales.* Washington D.C., National Ports and aterways Institute, 1992.

Kent, Paul E. *Algunas consideraciones institucionales en la reorganización del sector portuario.* Washington, D.C., National Porst and Waterays Institute, 192.

Planco/Lanowehr/Sellhorn. *Estudio de factibilidad-inversiones adicionales en el Puerto Limón/Moín.* JAPDEVA, San José, Costa Rica, octubre, 1988.

- Promotora de empresas laborales S.A. *Opciones para el desarrollo portuario en la vertiente atlántica.* (documento base) Seminario: Opciones para el desarrollo portuario en la vertiente atlántica San José, FINTRA-CINDE, 1992.
- Ra'Anan. *La reforma de los puertos en América Latina.* Washington D.C., Banco Mundial, 1992.
- Rousselin S., Rolando. *Las administraciones portuarias de Centroamérica.* (ponencia) Seminario la política del transporte marítimo de Centroamérica en la década de los 90s, San José, Costa Rica, setiembre de 1991.
- Salazar, José Manuel. "La visión del libre mercado sobre los incentivos económicos y la estrategia de desarrollo: Una visión crítica". En: *Revista de Ciencias económicas*, vol. VI, no 1, San José, 1986, pp 3-38.
- Schotter, Andrew. *La economía de libre mercado. Una valoración crítica.* Barcelona, Editorial Ariel, 1987.
- Velez, María Zulema. *La privatización de los puertos en Colombia.* (ponencia) Seminario: Opciones para el desarrollo portuario en la vertiente atlántica, San José, FINTRA-CINDE, abril 1992.
- Sepeda Bermúdez, Gerardo. *La demanda de transporte derivada en el contexto de la teoría del comercio internacional y medición de sus impactos.* Guatemala, Guatemala, SIECA, 1989.





ИКА