III

Formulación de la estrategia industrial

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

9

MARC LINDENBERG

Formulación de la política industrial

"Las últimas tres décadas de industrialización de los países en desarrollo, han creado una segunda revolución industrial que está transformando la economía mundial, aún más radicalmente que la transformación provocada por los cambios que se dieron en Gran Bretaña a finales del siglo dieciocho y principios del siglo diecinueve."

Helen Hughes
"Achievements and Objetives of Industrialization" en Cody (ed.). *Policies for Industrial Progress in Developing Countries*, 1980.

"La última década ha presenciado extensas reformas en las políticas industriales de los países en desarrollo [...] Obviamente, las reformas se llevan a cabo por la creencia de que los efectos a largo plazo serán beneficiosos. A corto plazo, algunas empresas pueden beneficiarse. Sin embargo, muchas enfrentan la quiebra [...], no por su culpa [...], por lo inesperado [...] de los impactos de las políticas del gobierno."

Steven Guislinger y Roberto Miller
"Industrial Policy in Developing Countries: Strategic Issues for Managers" Journal of Contemporary Business, Vol. 11, Nº 1, 1983.

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

Introducción

Las dos citas anteriores realzan los beneficios y riesgos de la política industrial posterior a la Segunda Guerra Mundial: el conjunto de medidas llevadas a cabo, junto con las macropolíticas, con el fin de aumentar la eficiencia, competitividad, crecimiento y empleo del sector industrial. [1]

Por un lado, los estudios recientes del Banco Mundial confirman las observaciones de Helen Hughes. Entre 1965 y 1985, los países en desarrollo aumentaron su participación en la producción industrial mundial, de 14.5% a 18%; y en las exportaciones industriales globales, de 7.3% a 17.4% [2] (cfr. el Cuadro 1). La industria se convirtió en uno de los principales sectores de estos países. El promedio de crecimiento anual de este sector era más rápido que el de los países en desarrollo en general, y que el crecimiento industrial de los países desarrollados. [3]

Cuadro 1

PARTICIPACIONES EN LA PRODUCCION Y EXPORTACIONES DE PRODUCTOS INDUSTRIALES POR GRUPOS DE PAISES

	Participación en la producción		*Participación en las exportaciones*		*Crecimiento en la producción*	*Crecimiento en las exportaciones*
Grupo de países	*1965*	*1985*	*1965*	*1985*	*1965-1985*	*1965-1985*
Países Industriales con Economías de Mercado	85.4%	81.6%	92.5%	82.3%	3.8%	6.8%
Países en Vías de Desarrollo	14.5%	18.1%	7.3%	17.4%	7.2%	12.2%
Bajo Ingreso	7.5%	6.9%	2.3%	2.1%	7.5%	6.0%
Mediano Ingreso	7.0%	11.2%	5.0%	15.3%	6.6%	18.8%
Países Exportadores de Petróleo con Altos Ingresos	0.1%	0.3%	0.2%	0.3%	8.4%	16.0%
Total	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	4.5%	7.4%

Fuente: World Development Report: 1987 (Washington: World Bank, 1987), p. 47.

Pero, ¿realmente, las políticas apropiadas hicieron mucha diferencia en esta transformación? En uno de los estudios más completos y recientes sobre la industrialización después de la Segunda Guerra Mundial, Chenery, Robinson y Syrquin concluyen:

[...] El cambio, de la sustitución de importaciones, inducida por los impuestos, a una política comercial neutral, puede explicar el aumento de hasta un 1% en el crecimiento del PIB [...]. Los países que siguieron la estrategia de crecimiento a través de las exportaciones (comparada con una estrategia de sustitución de importaciones), crecieron más rápido, se industrializaron más pronto y tuvieron tasas más altas de crecimiento en la productividad total de los factores [...]. Las experiencias de los países que han buscado con éxito el crecimiento, a través del aumento de las exportaciones, demuestran que sus gobiernos siguieron políticas activas intervencionistas, aunque con mucho apoyo de los incentivos de mercado. [4]

Un aumento adicional del 1% anual en el crecimiento del PIB, durante tres a cinco años, junto con el consecuente aumento en el empleo, puede crear una enorme diferencia en los niveles de vida de un país pobre con altos niveles de desempleo.

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

Desafortunadamente, las políticas requeridas, para tales logros, no son tan fáciles de diseñar y aplicar. De hecho, desde los años sesenta, la mayoría de los países en desarrollo ha hecho un esfuerzo muy pequeño para aumentar sus exportaciones industriales. Como resultado, en 1985, sólo 10 países producían el 80% de las exportaciones industriales de los 85 países en desarrollo (Hong Kong, República de Corea, Singapur, Brasil, Yugoslavia, India, Malasia, México, Turquía y Filipinas). [5]

Además, tal como advierten Guislinger y Miller, las políticas mal concebidas e inconsistentes frecuentemente debilitaron al mismo sector industrial que los líderes nacionales esperaban poder estimular. Por ejemplo, entre 1982 y 1983, muchos industriales chilenos se vieron asfixiados: por un lado, la política de tasa de cambio fija reducía sus ventas por exportaciones; por otro, la política de aumentos salariales indexados a la inflación aumentaba sus costos. [6] Dichos industriales aumentaron su endeudamiento para mantenerse a flote. Cuando no pudieron pagar sus deudas, la crisis afectó al sector financiero nacional, con repercusión en el sector internacional, ya que los bancos nacionales no pudieron pagar sus deudas internacionales. Finalmente, a principios de 1983, el gobierno se vio obligado a liquidar cuatro bancos e intervenir otros cuatro para poder revertir el colapso financiero. [7]

Los exportadores industriales de Argentina, también soportaron el peso de las políticas inconsistentes del gobierno a principios de esta década. Los intentos del gobierno por combinar la liberalización del comercio y la promoción de las exportaciones con el control de la inflación, colocó a los exportadores en una difícil situación: entre tasas de interés cada vez más altas para los préstamos tan necesitados y ventas por exportaciones cada vez menores. De acuerdo al Banco Mundial, "[...] El orden en que se dieron las reformas fomentó la revalorización de la tasa de cambio real. Inicialmente, los exportadores tradicionales respondieron a la eliminación de los impuestos de exportación; pero, en vista de que las exportaciones fueron liberalizadas antes que las importaciones, esto ayudó a alimentar las expectativas de revalorización de la moneda. Al mismo tiempo, la liberalización financiera interna resultó en tasas de interés más altas, y la liberalización financiera externa atrajo capital extranjero. El alto déficit del sector público ayudó a aumentar, aún más, las tasas de interés y absorbió más préstamos internacionales." [8] La liberalización de los mercados de capital, combinada con la revalorización del peso, tuvo un efecto desastroso para los industriales de Argentina.

"Las tasas de interés real negativas —escribe Dagnino Pastore—, por más de treinta años, hacían que fuera sensato para las empresas operar con una alta relación deuda/capital, debido a que un alto coeficiente de endeudamiento era compensado generosamente. La violenta revalorización real del peso dificultó los aumentos de precios, mientras que los principales componentes de costo de las empresas (intereses, salarios y servicios públicos y privados) aumentaron [...] la producción industrial se redujo constantemente después del primer trimestre de 1980 [...]. Se experimentó un marcado aumento en el número de empresas fracasadas (69% en 1979, y 62% en 1980), y la quiebra de más del 10% del sistema financiero hacia marzo de 1981". [9]

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

Aunque los beneficios y riesgos de aplicar nuevas políticas industriales son enormes, el colapso económico mundial de los años ochenta obligó a muchos gobiernos a buscar nuevas formas de generar crecimiento y empleo. Esto ha sido acompañado de un creciente deseo de rediseñar las políticas para la reestructuración del sector industrial.

A fin de lograr los objetivos de la industrialización, reduciendo al mínimo las consecuencias no deseadas, los líderes de los diferentes sectores necesitan conocer los aspectos claves de la formulación y aplicación de la estrategia industrial. Para obtener un visión general, pueden preguntarse lo siguiente:

1. *Definiciones:* ¿Qué es la estrategia industrial y qué políticas incluye generalmente?
2. *Reconstrucción del pasado y comprensión del presente:* ¿Qué estrategias industriales han tenido más éxito en años recientes?
3. *Formación del futuro:* ¿Qué estrategia industrial puede fomentar al máximo el crecimiento y empleo de nuestro país?
4. *Manejo del cambio:* ¿Qué dilemas enfrentaremos durante la aplicación y cómo podemos manejarlos?

El propósito de este capítulo es el de ayudar a los diseñadores de políticas a organizar la información sobre estas preguntas, de manera que puedan obtener una visión general de la política industrial de sus países y las implicaciones que ésta tiene para sus organizaciones.

Definiciones

La estrategia industrial puede interpretarse como el conjunto de medidas tomadas, usualmente junto con las macro-políticas, para aumentar la eficiencia, competitividad, crecimiento y empleo del sector industrial. El término *estrategia* se utiliza aquí referido al plan general para el sector; y el de *políticas* se toma como las medidas específicas que se combinan para formar el plan. La discusión de las estrategias industriales puede dividirse en tres áreas: 1) *orientación estratégica hacia adentro frente a orientación estratégica hacia afuera*, 2) *la mezcla específica de políticas y 3) el papel que desempeña el Estado*. Estas tres dimensiones se combinan para determinar el *estilo general de política industrial de un país*. Examinemos cada área más detalladamente.

Orientación estratégica hacia adentro frente a orientación estratégica hacia afuera

Desde que finalizó la Segunda Guerra Mundial, gran parte de la discusión sobre la estrategia a mediano plazo, en los países en desarrollo, ha sido planteada en términos de una orientación estratégica *hacia adentro* frente *hacia afuera*. [10] Las políticas orien-

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

tadas hacia adentro dan una ventaja a aquellos que producen bienes y servicios para el mercado nacional. La estrategia neutral provee una estructura de incentivos que trata equitativamente a la producción para el mercado interno y el externo. La orientación hacia afuera favorece a los que producen para los mercados externos.

Con la ayuda de la matriz que aparece en el Cuadro 2, podemos comprender las estrategias industriales más comunes de orientación hacia adentro y hacia afuera. La matriz permite clasificar las estrategias industriales, según los tipos de productos y mercados que estas tienen como objetivo. De acuerdo al eje izquierdo de la matriz, (eje de los productos), un país puede fabricar bienes de consumo no duraderos intensivos en mano de obra, como zapatos y camisas; bienes intermedios o, finalmente, bienes de capital como, por ejemplo, maquinaria y equipo. Estos productos pueden ser vendidos en los mercados locales o externos, de acuerdo al otro eje de la matriz.

Cada uno de los cuatro cuadrantes de la matriz se asocia con una estrategia industrial diferente. [11] En el cuadrante A aparecen los países que están siguiendo la *Etapa 1 de sustitución de importaciones* (SI1): la sustitución de importaciones por la producción local de bienes de consumo no duraderos para ser vendidos en el mercado local. Por ejemplo: la estrategia industrial de Guatemala, en 1981, cayó dentro de esta categoría, ya que el 79% de sus ventas industriales fueron para el consumo interno y la gran mayoría de sus productos fueron bienes de consumo no duraderos. Algunos países como México y Argentina, en los años sesenta y principios de los setenta, optaron por la sustitución de importaciones de bienes de capital: la *Etapa 2 de sustitución de importaciones* (SI2) (cfr. el cuadrante B de la matriz). Después de pasar por la etapa de la sustitución fácil de importaciones de bienes de consumo no duraderos (cuadrante A), eligieron producir bienes intermedios y, luego, bienes de capital para sus mercados internos. A finales de la década de los sesenta y principios de los setenta, otros países como Singapur, Taiwán y Hong Kong, pasaron, de la sustitución de importaciones de bienes de consumo no duraderos (SI1) (cuadrante A), a la exportación de estos mismos bienes: *la Etapa I de promoción de exportaciones* (PE1). Estos países aparecen en el cuadrante C de la matriz. Finalmente, muchos países de Europa Occidental, Estados Unidos y, más recientemente, Japón, producen bienes intermedios y de capital para la exportación: *la Etapa 2 de promoción de las exportaciones* (PE2) (cuadrante D).

La mezcla específica de políticas

Los gobiernos, usualmente, combinan cinco tipos de instrumentos para formar una política industrial general, sin importar si están tratando de promover una orientación hacia adentro o una hacia afuera. Este "paquete" incluye: 1) *la política fiscal*, 2) *la política monetaria*, 3) *la política comercial*, 4) *la política laboral* y 5) *la política cambiaria*. Veamos el propósito de cada una, y cómo pueden utilizarse para estimular una orientación *hacia adentro* o *hacia afuera* (cfr., en el Cuadro 2, una lista de esas políticas asociadas con estas orientaciones).

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

Cuadro 2

ORIENTACIONES ESTRATEGICAS DE LA POLITICA INDUSTRIAL

PRODUCTOS	*MERCADOS*	
	DOMESTICO	*EXTRANJERO*
BIENES DE CONSUMO NO DURADEROS	A. (ETAPA I - SUSTITUCION DE LAS IMPORTACIONES) Costa Rica (1981)	C. (ETAPA I - PROMOCION DE LAS EXPORTACIONES) Singapur (1978)
BIENES INTERMEDIOS	B. (ETAPA II - SUSTITUCION DE LAS IMPORTACIONES) México (1975) Brasil (1975)	D. (ETAPA II - PROMOCION DE LAS EXPORTACIONES) Japón (1988) AlemaniaOccidental (1988)
BIENES DE CAPITAL		
	EJEMPLOS DE POLITICAS DE LA ETAPA I DE SUSTITUCION DE IMPORTACIONES • Altos niveles de protección efectiva • Cuotas • Importación de materias primas y equipo libre de impuestos • Crédito subsidiado • Crédito y exoneraciones fiscales • Leyes de salario mínimo • Tasa de cambio sobrevaluada	EJEMPLOS DE POLITICAS DE PROMOCION DE EXPORTACIONES • Niveles arancelarios reducidos • Eliminación de Cuotas • Algunas importaciones libres de impuestos • Crédito y otros factores de producción a niveles mundiales • Incentivos para exportaciones (CATS) • Salarios basados en productividad • Tasas de cambio reales competitivas • Eliminación de distorsiones

Fuente: Lindenberg.

La política fiscal, —el uso de incentivos, descuentos y exoneraciones tributarias—, ha sido sumamente importante en el estímulo, tanto de las estrategias industriales orientadas hacia adentro, como las orientadas hacia afuera. [12] Las estrategias orientadas hacia adentro han incluido la exoneración temporal de impuestos, para aquellas actividades involucradas en la sustitución de importaciones industriales; y la exoneración de impuestos a las importaciones de materia prima, o los bienes de capital.

La transición hacia una orientación más neutral, a menudo, ha significado la reducción de estos mismos incentivos para la sustitución de importaciones, sin el aumento de nuevos incentivos para las exportaciones. Al mismo tiempo, ha significado, a veces, nuevas exenciones de impuestos específicas, iguales o mayores que las otorgadas para la sustitución de importaciones; así como también la eliminación de impuestos a las exportaciones. Una tipología interesante clasifica, a los incentivos fiscales adicionales específicos, de la siguiente manera: incentivos basados en la utili-

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

dad, ventas, valor agregado e inversión; y otros, tales como apoyo técnico o de infraestructura o mercadeo.[13] El certificado de desgravación tributaria para los exportadores, es un ejemplo de incentivo basado en las ventas. En este sistema de desgravación, los exportadores reciben un certificado de un descuento tributario del 10% al 20% del valor de las ventas de sus exportaciones. Estos certificados son redimibles por un período de uno a dos años y, en muchos países del Tercer Mundo, se ha desarrollado un importante mercado que permite la venta de los mismos con un descuento.

La política monetaria tiene muchas funciones importantes que afectan la estrategia industrial. [14] A nivel "macro", las autoridades controlan el crecimiento de la oferta monetaria, las tasas de interés, los procedimientos operativos del sistema financiero nacional, el volumen y la asignación del crédito para los diferentes sectores y las reglas para las operaciones financieras internacionales dentro del país.

Las políticas monetarias, relacionadas con las estrategias orientadas hacia adentro, incluyen, por ejemplo, tasas de interés subsidiadas para las actividades de sustitución de importaciones y restricciones para la inversión extranjera y repatriación de utilidades.

Las macropolíticas de reducción del sesgo en contra de las exportaciones, a menudo incluyen la autorización para que, las tasas de interés en el sistema financiero nacional suban o bajen conforme a los niveles internacionales; así como también el libre movimiento de las transacciones internacionales de capital. Ciertas medidas específicas sectoriales para la industria, incluyen préstamos concesionarios especiales destinados a los exportadores industriales, con tasas de interés subsidiadas.

La política comercial es otro elemento clave de la estrategia industrial, ya que ayuda a enviar señales, a los productores, sobre los beneficios de producir para el mercado interno frente a los mercados extranjeros. Los principales vehículos, para la formación de estos incentivos, han sido las cuotas, licencias de importación, y los aranceles. [15]

Para determinar qué tipo de política comercial quiere implementar un país, es esencial comprender la orientación actual de las macropolíticas. Existen dos formas de medir el grado de orientación *hacia afuera* versus *hacia adentro* de los regímenes comerciales: el análisis de las tasas nominales y efectivas de protección. La tasa nominal de protección, para un producto, se calcula viendo su precio en el mercado interno como porcentaje de su precio internacional. Por ejemplo: si el precio de un par de zapatos, tanto en el mercado nacional como en el internacional, es de $10, la relación es $10/$10 ó 1, y el régimen comercial es neutral, ya que no favorece la producción para el mercado interno o para el mercado extranjero. Si los zapatos tienen un impuesto de importación de $2, la relación se convierte en $12/10 ó 1.2, y el régimen comercial para los zapatos refleja una orientación hacia adentro. Se puede usar el mismo concepto para medir la neutralidad del régimen comercial general de un

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

país, comparando la tasa nominal de protección para todos los bienes importados con la de los bienes de exportación.

Aunque las tasas nominales de protección son relativamente fáciles de calcular, no reflejan con exactitud el grado de apoyo que los productores nacionales de zapatos podrían obtener, por ejemplo, a través de los subsidios a insumos como el cuero o hilo. De manera que, a menudo, es más útil medir la protección efectiva, es decir, el grado de protección sobre el valor agregado, más que sobre el valor del producto final. Al igual que con la protección nominal, una relación de protección efectiva de 1/1, para los bienes comerciables de un país, indicaría un régimen comercial neutral. (Cfr., en el Cuadro 3, ejemplos de cómo calcular las tasas de protección nominal y efectiva).

Cuadro 3

CALCULO DE LAS TASAS DE PROTECCION NOMINAL Y EFECTIVA

Protección nominal		*Protección efectiva*		*Protección efectiva*		
Precio internacional P'= 10	Precio interno P= 12	Precio internacional P'= 10	Precio interno P= 12	Precio internacional P'= 10	Precio interno P= 12	Impuesto 2
	2		Valor agregado v=5		Valor agregado v=4	
	10	Valor agregado v'=3		Valor agregado v'=3		
		Materias primas 7	Materias primas 7	Materias primas 7	Materias primas 8	

La tasa de protección nominal es la diferencia entre el precio interno y el internacional como % del precio internacional

La tasa de protección efectiva mide la protección sobre el valor agregado. Es la diferencia entre el valor agregado en el país y el mercado internacional como % del valor agregado internacional.

La protección efectiva tiene el beneficio de medir no solo los impuestos sobre los bienes finales sino también sobre las materias primas como en el ejemplo arriba

p-p'/p'
2/10=0.2=20%

v-v'/v'
5-3/3=0.66=66%

v-v'/v'
4-3/3=0.33=33%

En muchos países en desarrollo, las políticas comerciales orientadas hacia adentro tienen las siguientes características. [16] Generalmente se basan en cuotas o restricciones cuantitativas a las importaciones, en vez de en impuestos. Estos sistemas de cuotas se rigen por medio de la preparación de una lista de productos aceptables, controlados y restringidos (cfr. un ejemplo de este tipo de lista en el Anexo *Taiwán 1961*, en la primera parte de este libro). Los importadores deben presentar una solicitud para comprar una licencia. En otros países, se utilizan sistemas generales de aranceles para proveer niveles de protección efectiva, en beneficio de los bienes producidos en el país.

Los países que desean reducir su sesgo contrario a las exportaciones, frecuentemente toman una serie de pasos para cambiar su régimen de comercio por uno más neutral. Por ejemplo: algunos países comienzan esta transición haciendo sus sistemas de licencias de importación más eficientes y eliminando categorías completas de la lista de productos prohibidos. Otros tratan de reemplazar los sistemas de cuota y

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

licencia por sistemas arancelarios uniformes, aún sin reducir las tasas de protección. Otros comienzan reduciendo las diferencias en sus sistemas arancelarios o las tasas de protección en general.

Una vez que los diseñadores de políticas intentan reducir los niveles de protección arancelaria, deben decidir si estas reducciones serán generales o específicas. [17] Las reducciones generales (que afectan a todos los productos), pueden lograrse reduciendo todos los impuestos proporcionalmente, por medio de reducciones absolutas en todos los niveles, o por el método Concertina. [18] Este último método establece niveles tope, a los cuales los impuestos deben ser reducidos en un período específico de tiempo. Una vez que esto se hace, se establece un nuevo nivel tope y se inicia la siguiente etapa de reducción. Pueden hacerse reducciones específicas para ciertos tipos de productos terminados, bienes intermedios o materias primas.

Relaciones laborales y política salarial. Las políticas que afectan las tasas salariales, beneficios y condiciones de trabajo, han sido vitales para el estímulo de la transformación industrial. [19] Las políticas orientadas hacia adentro, han incluido el establecimiento de salarios mínimos, fondos especiales de pensiones y una variedad de provisiones en relación a los despidos y huelgas; así como también aumentos salariales indexados a la inflación. Durante el uso de políticas orientadas hacia adentro, los altos niveles de protección, para la industria local, han ocasionado márgenes especiales que permitieron estos aumentos salariales a través de la indexación.

Los salarios y paquetes de beneficios, competitivos internacionalmente, son un elemento clave de las políticas industriales orientadas hacia afuera. Sin embargo, hacer la política salarial más flexible, es una de las áreas más conflictivas en la transición industrial. Algunos países, como Panamá, han intentado cambiar las leyes laborales para lograr una mayor flexibilidad de los salarios y beneficios, pero a costa de una seria oposición por parte del movimiento laboral. [20] Sin embargo, en otros países, políticas laborales más flexibles han ayudado a lograr una transición con éxito hacia una nueva política industrial. Por ejemplo: a finales de la década de los sesenta, Singapur, inicialmente, ofreció a los trabajadores otros beneficios, tales como más servicios de salud o acceso a préstamos para viviendas, a través del sistema de seguro social, en vez de aumentos salariales directos. [21] Luego ofrecieron aumentos salariales iguales a los aumentos en la productividad. En otros países, como Costa Rica a principios de esta década, el ritmo de los aumentos salariales fue reducido por medio del cambio de las tasas de indexación por inflación. [22] Otros han intentado manejar el problema de la competitividad salarial con devaluaciones. En donde existe una fuerte oposición a políticas salariales más flexibles, los gobiernos y el sector privado han buscado otros elementos en la estructura de costos para ayudar a que las empresas se vuelvan más competitivas. Un último experimento controversial, ha sido una política salarial doble: con salarios negociados en las zonas francas industriales y salarios mínimos para el resto del país. [23] Los resultados de las políticas duales han sido variados. Por un lado, han creado fricción y distorsiones en el mercado laboral y, por otro, han ayudado a mantener competitivo el sector exportador en desarrollo.

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

Política cambiaria. Uno de los lugares más importantes, en donde un país define su política industrial, es la ventanilla para divisas. Los pagos por los productos vendidos o comprados en los mercados extranjeros, los créditos en moneda extranjera y los instrumentos de protección cambiaria en contra de futuras fluctuaciones de la moneda, pasan por esta ventanilla.

Las autoridades cambiarias de un país, deben tomar una gran cantidad de decisiones con respecto a la ventanilla de divisas y lo que pasa a través de ella. [24] Primero, deben decidir qué grado de apertura quieren que tenga. La mayoría de los países industriales dejan la ventanilla completamente abierta. Operan bajo los acuerdos del Fondo Monetario Internacional, en su Artículo VIII que permite la convertibilidad total de la cuenta corriente. Sin embargo, muchos países en desarrollo operan conforme al Artículo XVI, y mantienen restricciones sobre los movimientos de la cuenta corriente, hasta que la posición de la balanza de pagos sea lo suficientemente fuerte para permitirles operar libremente. Otros aplican controles de divisas; y otros mantienen la convertibilidad de la cuenta corriente, pero restringen las transacciones de la cuenta de capital.

Una segunda decisión consiste en determinar si la relación entre la moneda local y extranjera debería flotar libremente, o ser controlada directamente por la autoridad cambiaria. La mayoría de los países industrializados tienen tasas de cambio determinadas por el mercado, aunque sus autoridades intervienen periódicamente para estabilizar la moneda. Sin embargo, la mayoría de los países en desarrollo operan con tasas de cambio controladas, debido a que usualmente sus mercados de divisas son sumamente imperfectos. [25]

Cuando ya se ha tomado la decisión de controlar la tasa de cambio, hay dos pasos siguientes muy importantes. Primero, las autoridades deben decidir con cuál moneda relacionarán la suya. A esto se le llama fijación de la paridad de la moneda. Algunos países, como Honduras, relacionan su moneda, el Lempira, a una sola moneda extranjera, el dólar norteamericano. Otros países, como Malasia y Singapur, relacionan su moneda a una canasta de monedas extranjeras. Otros, como Camerún y Guinea Ecuatorial, atan el valor de sus monedas a tasas de cambio fijas con otros países miembros de su *área monetaria* y fijan las tasas de cambio de la unión a una sola moneda extranjera, en este caso el Franco francés.

Una vez que el proceso de fijación de la paridad se completa, las autoridades monetarias toman otra decisión: la de mantener una tasa de cambio fija o flexible, con la moneda seleccionada para fijar la paridad. Las autoridades hondureñas, por ejemplo, prefieren una tasa de cambio fija porque creen que estimula la confianza del público. Otros países mantienen tasas de cambio flexibles para ayudar a estimular exportaciones, permitiendo que su moneda fluctúe, con base en la diferencia entre las tasas de inflación doméstica frente a las internacionales. Por ejemplo, si la inflación interna está aumentando más rápidamente que la inflación internacional, las autoridades monetarias a menudo devalúan la moneda local, para mantener la relación original

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

de paridad con la moneda extranjera seleccionada. Si la inflación internacional es mayor, se permite la revalorización de la moneda local.

Los ajustes de una tasa de cambio flexible, usualmente se hacen a través de un sistema gradual o "discreto". El sistema gradual se maneja a través de ajustes frecuentes, mensuales o bimensuales de la tasa de cambio. Este sistema tiene una repercusión más moderada en la empresa y, por lo tanto, es más fácil de incorporar en el proceso de planeamiento estratégico. El ajuste "discreto", en la fijación de la paridad, requiere de menos, pero mayores ajustes, en la tasa de cambio. Tales ajustes frecuentemente son más difíciles de predecir y asimilar para las empresas.

La política cambiaria, asociada con la sustitución de importaciones, es la de tasas de cambio fijas y sobrevaluadas. El impacto de tales políticas consiste en hacer que las importaciones de materias primas, bienes intermedios y de capital, sean más baratas para los productores nacionales; mientras que para los exportadores resulta cada vez más difícil vender sus productos en los mercados internacionales.

Una vez que los diseñadores de políticas se deciden por una orientación hacia afuera, el mantenimiento de una tasa de cambio real que no contenga sesgo antiexportador se vuelve un elemento crítico. Esta macropolítica a menudo es combinada con políticas especiales para favorecer al sector industrial, como por ejemplo: tasas de cambio múltiples, con tasas favorables para las importaciones de insumos claves utilizados para los productos industriales de exportación; tasas de cambio especiales para liquidar las ventas por exportaciones, o acceso prioritario a las divisas por parte de los exportadores. Estas tasas de cambio preferenciales, pueden otorgarse a líneas específicas de subproductos que el país quiera estimular.

Papel que juega el Estado: estilo de política industrial

Además de la orientación general y el énfasis de ciertas políticas, la estrategia industrial también tiene un enfoque táctico: el papel que el Estado decide desempeñar para aplicar la estrategia. Según los países, los estilos de formular y manejar la política industrial son muy diferentes (cfr. el Cuadro 4) A principios de esta década, algunos gobiernos, como el de Estados Unidos o Guatemala, jugaron un *papel pasivo* en la política industrial; [26] practicaron un tipo de regulación general. A pesar de que aprobaron una legislación específica, para ciertas industrias, no parecía que tuvieran una estrategia global clara y consistente. En el mismo período, otros gobiernos, como el de Alemania Occidental y Costa Rica, jugaron un papel *moderadamente activo;* [27] utilizaron tanto medidas generales como específicas para impulsar el ajuste industrial y fomentar la inversión en nuevas industrias. Francia, Taiwán y Japón jugaron papeles *sumamente activos*, seleccionando a ciertas industrias, en particular, como objetivos de desarrollo e introduciendo un sinnúmero de incentivos específicos para llevar a cabo el proceso. [28] Finalmente, algunos gobiernos, como el de la Unión Soviética, practicaron la *planificación centralizada* de todos los sectores de la economía.

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

Cuadro 4

ESTILOS DE POLITICA INDUSTRIAL Y ESTRUCTURAS INDUSTRIALES COMPARATIVAS EN PAISES SELECCIONADOS

Grupos de países	*Estilo de Política Industrial*	*Importancia del sector industrial*		
		Industria como % del PIB en 1985	*Exportaciones como % del PIB en 1985*	*Exportaciones industriales como % de todas las exportaciones*
Países industriales con economías de mercado				
E.U.A.	PASIVA (sin estrategia nacional. Acciones defensivas ocasionales a nivel de la empresa o producto)	20%	7%	75%
Alemania Occidental	MODERADAMENTE ACTIVA (Estrategia General con enfoque General y Nacional)	31%	33%	80%
Francia	SUMAMENTE ACTIVA (Estrategia nacional que incluye blancos industriales específicos)	25%	25%	75%
Países en vías de desarrollo				
Guatemala	PASIVA (Estrategia General)	16%	19%	25%
Costa Rica	MODERADAMENTE ACTIVA (Estrategia General con incentivos para las exportaciones no tradicionales)	22%	32%	30%
Taiwán	SUMAMENTE ACTIVA (Estrategia General con programas a nivel Regional, Industrial y Empresarial)	52%	50%	91%

*Fuente: World Development Report: 1987 (Washington: World Bank, 1987). Cuadros 3, 5, 10 y Apéndice 11.
** Cifras de Taiwán sacadas do Lodge, Taiwán, 1986.

Dentro de su estilo general de política, los gobiernos también pueden optar por programas nacionales o regionales, o se pueden concentrar en un segmento de la industria o una empresa. Los *programas regionales* son diseñados para ayudar a descentralizar el desarrollo industrial y dirigirlo a las áreas de pobreza, o áreas con otras características especiales. Como ejemplo de políticas industriales regionales podemos mencionar el Plan Nacional de Malasia entre 1971 y 1975 —con polos de desarrollo regional—, [29] y la estrategia de Inglaterra para el desarrollo industrial de su costa noreste, la cual comenzó con el *Acta de Areas Especiales* de 1934. [30] Los *programas nacionales* ofrecen incentivos generales, sin importar la ubicación geográfica. Por ejemplo: la estrategia industrial actual de Costa Rica es nacional en su enfoque, aunque hay algunos incentivos regionales. [31]

Finalmente, los gobiernos pueden utilizar las políticas para jugar un papel táctico específico, como por ejemplo, un *papel defensivo*, aislando las empresas obsoletas de la competencia internacional; un *papel de ajuste*, ayudando a las industrias a adaptarse a las situaciones cambiantes del mercado; o finalmente, un *papel ofensivo*, estimulando la entrada en áreas de productos totalmente nuevas. Podemos ver la presión ejercida por la industria norteamericana del calzado, a fin de que el gobierno de Estados Unidos la protegiera, como un ejemplo de solicitud para que el gobierno juegue un

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

papel defensivo. [32] El acuerdo de la empresa Harley Davidson con el gobierno de Estados Unidos, para que le diera protección arancelaria y ayuda temporal mientras se reorganizaba, es ejemplo de un papel de ajuste. [33] Finalmente, las recomendaciones del Boston Consulting Group al gobierno de Suecia, con respecto a la entrada del país en nuevas líneas de productos, son ejemplo de un papel ofensivo para el gobierno. [34] Un gobierno puede probar muchas de estas tácticas simultáneamente, en diferentes segmentos del sector industrial.

¿Cómo han funcionado realmente las diferentes estrategias industriales en años recientes? Este tema será explorado en la siguiente sección.

Composición de las exportaciones industriales en 1983

Textiles	*Maquinaria*	*Otros*	*Total*
3%	63%	34%	100%
5%	54%	41%	100%
6%	47%	47%	100%
17%	6%	67%	100%
11%	14%	76%	100%
45%	32%	33%	100%

Reconstrucción del pasado y comprensión del presente

¿Qué estrategias industriales han tenido más éxito en años recientes?

En los últimos cinco años, se han realizado dos tipos de estudios sobre la relación entre las estrategias industriales y los resultados económicos nacionales: 1) simulaciones que proyectan los resultados económicos hipotéticos de los diferentes paquetes de políticas y 2) el análisis empírico que agrupa los países por estilo de política y examina los verdaderos resultados económicos del país. Ambos tipos de estudio concluyen que la estrategia industrial, orientada hacia afuera, tuvo (o pudo haber tenido) una repercusión más positiva, en la ejecutoria nacional general, que otros tipos de estrategias. Por ejemplo, Chenery, Robinson y Syrquin realizaron una simulación para comparar los efectos que, la sustitución de importaciones y las políticas industriales neutrales y de promoción de exportaciones, tienen en los resultados económicos. [35] (Cfr., en el Cuadro 5, un resumen de los resultados). Encontraron que las estrategias de promoción de exportaciones, aumentaron casi en un punto porcentual el crecimiento del PIB y en 7% el crecimiento de las exportaciones, comparado con las estrategias de sustitución de importaciones. Las estrategias neutrales aumentaron el crecimiento en más de medio punto porcentual, en comparación con las de sustitución de importaciones.

El Banco Mundial clasificó 41 países en desarrollo en cuatro categorías, según sus estrategias industriales (*fuertemente* orientado hacia *afuera*, *moderadamente* orientado hacia *afuera*, *moderadamente* orientado hacia *adentro* y *fuertemente* orientado

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

Cuadro 5

ESTRATEGIAS COMERCIALES ALTERNATIVAS Y EJECUTORIA ECONOMICA PROYECTADA EN UN PERIODO DE VEINTE AÑOS

Indicadores	*Sustitución de importaciones***	*Equilibrada****	*Promoción de exportaciones*****
Ejemplos de Países	Turquía	Israel	Corea
(1960s)	México	Tailandia	Taiwán
	Filipinas	Tunisia	Singapur
	Colombia	Grecia	Malasia
Tasa de Crecimiento del PIB	5.7%	6.2%	6.5%
Tasa de Crecimiento de las Exportaciones	7.9%	10.3%	14.1%
Tasa de Crecimiento de las Importaciones	4.5%	6.4%	9.3%
Relación Promedio Afluencia de Capital - PIB	4.5%	4.4%	4.1%

** Supone políticas de mediano a altos niveles de protección efectiva o establecimiento de cuotas de importación, un sesgo comercial orientado hacia adentro, participaciones comerciales bajas o decayentes, endeudamiento limitado por los bajos niveles de exportación, bajo-intermedio crecimiento de la productividad y un alto costo de los bienes de capital.

*** Supone políticas de tasas de cambio reales, sesgo comercial neutral, participaciones comerciales constantes, préstamos que mantienen la neutralidad, crecimiento intermedio de la productividad y precios internacionales de los bienes de capital.

**** Supone políticas de tasas de cambio reales, sesgo comercial orientado hacia afuera, crecientes participaciones comerciales, políticas de préstamos que respondan la liberalización, alto crecimiento de la productividad y precios de los bienes de capital.

Fuente: Chenery, Robinson y Syrquin, Industrialization and Growth (Oxford: Oxford University Press: 1986), pp. 321-22.

hacia *adentro*), y examinó sus resultados económicos entre 1963 y 1985. [36] (Cfr. el Cuadro 6) El Banco encontró que los países orientados *hacia afuera* tenían un mayor crecimiento del PIB, empleo y ahorro interno.

Finalmente, Chenery, Robinson y Syrquin intentaron identificar las fuentes de crecimiento industrial en diferentes países. [37] Trataron de identificar las diferencias en el crecimiento generadas por (lo que ellos llaman) agregar más "insumos de factores", como mano de obra, capital o tecnología y utilizarlos más eficientemente, con (como ellos dicen) "productividad total de los factores". Compararon los datos de un grupo de países, entre 1960 y 1975, y concluyeron que, en las etapas iniciales de la industrialización, el crecimiento provino, en gran parte, de agregar insumos de factores. Sin embargo, en países con orientación hacia afuera, como Corea del Sur y Japón, el crecimiento posterior provino de los aumentos en la productividad total de los factores.

¿Qué políticas han sido utilizadas en el país y con qué nivel de éxito?

Una vez que los diseñadores de políticas han examinado los elementos esenciales de la estrategia industrial, así como también el comportamiento de las diferentes estrategias en años recientes, es importante relacionar la estrategia y ejecutoria de su propio país con las tendencias mundiales. Tal proceso provee la base para la discusión

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

Cuadro 6

ESTRATEGIAS COMERCIALES Y EJECUTORIA NACIONAL

1963-73 y 1973-85

Indicadores	*Fuertemente orientadas hacia afuera*	*Moderadamente orientadas hacia afuera*	*Fuertemente orientadas hacia adentro*	*Moderadamente orientadas hacia adentro*
1963-73				
Crecimiento PIB	9.8	8.8	7.0	4.0
PIB real per cápita	6.5	5.0	4.0	2.0
Inflación	5.0	6.0	4.0	6.0
Ahorro nacional bruto	13.0	20.0	22.0	15.0
Crecimiento promedio exportaciones industriales	14	16.0	10.0	5.0
1973-85				
Crecimiento PIB	7.0	4.5	5.0	3.0
PIB real per cápita	6.0	2.0	2.2	-0.4
Inflación	10.0	45.0	14.0	16.0
Ahorro nacional bruto	32.0	20.0	23.0	18.0
Crecimiento promedio exportaciones industriales	14.0	14.5	8.0	4.0

I Fuente: World Development Report 1987, pp. 83-85

II En 1963-73 Los países eran: Fuertemente Orientados hacia Afuera *(Hong Kong, Corea y Singapur)*; Moderadamente Orientados hacia afuera *(Brasil, Camerún, Colombia, Costa Rica, Côte de Ivore, Guatemala, Indonesia, Israel, Malasia y Tailandia)*; Moderadamente Orientados hacia Adentro *(Bolivia, El Salvador, Honduras, Kenia, Madagascar, México , Nicaragua, Nigeria, Filipinas, Senegal, Tunisia, Yugoslavia)*; Fuertemente Orientados hacia Adentro *(Argentina, Bangladesh, Burundi, Chile, República Dominicana, Etiopía, Ghana, India, Pakistán, Perú, Sri Lanka, Sudán, Tanzania, Turquía, Uruguay y Zambia)*.

III En 1973-85 los países eran: Fuertemente Orientados hacia Afuera *(Hong Kong, Corea y Singapur)*; Moderadamente Orientados hacia Afuera *(Brasil, Chile, Israel, Malasia, Tailandia, Tunisia, Turquía y Uruguay)*; Moderadamente Orientados hacia Adentro *(Camerún, Colombia, Costa Rica, Côte de Ivore, El Salvador, Guatemala, Honduras, Indonesia, Kenia, México, Nicaragua, Pakistán, Filipinas, Senegal, Sri Lanka y Yugoslavia)* y Fuertemente Orientados hacia Adentro *(Argentina, Bangladesh, Bolivia, Burundi, República Dominicana, Etiopía, Ghana, India, Madagascar, Nigeria, Perú, Sudán y Tanzania)*.

de las opiniones futuras. Tomemos a Costa Rica como ejemplo. Un rápido análisis del Cuadro 7, nos indica que el sector industrial de Costa Rica, fue un extraordinario motor de crecimiento y generación de empleo durante un período de veinte años; que su comportamiento fue muy favorable, comparado tanto con los países desarrollados como con los países en vías de desarrollo, y que aumentó su importancia en relación a la agricultura y los servicios.

Un mayor análisis del sector industrial de Costa Rica (cfr. el Cuadro 8), muestra que, desde 1960, el país ha seguido una estrategia de sustitución de importaciones de bienes de consumo no duraderos intensivos en mano de obra (SI1). A finales de 1985, la industria de Costa Rica todavía aportaba la mayoría de su valor agregado y empleo de los bienes de consumo intensivos en mano de obra, y el 82% de las ventas totales eran para el mercado nacional.

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

Cuadro 7

CRECIMIENTO ANUAL PROMEDIO DEL PIB Y EL SECTOR INDUSTRIAL PARA COSTA RICA Y GRUPOS DE PAISES SELECCIONADOS: 1965 A 1985

	Crecimiento promedio del PIB		*Crecimiento promedio de la industria*		*La industria como porcentaje del PIB*	
	1965-80	*1980-85*	*1965-80*	*1980-85*	*1965*	*1985*
Países Industriales con Economías de Mercado	3.7%	2.3%	3.6%	2.5%	40.0%	36.0%
Países en Vías de Desarrollo	6.0%	3.3%	7.6%	3.5%	29.0%	34.0%
*Bajo Ingreso***	3.2%	2.8%	4.4%	3.7%	17.0%	19.0%
Mediano Ingreso	6.5%	1.7%	8.5%	0.6%	16.0%	17.0%
Ingreso Medio-Alto	6.6%	1.7%	7.2%	1.4%	34.0%	35.0%
Países Exportadores de Petróleo con Alto Ingreso	7.5%	-2.2%	ND	-8.3%	65.0%	58.0%
Costa Rica**	**6.3%**	**0.5%**	**8.7%**	**0.3%**	**23.0%**	**29.0%**

** Excluyendo a China e India.

*** Y el Banco Mundial clasificó a Costa Rica como país de mediano ingreso en vías de desarrollo.

Fuente: World Development Report 1987 (Washington: World Bank, 1987), pp. 204-207.

Cuadro 8

COMPOSICION DEL VALOR AGREGADO Y DESTINO DE LA PRODUCCION INDUSTRIAL DE COSTA RICA ENTRE 1973 Y 1985

	Composición porcentual del valor agregado			*Porcentaje de ventas en el mercado doméstico*			
Categoría Industrial	*1973*	*1981*	*1983(1)*	*1973*	*1981*	*1984(2)*	*1985(3)*
Alimento/Bebidas y Tabaco	46.3	44.7	41.2	97	94	94	94
Textiles, confecciones y cuero	11.6	10.5	10.0	60	52	64	60
Madera y productos de madera	6.8	6.0	4.4	65	61	64	66
Papel e imprenta	5.5	4.3	7.8	84	84	86	90
Químicos, hule y plásticos	14.3	18.1	23.2	73	72	75	77
Minerales no metálicos	4.1	3.3	3.2	92	92	96	97
Metales livianos	9.9	12.2	10.0	72	72	71	72
Otros	1.7	1.0	0.3	76	77	80	82
Total	**100**	**100**	**100**	**85**	**79**	**82**	**82**

(1) Fuente: Yearbook of Industrial Statistics 1981-1984.
(2) Fuente: I.I.C.E. Evolución de la Industria en Costa Rica durante 1985. #93. Enero de 1986.
(3) Fuente: I.I.C.E. Evolución de la Industria en Costa Rica durante 1986. Febrero de 1987.

Un análisis más detallado puede dar una idea de la competitividad relativa de un país, como la de Costa Rica, por área de producto. Por ejemplo: el Cuadro 9 presenta una comparación de los costos de los factores y rentabilidad de la industria del vestuario de Costa Rica, con los de otros cinco países cercanos. Utilizando criterios puramente financieros, la estructura de costos de producción y rentabilidad proyectada de Costa Rica, hace que el país sea un poco más ventajoso, para las operaciones de confección, que República Dominicana, Panamá, Jamaica y Mexicali; pero menos

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

Cuadro 9

INFORMACION SOBRE COSTOS Y RENTABILIDAD PERFIL HIPOTETICO: INDUSTRIA DEL VESTUARIO Y LA CONFECCION
(En dólares)

	Costa Rica	*Haití*	*Rep. Dominic.*	*Jamaica*	*Mexicali*	*Juarez*	*Panamá*
Mano de Obra Directa							
Salarios Base por hora	0.558	0.310	0.880	0.740	0.555	0.555	1.0422
Horas por semana	48	48	48	48	48	48	48
Impuestos sobre Planilla							
Directo %	41.02	33.00	28.60	30.50	42.00	42.00	43.00
Indirecto %	25.71	29.00	17.30	27.80	35.71	35.71	27.40
Número de Operarios	200	200	200	200	200	200	200
Factor de Productividad	5	15	5	10	5	5	10
Nivel de Producción (docenas/año)	108.700	101.900	99.650	90.584	108.700	108.700	108.700
Tasa Compuesta por KWH/mes	0.144	0.679	0.170	0.120	0.290	0.290	0.095
Alquileres ($ por m²)	3.50	1.50	1.30	3.42	3.75	3.75	2.00

ESTADO DE RESULTADOS
(en miles de dólares)

	Costa Rica	*Haití*	*Rep. Dominic.*	*Jamaica*	*Mexicali*	*Juarez*	*Panamá*
Tasa de Cambio	43	1	1	2.35	118	118	1
Ventas	6.930	6.496	6.353	5.775	6.930	6.930	6.930
Mano de Obra Directa	257	134	338	284	350	350	480
Costos Indirectos de fabricación	379	336	409	431	466	466	549
Materia Prima	3.968	3.719	3.637	3.306	3.968	3.968	3.968
Costo de Ventas	4.604	4.189	4.384	4.021	4.784	4.784	4.997
Utilidad Bruta	2.316	2.307	1.969	1.754	2.146	2.146	1.933
Indirectos	133	136	140	138	149	148	155
Intereses	85	57	92	107	85	85	137
Transporte, seguro e impuestos de importación	506	379	418	418	423	392	583
Transporte y seguro de embarque	155	103	89	91	103	56	133
Gastos Totales	879	675	739	754	760	681	1.008
Utilidad Neta antes de Impuesto (Antes Costos E.E.U.U.)	1.447	1.632	1.230	1.000	1.368	1.465	925

Basado en la experiencia de producción de Sharing International para cumplir con los estándares de Estados Unidos.
Fuente: Producción de Sharing International.

ventajoso que Juárez y Haití. Sus costos de transporte son más altos y sus niveles de productividad son más bajos que los de algunos de los otros países; pero sus costos de salarios y beneficios, así como los de materia prima, son más competitivos. Al considerar la estabilidad política y social de Costa Rica en 1988, el país aparenta tener una posición mejor que la de Haití, que es el país con la mejor rentabilidad, de acuerdo a criterios puramente financieros.

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

¿Qué tipo de estrategia industrial podría incrementar al máximo el crecimiento y empleo en nuestros países?

Los gobiernos que deciden cambiar su orientación estratégica, tienen una nueva serie de dilemas que manejar. Por ejemplo, en 1983, el gobierno de Costa Rica, después de analizar la ejecutoria general y política industrial del país, decidió que su orientación debía cambiar hacia afuera. Como parte del proceso, se decidió por una política de promoción de exportaciones industriales de bienes no duraderos intensivos en mano de obra (EX1). Veamos algunas de las ventajas y desventajas de las opciones que el gobierno tuvo que considerar para llegar a esta nueva estrategia industrial (cfr. un resumen en el Cuadro 10).

Cuadro 10

EJEMPLOS DE VENTAJAS Y DESVENTAJAS ATRIBUIDAS NORMALMENTE A LA SUSTITUCION DE LAS IMPORTACIONES Y PROMOCION DE LAS EXPORTACIONES

Productos	*Mercados*	
	Doméstico	*Extranjero*
	A. ETAPA I SUSTITUCION DE IMPORTACIONES INDUSTRIALES	C. ETAPA I PROMOCION EXPORTACIONES
BIENES DE CONSUMO NO DURADERO	+ Ahorro de divisas + Empleo + Pericia desarrollada en la producción manufacturera + Productos no difíciles de producir + Punto de partida para otras estrategias - Calidad - Productores ineficientes - Demasiado diversificados - Capacidad ociosa - Generalmente se utiliza tecnología con uso intensivo de capital - Empleo insuficiente de divisas	+ Generación de divisas ++ Acceso al mercado mundial ++ Alta creación de empleo + Bajos requerimientos de capital y tecnología + Basada en las destrezas existentes - Espacio limitado en los mercados mundiales - Proteccionismo - Calidad y competencia - Riesgo de destrucción de la industria doméstica durante el ajuste.
BIENES INTERMEDIOS	B. ETAPA II SUSTITUCION IMPORTACIONES INDUSTRIALES	D. ETAPA II PROMOCION EXPORTACIONES
BIENES DE CAPITAL	+/- Las mismas ventajas de la SII + Más ahorro de divisas + Economías de escala en mercados grandes - Requerimientos de capital - Se requieren mercados grandes - Insuficiente empleo - Altos niveles de experiencia general - Se necesita altos niveles de tecnología	+/- Igual que en la Etapa I de promcoión de las exportaciones + Relativamente nuevos problemas en la transición de la Etapa I de promoción de las exportaciones - Muy difícil saltar directamente de la SII - Resistencia política y problemas de ajuste al salir de la Etapa II de la SII

Nota: + VENTAJAS
- DESVENTAJAS
Fuente: Lindenberg y Ramírez, 1986.

Sustitución de importaciones de bienes de consumo no duraderos intensivos en mano de obra. Las razones iniciales, para la sustitución de importaciones en la década de los sesenta, eran muy convincentes. [38] *Los países en desarrollo podrían*

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

ahorrarse las divisas que gastaban en las importaciones, si creaban su propia base industrial que produjera los mismos productos para el mercado nacional. En el proceso, podrían generar empleo y mejorar la calidad de vida de sus habitantes. Los ciudadanos de estos países en desarrollo, podrían obtener experiencia en el campo de la gerencia y producción industrial y, eventualmente, las industrias podrían servir como base para la producción industrial orientada hacia las exportaciones. Parecía sensato comenzar con la sustitución de bienes de consumo no duraderos intensivos en mano de obra, ya que su fabricación era menos complicada tecnológicamente.

En general, la mayoría de los 85 países en vías de desarrollo intentó alguna forma de la Etapa uno de sustitución de importaciones. [39] Este proceso terminó convirtiendo al sector industrial en el impulsor de la economía total. Los cambios estructurales se dieron, y sus industrias locales, recién establecidas, alcanzaron una mayor participación en el PIB y ayudaron a resolver parte del problema del desempleo.

Sin embargo, ya en los años ochenta, las críticas a este proceso eran generalizadas.[40] Se decía que el sector involucrado en la sustitución de importaciones, era ineficiente e incapaz de sobrevivir sin una protección sustancial. [41] Los críticos también argumentaban que, en vista de las limitaciones en el tamaño de la mayoría de los mercados de los países en desarrollo, las industrias que se habían creado eran demasiado grandes, excesivamente diversificadas; que tenían capacidad subutilizada, empleaban tecnologías con gran intensidad de capital y que, además, no creaban los empleos ni lograban el ahorro de divisas prometido. [42] Finalmente, se argumentaba que las políticas de la Etapa uno de sustitución de importaciones discriminaban al sector agrícola, e invitaban a la inversión extranjera. [43] El gobierno de Costa Rica sintió que, de continuar con esta etapa, no generaría el crecimiento, empleo y valor agregado necesario. Consecuentemente, decidió entonces considerar las otras tres alternativas.

Segunda etapa de sustitución de importaciones: bienes intermedios y de capital. *Al enfrentar el reto de definir una estrategia industrial apropiada, después de la etapa fácil de la sustitución de importaciones, países como Brasil, México e India optaron por incluir, en esta sustitución, los bienes intermedios y de capital (SI2).* [44] *La opción era particularmente atractiva para los países en desarrollo, con grandes mercados nacionales y potenciales economías de escala para las inversiones de capital.*

Los riesgos también son cuantiosos para aquellos que consideran la Etapa dos de sustitución de importaciones. [45] Para esta etapa los requerimientos técnicos y de capital son sustanciales. Se necesita una especialización superior a la que muchos países pueden tener inicialmente. De ordinario, se generan menos empleos y, por lo tanto, la contribución para reducir el desempleo total es menor que en la Etapa uno de sustitución de importaciones. Las economías de escala requieren un tamaño de mercado interno que, más de los 70 países pequeños con poblaciones de menos de 7 millones de habitantes, simplemente no tienen. Finalmente, algunos críticos argumentaban que la necesidad de traer tecnología externa durante la Etapa dos de sustitución de importaciones, hacía que el país corriera el riesgo de una dominación extranjera aún mayor. [46]

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

Etapa uno de promoción de exportaciones: bienes de consumo no duraderos intensivos en mano de obra. *La estrategia de pasar, de la etapa uno de sustitución de importaciones de bienes de consumo no duraderos intensivos en mano de obra, a la exportación de bienes similares, tiene argumentos convincentes a su favor.* [47] *Los que proponen esta estrategia argumentan que, para ella, los países en desarrollo necesitan menos bagaje técnico, ya que gran parte de las operaciones consiste en, simplemente, ensamblaje. Al mismo tiempo, se pueden generar más empleos que en la sustitución de importaciones, en vista de que las empresas nacionales podrían producir para un mercado mundial, en vez de para un mercado local. Los requerimientos de capital, de las industrias de ensamblaje, son menores que los de las industrias de bienes intermedios y de capital. Finalmente, se dice que esta estrategia se basa en los conocimientos que, tanto la gerencia como los trabajadores, desarrollaron durante la Etapa uno de sustitución de importaciones.*

No obstante, esta estrategia no deja de implicar riesgos que los diseñadores de políticas deben considerar. Algunos críticos cuestionan si, en los mercados mundiales, hay cabida para un gran número de nuevos productores de bienes de consumo intensivos en mano de obra. [48] La nueva ola de proteccionismo en los países desarrollados, puede obstaculizar los nuevos esfuerzos de los países en desarrollo en esta área. Otros argumentan que muchos países del Tercer Mundo no tienen la capacidad de igualar el costo, calidad y niveles de productividad de los productores existentes. [49] Finalmente, la *Etapa uno de promoción de exportaciones* requiere el conocimiento de los mercados externos y gustos de los consumidores, que muchas de las empresas de países en desarrollo simplemente no tienen. A pesar de los riesgos, el gobierno de Costa Rica pensó que, dada su situación específica, esta era la opción más apropiada.

Etapa dos de promoción de exportaciones: bienes intermedios y de capital. Virtualmente, ningún país ha optado por pasar directamente, de la *Etapa uno de sustitución de importaciones*, a la *Etapa dos de promoción de exportaciones*. Esto requeriría una transición, de la producción local de zapatos y camisas, a la exportación de maquinaria en competencia con Europa Occidental, Estados Unidos y Japón. Los argumentos en contra de este rápido salto son muy convincentes. Los requerimientos de capital, tecnología, capacidad gerencial y otras necesidades, simplemente son demasiado grandes para un país que se encuentra en la *Etapa uno de sustitución de importaciones*.

Sin embargo, muchos países parecen estar haciendo esta transición, ya sea a partir de la *Etapa dos de sustitución de importaciones*, como por ejemplo México y Brasil; o de la *Etapa uno de promoción de exportaciones* (Taiwán, Singapur, Corea del Sur y Hong Kong).

Algunos críticos ven más problemas en la transición de la *Etapa dos de sustitución de importaciones*, que de la *Etapa uno de promoción de exportaciones* a la *Etapa dos de promoción de exportaciones*. [50] Argumentan que es más difícil que los productores locales de bienes intermedios y de capital logren los ajustes de calidad y productividad requeridos para el mercado mundial, en comparación con el caso de no haber tenido esas industrias locales del todo. [51] Además, dicen que estos productores se

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

convierten en un grupo de presión tan fuerte, que es imposible lograr que lleven a cabo la transición. Finalmente, existe alguna evidencia de que los países que optaron por la *Etapa dos de sustitución de importaciones*, como México y Brasil, incurrieron en niveles más altos de endeudamiento externo que los países promotores de exportaciones, como Singapur y Taiwán; y que sus próximas transiciones serán mucho más difíciles.[52] Con base en estos argumentos, Costa Rica rechazó esta opción.

Manejo del cambio

Cuando los diseñadores de políticas creen que se necesita un cambio en la estrategia industrial, deben pensar si puede ser conducido eficazmente. Aunque no existen recetas sencillas para manejar la transición de una estrategia industrial a otra, pueden aprenderse algunas lecciones mediante el análisis de las experiencias de otros países.

Lecciones de otros países sobre las transiciones industriales

Muchos países que lograron con éxito la transición hacia una estrategia industrial, orientada hacia afuera, comenzaron con programas de estabilización.

Entre 1948 y 1961, países, como Taiwán, comenzaron sus sorprendentes milagros económicos partiendo de una posición de colapso económico.[53] Tuvieron que combatir, con programas de estabilización, la hiperinflación, los grandes déficits del gobierno, las grandes diferencias entre las tasas de cambio oficial y las del mercado negro y la crisis de la balanza de pagos. Grecia, España e Israel comenzaron sus programas de liberalización partiendo de una serie de circunstancias similares.[54] Para este proceso, el control del déficit fiscal, un mayor control monetario y la devaluación de la tasa de cambio, fueron esenciales. Alcanzada la estabilización, pudieron moverse hacia programas de mediano plazo con una orientación hacia afuera.

Los países que intentaron la estabilización y liberalización simultáneamente no tuvieron mucho éxito

En efecto, los países que completaron primero sus procesos de estabilización, parece que tuvieron más éxito, en la liberalización, que los que intentaron llevar a cabo los dos procesos al mismo tiempo. Por ejemplo: uno de los elementos claves de una orientación hacia afuera ha sido el mantenimiento de una tasa de cambio real competitiva.[56] Países como Chile y Argentina, a finales de los años setenta y a principios de los ochenta, permitieron que sus tasas de cambio se sobrevaluaran, en un esfuerzo por obtener el control de la inflación; mientras, simultáneamente, intentaban estimular las exportaciones a través de reducciones arancelarias y reformas en sus mercados de capital. La sobrevaluación de la tasa de cambio, redujo los incentivos que, para el sector exportador, estaban tratando de estimular; e hizo que el proceso vacilara en Chile, y se detuviera completamente en Argentina.[57] Filipinas intentó involucrarse en

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

la liberalización en medio de una alta inflación, déficits fiscales y una creciente deuda externa. En 1983, el gobierno se vio obligado a revertir el proceso. [58]

Aunque la idea de una liberalización rápida es teóricamente atractiva, las consideraciones políticas e imperfecciones del mercado, en los países en desarrollo, han hecho que un enfoque gradual sea más exitoso

Muchos estudiosos de la liberalización argumentan: "Si la situación posterior a la liberalización, en un país, es superior a la posición inicial, parecería que una rápida liberalización (la cual llevaría a la obtención inmediata de los beneficios producidos por la nueva situación superior) sería deseable". [59] Además, los partidarios de este punto de vista, argumentan que una reforma rápida no da oportunidad para que se desarrolle la oposición política en contra del cambio. [60]

Sin embargo, es difícil encontrar evidencia empírica de que algún país haya podido aplicar con éxito un programa de liberalización en un período de tres a cinco años. El Banco Mundial menciona el caso de Chile, entre 1973 y 1978, como un ejemplo de velocidad y extensión nunca vistas. [61] No obstante, los análisis subsecuentes del colapso de Chile, a principios de los años ochenta, llegaron a plantear interrogantes sobre la rapidez y la continuidad del esfuerzo.

En el caso de Taiwán, Singapur y Corea del Sur, existe una evidencia más clara del éxito de períodos de transición —de diez a veinte años—, de una estrategia industrial a otra. [62] Aquellos que trataron de identificar las razones, para justificar transiciones graduales más lentas, citan problemas de imperfecciones y rigideces de mercado, que hacen que las transformaciones económicas tomen más tiempo de lo imaginado. [63] Asimismo, subrayan la importancia crítica de desarrollar y mantener las coaliciones políticas, y también la de dar tiempo a los grupos para ajustarse. [64] Por esta razón, mucha de la literatura reciente se refiere a la importancia de los esfuerzos decisivos, pero graduales.

La demostración del éxito inicial ayudó a mantener el compromiso del público con el proceso

Aunque parece que se necesita tiempo para hacer la transición a una orientación hacia afuera, aún parece necesario demostrar el éxito inicial para convencer al público de que el proceso es serio y confiable. Hay una evidencia cada vez mayor, de que los países que demostraron éxito en los esfuerzos de estabilización después de una seria crisis, como Costa Rica entre 1983 y 1984 o Taiwán en 1948 y 1961, tuvieron mejor oportunidad de continuar sus esfuerzos que los países que no lo hicieron, como República Dominicana (1982-84) y Jamaica (1978). [65]

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

Existen enormes diferencias de opinión acerca de si las Políticas Macroeconómicas de Liberalización deberían ser acompañadas por el establecimiento de medidas específicas y subsidios especiales

Estudiosos de las experiencias de Taiwán, Corea del Sur y Singapur —como Lau, Ranis, Fei y Rhee—, argumentan que muchos de los éxitos de estos países en la transición hacia políticas orientadas hacia afuera y, especialmente, en la movilización de su sector industrial, no se debieron simplemente a las *macropolíticas*, sino a la combinación de estas con incentivos especiales para estimular el sector industrial. [66] Estas medidas fueron utilizadas, ya sea mientras existían las barreras a las importaciones, o mientras estaban siendo desmanteladas en una forma más gradual. Ellos creen que la selección de líneas específicas de productos (automóviles y acero en Corea del Sur; textiles en Taiwán) y el establecimiento de blancos de exportación, marcaron la diferencia.

Y al contrario, aquellos que se oponen a las medidas especiales, argumentan que los gobiernos no tienen información suficiente para poder determinar qué productos responderían a los incentivos especiales, como para justificar el establecimiento de blancos industriales. Por ejemplo: el Banco Mundial cuestionó la efectividad de los blancos industriales en Brasil, México y Corea del Sur. [67] También hizo la observación de que los subsidios a las exportaciones corren el riesgo de exponerse a los derechos compensatorios, y a las acusaciones de otros países de inundar el mercado con productos abaratados artificialmente.

Algunas secuencias, en la aplicación de las políticas, parecen haber funcionado mejor que otras

Ciertas secuencias, en la aplicación de las políticas económicas, parecen haber contribuido más eficazmente en la transición, de una estrategia orientada hacia adentro, a una orientada hacia afuera. Por ejemplo: tanto Michael como Krueger sugieren que los esfuerzos de liberalización con más éxito han comenzado intentando mantener una tasa de cambio real competitiva y la liberalización de las transacciones de la cuenta corriente. [68] En esta etapa, algunos países —Ghana entre 1966 y 1971, Israel entre 1962 y 1967, y Filipinas entre 1960 y 1965—, reemplazaron las restricciones cuantitativas y los controles a las importaciones con aranceles. [69] Luego, siguieron con la reducción gradual de las tasas de protección efectiva a todos los niveles.

Krueger ha sugerido que la liberalización de las transacciones de la cuenta corriente, debería ser seguida por la reducción gradual de los subsidios al productor y al consumidor —para los productos agrícolas y otros— y por los intentos de crear una mayor flexibilidad en las tasas salariales. [70] Estos ajustes podrían ser seguidos por los intentos para liberalizar gradualmente el mercado de capitales, permitiendo que las tasas de interés locales se ajusten, en términos reales, a su nivel internacional.

Finalmente, la mayoría de los escritores advierten que las transacciones de la cuenta de capital deberían ser abiertas de último. [71] Con base en los problemas surgidos

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

de las experiencias de Uruguay, Argentina y Chile, argumentan que los mercados extranjeros de capital se ajustaron más rápidamente que los nacionales y resultaron en grandes afluencias difíciles de absorber. [72] Esto creó una cantidad de deudas con un desproporcionado flujo de amortizaciones. Este flujo también jugó un papel importante en la revaluación de las tasas de cambio, y en la distorsión del mercado local de capitales.

Hay algunos peligros aparentes en la aplicación de ciertas secuencias de políticas durante la liberalización

En teoría, los esfuerzos de liberalización podrían proceder en cualquier secuencia. En la práctica, algunas secuencias de política han creado problemas específicos para las empresas, el gobierno y otros actores claves. Algunos de los problemas más comunes han sido causados por la incongruente interacción de tasas de cambio sobrevaluadas, que reducían el valor de las ventas por exportaciones a nivel de la empresa, y por elementos que conforman la estructura de costos que se incrementan incontroladamente, tales como salarios indexados (Chile 1982), tasas reales de interés (Argentina y Uruguay 1977-82) y costos de materias primas.

Otros problemas ocurren cuando los gobiernos, con el deseo de estimular las exportaciones, reducen los impuestos de exportación antes de haber encontrado, por un lado, fuentes alternativas de ingreso y, por otro, formas de reducir los gastos. La subsecuente incapacidad de los gobiernos de controlar sus déficits fiscales, ha provocado una cadena de distorsiones que, eventualmente, resultan en tasas de cambio sobrevaluadas y un sesgo en contra de los exportadores a los cuales inicialmente trataron de ayudar.[73]

Finalmente, los intentos de estimular las exportaciones, reduciendo los impuestos para las materias primas y los bienes intermedios antes de reducirlos para los bienes terminados, a veces han producido los efectos contrarios. [74] En teoría, se esperaba que los exportadores obtendrían ventajas de las reducciones en los costos de materias primas. Pero, en la práctica, la protección continuada de los bienes terminados, creó un incentivo aún mayor para vender en los mercados locales.

¿Deberíamos probar una nueva estrategia industrial?

Un diseñador de políticas podría concluir el análisis para determinar si debe probar una nueva estrategia industrial, contestando las preguntas que aparecen en el Cuadro 11. Si las respuestas son positivas, sería conveniente explorar más a fondo un cambio en la estrategia industrial.

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

Cuadro 11

LISTA DE VERIFICACION PARA EVALUAR LA FACTIBILIDAD DE UNA ESTRATEGIA INDUSTRIAL

1.	***¿Ha sido bien formulada la Estrategia?***
	- ¿Tiene el país o puede generar las condiciones necesarias para cambiar la estrategia actual? ¿Son los factores negativos que aparecen en el Cuadro 7 barreras insuperables para el cambio de estrategia? - ¿Han sido bien seleccionados los productos y mercados? - ¿Tendrá el país acceso a los insumos necesarios para la implementación de la nueva estrategia? - ¿Puede el país convertirse en un productor eficiente? - ¿Puede el país convertirse en un productor de calidad? - ¿Pueden adaptarse las instituciones públicas y privadas?
2.	***¿Es el "paquete de políticas" consistente internamente y es realista el ritmo del proceso de cambio?***
	- ¿Se moverán en la dirección deseada las políticas fiscal, monetaria, comercial, salarial y cambiaria? - ¿Hay contradicciones? - ¿Dará el período de tiempo establecido oportunidad a las industrias de ajustarse? - ¿Cómo pueden resolverse las contradicciones?
3.	***¿Existen las coaliciones necesarias para el ajuste?***
	- ¿Existen internamente las coaliciones necesarias para la implementación de las nuevas políticas? - Si no es así, ¿podrán crearse las mismas? - ¿Existen las coaliciones externas para la implementación? - Si no es así ¿pueden ser creadas para la implementación exitosa? - ¿Qué tácticas específicas pueden utilizarse para formar estas coaliciones?

Los casos que se presentan a continuación, abren una ventana a los problemas del desarrollo y aplicación de la estrategia industrial. *Singapur: El cambio hacia una orientación hacia afuera*, nos ayuda a explorar el problema general del cambio en la orientación estratégica. *Política Industrial en León: La Comisión de Política Industrial del Presidente*, permite analizar los problemas del ritmo y secuencia del cambio de política económica y las relaciones entre los sectores agrícola e industrial. El caso *Política industrial en Costa Rica: Sustitución de Importaciones o Promoción de Exportaciones*. Finalmente, el *Ejercicio de planificación en Malasia: El Dilema de la Política de Empleo*, nos da una oportunidad para analizar los problemas de las políticas de capacitación y empleo en el sector industrial. Cada caso permitirá al lector poner en práctica los conceptos presentados en este capítulo.

Notas

1 Esta definición es más restrictiva que algunas que tratan al sector industrial como la suma de actividades en los campos de la minería, construcción y servicios públicos. Sin embargo, permite ver con más precisión las políticas de posguerra, y sus resultados para la industria. En F. Gerard Adams y Lawrence Klein. *Industrial Policies for Growth and Competitiveness* (Lexington: Lexington Books, 1983) Capítulos 1-2, aparecen útiles definiciones de política industrial. Ver también C. H. Kirkpatrick y F. I. Nixon (eds.) *The industrialization of Less Developed Countries* (Manchester: Manchester University Press, 1983) Capítulo 1 y John Pinder. *National Industrial Strategies and the World Economy* (London: Croom Holm Publishers, 1982) Capítulos 1 y 9.

2 World Bank. *World Development Report 1987* (New York: Oxford University Press, 1987), p. 47.

3 UNIDO. *World Industry Since 1960: Progress and Prospects*. United Nations, New York, 1979. Edición Especial de la Encuesta de Desarrollo Industrial para la Tercera Conferencia General de UNIDO. Anexo estadístico.

4 Hollis Chenery, Sherman Robinson y Moshe Syrquin. *Industrialization and Growth: A Comparative Study* (New York: Oxford University Press, 1986), pp. 356 y 358.

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

5 *World Development Report 1987* p. 49.

6 Sebastian Edwards presenta información interesante sobre la experiencia de Chile. Va más allá que sus colegas, quienes creen que las políticas inconsistentes exacerbaron los efectos que la recesión mundial de 1982-83 tuvo en Chile. Edwards argumenta que la inconsistencia de las políticas ocasionaron la recesión en Chile. Ver "Stabilization with Liberalization: An Evaluation of Ten Years of Chiles's Experience with Free Market Policies, 1973-83" en Armeane M. Choski y Demetris Papageorgiou (eds.). *Economic Liberalization in Developing Countries* (Oxford: Basil Blackwell, 1986) pp. 241-272. Ver también James Harson. "What Went Wrong in Chile" y Arnold C. Harberger. "A Primer on the Chilean Economy, 1973-83", pp. 227-232 y 233-240 en el mismo volumen. Otra buena fuente es Nicolás Ardito Barletta, Mario Blejer y Luis Landau. *Economic Liberalization and Stabilization Policies in Argentina, Chile and Uruguay* (Washington: The World Bank, 1983) particularmente las páginas 56-70 y 91-102).

7 Cfr. Edwads, particularmente las páginas 249-265 y 267-268.

8 *World Development Report 1987*, p. 105.

9 José María Dagnino Pastore. "An Assessment of an Anti-inflationary Experiment: Argentina en 1979-81" en Barletta, Blejer y Landau (eds). *Economic Liberalization and Stabilization Policies in Argentina, Chile and Uruguay* p. 32. Ver también pp. 21-56 y 83-102. Ver también Carlos Rodríguez y Larry Sjaastad. "El atraso Cambiario en la Argentina: ¿Mito o Realidad?" *Ensayos Económicos. Banco Central de la República Argentina*, Nº 13, marzo de 1980 y Guillermo A. Calvo. "Reflexiones Teóricas sobre el Problema de Estabilización en Argentina". *Estudio del Centro de Estudios Macroeconómicos de la Argentina*. Nº 29, octubre de 1981. Para una discusión más detallada del impacto de las políticas de tasas de interés en las empresas Argentinas, en ese periodo, ver Celestino Carbajal. "Rentabilidad, Tasas de Interés y Supervivencia de la Empresa". *Desarrollo Económico* (Buenos Aires). vol. 20. Nº 79, octubre-diciembre de 1980.

10 Para un buen resumen de las políticas ver Chenery, Robinson y Syrquin, *Industrialization and Growth*. Introducción y Capítulos 1-2. Ver también *World Development Report: 1987*. Capítulos 1, 3 y 5; así como también Kirkpatrick y Nixon (eds.) *The Industrialization of Less Developed Countries*. Capítulos 1-2.

11 Discusiones más detalladas de estas estrategias, y las políticas que las acompañan, aparecen en Chenery, Robinson y Syrquin. Capítulo 11 y *World Development Report: 1987*, Capítulo 5. Ver también Bela Balassa. "Export Incentives and Export Performance in Developing Countries: A Comparative Analysis" en Barend A. de Vries. *Export Promotion Policies. World Bank Staff Working Paper*, Nº 313, 1979, pp. 20-29, y Balassa, *Development Strategies in Semi-Industrial Countries* (Baltimore: John Hopkins Press, 1982). Ver también Gustav Ranis, NICs and Near NICs and the World Economy" in Silvio De Franco (ed.). *Estrategias de Crecimiento y Orientación Hacia Afuera* (Centroamérica: EDUCA. 1988) pp. 173-209 y Kirkpatrick y Nixon. *The Industrialization of Less Developed Countries*.

12 Para un trato completo de los aspectos de la política fiscal en los países en desarrollo, ver David Newbery y Nicholas Stern. *The Theory of Taxation for Developing Countries* (Oxford: Oxford University Press, 1987). Ver también Yung Whee Rhee pp. 47-60.

13 *Ibid.*

14 Cfr. *World Development Report: 1987*, Capítulo 5 y Chenery, Robinson y Syrquin, Capítulo 11.

15 Para un repaso de la dinámica básica de la política comercial y la liberalización, ver Michael Michaely, "The Timing and Sequencing of a Trade Liberalization Policy" en Choski y Papageorgiou. *Economic Liberalization in Developing Countries* (Oxford: Blackwell Ltd., 1986) pp. 41-67. Ver también Anne Krueger, "Interactions Between Inflation and Trade Regime Objetives in Stabilization Programs" en William Cline y Sidney Weintraub (eds.) *Economic Stabilizations in Developing Countries* (Washington: The Bookings Institution, 1981) pp. 83-118.

16 Cfr. *World Development Report: 1987*, Capítulo 5 y Chenery, Robinson y Syrquin. Op. Cit., páginas 320-325.

17 La discusión de Michael y de estas opciones en "The Timing and Sequencing of Trade Liberalization Policy", provee una buena visión general.

18 En Harry H. Bell. *Tariff Profiles in Latin America* (New York: Praeger, 1981), particularmente en los Capítulos 1 y 2, aparece una buena discusión de los métodos de reducción arancelaria.

19 Cfr. *World Development Report: 1987*. Capítulo 7 y particularmente las pp. 122-25.

20 Narraciones detalladas de estos problemas aparecen reportados en *La Prensa* y *La Estrella de Panamá*, 8-14, 19, 21 y 22 de noviembre y 12 de diciembre de 1983, así como también el 17 y 18 de enero y el 3 y 4 de marzo. Ver también María Larraz de Quant, "Política Industrial en Panamá" caso de INCAE, Costa Rica 1983 e Iván Saballos, "Sustitución de Importaciones y Promoción de Exportaciones en Panamá" caso de INCAE, Costa Rica, 1984.

21 Cfr. el caso *Singapur 1966* en este volumen.

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

22 Cfr. Joan Nelson. "The Politics of Stabilization and Structural Change in Small Democracies", Overseas Development Council. Marzo de 1988.

23 Esta política, por ejemplo, fue discutida en detalle en Panamá en 1983-84. Ver, en las fuentes de la nota 20, algunas de las reacciones del movimiento laboral. También ver Larraz y Saballos.

24 Aunque hay mucha información detallada del manejo de la política cambiaria durante la liberalización, una de las más prácticas aparecen en Yung Whee Rhee. *A Framework for Export Policy and Administration* (Washington, D.C. Banco Mundial, 1984) particularmente pp. 13-22. Otra fuente es Anne Krueger, "Problems of Liberalization" en Arnold Harberger (ed.) World Economic Growth (San Francisco: ICS Press, 1984) pp. 403–426.

25 Cfr. Yung Whee Rhee, pp. 15. Ver también Jacob Frankel. "Economic Liberalization and Stabilization Programs" en Barletta, Blejer y Landau. "Economic Liberalization and Stabilization Policies in Argentina, Chile and Uruguay" (Washington: The World Bank, 1983) pp. 12-20.

26 Los siguientes materiales presentan una visión general de la política industrial de Estados Unidos: Robert Wescott. "U.S. Approaches to Industrial Policy" en Adams y Kleim. *Industrial Policies for Growth and Competitiveness* Capítulo 6; William Diebold, Jr., "Past and Future Industrial Policy in the United States" en Pinder, National Industrial Strategies and the World Economy (London: Croom Helm, 1982). Capítulo 6: Robert Reich. "An Industrial Policy of the Right". *The Public Interest* Nº 73, Otoño de 1973, pp. 3-17 y "Making Industrial Policy" *Foreign Affairs*. Primavera de 1982. pp. 852–881 e Ira Magazine. "The Rationale for a U.S. Industrial Policy" en *Journal of Contemporary Business*, Vol. 11, Nº 1, pp. 29-45. Para un buen resumen de la política industrial de Guatemala, ver Noel Ramírez. *Guatemala*, INCAE, San José, Costa Rica, 1987.

27 Para material sobre Costa Rica, ver Iván Saballos, "Sustitución de Importaciones y Promoción de Exportaciones en Costa Rica", caso INCAE, Costa Rica, 1985 y Joan Nelson, "The Politics of Stabilization" el cual compara a Costa Rica, Jamaica y República Dominicana. Ver también Noel Ramírez, *Costa Rica*, INCAE, San José, Costa Rica, 1986, así como también Marc Lindenberg, "Central America's Elusive Economic Recovery" *World Development*. Vol. 16. Nº 2. 1988. Para fuentes sobre la política industrial de Alemania Occidental, ver A. Peacock, et. al. *Structural Economic Policies in West Germany and the United Kingdom* (Oxford: Oxford University Press, 1980). Ver también OECD. *The Aims and Instruments of Industrial Policy: A Comparative Study*, París, 1976. Gerhard Wagewnhals, "Industrial Policy in the federal Republic of Germany, a Survey" en Adams y Kleim. *Industrial Policies for Growth and Competitiveness*. Capítulo 11 y Wolfgeng Hager. "Industrial Policy, Trade Policy and European Social Democracy" en Pinder. *National Industrial Strategies and the World Economy* (London: Croom Helm, 1982. Capítulo 8.

28 Para una visión general sobre la política industrial de Francia, ver Stephen S. Cohen. "France: Industrial Policy in the Enterpreneurial State" en *The Journal of Contemporary Business*. Vol. 11, Nº 1, páginas 97-113, así como también Francis DeWitt. "French Industrial Policy from 1945-1981: An Assessment" en Adams y Kleim. *Industrial Policies for Growth and Competitiveness*, Capítulo 10 y OECD. *Industrial Policy of France*, París 1971; B. Balassa. "L'Economie Française Sous La 5me Republique 1958-1978" *Revue Economique* Noviembre de 1979; C. Stoffaes. "The French Experience of Industrial Policy". International Symposium on Industrial Policies for the 1980s, Madrid, 1980. Para buenos resúmenes sobre política industrial en Taiwán, ver Shirley W. Y. Kuo, Gustav Ranis y John C.H. Fei. *The Taiwan Success Story* (Boulder: Westview Press, 1981) y Laurence Lau (ed.) *Models of Development: A Comparison of Growth Policies in South Korea and Taiwan* (San Francisco: ICS Press, 1986) y C. Hsu. *Export Promotion in Taiwan: An Assessment*, Tesis Doctoral inédita. Rice University, 1977.

29 Gobierno de Malasia. *Plan 1971-75*. Imprenta del Gobierno, Kuala, Lumpur, Malasia, 1969.

30 Herbert Loebl. *Government Factories and the Origins of British Regional Policy 1934-1948* (London: Avebury and Gower, 1987).

31 Saballos. *Costa Rica*.

32 Cfr. Berham. *Industrial Policies: International Restructuring and Transnationals*(Lexington: Lexington Books, 1984) Capítulo 3.

33 *Ibid.*

34 Boston Consulting Group. *A Framework for Swedish Industrial Policy* (Boston: BCS, 1978).

35 Chenery, Robinson y Syrquin. *Industrialization and Growth*. Capítulo 11.

36 *World Development Report: 1987*. Capítulo 5.

37 Chenery, Robinson y Syrquin. *Industrialization and Growth*. Capítulo 10 y *World Development Report: 1987* pp. 52–53.

38 Para discusiones de los orígenes del pensamiento sobre sustitución de importaciones, ver Albert Hirschman. "The Political Economy of Import–Sustituting Industrialization in Latin America" *Quaterly Journal of Economics*, Vol. LXXXII,

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

Nº 1, 1968, pp. 1-12 y W. Baer e I. Kerstenetzky (eds.) *Inflation and Growth in Latin America* (Homewood, Illinois: Irwin, 1964) y Gustav Papanek (ed.) *Development Policy: Theory and Practice* (Cambridge: Harvard University Press, 1968).

39 Para repasos de la literatura que evalúa la experiencia de la sustitución de importaciones industriales, ver el capítulo 1 de C. H. Kirkpatrick y E. I. Nixon, *The Industrialization fo Less Developed Countries* (Manchester: Manchester University Press, 1983).

40 Ibid.

41. Cfr., por ejemplo, N. H. Leff y A. D. Netto. "Import Substitution, Foreign Investment and International Disequilibrium en Brasil" *The Journal of Development Studies*, Vol. 2 Nº 3, abril de 1966, pp. 218-233 y Carlos Díaz-Alejandro. "On the Import Intensivity of Import Substitution" *Kyklos*, Vol. 18, 1965, pp. 495-511.

42 Cfr. Kirkpatrick y Nixon. Capítulo 1.

43 Cfr. por ejemplo W. Baer. "Import Substitution and Industrialization in Latin America: Experience and Interpretations" *Latin American Research Review*, Vol. VII, Nº 1, Primavera de 1972. pp. 95-122 y G. Arrighi. "International Corporations, Labour Aristocracies and Economic Development in Tropical Africa" en R. Rhodes (ed.) *Imperialism and Underdevelopment: A Reader* (New York: Monthly Review Press, 1970).

44 El artículo de Gustav Ranis y Louise Orroch. "Latin American and East Asisan NICs: Development Strategies Compared" en Esperanza Durán (ed.) *Latin America and the World Recession* (Cambridge: Cambridge University Press, 1986) pp. 48-69 contiene una excelente discusión de estos aspectos.

45 *Ibid.*

46 Cfr., por ejemplo, M. Merhav. *Technological Dependence, Monopoly and Growth* (Oxford, Pergamon Press, 1969).

47 Bela Balassa. *The Process of Industrial Development and Alternative Development Strategies* World Bank Staff Working Paper Nº 438, octubre de 1980 y "Export Incentives and Export Perfomance in Developing Countries: A Comparative Analysis" *Weltwirtschaftliches Archiv*. Vol. 114, Nº 1 pp. 24-61 y "Exports and Economic Growth" *Journal of Development Economics*, Vol. 5 Nº 2, 1978, pp. 181–189, así como también D.B. Kessing. "Outward Looking Policies and Economic Development" *Economic Journal*, Vol. LXXVII, Nº 306, junio de 1967, pp. 303-320.

48 *Ibid.*

49 *Ibid.*

50 Cfr. Ranis y Orrock. "Latin American and East Asian NICS: Development Strategies Compared" en Esperanza Durán. *Latin America and the World Recession* (Cambridge: Cambridge University Press, 1986). Ver la edición especial de *World Development*, Vol. 5, Nº 1/2, 1977 dedicada a estos problemas.

51 *Ibid.*

52 *Ibid.*

53 Marc Lindenberg y Gustav Ranis. *Taiwan 1961*, caso INCAE, Costa Rica, 1985.

54 Cfr. *World Development Report: 1987* Capítulo 6, particularmente pp. 108-109.

55 *Ibid.*

56 Cfr. Michaely, "The Timing and Sequencing of a Trade Liberalization Policy" en *Economic Liberalization in Developing Countries*, p. 55 y *World Development Report: 1987*, p. 98.

57 *World Development Report: 1987* pp. 100-105 contiene un buen resumen de estas experiencias. Ver también la nota 6, para fuentes sobre las recientes experiencias en Chile, Argentina y Uruguay.

58 *World Development Report: 1987*, pp. 98-108.

59 Michaely, p. 44.

60 *Ibid.*

61 *World Development Report: 1987*, p. 103.

62 Cfr. las fuentes de las notas 28 y 50, así como también Yung Whee Rhee. *A framework for Export Policy and Administration: Lessons from East Asian Experience* (Washington: Banco Mundial, 1984) y Silvio De Franco. "Políticas

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

Macroeconómicas y Dimensiones Político-institucionales en el Crecimiento Económico: El Caso de Corea del Sur" en *Estrategias de Crecimiento y Orientación Hacia Afuera*, pp. 421-465.

63 Cfr. los artículos de Mussa, Edwards y Michaely en *Economic Liberalization in Developing Countries*, pp. 41-68, 68-124 y 185-216.

64 Cfr. el capítulo 3 de este libro.

65 Nelson.

66 Cfr. las notas 28 y 50.

67 Cfr., por ejemplo, *World Development Report: 1987*, p. 93.

68 Krueger. "Problems of Liberalization": Edwards. "The Order of Liberalization fo the Current and Capital Accounts of the Balance of Payments" y Michaely. "The Order and Sequencing of a Trade Liberalization Policy" en *Economic Liberalization in Developing Countries*, pp. 15-65 y 185-219.

69 *World Development Report: 1987* Capítulos 6 y 7.

70 Krueger. "Problems of Liberalization".

71 Cfr. Krueger, Edwards, Michael y *World Development Report: 1987*, pp. 120-121.

72 Arnold Harberger. "Welfare Consequences of Capital Inflows" en *Economic Liberalization in Developing Countries*, pp. 157-178.

73 Este argumento aparece desarrollado en un reciente ensayo por Henrik Dhal, Shantayanan Devarajan y Sweder van Wijnbergen. "Revenue-Neutral Tariff Reform: Theory and an Application to Cameroon" Conference Paper TIMS/ ORSA Joint National Meeting, Los Angeles, abril 14–16, 1986.

74 *World Development Report: 1987*, pp. 109-112.

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

10

MARC LINDENBERG

Singapur: El cambio con una orientación hacia afuera

[...] las familias sin problemas son aquéllas en las que el abuelo gobierna con firmeza, dictándole a las generaciones más jóvenes lo que han de hacer. Aún así, se registran quejas triviales. Los nietos se quejarán de que el Tío Anciano es muy bueno; que el Tío Segundo está bien, pero que el Tío Tercero es desagradable. El abuelo contestará [preguntando]: "¿Comes lo suficiente? ¿Tienes ropa para abrigarte y un lugar donde dormir? ¿Asistes a una buena escuela? Si es así, ¿qué más necesitas? [...]". En mi juventud, parecía que el país era como una gran familia, que debía tratarse de manera similar.

Tan Kok Seng
Coolie, Residente de Singapur
1966

[...] la más grave acusación contra los social-demócratas [...] consiste en que, al predicar sobre las libertades individuales y los derechos del hombre, se olvidaron de insistir, como lo hacían los comunistas y capitalistas, en el deber de cada individuo de trabajar arduamente y dar de sí lo máximo. Porque, a la postre, una vida mejor sólo se puede lograr mediante el esfuerzo sostenido e intenso...

Lee Quan Yew
Primer Ministro de Singapur
(Discurso pronunciado en 1966)

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

Introducción

En febrero de 1966, Lee Quan Yew, Primer Ministro de Singapur (cfr. mapa en el Anexo 1) recibía su segundo golpe en seis meses. La British Defense Review Board (Junta Revisora de la Defensa Británica), recomendó el cierre de sus instalaciones militares en Singapur para 1971. Tal decisión redundaría en la pérdida de 43.000 puestos de trabajo que constituían el 9.% del empleo total de esa pequeña isla y el 9.% de su PIB (cfr. Anexo 2). Esta mala noticia se producía muy poco después de haber sido expulsada Singapur (agosto de 1965) de la Federación de Malasia —a la cual vendía el 19% de todos los productos manufacturados—, y planteaba interrogantes acerca del futuro del mercado malasio.

En los últimos seis años, el Partido de Acción Popular (PAP) de Lee Quan Yew había aplicado una estrategia económica que dio por resultado altas tasas de crecimiento del PIB (cfr. Anexo 3). Pero el país tenía todavía un índice de desempleo del 8% y una fuerza laboral que crecía al 2.5% anual. Sólo en 1967, se necesitarían 13.000 nuevos puestos de trabajo, aún sin contar [los que supondría] la pérdida de las bases británicas. ¿Qué tipo de estrategia económica podría ayudar a superar la crisis? ¿Cómo podría el PAP consolidar su base política y, a la vez, satisfacer las necesidades de los 1.8 millones de habitantes de Singapur?

Antecedentes

Situada en la punta meridional de la Península Malaya, y justamente al norte de Indonesia, la ciudad-estado de Singapur, consta de una isla principal y unas 50 islas menores. Su extensión total es de unas 236 millas cuadradas, o sea, 586 kilómetros cuadrados.

La historia moderna de Singapur arranca en 1819, cuando esa área, a la sazón prácticamente inhabitada, fue reclamada en nombre de Gran Bretaña por Stanford Raffles, quien percibió el enorme potencial económico que ofrecía la ubicación estratégica de la isla, el magnífico puerto de aguas profundas y el abundante abastecimiento de agua potable. Estos atributos, más la política británica de libre comercio, permitieron a Singapur desarrollarse como economía de "entrepôt": una economía que brinda servicios al interior, congregando y despachando sus exportaciones y canalizando las importaciones internamente. Varios años más tarde, este tipo de servicio fue descrito así: "Las actividades de importación-exportación (de un "entrepôt"), inevitablemente requieren de servicios auxiliares de embarque, seguros, banca y comunicaciones; así como de las instalaciones, el equipo y los materiales para operar. Finalmente, se necesitan empresas detallistas y de otro tipo de servicios para satisfacer las necesidades de consumo de la gente que participa en las actividades de "entrepôt" [...]. Por tanto, un "entrepôt" que tenga éxito inevitablemente desarrollará una amplia variedad de actividades económicas complejas [...]".

Merced a este papel de un desarrollado emporio comercial marítimo, desde principios del Siglo XX, Singapur gozó en general, después de Japón, del ingreso per

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

cápita más alto del Oriente. [1] Las oportunidades que la isla ofrecía atrajeron a emigrantes —algunos incluso "con capital y conocimientos técnicos"— [2] de los atribulados países vecinos, particularmente de China. En el decenio de 1920, la población ya era étnicamente mixta. De ahí en adelante, siguió estando integrada aproximadamente por un 76% de chinos, un 15% de malayos, un 7% de indios y un 2% de otros. [3] Aun dentro de estos principales grupos étnicos, el idioma y los dialectos diferían tanto que impedían la comunicación.

Durante la Segunda Guerra Mundial, Singapur fue ocupada por los japoneses. Surgió un movimiento de resistencia, especialmente entre la población china, cuya mira era sacudirse el yugo japonés. No obstante, al finalizar la guerra, Singapur volvió a manos de Gran Bretaña.

Después de diez años de régimen colonial y cuatro años de gobierno de transición, los británicos permitieron la realización de unas elecciones que resultaron en la independencia y en una victoria del Partido de Acción Popular (PAP), cuyos dirigentes eran profesionales de la clase media —abogados, periodistas, maestros y siete obreros sindicalistas prominentes de inclinación social-demócrata—. Si bien el PAP alcanzó el 54% de la votación, logró su victoria gracias a una alianza con los comunistas cuyo control sobre las organizaciones de masas, sindicatos obreros, y organizaciones de barrios dejaban al PAP prácticamente cautivo. Cuando, en 1963, el PAP fue elegido nuevamente, con sólo el 47% de los votos, y constituye la alianza con el recién formado Barisan Socialist —un partido comunista de orientación maoísta que ganó el 33% de los votos—, la situación se hizo más difícil todavía (cfr. la información política en el Anexo 4). No obstante, durante la gestión de gobierno de seis años, el PAP, creó una estrategia de desarrollo económico y consolidación política que no dejó de tener éxito.

Comportamiento económico y político de Singapur: 1959-1966

La dirigencia del PAP buscó una estrategia que, por un lado, generaría empleos y crecimiento económico, y por otra parte, proporcionaría los servicios sociales necesarios para consolidar su tenue base social atrayendo partidarios de las organizaciones de masas comunistas. La industrialización y la generación de empleos no serían fáciles. Así veía las cosas el Dr. Goh Keng Swee, Ministro de Hacienda: "El mercado interno era pequeño. Los sueldos eran a la sazón altos, en comparación con los de otros países de Asia como Hong Kong, Taiwán y Corea del Sur. Además de todo esto, del enfrentamiento entre las fuerzas democráticas y las fuerzas procomunistas, surgió una situación casi endémica de conflicto obrero-patronal". [4]

Empero, sería preferible atacar primero otros problemas, por cuanto la creación de empleos requeriría tiempo. El nuevo gobierno necesitaba mostrar resultados concretos a la población. Por tanto, la vivienda y la educación fueron designadas áreas

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

prioritarias. Pero, para producir resultados, el gobierno precisaba ganarse el control de la burocracia.

Ganarse la burocracia

El servicio civil de Singapur sentía recelos de los nuevos políticos de la era posterior a la independencia. El nuevo Primer Ministro se lanzó a una campaña abierta para conquistar su apoyo. Estableció un centro de estudios políticos, conforme a los valores de la post-independencia, y recalcó, firmemente, que su partido compensaría la eficiencia y la productividad. Lee Quan Yew, en un discurso dirigido a los empleados públicos, señaló :

Tanto ustedes como yo, tenemos un interés creado en la supervivencia del estado democrático. Cualesquiera que sean sus puntos de vista sobre el socialismo, el capitalismo, el liberalismo, el comunismo; que sus puntos de vista sean progresistas o conservadores, su tarea y la mía en los próximos cinco años es exactamente la misma, es decir, demostrar que el sistema democrático puede dar resultados". [5]

También es útil señalar que los empleados públicos de Singapur provenían, en su mayor parte, de familias chinas de la clase media, educados a la inglesa y cuyos antecedentes sociales eran bastante similares a los nuevos dirigentes.

Construcción de viviendas populares

Uno de los "cuestionamientos principales en las elecciones", de parte del Dr. Lee, había sido la ineficacia del Singapore Investment Trust (SIT), el órgano colonial de la vivienda. En consecuencia, uno de sus primeros pasos fue reemplazar al SIT con un nuevo organismo, la Housing Development Board (HDB). La tarea de este organismo consistía en elevar la producción de viviendas, del nivel de 1.700 de la SIT a 10.000 unidades por año, durante cinco años.

A diferencia de la SIT, el gobierno decidió que se cobraría un alquiler uniforme, de $20, $40, $60 y $90 por apartamentos de uno, dos, tres y cuatro habitaciones, respectivamente. Los alquileres habían sido fijados con base en un porcentaje no mayor del 20% del ingreso mensual del trabajador promedio.

El concepto de la planificación de los repartos de viviendas fue el "principio de vecindad", según el cual cada familia encontraría idealmente la satisfacción de sus necesidades a una distancia conveniente de recorrer a pie, por ejemplo, mercados, tiendas y escuelas. En caso de que un reparto tuviese más de tres vecindarios, o sea, 75.000 personas, habría un centro municipal que facilitaría la satisfacción de necesidades más refinadas como bibliotecas, oficinas de correo, bancos, tiendas de departamentos y cines. Las ubicaciones [...] fueron [...] escogidas todas dentro de un radio de cinco millas de la ciudad; de manera que un trabajador no tenía que viajar más de

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

media hora de ida o de regreso, ni pagar más de 50c (un dólar de Singapur = US$1) por el transporte diario. [6]

Política alimentaria

En comparación con la vivienda, los precios y costos de los alimentos estaban en un área donde el gobierno podía hacer poco por demostrar su preocupación, por cuanto todos los alimentos se importaban. Empero, al no tener un importante sector agrícola al que apoyar, el PAP instó a las fuentes extranjeras a que vendieran alimentos a bajos precios en Singapur. (Cfr. en el Anexo 5 información sobre precios al consumidor).

Educación

La educación era el segundo frente en el que el gobierno buscó cómo demostrar su eficacia. El Dr. Goh comentaba lo siguiente: Se tomaron medidas inmediatas para extender y mejorar el sistema educativo. Las matrículas en las escuelas, tanto al nivel primario como secundario, se aumentaron rápidamente. La matrícula, en las escuelas primarias, aumentaron de 266.625 a 336.163 entre los años 1959 y 1963; y en las escuelas secundarias, aumentaron de 48.723 a 84.425. [7]

Industrialización

Si bien los esfuerzos por atraer puestos de trabajo no dieron rápidos resultados, el PAP dio, con todo y esto, varios pasos hacia este fin. Por consiguiente, puso en práctica el plan de industrias pioneras y los otros decretos tocantes a la industria, promulgados por la administración anterior, para proporcionar incentivos a la inversión. Como sus predecesores, también llamó a un equipo de asesores económicos foráneos, esta vez de las Naciones Unidas (ONU). Este equipo hizo un pronóstico de las necesidades de trabajo a diez años, y dio consejos específicos respecto a tópicos industriales tales como la protección arancelaria, salvaguardas para inversionistas extranjeros, educación para la industria, desarrollo infraestructural, relaciones obrero-patronales y criterios para seleccionar las industrias que había que atraer. [8]

De acuerdo con una de las propuestas de las Naciones Unidas, el gobierno de Lee pronto estableció el Economic Development Board (EDB), Junta para el Desarrollo Económico "para que realizara con éxito la promoción industrial y fuese el instrumento de la participación directa del gobierno en la actividad industrial". El "centro neurálgico" de la EDB era su División de Proyectos. Esta división revisaba las solicitudes de préstamos, el status de pionera y la protección arancelaria; tramitaba las solicitudes bajo el decreto de Control de las Manufacturas, y preparaba estudios de factibilidad para los proyectos e ideas capaces de atraer inversionistas, así como también sobre bienes o productos básicos que podían resultar adecuados para la producción local. Otras divisiones de la EDB tenían que ver con las funciones de garan-

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

tías y seguros, financiamiento, desarrollo de emplazamientos industriales y promoción en ultramar. Algunas de estas actividades, posteriormente, fueron encomendadas a organizaciones más especializadas. [9]

Durante el período comprendido entre 1959 y 1966, el crecimiento económico continuó a un ritmo del 5% anual; el valor agregado, sólo en el sector industrial, se duplicó con creces, y el empleo industrial se elevó de 26.000 a 47.000 puestos de trabajo (los datos sobre el rendimiento económico se encuentran en los Anexos 7-14).

Financiamiento del esfuerzo desarrollista

Hasta que el PAP asumió el poder, el breve plazo para la planificación presupuestaria era un obstáculo para el desarrollo eficaz. El PAP lo cambió por un plan de desarrollo de cuatro años, preparado por el Ministro de Hacienda y concentrado en el "modelo de financiamiento del gasto público para el desarrollo". Además, en agosto de 1959, el gobierno promulgó el Decreto de Préstamos para el Desarrollo, que permitía a Singapur endeudarse con fuentes internas y externas para fines desarrollistas.

Estando en rápida expansión la vivienda, las escuelas, las instalaciones de salud, los parques industriales y la infraestructura industrial, se esperaba que el programa de desarrollo del gobierno necesitaría "enormes sumas de recursos". Para 1961-1964, se proyectaban desembolsos de S$871 millones en contraposición a los S$550 millones gastados en 1955-1960. A fin de hacer que los préstamos a Singapur resultasen atractivos en estas circunstancias, el gobierno procuró recalcar que una alta proporción de sus gastos se podría "autofinanciar", o que por lo menos generaría ingresos. Por ejemplo: los gastos proyectados para vivienda, agua, gas, electricidad y teléfono, quedaron clasificados como autofinanciables, y se establecieron en S$330.5 millones (38% del total proyectado por S$871 millones). Los gastos proyectados para alcantarillado, carreteras, puentes y parques industriales, fueron clasificados como proyectos generadores de ingresos, y se calcularon en S$97.8 millones (11% del total). [10]

Singapur descubrió que no necesitaba endeudarse tanto como se había proyectado en un principio, gracias a los superavits acumulativos en su presupuesto de operación (cfr. Anexo 6). El gobierno transfirió considerables porciones del superávit operativo y, entre 1961 y 1965, sólo se endeudó en US$367 millones con fuentes internas y extranjeras.

Un 80% del total interno provenía del Central Provident Found (CPF), es decir, del sistema de seguridad social. En vista de que el dinero de ese fondo provenía de las contribuciones hechas por trabajadores y patrones (en ese entonces el 5% de los salarios), los recursos del fondo representaban ahorros. Por consiguiente, como señaló Lee Soo Ann, "los ahorros privados financiaron aquella parte del gasto para el desarrollo gubernamental que no se podía pagar con los impuestos". [11]

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

Política fiscal

Bajo el PAP, las finanzas públicas de Singapur arrojaron un superávit corriente; pero, por lo general, mostraron un déficit global después de incluirse los gastos de capital. Este déficit se elevó, de aproximadamente 6% del ingreso en 1962, a 22% en 1966; pero bajó a 11% en 1967.

En ese último año, Singapur adoptó la práctica de endeudarse más de lo que precisaba para financiar sus necesidades reales. La cantidad adicional fue utilizada para aumentar los saldos de caja y los abastecimientos de divisas. Cuando Estados Unidos y el Fondo Monetario Internacional —de acuerdo con su objetivo de desenfatizar el papel que desempeñaba este metal en la determinación de los tipos de cambio internacionales— empezaron a vender oro, Singapur tomó la iniciativa de comprar grandes cantidades.

Política monetaria

Como en la era colonial, el valor de cambio del dólar de Singapur estuvo ligado a la libra esterlina durante toda la década de 1960. También existía el requisito legal que estipulaba que el "oro, la libra esterlina u otro activo extranjero convertible" se mantuviera "igual en valor a por lo menos el 100% de los dólares de Singapur en circulación". [12]

Las cifras disponibles sobre la oferta monetaria (cfr. los Anexos 7 y 8), muestran un aumento de casi el 10% anual desde 1963 hasta 1967, reflejando la enorme dependencia de Singapur de la economía internacional. El factor más relevante en la oferta monetaria, siguió siendo el activo externo neto; pero el factor de más rápido crecimiento fue la expansión del crédito interno.

Consolidación política

Además de tratar de conseguir apoyo a través del desempeño socioeconómico, el gobierno del PAP —que había salido electo con base en la popularidad de los comunistas—, trató de debilitar la influencia comunista en las organizaciones económicas claves. A veces, este esfuerzo adoptó la forma de competencia con los comunistas por la influencia en el seno de las instituciones existentes; otras veces, adoptó la forma de creación de instituciones nuevas. Los sindicatos obreros eran un terreno de batalla obvio. Los dirigentes de los sindicatos obreros comunistas, encarcelados por el régimen anterior, habían sido liberados y constituían un poderoso obstáculo para el establecimiento de sindicatos rivales. En consecuencia, los no comunistas apelaron a las armas legislativas: "Uno de los primeros pasos —escribe Chan Heng Chee— lo dieron en 1959, al promulgarse el Decreto de Sindicatos Obreros (Enmienda), que daba a las autoridades el poder de negarse a dar personería jurídica a nuevos sindicatos, además del poder de cancelar la personería de los sindicatos "amarillos" y de los grupos sindicales separados de sindicatos mayores. Ya en 1960 —continúa Chan—, se les

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

había cancelado su permiso a 37 sindicatos y a otros 16 se les había retirado su personería. El 13 de mayo de 1960, una ley de Sindicatos Obreros sustituyó al Decreto de Sindicatos. Esa ley, entre otras cosas, estipulaba la afiliación obligatoria de los sindicatos individuales al Singapore Trade Union Congress (STUC) y obligaba a los sindicatos a agruparse en unidades adecuadas según la ocupación, gremio e industria".[13]

La Asociación Popular (AP) fue establecida en 1960 técnicamente como un ente estatutario (y, por tanto, apolítico); pero los empleados públicos que formaban la plana mayor de este organismo, estaban directamente bajo las órdenes de la oficina del Primer Ministro. Uno de los varios Secretarios Políticos nombrados al servicio civil, manejaba la Asociación Popular por el Primer Ministro. La AP manejaba centros comunales que brindaban servicios a las diversas comunidades locales, como clases de kindergarten, radios e instalaciones recreativas comunales. El objeto era establecer una línea de contacto con las clases populares. [14]

La Brigada Obrera fue establecida con el fin de reducir la presión del desempleo masivo entre la juventud y, así, aminorar las tensiones revolucionarias. La Brigada Obrera estaba bajo las órdenes del Ministerio del Trabajo y de su Secretario Político. [15]

Durante este período, el PAP empleó una combinación de comportamiento económico eficaz y poderes policíacos —la creación de organizaciones paralelas, en el movimiento sindical obrero y a nivel de barrios—, para romper la influencia que el partido BS ejercía sobre la población.

El Barisan contraatacó, pero se dice que no logró estar a la altura de las destrezas de Lee. Pronto se puso de manifiesto que la única fuerza del Barisan —dice T.J.S. George— era su popularidad entre las masas. Al nivel de dirigencia carecía de experiencia y astucia. Uno de los fundadores declaró: "La historia a partir de la formación del Barisan es la historia de nuestro repliegue. Mientras el partido se perdía a sí mismo en los laberintos constitucionales de la propuesta de fusión, mostraba incongruencias que el astuto Primer Ministro rápidamente supo explotar al máximo. Al mismo tiempo, Lee proyectaba una imagen de profunda congruencia, fortaleciéndola con un desempeño gubernamental eficaz". [16]

Cuando llegó el día del referéndum sobre la fusión, el PAP ganó una aplastante victoria. Según los observadores externos, el PAP ganó, además, por medios democráticos. Singapur ingresó en la Federación de Malasia en 1963, y el PAP nuevamente tomó el poder ese mismo año.

Singapur expulsada de la Federación Malaya: 1965

Con el tiempo, el PAP fue sufriendo constantes desilusiones con los resultados de la Federación. El fracaso de no crear un mercado común y las constantes dificulta-

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

des con Indonesia, no eran los únicos problemas. Otras dificultades estaban en las confrontaciones de los grupos étnicos, que derivaron en motines en julio y setiembre de 1964. Thomas Bellows narra lo siguiente: "Fuera o no cierto, aparentemente existía la creencia, propagada entre la comunidad malaya, de que el gobierno del PAP (un gobierno denominado por los chinos) estaba poniendo en peligro la urdimbre misma de la sociedad malaya, en forma más inmediata con sus programas de desarrollo urbano que incluían el reasentamiento de algunas familias malayas."

Se produjo más fricción con Malasia por el deseo del PAP de participar en el gobierno federal (a lo cual se oponía el UNMO), y por las diferencias fundamentales entre ambos partidos. El Dr. Chan comentó lo siguiente: "En términos generales, puede decirse que el PAP es un partido social-demócrata calculador, con una estructura no comunal basada en una isla bastante homogénea. Acostumbra a abrir debates sobre casi todos los tópicos políticos y a poner rápidamente en práctica la política. El Partido de Alianza (UNMO), por otra parte, es un partido no ideológico con una estructura comunal basada en una sociedad plural. Acostumbra a negociar y equilibrar los intereses de un grupo racial con el otro. Especialmente, está acostumbrado a las negociaciones entretelones, donde los planteamientos de la comunidad son expresados en privado en vez de en público, por cuanto los dirigentes creen que la discusión abierta de las cuestiones comunales no hará más que echar leña al fuego de los sentimientos raciales. Al lidiar con una sociedad heterogénea, los cambios de política son, por necesidad, graduales y lentos. El PAP, al intentar imponer el estilo de política de Singapur a los malayos, estaba destinado a no lograr el éxito [...]".[17] "(UNMO) consideraba que la actitud de Singapur era incomprensible, caracterizando a los dirigentes de Singapur como 'jóvenes que desean apresurar las cosas', quienes en el proceso 'pisan a todo el mundo, le rompen la cabeza a todos y siembran el caos, sospechas, incomprensión, odio y dificultades.'". [18]

A mediados de 1965, la dirigencia malasia estaba hasta la coronilla. Pidieron que Singapur se retirara, y Lee no tuvo más remedio que hacerlo. En febrero de 1966, se produjo el aviso de cierre de las bases militares británicas en Singapur. El gobierno del PAP tenía ante sí retos con los que nunca había lidiado antes.

Los valores detrás de la estrategia de Singapur

Para poder comprender el éxito, que tuvo la estrategia del PAP durante 1959-1966, y los valores en los que se podría cimentar la estrategia pasada y futura, es importante analizar algunas de las orientaciones fundamentales del PAP y de su Primer Ministro. Lo que sigue, son citas que reflejan algunos de esos valores.

Eficiencia y meritocracia

En lo que a desempeño se refiere, nadie podría culpar al gobierno. El método de Lee, para movilizar la lealtad popular, no era hacerlo a través de la organización del

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

partido tradicional, sino preparando un gobierno palpablemente orientado al logro. Lee se afanó por crear la legitimidad a través de la eficiencia prolongada. [19]

Uno de los primeros pasos que dio Lee, al convertirse en Primer Ministro, fue convocar a sus padres y hermanos en torno suyo y decirles que, de allí en adelante, no debían esperar consideraciones especiales de ninguna clase, y que debían desenvolverse por sí mismos como ciudadanos comunes y corrientes del Estado. [20]

A sociedades como la nuestra [—decía Lee—] nada les sobra. O son magras y saludables o se mueren. [21]

El modelo económico y la productividad

Si queremos movilizar los recursos humanos, acicatear a nuestros países y economías atrasadas para llevarlos a la era industrial y tecnológica, nadie tiene derecho a holgazanear [...]. Los capitalistas hacen trabajar a la gente mediante los incentivos monetarios [...]. Los comunistas lo hacen a través de la reglamentación estricta [...]. El social demócrata es menos inmisericorde y, en consecuencia, menos eficiente, destrozado [...] por su deseo de distribuir las recompensas en forma más justa y equitativa con demasiada prontitud. [22]

No me arrepiento de ser socialista. Pero, en mi propio Estado, tengo que admitir que toma mucho tiempo inculcar a la comunidad los altos valores del deber público y el sentido de servicio; el rendimiento ha sido óptimo únicamente cuando a los trabajadores se les han ofrecido altos incentivos por un alto rendimiento [...]. Nuestros programas de construcción han progresado rápidamente, porque permitimos al trabajador individual ganar tanto como quiera [...] trabajando tan duro como quiera [...]. Nuestro nivel de productividad más bajo, está en muchas secciones de nuestros servicios gubernamentales, como nuestros muelles estatales, donde los administradores son remunerados con base en escalas salariales y no con base en los planes de compartir utilidades y bonificaciones de la industria privada; y donde nuestros trabajadores ganan tarifas salariales que se aplican equitativamente al hombre más eficiente que trabaja más, y al mediocre y al hombre que no trabaja tanto [...]. [23]
Lee Quan Yew, 1965.

Frente a la crisis

A principios de 1967, David Bonavia —de la *Far Eastern Economic Review*— evaluó las perspectivas de Singapur después de la independencia, en un artículo titulado "El oscuro horizonte de Singapur". Este artículo, comenzaba por señalar que Singapur había gozado recientemente de prosperidad proveniente de dos fuentes extraordinarias: la guerra de Vietnam, que "produjo muchos contratos de exportación y reexportación", y el reingreso de China, en 1966, al mercado del caucho de Singapur "en una manera amplia". Evidentemente, de lo primero no se podía depender "como

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

estímulo a largo plazo". En cuanto a la segunda fuente, la "poca confiabilidad" de China como mercado de exportaciones, se reflejó en las "fluctuaciones" de las importaciones chinas de Singapur en los últimos seis años. [24]

Además, las relaciones de Singapur con Malasia, su "interior tradicional y natural", no eran aún cordiales. Las exportaciones a Malasia Occidental, en realidad, estaban menguando, "supuestamente por las barreras arancelarias". Si bien Singapur había tenido la esperanza de que el renovado comercio con Indonesia podría "compensar cualquier pérdida en el comercio con Malasia", las cifras respecto al comercio, hasta junio de 1966, seguían mostrando "un vacío para el comercio indonesio". [25]

En estas circunstancias, Singapur buscó "arrancarle una página al libro de la posguerra de Hong Kong"; es decir, Singapur estaba tratando de compensar el comercio perdido a través de la industrialización. "Cualquier analogía con Hong Kong, sin embargo, es falsa". "El Hong Kong de la postguerra ha dependido enormemente de las exportaciones de textiles y ropa. Alcanzó su actual alto nivel de ganancias por las exportaciones de estos dos productos, antes de que las naciones importadoras desarrolladas —los mercados que realmente cuentan—, se atemorizaran e impusieran amplios sistemas de cuotas. Estos países importadores, Estados Unidos, la CEE y Gran Bretaña, consideran que han llegado al límite de sus fuerzas en lo que respecta a las importaciones de textiles de bajo costo. Hong Kong, Japón y otros productores, tendrán que contentarse, en el futuro, con las cuotas que se les ha concedido de acuerdo con niveles de desempeño previos. Las probabilidades de que un extraño pueda meterse en grado significativo, son escasas".

Esto no quiere decir que el gobierno de Singapur haya estado proyectando seriamente establecer una gran industria textil para la exportación. Pero, ¿qué otras líneas de desarrollo tiene? Cierto que todavía existe un buen mercado mundial para los productos de plástico barato; aunque esto, al parecer, no figura de manera prominente en el desarrollo industrial de Singapur. También hay espacio para un mayor desarrollo en la industria electrónica (de ensamblaje). Pero el ensamblaje electrónico depende enormemente de los bajos salarios, y la estructura salarial de Singapur es comparable a la de Hong Kong, que, en la actualidad, parece probable que saldrá perdiendo a favor de Taiwán (con salarios más bajos) en la competencia futura por la inversión de esta clase. Singapur también carece de conocimientos y experiencia empresariales en el lado de la industria liviana. Desde luego, hay un sinnúmero de productos de consumo industriales livianos —por ejemplo, artesanías, joyería de fantasía, artículos de metal y calzado,— que, tomados en conjunto, pueden constituir un grupo mixto útil de generadores de ganancias de exportación. Pero la fragmentación industrial de esta clase, se traduce en ineficiencia y duplicación de esfuerzos en mercadeo, administración, insumos tecnológicos e inversión de capital. Esto se complica por la amplia dispersión de los mercados...

Los líderes del gobierno de Singapur, han hablado a la ligera acerca de desarrollar los mercados de los países africanos y de Europa Oriental. La experiencia de Hong

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

Kong, sin embargo, y en este caso es válida, ha demostrado que estos mercados a duras penas cuentan.

Más prometedoras, en vista de los crecientes costos de la mano de obra, son las industrias procesadoras que requieren uso intensivo de capital, y las industrias pesadas. Pero, dada la gran inversión de capital a largo plazo que esto entraña, cualquier inversionista u organización de desarrollo debe sentirse ampliamente satisfecho respecto a las perspectivas del mercado antes de lanzarse a una de esas empresas. La zona industrial de Jurong [de Singapur] fue un proyecto previsor, pero su mercado fundamental era Malasia. Como intervino la política, la base de esa idea quedó eliminada. En la actualidad, es deprimente recorrer los vacíos terrenos azotados por el viento de Jurong, y reflexionar sobre lo que pudo haber sido. Se dice que casi treinta inversionistas norteamericanos cancelaron, el año pasado, sus planes de establecer fábricas en Jurong después de examinar cuidadosamente las perspectivas. Con las espléndidas instalaciones de ese emplazamiento, esto sólo puede significar que los inversionistas no ven posibilidades sustanciales de comercializar los productos si se establecen en Jurong. (cfr., en los Anexos del 9 al 11, información sobre el sector industrial).

Singapur tiene que tomar en cuenta la competencia de un sinnúmero de otros países en vías de desarrollo, todos ellos en busca de cómo ampliar sus exportaciones. Como país industrial, Singapur no cuenta con suficientes ventajas iniciales ni naturales que le aseguren el éxito en esta competencia y, prácticamente, no tiene recursos naturales ni materias primas propias. La única respuesta atinada es buscar un nuevo acomodo con Malasia, para restaurar la relación económica natural. Si esto falla, sería sumamente conveniente, para Singapur, emplear todo su peso diplomático a fin de respaldar la tardía campaña por la cooperación económica regional en Asia Meridional y Oriental. [26]

En 1966, la decisión de Gran Bretaña, de retirar sus tropas de Singapur a mediados del decenio de 1970, constituyó otro golpe. Bajo el titular "Singapur teme que el tiempo se le esté acabando", la revista del *New York Times* señalaba que el impacto económico de ese retiro sería enorme. El personal del ejército británico era de unas 28.000 personas; el de sus dependientes, de unas 40.000. Aproximadamente 45.000 ciudadanos locales eran empleados de esta gente; y unos 45.000 más eran mantenidos indirectamente. "Los 90.000 a 100.000 puestos de trabajo que se perderán cuando los británicos se retiren, se agregarán a la cifra de desempleo ya de por sí alta. Actualmente es de 52.000, o sea más del 9% de la fuerza laboral del país. Una de las mayores tareas que tiene el gobierno por delante, es la de emplear el dinero de las áreas públicas para generar puestos de trabajo. Ya está en marcha una vigorosa campaña por la industrialización, pero ésta sólo produce 5.000 puestos de trabajo al año". [27]

Finalmente, un crítico cuestionó la utilidad de las inversiones del PAP en los sectores sociales, de la siguiente manera:

"Ninguna de estas formas de inversión" dijo, "genera un ingreso nacional de inmediato". En la vivienda, por ejemplo, "se requerían US$17 de inversión, para

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

generar US$1 de ingreso". Aunque la vivienda había "absorbido el 22% de la formación de capital fijo de Singapur [...] en el transcurso de la década de 1955-65". La vivienda y la educación, combinadas, habían representado casi el 30% de la inversión pública en el Primer Plan de Desarrollo.

Tal asignación de recursos, al parecer, descansaba "enormemente en consideraciones políticas internas para su justificación". Su "contribución real a largo plazo al desarrollo económico" era "difícil de evaluar". El principal beneficio podría ser —sugirió Buchanan— la "creación de una fuerza laboral, estrictamente disciplinada y educada a la inglesa que fuera atractiva para el inversionista extranjero".

"Pese al énfasis en los aspectos técnicos y vocacionales de la educación, éste ha sido el efecto más decisivo de la política de desarrollo social del gobierno, no un mayor bienestar social, sino un mayor control social, y la creación de una fuerza laboral barata y disciplinada" [28]

El éxito inicial no garantiza el comportamiento futuro. En 1966 y 1967, los dirigentes del PAP de Singapur comenzaron a reconsiderar su estrategia global.

Preguntas de estudio

1). *¿Cuáles han sido los actores organizacionales claves en el proceso de Singapur? ¿Cuáles son los aliados y los enemigos del PAP? ¿Qué estrategias y tácticas han tenido éxito en consolidar el poder hasta 1966? ¿Cuáles son los principales problemas políticos de los próximos años?*

2). *¿Cuál ha sido la estrategia de desarrollo del PAP desde 1959 hasta 1966? ¿Cuáles han sido los objetivos? ¿Cuáles factores han sido objeto de énfasis? ¿Cuáles han sido los éxitos y fracasos?*

3). *¿A qué problemas claves se enfrenta el PAP en 1966? ¿Cuáles son las fortalezas y debilidades del PAP? ¿Cuáles son las amenazas y oportunidades externas? ¿Cuáles podrían ser las ventajas comparativas de Singapur para los próximos cinco años?*

4). *¿Cuál debería ser la estrategia del gobierno? ¿Qué sectores deberían ser destacados? ¿Qué atención habría que dar a las inversiones sociales frente las inversiones productivas? ¿Qué atención se debería dar a las tarifas salariales, sindicatos, etc.? Diseñe la estrategia.*

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

NOTAS

1 Theodore y Francis M. Geiger, *Tales of Two City States* (Washington: National Planning Association, 1973), pp. 7, 8, 158.

2 Kunio Yoshirara, *Foreign Investment and Domestic Response: A Study of Singapore's Industrialization* (Singapur: Eastern University Press, 1976), p. 19.

3 *Ibid.*, p. 3.

4 Goh Keng Swee, *Declaraciones Sobre el Presupuesto en la Asamblea de Singapur*, (Singapur: Imprenta Nacional, 9 de marzo de 1970).

5 Chan Heng Chee, *Dynamics of One Party Dominance: The PAP at the Grass Roots* (Singapur: University Press, 1976), pp. 21-22.

6 Alan Choe, *Towards Tomorrow* (Singapur: Singapore National Trade Union Congress, 1973), p. 27.

7 Goh Keng Swee, *Declaraciones Sobre el Presupuesto en la Asamblea Nacional de Singapur*, (Singapur: Imprenta Nacional, 9 de marzo de 1970).

8 Lee Soo Ann, *Industrialization in Singapore* (Camber, Australia: Longman, 1973), pp. 12, 25-34.

9 *Ibid.*, Cap. 5.

10 *Ibid.* pp. 37-40.

11 *Ibid.* p. 14.

12 Geiger y Geiger, p. 183.

13 Chan p. 203.

14 Thomas Bellows, *The People's Action Party of Singapore: Emergence of A Dominant Party System*. Series de Monografías Nº. 14, (New Haven, Yale University, Series de Asia Sudoriental, 1970), p. 102.

15 *Ibid.* p. 2.

16 TJS George, *Lee Quan Yew's Singapore* (Londres: Deutsch Ind, 1973), p. 63.

17 Chan Heng Chee, *Singapore: The Politics of Survival 1965-67* (Singapore: Oxford University Press, 1971) p. 10.

18 *Ibid.*

19 George p. 71.

20 Goh, *The Practice of Economic Growth*, p. 97.

21 *The Mirror*, 25 de julio de 1966.

22 Lee Quan Yew, *Congreso Socialista en Bombay, 1965*, (Singapur, Publicación del Ministerio de Cultura). p. 6.

23 *Ibid.*

24 David Bonavia, "Singapore's Dark Horizon", *The FEER*. Febrero 23, 1967, pp. 327-28.

25 *Ibid.*

26 *Ibid.*

27 *New York Times Magazine*,28 de abril, 1968, p. 28.

28 Iain Buchanan, *Singapore in South Asia: An Economic and Political Appraisal* (Londres: Bell, 1972) p. 69.

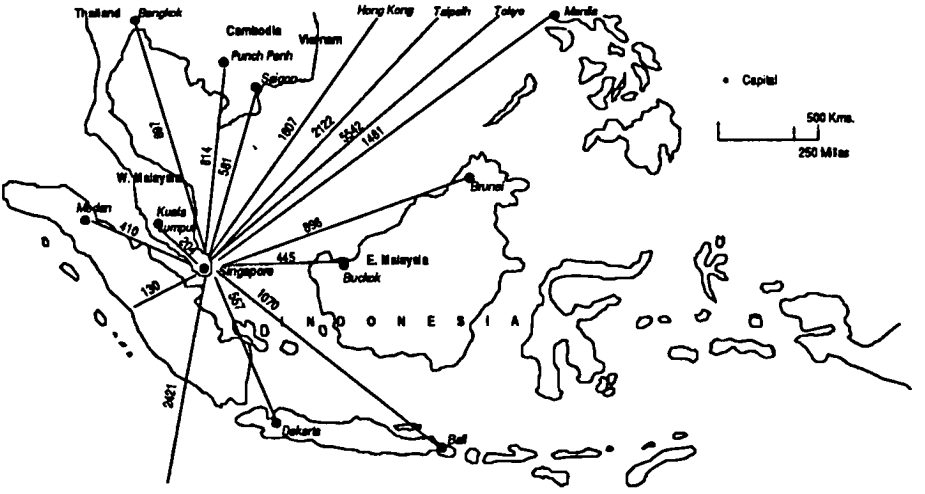
Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

ANEXOS

Anexo 1

Singapur

"EL EJE DE LYNCH DE ASIA SUDORIENTAL"



Fuente: Iain Buchanan, Singapore in Southeast Asia, págs. 27, 247.

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

INSTALACIONES MILITARES BRITANICAS EN SINGAPUR: LAS INSTALACIONES Y EL PLAN DE REDUCCION INSTALACIONES

Las instalaciones (10% de la superficie terrestre de Singapur)

1) Base naval H.M.S. (2,400 acres) radiodifusora, cuarteles, depósito de combustible y muelles.
2) Simbang H.M.S. (870 acres) base para las fuerzas anfibias de la flota, pistas, talleres de reparación de aviones, cuarteles, casas pequeñas.
3) Campamento de guarniciones Nee Song (330 acres), cuarteles, instalaciones para reparar vehículos, escuelas, iglesias, instalaciones para atletismo.
4) Campo de entrenamiento Kaatib (516 acres).
5) Seletar (1,800 acres) pista de 5,000 pies, talleres para reparar aviones, instalaciones para almacenar municiones y combustible, viviendas, escuelas, lugares de recreo.
6) Raf Changi (1,900 acres) con una pista de 8,000 pies, hangares, talleres, bodegas.
7) Palau Blakang Mati (640 acres) ya ocupada por el ejército de Singapur.
8) Complejo Pasir Panjang (3,000 acres) hospital militar, depósito de combustible, talleres de ingeniería para armamentos, reparación de vehículos, bodega.

NIVELES DE EMPLEO CON EL PLAN DE RETIRO

Fecha	*Civiles contratados Localmente*	*Militares Enrolados localmente*	*Empleados Domésticos*	*Total Empleo*
Abril 1967	30,600	4,550	8,000	43,150
Dic. 1967	28,000	4,350	7,200	39,500
Dic. 1968	22,200	4,100	5,800	32,100
Dic. 1969	19,200	3,200	4,900	27,300
Dic. 1970	13,200	2,300	4,000	19,500
Dic. 1971	0	0	0	0

Fuente: Declaración Anual del Presupuesto del Ministro de Hacienda, diciembre 3, 1967.

Compensación del plan de transición del Gobierno Británico (Donativos y préstamos)

A. Donación de todas las instalaciones y activos fijos.

B. Donativo en efectivo de 29 millones de dólares (25% para compra de bienes no británicos y 75% para compra de bienes británicos).

C. Préstamos sin intereses de $86 millones con período de reembolso a 25 años y un período de gracia de 7 años (25% para compra de bienes no británicos y 75% para compra de bienes británicos).

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

Anexo 3

PIB POR SECTOR
(Millones de dólares)

	1960	% Composición	1966	% Composición	Crecimiento anual
Total P I B (A Precios de 1965)	*2.122*	*100%*	*3.365*	*100%*	*promedio*
Agricultura	85	4%	135	4%	6%
Manufactura	276	13%	572	17%	15%
Finanzas	233	11%	437	13%	13%
Comercio	658	31%	1.009	30%	7%
Transporte	276	13%	336	10%	7%
Construcción	64	3%	168	5%	15%
Otros	530	25%	708	21%	4%

Fuente: "Economic Patterns in the Seventies" Budget Speech Minister of Finance, March 7, 1972 Singapore Min. of Culture.

Anexo 4

RESULTADOS DE LAS ELECCIONES

Año	*Porcentaje del total de los votos válidos*						*Escaños en el parlamento*
Elecciones de 1959	PAP	Alianza	LIB	SPA	IND	Otros	
	54.1	6.7	8.2	20.6	7.2	3.2	PAP 43
							Oposición 48
Elecciones de 1963	BS	PAP	UPP	SPA	IND	Otros	PAP 37
	33.3	49.9	8.4	8.4	1.2	1.8	Oposición 14

GLOSARIO POLITICO

Alianza = Una coalición constituida por tres partidos políticos tradicionales: Malaysian Chinese Association (MCA) (Asociación China Malasia) cuyos partidarios generalmente eran chinos de las clases alta y media, que no hablaban inglés; Malaysian Indian Congress (MIC) (Congreso Indio Malasio) compuesto por partidarios indios de clase superior y media: United Malaysian Nationalist Asociation (UNMO) (Asociación Nacionalista Unida de Malasia), cuyos partidarios provenían de todas las clases de la sociedad malaya.

(BS) Barisan Socialis = Ala disidente del PAP, del que se retiró en 1954, para formar su propio partido procomunista. El partido tenía un firme apoyo de la clase trabajadora china y un firme control del movimiento obrero a través del SATU así como una gran influencia sobre el mismo PAP.

Cámaras = Las cámaras chinas e indias de comercio así como las cámaras de expatriados representaban, cada una, a los hombres de negocios de las clases alta y media con base étnica.

Asociaciones en Clanes = Las asociaciones en clanes eran organizaciones chinas de familias extendidas que, por lo general, se dedicaban firmemente a conservar la identidad cultural.

Frente Obrero = Una coalición de intelectuales de las clases media y superior de todos los grupos étnicos que formaron el primer gobierno de transición en 1955. La coalición estaba encabezada por David Marshall. El partido abrazaba la ideología social-demócrata.

Partido Liberal Socialista = Un pequeño partido separado de una facción política mayor, conectado con el Frente Obrero.

Partido Comunista Malasio = Un partido comunista ilegal seguidor de China Continental, que tenía nexos con el Barisan Socialis.

Nan Yang San Pao = Periódico publicado en chino, era el principal órgano de la comunidad de habla china, de orientación conservadora.

(NTUC) National Trade Union Council = (Consejo Nacional de Sindicatos Obreros). La organización obrera, englobante del PAP, que trató de organizar su propio movimiento obrero para contrarrestar el grupo SATU del Barison Socialis.

(PAP) Partido de Asociación Popular = Un partido de ideología social-demócrata formado a finales del decenio de 1950 por profesionales de la clase media como abogados, periodistas, maestros y 7 prominentes sindicalistas obreros que representaban a la generación de políticos nacionalistas de la postguerra que dirigían el movimiento anticolonial. Entre ellos estaba Lee Quan Yew (el actual Primer Ministro), el Dr. Toh Chin Chye, Dr. Goh Keng Swee y Lim Chin Siong.

(SATU) Singapore Trade Union Congress = (Congreso de Sindicatos Obreros de Singapur). Movimiento sindical obrero controlado por el Barisan, con una enorme fuerza entre la clase obrera china.

Singapore Herald = Periódico progresista independiente fundado a finales del decenio de 1960

SPA = (Alianza Popular de Singapur). Un partido separado del Frente Obrero que representaba a un pequeño grupo de intelectuales de origen chino e indio.

Singapore People's Alliance Straits Times = El periódico oficial que representaba los puntos de vista del PAP.

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

Anexo 5

EJEMPLOS DE COSTOS COMPARATIVOS Y OTROS DATOS

1966

País	Distancia de Nueva York	Costo de flete por metro cúbico $	Comunicación	Salarios $ (Por Hora)	% Beneficios
Singapur	9090	60	-	.31	30
Hong Kong	10740	50	-	.23	24
Taiwán	11212	50	-	.12	24
Japón	12430	70	-	.60	20
Filipinas	10571	50	-	.20	16
Sri Lanka	-	50	-	.14	20
Malasia	9090	60	-	.25	20

CARACTERISTICAS DE SINGAPUR

Huelgas	Indice de precios al consumidor*	Persona/Días Perdidos
1961-116	1961- 98.0	410,889
1967- 10	1966-106.7	41,322

* 1959 = 100 %

Anexo 6

INGRESOS Y GASTOS CORRIENTES Y DE DESARROLLO DEL GOBIERNO

(Millones de dólares)

Item	1960	1961	1962	1963	1964	1965	Total Acumulativo	Saldo Acumulativo
Presupuesto Operativo del Gobierno								
Ingresos	311	397	419	470	433	507	3,537	X
Gastos	223	275	322	370	409	430	2,029	X
Superávit/Déficit	88	122	97	100	24	77	508	82
Fondo de Desarrollo del Gobierno								
Transferencias del Presupuesto operativo	20	110	30	230	16	20	426	
Préstamos Internos	ND	ND	ND	ND	ND	ND	257	
Préstamos Extranjeros	ND	ND	ND	ND	ND	ND	110	
Sub-total de Ingresos del Fondo	ND	ND	ND	ND	ND	ND	793	
Gastos del Fondo de Desarrollo	36	106	120	138	166	182	747	
Superávit (Déficit del Fondo)								
Superávit o Déficit Combinado de las Operaciones y del Fondo de Desarrollo								128

ND= No disponible

Fuente: Departamento de Estadística, Yearbook of Statistics, Singapur, 1968, 1969 y Monthly Digest of Statistics; Singapur, marzo 1971.

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

Anexo 7

OFERTA MONETARIA
(Millones de dólares)

	1963	1964	1965	1966	1967
M_1	841	854	882	1006	985
Cuasi-dinero	643	704	767	886	1227
M_2	1484	1558	1649	1892	2212
Otros	217	183	237	285	276
Total	1701	1641	1886	2177	2488
Cambio (%)	—	-3.5	14.9	15.4	14.3
Activos					
Activos extranjeros, neto	1501	1424	1392	1563	1861
Expansión del crédito interno	201	316	494	612	628
Reclamos contra el gobierno	-745	-722	-618	-646	-728
Reclamos contra el sector privado	946	1038	1112	1258	1356
Dinero/PIB real (%)	57.9	57.9	61.9	64.3	65.7

Fuente: Fondo Monetario Internacional, International Financial Statistics Yearbook, 1979, págs. 364, 365 y Anexo 1B.*

Anexo 8

BALANZA DE PAGOS
(Millones de dólares)

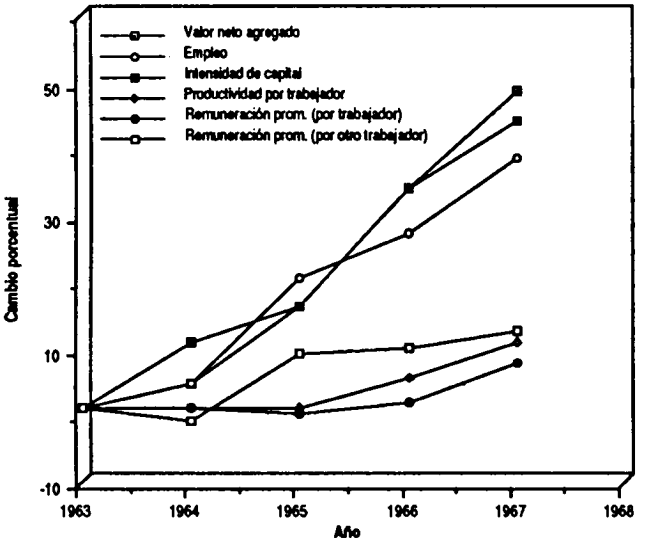
	1963	1964	1965	1966	1967
Balanza Comercial FOB	-230	-213	-248	-214	-297
Mercancías: exportaciones fob	1075	849	918	1035	1058
Mercancías: importaciones fob	-1305	-1062	-1166	-1249	-1355
Otros bienes, servicios e ingresos: neto	132	182	215	230	241
Transferencias privadas no correspondidas	-12	-13	-12	-13	-14
Transferencias oficiales no correspondidas	2	-11	-14	-2	1
Cuenta corriente	-108	-55	-59	1	-69
Capital aparte de reservas,	19	33	38	7	25
Errores y omisiones	121	18	16	42	143
Cambio en reservas internacionales	-32	4	5	-50	-99

Nota: El signo de menos indica débito.
Fuente: Fondo Monetario Internacional, International Financial Statistics, Anuario, 1979, págs. 366, 367.

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

Anexo 9

DATOS SELECCIONADOS SOBRE LA EXPANSION DEL SECTOR INDUSTRIAL
(Unidades que emplean diez o más trabajadores)



Fuente: Iain Buchanan, Singapore in Southeast Asia, pág. 86.

Anexo 10

CENSO INDUSTRIAL
Valor agregado y empleo en años seleccionados

	Valor Agregado %		*Empleo %*	
Categoría	*1959*	*1965*	*1959*	*1965*
Fab. de Alimentos	11	9	14	11
Bebidas	14	8	7	4
Tabaco	3	8	3	2
Textiles	2	4	5	13
Madera y Corcho	8	6	9	10
Muebles	1	1	2	2
Productos de Papel	1	1	1	2
Impresos	16	10	14	10
Caucho	2	2	3	3
Productos Químicos y de Petróleo	7	17	6	5
Minerales no Metálicos	6	7	9	7
Metales Básicos	1	3	2	2
Productos de Metal	6	8	5	9
Maquinaria	8	3	6	3
Maquinaria Electrica	8	3	4	3
Transporte	7	8	8	10
Misceláneos	1	2	2	4
Total %	100%	100%	100%	100%
Total Valor	$143.000.000	$349,000.000	26.000	47.000

Fuente: Censo de la Producción Industrial de Singapur, 1972.

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

SUBSECTORES INDUSTRIALES: PORCENTAJE DE LAS VENTAS TOTALES DESTINADO AL MERCADO LOCAL

Mercado de Singapur	*1960*	*1963*	*1965*
Fabricación de alimentos	69	71	66
Bebidas	55	71	71
Tabaco	99	94	90
Textiles, calzado y cuero	71	44	27
Madera y corcho	52	59	52
Muebles y accesorios	71	58	84
Papel y productos de papel	73	79	76
Impresos y publicaciones	79	80	82
Productos de caucho	29	49	49
Químicos, productos químicos y de petróleo	54	80	71
Productos minerales no metálicos	40	67	61
Productos de metales básicos	43	47	55
Productos de metal	58	67	72
Maquinaria	76	74	66
Maquinaria eléctrica	21	40	39
Equipo de transporte	98	70	61
Fabricación miscelánea	96	98	95
Mercado local			
Todas las industrias	64	73	67
Mercados extranjeros			
Todas las industrias	36	27	33

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

11

MARC LINDENBERG

CON LA COLABORACION DE NOEL RAMIREZ

La política industrial en León:

La comisión de política industrial del Presidente

Juan González se sentó muy preocupado a analizar las propuestas presentadas al Presidente por la Comisión de Política Industrial. Seis meses atrás, a él y otros líderes distinguidos del sector privado, del movimiento laboral y del Gobierno, se les había pedido que formaran una comisión especial para revisar las alternativas de desarrollo industrial de Léon, y para formular recomendaciones sobre la política industrial de los siguientes tres a cinco años. Las opciones (cfr. el Anexo 1 para obtener un resumen) parecían ser sumamente confusas. (León es un pequeño país del Caribe, con una población de dos millones en 1984; el valor de su moneda: 1 Peso = US$1. —es política del Gobierno de León mantener la paridad entre el peso y el dólar de Estados Unidos—).

El sentido de pesimismo de Juan había aumentado en los últimos seis meses, cuando la Comisión había empezado su trabajo. En la sesión de apertura, el Presidente había informado los hechos que Juan estaba analizando ahora. El crecimiento económico del país, en este año, había disminuido a cero; y se esperaba que fuera negativo en el año próximo. El Gobierno, en un esfuerzo para continuar generando empleo, durante los años recientes había aumentado su déficit fiscal a más del 13% del producto interno bruto, por medio de programas de obras públicas e intentos de estimular la construcción. (Cfr. información básica sobre León en los Anexos 2 y 3). Cuatro años antes, en 1980, el déficit fiscal había sido aproximadamente del 5% del producto interno bruto. En los últimos cuatro años, el endeudamiento total, en León, había subido del 50% a más del 75% del producto interno bruto; mientras que el interés y los pagos de amortizaciones aumentaron del 20 al 35%. Los bancos comerciales tenían poco interés en otorgarle préstamos, y las instituciones financieras multilaterales se mantenían escépticas.

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

Sin embargo, algunos donantes bilaterales estaban deseosos, por razones estratégicas, de ayudar a León. Las exportaciones agrícolas tradicionales del país, el algodón y el café, habían caído en años recientes, debido a los problemas de precios internacionales, sin esperanza de recuperación, al mismo tiempo que los precios del petróleo y otras importaciones habían subido bruscamente. El sector comercial de León, uno de los principales motores económicos del país, también había caído sustancialmente como en el resto de las economías de Latinoamérica.

En años recientes, León había padecido graves problemas sociales. El desempleo, a niveles oficiales, había aumentado en casi el 20%. La población continuaba creciendo en un alarmante 3% anual. El país necesitaba más de 30.000 nuevos empleos al año, simplemente para mantener el desempleo por debajo del 15%. Conforme aumentaba el desempleo, para el Gobierno era cada vez más difícil financiar sus programas de trabajos; mientras tanto, habían aumentado las tensiones políticas y la insatisfacción. El Gobierno mantenía su mayoría del 65% en el cuerpo legislativo; pero, debido a la crisis nacional, el Presidente había establecido comisiones conjuntas de empresarios, funcionarios del Gobierno y trabajadores, —que incluían tanto a los grupos aliados del Gobierno como a la oposición—, con el propósito principal de buscar soluciones a los problemas nacionales.

La comisión de Juan había estado de acuerdo recientemente con los objetivos que se habían establecido para los siguientes tres a cinco años, los cuales eran: 1) crecimiento económico del 3-6%, con generación de empleo de 30.000 nuevas plazas de trabajo al año; 2) distribución equitativa de las ganancias (o pérdidas) de los siguientes tres a cinco años. Al mismo tiempo, el Presidente les había recordado que la relación d*éficit fiscal/producto interno bruto* se tendría que reducir por debajo del 6%, en los siguientes tres años; y los intereses y pagos de amortizaciones, se deberían reducir al 30% de las exportaciones (a través de una renegociación de la deuda externa), para poder convencer, a los donantes internacionales y empresas extranjeras, de que les otorgaran préstamos e invirtieran de nuevo en León. En caso de que se mantuvieran estos criterios, se garantizaría la puesta en práctica de un programa de estabilización y ajuste estructural.

En su revisión inicial del sector industrial, Juan y otros miembros de la comisión se convencieron de que éste no generaría ni crecimiento adicional ni empleo, si continuaba con la estrategia de sustitución de las importaciones de bienes de consumo, la cual había funcionado con éxito por casi 15 años. Como resultado de esta estrategia (cfr. Anexos 4 a 6 para información del sector industrial), el 88% de las ventas industriales de León eran para el mercado interno. En 1984, las industrias más fuertes del sector eran las de procesamiento de alimentos y bebidas, vestuario, zapatos y otros bienes de consumo.

El sector industrial estaba controlado por unos pocos grupos familiares, que representaban el 60% del total de las ventas del sector. Uno de ellos tenía inversiones

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

conjuntas, con capital estadounidense y japonés. El Gobierno tenía una o dos empresas grandes (una fosforera y una empresa de textiles). El resto de las ventas industriales eran generadas por una variedad de empresarios pequeños y medianos.

En el lado positivo, la autoridad, para el desarrollo industrial del país, había identificado mercados de camisas y ropa, en Alemania Occidental, altamente prometedores; ensamblaje de componentes electrónicos, en Estados Unidos y Europa; muebles en Estados Unidos y Europa; alimentos enlatados y procesados en Europa Oriental, Estados Unidos y América Latina; y hortalizas y flores frescas en Estados Unidos. Muchas de las empresas ensambladoras de componentes electrónicos, estaban considerando seriamente a León como una opción para sus operaciones. La población tenía una tasa de alfabetismo del 70%, y existía en el país una buena infraestructura física.

Desde el punto de vista negativo, algunos costos, en León, estaban fuera de línea con aquellos de los competidores en otros países (cfr. Anexos 5 y 6); y un conjunto de complejos procedimientos gubernamentales desanimaban y frustraban a los exportadores. Las políticas aplicables al sector industrial, incluían una serie de protecciones arancelarias, en pro de los industriales locales; incentivos de inversión y exoneraciones temporales de impuesto, para las nuevas industrias que dirigían su producción a los mercados internos; y préstamos del Banco de Desarrollo del Gobierno con tasas preferenciales, para los inversionistas industriales. Durante los últimos años, los salarios industriales habían tenido una tendencia a aumentar, comparados con los salarios rurales y los salarios en los otros sectores (cfr. Anexo 7). Los estudios de productividad arrojaban resultados desfavorables para las industrias de León, en comparación con los estándares internacionales (cfr. los Anexos 5 y 6). En el sector agrícola, el gobierno había tratado de estimular, sin éxito, la producción de los granos básicos. El país seguía siendo un importador neto de granos y, al mismo tiempo, mantenía controles de precios en la canasta básica de alimentos para el consumidor. Finalmente, los industriales se quejaban de la inhabilidad del Gobierno para controlar el contrabando de los bienes de consumo, y del exceso de capacidad de las fábricas existentes.

Basada en sus análisis, la comisión creía que el sector industrial de León no tendría futuro con la estrategia de sustitución de las importaciones industriales de bienes de consumo. Creía que había opciones en las exportaciones y que casi 10.000, de los 30.000 nuevos trabajos que se necesitaban anualmente, se podrían generar en el sector industrial. Sin embargo, estaba en desacuerdo sustancial sobre cómo León podría desarrollar mejor una nueva estrategia industrial. La comisión tenía ante sí cuatro propuestas. El Presidente pidió, específicamente a Juan y a los otros miembros, que revisaran las propuestas y establecieran tanto las fortalezas como las debilidades. También les pidió que sugirieran qué opción de política podría tener más sentido, para León, durante los siguientes tres a cinco años; y qué pasos se necesitarían dar para ponerla en práctica. Tomando en cuenta lo anterior, el grupo se dispuso estudiar las opciones cuidadosamente (cfr. Anexos 9, 10 y 11 para más información).

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

Opciones para la política industrial de León

Alternativa 1:

Una acción rápida para hacer al sector industrial competitivo y reducir los gastos gubernamentales

De acuerdo con los proponentes de este punto de vista, León necesitaba aprovechar, de inmediato, las interesantes oportunidades del mercado internacional, y atraer las inversiones extranjeras. Para poder conseguir esto, el país tenía que hacer más eficientes sus procedimientos gubernamentales a fin de facilitar la inversión y la exportación. Proponían una sola agencia que manejara el fomento industrial, los parques industriales y los beneficios tributarios, así como también los procedimientos de exportación. Al mismo tiempo, los exponentes de este punto de vista, creían que los industriales locales (posiblemente en combinación con los inversionistas extranjeros, o por sí solos), necesitaban hacerse competitivos en el mercado internacional lo más rápidamente posible. Tendrían, pues, que ser eficientes y más productivos, para que sus precios y calidad fueran comparables con los de la competencia internacional. Para obligar a que el sector industrial se adaptara lo antes posible, los exponentes de este punto de vista propusieron que se bajaran los aranceles generales a la importación, rápidamente en cinco años, de modo que las industrias textil, de alimentos y bebidas y otras, se ajustasen a la competencia. Propusieron que se subieran las tasas de interés en el banco de desarrollo, por un período de cinco años, al nivel del de las tasas de los mercados internacionales; y que los aumentos salariales se dieran de acuerdo a los aumentos en la productividad. Con el fin de suavizar el período de transición en pro de los industriales e inversionistas extranjeros, propusieron un período de exoneración de impuestos, durante cinco años, para aquellos que exportaran más del 50% de sus ventas.

A fin de compensar las pérdidas del gobierno en materia de recaudación de impuestos, causadas por la eliminación de las barreras arancelarias y por la exoneración de impuestos durante cinco años, los proponentes de este punto de vista optaban por suprimir los subsidios gubernamentales de la canasta básica, y permitir que los precios de los productos agrícolas locales aumentaran, en un esfuerzo para estimular la oferta. Argumentaban que se generarían nuevos ingresos fiscales por la combinación de la eliminación de los subsidios y los nuevos impuestos provenientes de la productividad agrícola. Finalmente, exponían que el programa se pagaría por medio de una racionalización de los gastos de capital y de operación del Gobierno, por la reducción del desperdicio y por una disminución de puestos en el sector público.

Alternativa 2:

Promoción de las exportaciones a través de una transformación gradual y dirigida del sector industrial

Los proponentes de este punto de vista, estaban entusiasmados con la perspectiva del mercado, que se mencionaba en estudios recientes, realizados por la Autoridad

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

de Desarrollo Industrial y por el deseo del gobierno para hacer más eficiente el proceso de exportación. Estuvieron de acuerdo con la propuesta de hacer más eficiente el proceso de invertir y de exportar, a través de la creación de una sola agencia de inversión y promoción. Estuvieron de acuerdo con que los industriales actuales de León, al igual que los inversionistas, necesitaban ser más productivos y competitivos en los mercados internacionales. Sin embargo, creían que el proceso de adaptación del sector debía ser gradual, y que las empresas pequeñas, medianas y grandes, necesitaban ayuda para efectuar la transición. Consecuentemente, propusieron un nuevo conjunto de servicios de asistencia técnica, a fin de ayudar particularmente a las empresas nacionales, pequeñas y medianas, a que empezaran a exportar. Además, propusieron una reducción de los aranceles durante un período de doce a quince años, junto con un aumento en las tasas de interés del Banco de Desarrollo del Gobierno durante un prolongado período de diez años. Con base, tanto en criterios de generación de empleo como en el valor bruto de las exportaciones, favorecían períodos de exoneración de impuestos durante cinco años, para las nuevas industrias de exportación.

Propusieron enlazar los incrementos salariales con la productividad, pero mantener los controles de precios para los productos básicos de consumo y su liberación gradual durante un período de diez años.

Los proponentes de este punto de vista argumentaban que las pérdidas en impuestos, que acompañaban esta estrategia, serían compensadas con la recuperación general del sector industrial y con la cancelación eventual de los impuestos, después de que el período de exoneración de cinco años terminara.

Alternativa 3:

Sustitución de importaciones y promoción de exportaciones, una estrategia combinada

Los defensores de este punto de vista, argumentaban que era posible obtener los beneficios de una nueva política de exportaciones y, al mismo tiempo, mantener la misma base industrial existente. Propusieron la retención de la política de sustitución de importaciones con sus altos niveles arancelarios, créditos subsidiados, incentivos de inversión y política de salarios mínimos. Simultáneamente, propusieron el desarrollo de varias zonas especiales de exportación, en donde las nuevas industrias tratarían de producir a precios competitivos y con la calidad dictada por los estándares internacionales. Estas zonas no tendrían aranceles proteccionistas, el crédito sería proporcionado al nivel de las tasas de interés internacionales, los salarios se establecerían al mismo nivel, o niveles, un poco más bajos de los mínimos actuales de León y con prestaciones iguales. Los aumentos de los salarios, se basarían totalmente en los aumentos en la productividad. Los inversionistas de estas zonas protegidas, tendrían un período de cinco años de exoneración de impuestos, basada en el número de empleos y el volumen de ventas. Estos no podrían vender en los mercados locales. Para los industriales ya establecidos, que quisieran exportar parte de su producción existente en textiles, zapatos, muebles o cualquier otra industria, lo podrían hacer bajo

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

la protección actual y recibirían créditos fiscales iguales al valor del 20% del total de las ventas exportadas. Por ejemplo: si un fabricante de zapatos tenía éxito al exportar un 40% de su total de ventas, en cualquier año recibiría un crédito fiscal del 20% del valor de éstas.

Respecto a las políticas de apoyo a los precios agrícolas, y a los precios de alimentos básicos, los defensores de la alternativa de estrategias combinadas, temían que el Gobierno no estuviera capacitado para afrontar controles de precios de los alimentos y, al mismo tiempo, llevar a cabo los nuevos subsidios inherentes de la estrategia combinada. Por lo tanto —argumentaban—, los controles de precio para el consumidor de alimentos tendrían que eliminarse; y esto, a la vez, estimularía la producción agrícola y generaría más impuestos para compensar la diferencia.

Alternativa 4:

Una continuación de la sustitución de importaciones, pero con un enfoque diferente

Un último grupo, argumentaba que el empuje de una estrategia de promoción de las exportaciones, era un intento enmascarado del capital extranjero, junto con unos pocos grandes industriales de León, para destruir las empresas nacionales y ganar control sobre el sector industrial, aumentar sus ganancias y, al mismo tiempo, aprovecharse de la mano de obra barata del país. Argumentaban que el efecto de bajar las barreras arancelarias, consistiría en sacar a la mayoría de los industriales pequeños y medianos del negocio, dando una oportunidad a las dos o tres familias grandes para que se apoderaran de una porción mayor del sector industrial. Argumentaban que, debido a las tasas salariales y los costos de flete, León tenía poca oportunidad de competir con otros países, y que los mercados que había identificado el Consejo de Promoción Industrial eran ilusorios. Este grupo estaba a favor de la protección continua, pero pedía una simplificación del sector para que unas pocas industrias produjeran bienes básicos, tales como zapatos, camisas, y bienes sencillos de consumo masivo, en lugar de concentrarse en la variedad. Argumentaban que la función social de la producción es la de satisfacer las necesidades básicas de la población, con una rentabilidad para los inversionistas del 7% al 9%; y, en el caso de que el sector privado y el capital internacional no estuvieran dispuestos a responder, que el Gobierno jugara un papel más importante en el sector. Finalmente, decían que un crecimiento aproximado al 3%, en la economía, era todo lo que realmente se necesitaba, para cubrir el crecimiento de la población; y que, por lo tanto, la concentración debía darse en la producción básica para cubrir las necesidades nacionales. Reconocían que se necesitarían divisas, pero que podrían conseguirse a través de una producción más eficiente de productos agrícolas tradicionales para la exportación y a través de la formación de asociaciones internacionales de productores para presionar y obtener mejores precios. Finalmente, argumentaban que la comunidad bancaria internacional, podía ser presionada a fin de que reestructurara los pagos por intereses y amortizaciones de la deuda externa, mediante coaliciones de países latinoamericanos; y que con la liberación de recursos se financiarían para programas sociales o inversiones productivas.

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

Juan González, y los otros miembros de la Comisión de Política Industrial del Presidente, estudiaron las cuatro propuestas teniendo estas cuatro preguntas en mente:

Preguntas de estudio

1). ¿Cuáles son los aspectos fundamentales *del modelo económico de León, y por qué se encuentra estancado ahora?*

2). *¿Cuáles son las fortalezas y debilidades de cada propuesta de política industrial, y cuál recomendaría usted al Presidente?*

3). *¿Qué pasos serían necesarios para aplicar esta nueva política?*

4). *¿Qué grupos se opondrían a la propuesta, y cómo podríamos reducir el conflicto?*

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

ANEXOS

Anexo 1

ALTERNATIVAS PROPUESTAS PARA LA POLITICA INDUSTRIAL DE LEON

Políticas Sectoriales	*Situación Actual*	*Alternativa 1 Acción rápida*	*Alternativa 2 Transformación gradual*	*Alternativa 3 Estrategia Combinada*	*Alternativa 4 Estrategia hacia adentro*
Sector Industrial					
• Aranceles	70% Productos Impuestos de más del 50%	Precios Internacionales en 5 años	Precios Internacionales en 10-12 años	• mantener los aranceles • Zona Franca	• mantener los aranceles • simplificar productos
• Crédito disponible	Amplio	Selectivo en base a rentabilidad	Amplio	Amplio	Amplio
• Intereses	Subsidiado	Reales positivos en5 años	Reales positivos en12 años	Subsidiado	Subsidiado
• Salarios	Salarios mínimos	Libre contratación	Salarios igual a Productividad	Política dual	Salarios mínimos
• Impuestos y Utilidades	20% Impuesto sobre Utilidades	Exoneraciones 50% sobre ventas para exportación	Exoneraciones en base a ventas y empleo	Exoneraciones en Zona Franca y CATS	Utilidades limitadas a un 9%
Sector agrícola					
• Precios					
a. De la Canasta básica	Precios controlados	Liberar precios rápidamente	Liberar precios Gradualmente	Liberar precios	Precios controlados
b. De garantía	Mayores que precios internacionales	Reducirlos rápidamente	Reducirlos gradualmente	Incentivos	Mayores que precios internacionales
• Salarios	Salarios mínimos	Libre contratación	Salarios igual a Productividad	Política dual	Salarios mínimos
Sector público					
• Déficit fiscal	Déficit 13% del PIB	Déficit 6% del PIB	Déficit 6% del PIB	Déficit 6% del PIB	Déficit superior al 6% del PIB
• Empleo	Desempleo creciente	Recortar puestos	Congelar puestos 5 años	Congelar puestos	Seguir incrementando puestos y empresas estatales
• Burocracia	Muchas instituciones y trámites	Mayor eficiencia	Una sola institución y asistencia técnica	Mayor eficiencia	Mayor o igual burocracia
• Servicio deuda externa como % del PIB	35%	Reducirlo a 30 años en tres años	Reducirlo a 30% en cinco años	Reducirlo a 30% en tres años	Renegociar o no pagar

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

SITUACION ECONOMICA Y POLITICA Y SOCIAL 1983-84

Contexto	*Actividad*	*Resultados*

CONTEXTO INTERNACIONAL

- Estancamiento Económico interno, con señales de recuperación
- Tensión C.A. y Caribe
- Alta influencia de EEUU
- Crisis endeudamiento

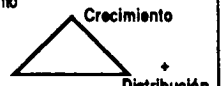
CONTEXTO NACIONAL

- 2 millones población
- Isla del Caribe
- PIB per cáp. $1.000
- Alto alfabetismo
- Tensión política privada y sector industrial

ESTRUCTURA ECONOMICA		CRECIMIENTO ANUAL 1970-80
• PIB	100%	6%
• Agricultura	40%	3%
• Industria	10%	12%
• Finanzas	10%	
• Comercio	20%	
• Transporte	5%	
• Construcción	10%	
• Otros	5%	

OBJETIVOS / ESTRATEGIAS

- Crecimiento
- Empleo
- Industria Nacional



MOTORES

Agricultura:	Precio sostén Control canasta básica
Industria:	Protección
Construcción:	Mayor gasto público

POLITICAS

Fiscal:	Déficit 13% del PIB
Monetaria:	Crédito expansivo e intereses subsidiados
Comercial:	Controlprecios
Salarial:	Salarios mínimos
Cambiaria:	Cambio fijo 1x1$

CRECIMIENTO ECONOMICO (%)

PIB	*1983*	*a*	*1984*
Agricultura	0		0
Industria	(1)		0
Finanzas	(2)		0
Comercio	0		0
Gobierno	0		0
Construcción	5		3
Otros	4		(3)

Déficit fiscal/ PIB	13%
Servicio deuda externa/export	35%
Déficit balanza de pagos	⇧

POLITICOS

- ⇧ Tensión

SOCIALES

⇩ Salarios reales
⇩ Nivel de vida

Desempleo	20%
Población	3%
Puestos nuevos	30.000

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

SITUACION ECONOMICA
1984

Sector	PIB (US$) 1983	Crecimiento % 1983	1984
Agropec.	2400	0	0
Indust.	600	(1)	0
Comerc.	1200	(2)	0
Construc.	600	5	(3)
Servic.	1200	(1)	2
Total PIB	6000	0	0
Consumo	4620	2%	2%
Invers.	1380	2%	0%
Export.	2340	2%	0%
Import.	2700	4%	2%
Precios	100	103%	105%

PROBLEMA

- Estancamiento △ PIB= 0
- Inversión= 0
- Balance externo<0
- Deficit del gobierno
- Alto servicio deuda
- Deterioro social

OBJETIVOS

- Crecimiento 3-6 años
- Distribución equitativa
- 30,000 nuevos puestos
- Déficit fiscal 6% PIB
- Servicio de la deuda externa 30% export.

DEUDA EXTERNA

Rubro	1980	1984
Saldo	2640	4320
% PIB		75%
Servicio	468	
Servicio % export	20%	35%

INGRESOS Y GASTOS DEL GOBIERNO COMO %PIB

Rubro	1980	1980	1981	1982	1983	1984
Ingresos corrientes	1531	29	29	29	29	29
Gasto cte.	1310	25	28	28	28	31
Ahorro cte.	221	4	1	1	1	1
Gasto capital	485	8	8	8	10	11
Déficit	264	5	8	8	10	13

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

Anexo 4

CARACTERISTICAS DEL SECTOR INDUSTRIAL DE LEON

Rubros	Valor Agregado (%)		Empleo %		Ventas de producción local en León (%)		Mercado local suministrado por productos hechos en León
	1980	1984	1980	1984	1980	1984	
Alimentos	11	20	14	15	90	85	90%
Bebidas	14	10	7	4	90	90	90%
Tabaco	3	8	3	2	99	99	80%
Textiles	2	4	5	9	90	60	80%
Madera	6	6	9	10	60	80	90%
Muebles	1	1	2	2	90	80	90%
Papel	1	1	1	2	90	90	60%
Imprenta	16	10	14	10	80	80	70%
Caucho	2	2	3	10	90	80	90%
Químico	7	7	6	5	53	65	60%
No metálicos	6	6	9	7	80	90	90%
Metal	6	8	5	9	90	80	40%
Maquinaria	8	3	6	3	76	66	30%
Eléctrica	8	3	4	3	21	39	50%
Transporte	7	8	8	10	98	80	60%
Misc.	1	2	2	4	91	95	70%
Porcentaje total	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**			
Valor Agregado total ($)	**422,000**	**480,000**					
Empleo total (personas)			**26000**	**47000**			
Porcentaje total ventas en mercado local						**90%**	
Porcentaje de oferta total suministrada por productos nacionales							**88%**

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

DATOS SOBRE RENTABILIDAD
PERFIL DEL MODELO HIPOTETICO NO. 2 : INDUSTRIA CONFECCION DE ROPA
(SUPUESTOS)

	Costa Rica	Haití	León	Jamaica	Mexicali	Juárez
Mano de Obra Directa						
Salario base por hora (US$)	0.558	0.31	0.88	0.74	0.555	0.555
Horas semanales	48	48	48	48	48	48
Cargas sociales						
Directa	41.02	33	28.6	30.5	42	42
Indirecta	25.71	29	17.3	27.8	35.71	35.71
Número de operarios	200	200	200	200	200	200
Factor de Productividad	5	15	5	10	5	5
Nivel de producción (doc./año)	108700	101900	99650	90584	108700	103700
Tarifa compuesta por KWH/mes	0.144	0.679	0.17	0.12	0.29	0.29
Alquiler de edificio ($ por m²)	3.5	1.5	1.3	3.42	3.75	3.75

ESTADO DE RESULTADOS
(en miles de U.S.$)

	Costa Rica	Haití	León	Jamaica	Mexicali	Juárez
Tasa de cambio	43	1	1	2.35	118	118
Ventas	6930	6496	6353	5775	6930	6930
Mano de obra directa	257	134	338	294	350	350
Indirectos de fabricación	379	336	409	431	466	466
Materia prima	3968	3719	3637	3306	3968	3968
Costo de ventas	4604	4189	4384	4021	4784	4784
Utilidad Bruta	2316	2307	1969	1754	2146	2.146
Gastos Generales	133	136	140	138	149	148
Intereses	85	57	92.	107	85	85
Gastos de Transporte, Seguros y Derechos de Introducción	506	379	418	418	423	392
Gastos de Transporte y Seguro de Remisión	155	103	89	91	103	56
Total Gastos	**879**	**675**	**739**	**754**	**760**	**561**
Utilidad Neta antes de Impuesto (Antes de Costos de los EE.UU)	1447	1032	1230	1000	1368	1465
Utilidades Netas	**20%**	**20%**	**19%**	**17%**	**19%**	**21%**

a/ Ventas proyectadas para zona libre sin arancel
* Basado en la experiencia de Production Sharing International para cumplir con los estándares de los EE.UU.

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

DATOS SOBRE RENTABILIDAD
PERFIL DEL MODELO HIPOTETICO NO. 2 : INDUSTRIA ELECTRONICA

	Costa Rica	Haití	León	Jamaica	Mexicali	Juárez
Mano de Obra Directa						
Salario base por hora (US$)	0.56	0.325	0.84	0.64	0.65	0.65
Horas semanales	48	45	45	40	56	56
Cargas sociales						
Directa	41.02	33	28.6	30.5	12	42
Indirecta	25.71	29	17.3	27.8	35.71	35.71
Número de operarios	93	99	101	112	93	93
*Factor de Productividad**	5	15	5	10	5	5
Tarifa compuesta por KWH/mes (US$)	0.144	0.679	0.17	0.123	0.029	0.029
Alquiler de edificio ($ por m²)	3.5	1.5	1.3	3.42	3.75	3.75

ESTADO DE RESULTADOS
(en miles de U.S.$)

	Costa Rica	Haití	León	Jamaica	Mexicali	Juárez
Tasa de cambio	43	1	1	2.35	118	118
Ventas	3250	3250	3250	3250	3250	3250
Mano de obra directa	130	75	193	149	176	176
Indirectos de fabricación	379	397	405	452	548	548
Materia prima	1500	1500	1500	1500	1500	1500
Costo de ventas	2027	1972	2098	2101	2224	2224
Utilidad Bruta	1223	1.278	1152	1149	1026	1026
Gastos Generales	111	117	125	121	135	334
Intereses	-	-	-	-	-	-
Gastos de Transporte, Seguros y Derechos de Introducción	79	68	75	75	84	80
Gastos de Transporte y Seguros de Remisión	22	17	24	21	21	17
Total Gastos	212	202	224	217	240	231
Utilidad Neta antes de Impuesto (Antes de Costos de los EE.UU)	1011	1076	928	932	786	795
Utilidad Neta	31%	33%	28%	28%	24%	24%

a/ Ventas proyectadas para zona libre sin arancel
* Basado en la experiencia de Production Sharing International para cumplir con los estándares de los EE.UU.
Fuente: Production Sharing International

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

Anexo 7

TERMINOS DE INTERCAMBIO SECTOR AGROPECUARIO E INDUSTRIAL

Año	Canasta Básica	Productos Agropec.	Salarios Sect. Agro.	Desempleo Sect. Rural	Precios Industria	Salarios Industria	Desempleo Urbano	Precios Export.	Precio Import.
*1978**	100	100	100	24%	100	100	12%	100	100
1979	105	105	103	24%	105	104	15%	104	106
1980	110	106	105	27%	110	106	14%	106	110
1981	115	108	107	25%	114	112	17%	106	115
1982	120	109	107	28%	118	114	16%	108	120
1983	122	110	106	30%	119	116	18%	110	122
1984	128	110	107	29%	120	116	20%	110	121
Fin 84	125	110	107	30%	120	116	20%	110	121

* Año base: 1978

Anexo 8

POLITICA DE PRECIOS DE GARANTIA DE LEON Y PRODUCCION AGRICOLA

Producto/4	Precio Internac/1	Precio garantía/2	Precio consumidor/3	Porcentaje del consumo nacional importado
Arroz de primera	12.5	24	20	40%
Frijol	20.28	28	25	60%
Azúcar blanca refinada	21	No	30*	(Excedente, cuota llena)
Café	121	No	136*	Excedente

(1) Precio promedio de importación
(2) Precio fijado por el Ministerio de Desarrollo Agrícola
(3) Precios establecidos por la Oficina de Regulación de Precios
(4) El Gobierno no juega ningún papel en la venta de café y azúcar, pero sí en el establecimiento del precio de venta en el caso del arroz y los frijoles, ya que fija el precio y vende los productos.

Anexo 9

MAPA POLITICO DE LEON

	Antisistema	Oposición legal	Combinación central	Oposición legal	Antisistema
SECTOR EXTERNO	Cuba	Alemania Fed.	E.E.U.U. FMI IS Banco Mundial USAID		
SECTORES SOCIALES		Clase Baja urbana	Clase Baja y media rural y urbana	Clase alta industrias agropecuaria y comercial	
COMBINACION CENTRAL			Presidente		
PARTIDOS	FPL[4]	Partido Comunista[2] 15% votos	MOD[1] 65% votos	PRO[3] 20% votos	
GRUPOS DE PRESION		Sindicatos	Organizac. de barrio cooperativas	Gremios - Sect. Privado Cámara Industrias	

1)Demo-social
2) Comunista
3) Partido social cristiano
4) Grupo radical de izquierda

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

Anexo 10

ESTRUCTURA DE ARANCELES INDUSTRIALES DE LEON
Porcentaje de productos industriales
con distintos niveles de producción

Aranceles (1)	*1990*	*1984*
Menos de 30%	10%	10%
31 - 50%	40%	40%
50 - 100%	20%	30%
Más de 100%	30%	20%

(1) Porcentaje de protección nominal sobre precio promedio de importación

Anexo 11

UTILIDAD COMO % VENTAS
BAJO ALTERNATIVA 3

	Confección de ropa			*Electrónica*		
	Zona Franca (100% Exp.)	*Mercado local (100% Venta local)*	*80% ventas en mercado local más 20% exportaciones*	*Zona Franca*	*Mercado local*	*80% ventas en mercado local más 20% exportaciones*
Ajuste en impuestos de venta	0	(1.15% x 6353)	(1.15 x .80 x 6353 + 1271)	0	(1.30 x 3250)	(1.30 x .80 x 3250 + 650)
Ventas	6353	7305	7115	3250	4225	4030
Costo ventas	4384	4384	4384	2098	2098	2098
Gastos adicionales	739	739	739	224	224	224
Utilidad antes impuestos	1230	2182	1992	928	1903	1708
Impuestos 20%	0	436	398	0	380	341
Deducción CAT (-)	0	0	-254	0	0	-130
Impuestos netos	0	436	138	0	380	211
Utilidad después de impuestos	1230	1746	1848	928	1523	1479
Utilidad % ventas	19%	24%	26%	28%	36%	36%

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

12

IVAN SABALLOS

Política industrial en Costa Rica: Sustitución de importaciones o promoción de exportaciones

En agosto de 1984, existía en Costa Rica un gran dilema en cuanto a la estrategia económica que debía seguir el gobierno en un mediano y largo plazo. Al principio de la década de los sesenta, Costa Rica había dado un paso importante y decisivo, al comenzar a desarrollar un proceso de industrialización, requerido por la integración económica regional y por el abandono de lo que había sido un modelo basado en la exportación de café y banano, que, en el caso del café, se originó en la mitad del siglo pasado.

Ahora, con la drástica disminución en la demanda de productos industriales tanto en el mercado local como regional, había empresarios, funcionarios gubernamentales y líderes políticos que apoyaban el desarrollo de un nuevo modelo económico, basado en la promoción de las exportaciones no tradicionales a terceros mercados. Pero había industriales que opinaban que el desarrollo económico del país debía seguir teniendo como eje dinámico al sector industrial. Estos últimos argumentaban que lo que se necesitaba era incentivos adecuados y un clima de confianza que propiciara la inversión. Otros creían que ambos esquemas eran compatibles y que, lo más indicado, era promover las exportaciones no tradicionales, pero sin socavar la base industrial existente.

Con el nombramiento del Dr. Mario Carvajal, como Ministro de la nueva cartera de Exportaciones e Inversiones, en marzo de 1983, se daba el primer paso para lo que constituiría, según él, un viraje al modelo de desarrollo que se había venido siguiendo en Costa Rica. De acuerdo con el Dr. Carvajal, los principios y objetivos del modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones, a través de la implantación de industrias manufactureras dentro del marco del Mercado Común Centroamericano (MCCA), eran totalmente insuficientes para los requerimientos de la Costa Rica de los años ochenta.

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

A pesar de que existían muchos industriales y líderes políticos y gremiales, que no estaban de acuerdo con los planteamientos del Dr. Carvajal, éste contaba con un gran apoyo, tanto a nivel empresarial como gubernamental. En su discurso de clausura, en el IV Congreso Nacional de Industriales, el Presidente Luis Alberto Monge afirmaba: "Es necesario aunar esfuerzos para reorientar nuestro esquema de producción y de consumo y lograr que se transforme paulatinamente, de un modelo de desarrollo hacia adentro, a un modelo de desarrollo hacia afuera, a través del fomento de la exportación de productos no tradicionales a terceros mercados".

El Sr. Richard Beck, Presidente Honorario de la Cámara de Industrias y empresario de gran éxito en la exportación a terceros mercados, expresaba: "no hay duda de que Costa Rica se encuentra, en estos momentos, en la posición más ventajosa de todas las demás naciones de la Cuenca del Caribe, para poder aprovechar la iniciativa del Presidente Reagan; y que el Congreso de Estados Unidos recientemente ha adoptado como ley para ayudar a esta área. Indudablemente tenemos muchas de las condiciones necesarias para aprovechar plenamente esta iniciativa, ya que por nuestra tradición democrática, estabilidad social y política, el nivel educacional y cultural de nuestro pueblo, nuestro respeto a los derechos humanos, y condiciones climáticas y con la buena voluntad que prevalece dentro de lo que es la comunidad empresarial norteamericana, pareciera que poseemos todos los elementos indispensables para conquistar el gran mercado de Estados Unidos".

En desacuerdo con las opiniones anteriores, se encontraba la posición del ex-Ministro de Economía y Comercio —y actual Presidente Ejecutivo del Banco Central de Costa Rica—, cuando en declaraciones al periódico *La Nación* afirmaba: "Estoy de acuerdo con que el motor de la reactivación económica debe ser el fomento del mercado y consumo interno, abarcando el MCCA. En la orientación mía, y en eso puedo haber tenido alguna divergencia con el Dr. Mario Carvajal, doy absoluta prioridad al MCCA por encima de terceros mercados. Veo que hay un potencial mayor en la región que intentar llegar, en las actuales circunstancias, a nuevos países. Creo que lo que son productos no tradicionales a mercados nuevos, equivale a simples residuos, y no podemos basar nuestro desarrollo económico y la promoción de exportaciones en residuos. En este momento nuestra infraestructura industrial está preparada para el mercado interno y centroamericano, y el aparato que genera los productos tradicionales está constituido y es donde tenemos experiencia. El espacio económico del MCCA constituye una posibilidad real de incrementar nuestras exportaciones a corto plazo".

El Ing. Carlos Araya, Gerente General de una importante industria y Presidente de la Cámara de Industrias, también en la misma línea expresaba: "La actividad industrial costarricense merece preservarse y fortalecerse, ya que no sólo constituye la fuente directa de ingresos para más de 107.000 trabajadores, sino que también ha contribuido sustancialmente al fisco con tributos tales como impuestos sobre la renta, territorial y diversos impuestos indirectos". Y agregaba: "La protección arancelaria es un instrumento de política industrial que no es exclusivo de Costa Rica o Centroamérica. Por el contrario, países más desarrollados cuentan todos con medidas proteccionistas".

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

En medio de esta controversia, por el modelo adecuado de desarrollo que debía adoptar Costa Rica, existían posiciones un tanto conciliadoras que abogaban por la implementación de una estrategia combinada: sustitución de importaciones de productos no tradicionales a terceros mercados e inversión por otra. A pesar de su posición de defensa y fortalecimiento del sector industrial, el Ing. Araya expresaba: "Aunque el apoyo al MCCA sería una de las formas más rápidas de revivir la actividad económica y el comercio intrarregional, se debe reconocer y hacer conciencia en el sentido de que el motor de impulso más relevante en el futuro para la industria, está relacionado con el fomento de exportaciones de productos no tradicionales a terceros mercados".

El Ing. Jorge Manuel Dengo, quien sustituyó al Dr. Mario Carvajal como responsable del programa de exportaciones e inversiones, compartía el criterio del Ing. Araya puesto que afirmaba lo siguiente: "Sería un error concentrar los recursos en el incremento de los artículos nuevos, sin dar el debido énfasis a aquello que sabemos hacer y tenemos disponible".

La situación actual en Costa Rica

Hacia finales de 1982, la economía costarricense se encontraba experimentando una crisis profunda, generalizada y compleja. Profunda, en el sentido de que no había sucedido algo igual en los últimos cincuenta años; pues habría que remontarse a la década de los treinta, durante la gran depresión, para encontrar una situación peor. Generalizada, por cuanto afectaba prácticamente a todos los sectores de la economía y a todas las principales variables. Compleja, por cuanto los múltiples desequilibrios que aquejaban a la economía incidían recíprocamente entre sí, lo cual creaba círculos viciosos difíciles de controlar.

Los principales indicadores económicos y sociales ponían en evidencia la crisis: la producción se había contraído; las exportaciones, las importaciones, el consumo y las inversiones se habían reducido apreciablemente; el índice de precios y la devaluación de la moneda nacional alcanzaban niveles insospechados; los salarios reales se reducían drásticamente, y el desempleo llegaba a magnitudes desconocidas. El país experimentaba una reducción sustancial del nivel de vida y un empobrecimiento generalizado, lo cual había tenido repercusiones a nivel político y en términos de confrontación social.

Aspectos económicos

La producción nacional de Costa Rica, había disminuido en un 13.2% entre 1981 y 1982, como resultado de tasas de crecimiento negativas de 4.6% y 9.1% respectivamente (cfr. Anexo 1). Después de alcanzar una tasa de crecimiento del 8.9% en 1977 —la más alta de la década—, la producción comenzó a decaer de una manera drástica hasta alcanzar la situación actual de tasas negativas. Se preveía que el nivel de

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

producción de 1979, no se alcanzaría nuevamente sino hasta finales de la década (cfr. Anexo 2).

Además de tomar en cuenta el efecto desfavorable de la caída en la producción, había que considerar el crecimiento más rápido de los precios de los bienes importados, respecto a los bienes exportados. Las pérdidas de Costa Rica, por la variación de los términos de intercambio, a precios de 1966, se multiplicaron por ocho al pasar de 334 millones de colones en 1978, a 2.830 millones en 1981. Esta última cifra estaba muy cercana a la tercera parte del producto interno bruto.

La caída de la producción, durante 1982, se había manifestado en unas actividades de la economía nacional, más intensamente que en otras. Dos sectores, construcción y comercio, habían tenido tasas negativas de crecimiento, de 39.9% y 23% respectivamente. El valor de la producción agropecuariá había disminuido en un 5.9%.

El sector industrial, que en conjunto con el de la agricultura se constituían en los más importantes de la economía, había tenido en 1982 una tasa de crecimiento negativa de un 7.5%. Las actividades de metal-mecánica, maderas, productos de madera y muebles y productos químicos, se destacaban como las más severamente afectadas. El rubro de textiles, confecciones y cuero, se presentaba más favorable al haber tenido un crecimiento positivo. Además de la reducción en la demanda inducida por la crisis económica, las actividades que dependían en mayor proporción de insumos importados habían sido las más afectadas, debido a la enorme inestabilidad prevaleciente en el mercado cambiario.

La baja en la producción, como resultado de la merma en la demanda, había ocasionado una disminución en la utilización de la capacidad instalada para casi todas las ramas industriales, exceptuando la de metal-mecánica y la de derivados del petróleo. Entre las ramas más afectadas, se encontraban las de otras industrias manufactureras, metal-mecánica, minerales no metálicos y madera y muebles. (En el Anexo 2, se presenta la utilización de la capacidad instalada por ramas de actividad). En términos globales, la utilización de la capacidad instalada del sector industrial, pasó del 68% en 1975 al 87% en 1976, para luego descender al 77% en 1979 y al 64% en 1981.

Respecto al sector externo, era interesante notar cómo los cambios significativos, en las exportaciones e importaciones de bienes, habían modificado sustancialmente los saldos en la cuenta comercial; pues habría pasado, de -US$462 millones en 1980, a US$111 millones en 1982. Este cambio, que mostraba por primera vez en casi tres décadas un saldo positivo, se debía a la crisis económica y no a una situación de bonanza. O sea, que este saldo era más el reflejo de la reducción en las importaciones, que el resultado de un aumento en las exportaciones. El saldo de las exportaciones habían descendido, de US$1.001 millones en 1980, a US$870 millones en 1982; y el de las importaciones, de US$1.528 millones en 1980, a US$893 millones en 1982.

La participación de las exportaciones industriales, en la exportación total, había disminuido, de un 34% en 1980, a un 31% en 1983. En términos absolutos, las expor-

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

taciones industriales habían pasado, de US$344 millones en 1980, a US$265 millones en 1983. En términos del comercio intrarregional —que había crecido a una tasa de 25.2% en la década de 1960, 14.7% en la década de 1970 y 26% en 1980—, se había experimentado un crecimiento negativo de un 18% en 1981 y de un 32% 1982. En valores nominales, esta caída significaba un retroceso a los niveles de 1976.

A pesar de la disminución en los niveles de actividad económica, el sistema financiero nacional había tenido un comportamiento bastante más liberal del que demostraban las altas tasas de crecimiento en el crédito interno. Durante 1981 y 1982, el crecimiento nominal en el crédito interno había tenido tasas de crecimiento de un 14.29% y 34.15% respectivamente.

En el aspecto fiscal, si bien era cierto que la carga tributaria (ingresos tributarios/PIB) apenas había aumentado, al pasar del 12.7% en 1980 al 13.3% en 1982, y la brecha total de recursos (déficit/PIB) del 9.1% en 1980 a 3.4% en 1982, existía mucha preocupación a nivel nacional, debido al crecimiento alarmante del déficit financiero (gastos corrientes + gastos de capital - ingresos corrientes). El déficit financiero había ascendido, de 2.454 millones de colones en 1981, a 3.345 millones en 1982; o sea, un crecimiento de un 36% en un año.

También, preocupaba enormemente el excesivo financiamiento interno del déficit —casi un 60% en 1982—, así como el aumento considerable de la carga efectiva sobre las exportaciones (impuestos a las exportaciones/valor de las exportaciones) —que asciende de 8.29% a 12.4% en 1980 y 1982, mientras que la carga efectiva sobre las importaciones (impuestos a las importaciones/valor de las importaciones) había sido reducida de un 6.71% a un 3.02% en los mismos años—.

Como consecuencia del desequilibrio interno y externo que había venido experimentando el país, la economía había alcanzado niveles de inflación excesivamente altos, en relación con el resto de las economías centroamericanas. La tasa era de 81.8% en 1982, mientras que en el resto de los países de la región tenía tasas que oscilaban entre 0.2% y 24.2%. En relación con el tipo de cambio, durante 1982, la devaluación fue menor que la ocurrida en los dos años precedentes. En ese año, la devaluación había sido de un 11.7% para el tipo de cambio en el mercado interbancario, mientras que en 1981 había sido del 151%, y en 1980 del 67%.

Debido a la precaria situación económica del gobierno, cuando el Presidente Monge asumió el poder en mayo de 1982, su equipo económico formuló y puso en práctica un plan económico, cuyo objetivo fundamental era lograr la estabilización de la economía, tanto externa como internamente. Al finalizar 1983, se podía concluir que el balance había sido bastante positivo. En términos de logros, se había conseguido reducir el nivel de inflación a un 10.7%, la unificación cambiaria de los tipos de cambio interbancario y libre a un nivel de un poco más de cuarenta y tres colones, y un modesto proceso de reactivación de la economía, con un crecimiento positivo de un 0.8%. De acuerdo con las últimas cifras revisadas, se calculaba que, el sector industrial

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

había tenido un crecimiento de un 1% ó 2%, lo cual suponía un crecimiento muy importante, al considerar las tasas negativas de crecimiento de los dos últimos años.

Aspectos sociales

De acuerdo con el Dr. Oscar Aguilar Bulgarelli, precandidato presidencial por el Partido Unidad Social Cristiana (PUSC) para los comicios de 1986, se estaba "llevando al país a la confrontación social, a una verdadera lucha de intereses encontrados que, si no se para a tiempo, provocará el inicio del fin de la democracia. Indiscutiblemente los diferentes sectores nacionales sienten sobre sus espaldas el peso de la crisis; igual el trabajador que desea reivindicar sus derechos, como el empresario que quiere tener la posibilidad de desarrollar su actividad productiva" (cfr. Anexo 3).

Durante 1982, se había repetido, por tercer año consecutivo, una reducción en los sueldos y salarios reales. Estos habían disminuido en un 3.6% en 1980, 15.3% en 1981 y 24.2% en 1982. El salario mensual promedio, en 1982, tenía un poder adquisitivo equivalente al 62% del poder de compra del salario promedio de 1979.

La caída de la producción y la reducción de los salarios reales, se reflejaban de manera directa en el comportamiento del consumo personal. En 1982, el consumo privado promedio por persona se había reducido a los niveles de hacía dieciséis años. El evidente empobrecimiento del país se podía sintetizar según los indicadores del Anexo 3. En éstos, se mostraba, en cifras per cápita, cómo la producción, la disponibilidad de bienes y servicios y el ingreso y el consumo de 1982, reflejaban una situación que, en la mayoría de los casos, quedaba muy por debajo del panorama previo a la crisis. De acuerdo con estos indicadores, el total de bienes y servicios por persona se había reducido, en 1982, a menos de las tres cuartas partes de lo que ese monto era cuatro años antes. Las variaciones mostradas eran de tal magnitud, que podían calificárselas como de extraordinarias.

El descontento social se manifestaba en todos los niveles, pues habían sido afectados por la crisis. Los comerciantes se habían reunido recientemente en asamblea general, y habían dado al gobierno un mes para que se manifestara sobre más de treinta peticiones en los campos de seguridad, economía e institucionalidad. Entre éstas, se hallaban: el rompimiento de relaciones diplomáticas con Nicaragua; el no negociar con los dirigentes de una huelga declarada ilegal; que el Presidente Monge definiera las medidas que necesitaba el país, y que exigiera a sus subalternos respeto y voluntad para llevar a cabo esas acciones; el prohibir a los diputados legislar en beneficio propio; que el gobierno redujera el gasto público, que se respetara la banca mixta, que no se aumentaran los impuestos, y otras.

Por otro lado, los trabajadores de la Compañía Bananera de Costa Rica, organizados en la Unión de Trabajadores de Golfito, así como la Asociación de Profesores de Segunda Enseñanza, se encontraban en huelga desde hacía más de una semana. Mu-

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

chas otras asociaciones de trabajadores, se encontraban dispuestas a solidarizarse con los huelguistas en apoyo de sus demandas. Los educadores demandaban que el gobierno les cancelara de inmediato los aumentos que se les debían por ajustes en la escala salarial; que fueran congelados los precios de los artículos de la canasta básica y las tarifas de los servicios públicos; que se aplicara de inmediato la tarifa preferencial para el transporte de estudiantes, y que se fijara el nuevo aumento de sueldos en el sector público para 1984. Los trabajadores de la Compañía Bananera demandaban también un ajuste salarial.

Aspectos políticos

El ambiente político de Costa Rica, en los últimos meses, se había caracterizado por un gran fraccionamiento y falta de cohesión, tanto a nivel del gobierno y de la Asamblea Legislativa, como dentro de los mismos partidos políticos, en especial el Partido Liberación Nacional (PLN) (cfr. Anexo 4). Se acusaba tanto al PLN como al PUSC de estar imbuidos en intereses puramente electorales, con vistas a ganar los comicios de 1986, olvidándose de Costa Rica. El Sr. Angel Nieto, presidente de la Asociación de Comerciantes Detallistas, decía: "Los diputados del PLN se han atomizado en grupúsculos ansiosos de poder, para poder repartirse la herencia de los mayores; en tanto que el PUSC, se mantiene casi de expectador, creyendo quizá que el descalabro del adversario sea su mejor dividendo".

"La falta de espíritu patriótico, de unión de criterios y de cooperación entre algunos funcionarios del gobierno, diputados y la Presidencia de la República, está llevando al país hacia el caos económico y hacia el descalabro político nacional", —advertía el Sr. Richard Beck, presidente del Instituto Costarricense del Sector Empresarial—. Calificaba de preocupante "la confusión que existe, a nivel legislativo, en la promulgación de leyes requeridas para poner la casa en orden y para facilitar la llegada de préstamos, inversiones y donativos". "Unos pocos diputados —agregaba—, desconociendo las necesidades del país y la realidad nacional, han enterrado, en forma sistemática, proyectos prioritarios de ley que están haciendo más daño a la economía nacional, del que harían actos directos de sabotaje".

El sector industrial

El origen del sector industrial costarricense y centroamericano, se remontaba a noviembre de 1952, ocasión en que los ministros de Economía de Centroamérica celebraron la IV reunión de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), con la idea de lograr la integración económica de la región. El mundo de la post-guerra había comprendido la inutilidad de las economías "de clan", y se había comenzado a mover hacia las economías de escala. Se aceptó, en aquel entonces, la necesidad

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

urgente de ampliar los mercados nacionales y coordinar eficientemente los esfuerzos en pro del desarrollo económico y social de Centroamérica, a través de un proceso de sustitución de importaciones. En ese año, el comercio intrarregional ascendía a sólo US$9 millones.

Las bases de este proceso de sustitución de importaciones, estaban constituidas por un régimen altamente proteccionista, a través de un arancel externo común, y de la exoneración de los impuestos de importación (para la maquinaria y equipo, materias primas, productos semielaborados, envases y combustibles), del impuesto sobre la renta y las utilidades, y de impuestos sobre los activos y el patrimonio. Esto había hecho posible la aparición de nuevas y más grandes industrias, que se podían desarrollar sin la competencia extrarregional, y con un mercado asegurado.

Mientras que la producción industrial había aumentado su participación, del 13.2% en 1952 al 21.1% en 1982, el sector agrícola la había disminuido del 39.3% al 19.8%. El sector comercial sólo había tenido un pequeño aumento de 14.6% al 15.3% para los mismos años.

Estructura

La estructura industrial de la década de los años sesenta, se caracterizaba por la concentración de la producción en industria ligera, o bienes de consumo no duradero, tales como productos alimenticios, bebidas, tabacos, textiles, madera, imprentas y editoriales. Dadas las disponibilidades de capital, capacitación de mano de obra, características del mercado y, en general, las condiciones de desarrollo del país, era mucho más factible dirigir el proceso de sustitución hacia bienes de consumo (cfr. Anexos 5 y 6).

En cuanto a la participación de los principales grupos de bienes (consumo, intermedios y capital) dentro de la producción industrial, era interesante notar (cfr. Anexo 5) cómo el proceso de sustitución había avanzado hacia la producción de bienes intermedios y de capital, durante los trece primeros años del proceso de industrialización. La participación de los bienes de consumo pasó del 88% en 1960 al 70.2% en 1973; mientras que la de los bienes intermedios aumentó del 10% al 18.4%, y la de los bienes de capital del 2% al 11.4% para los mismos años. Pero, para 1982, la participación de los tres grupos de bienes era del 70.4%, 18.8% y 10.8%, lo que indicaba que el crecimiento de los grupos de bienes intermedios y de capital, que implicaban procesos de sustitución más avanzados y que permitían una integración vertical en los procesos de producción, se había estancado. Se consideraba que tal estancamiento era uno de los factores que había limitado el desarrollo de un sector industrial verdadero y autosostenido, y que a la vez mostraba su mayor debilidad.

En el Anexo 6, se presenta la participación de las distintas ramas de actividad en el valor agregado de la producción industrial. En estas cifras, se aprecia cómo, en los

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

últimos diez años, el avance en el proceso de sustitución hacia bienes intermedios y de capital se había detenido. Los bienes de consumo incluían las ramas de alimentos, bebidas y tabaco; textiles, confecciones y cuero, madera, productos de madera y muebles; y productos de papel, imprenta y editoriales. Los bienes intermedios incluían las ramas de productos químicos, caucho y plástico; y minerales no metálicos. Los bienes de capital incluían la industria metal-mecánica y otras manufactureras.

Origen del capital

Aunque existían algunos estudios, sobre la inversión extranjera en países de la región, que demostraban una gran mayoría de este tipo de capital en la industria, no existían estudios exhaustivos sobre Costa Rica. Sin embargo, estudios parciales indicaban que Costa Rica, al igual que Guatemala y El Salvador, tenía una estructura industrial altamente dominada por empresas multinacionales. En un estudio realizado por la Universidad de Costa Rica, se concluía lo siguiente: "En 1975, existe un segmento oligopólico que tiene preeminencia absoluta dentro de la estructura industrial del país". En términos del valor agregado, su importancia relativa llegaba al 75%; y, en lo que respecta a ocupación de mano de obra, a casi el 70%. Por otra parte, en un estudio de OFIPLAN (Oficina de Planificación Económica), se destacaba que, para el período 1970-1976, el 87% de la inversión directa total en Costa Rica correspondía a subsidiarias y sucursales.

En un artículo de la *Revista de Ciencias Sociales* de la Universidad de Costa Rica, se mostraba el porcentaje de las inversiones de los grupos nacionales y extranjeros, en 1970, para las diversas ramas industriales (cfr. Anexo 10). Las inversiones extranjeras tenían una participación de más de un 50% en las ramas de artículos alimenticios, bebidas y conexas; materiales de transporte; productos farmacéuticos; equipo de oficina y papelería; fertilizantes y conexos; radios y equipo eléctrico, y muebles y accesorios.

Localización de las actividades

Existía el consenso de que hubo una verdadera falta de planificación en la localización de las actividades industriales. Por un lado, no existían verdaderos parques industriales, para que estas actividades se desarrollaran, entre otros aspectos, con mínima contaminación; y por otro, aproximadamente el 85% de ellas se encontraban en el área metropolitana, lo que había constituido un factor muy importante de atracción para las masas rurales. Esto había contribuido, conjuntamente con un crecimiento rápido de la población, a que se desarrollara un proceso de urbanización muy acelerado, con las consiguientes demandas de servicios básicos en una forma muy rápida que la oferta no podía suplir. El resultado de todo ello, un déficit creciente en algunos de esos servicios, tales como la vivienda.

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

Generación de divisas

Existía la percepción en Costa Rica de que el sector industrial no sólo no generaba las divisas suficientes para sostener su propio crecimiento, sino que, para realizar sus importaciones, utilizaba divisas generadas por el sector agropecuario. De esta manera, se cuestionaba seriamente la consecución del objetivo del ahorro neto de divisas del proceso de industrialización. Se argumentaba que el proceso de industrialización había hecho al país más dependiente del exterior.

De acuerdo con la relación porcentual exportaciones/importaciones industriales, ésta se había mantenido históricamente cerca de un 90%, dando base a los argumentos anteriores. Pero, un análisis intersectorial, realizado con la Cámara de Industrias, demostraba que esa no era la manera adecuada de relacionar las exportaciones y las importaciones industriales, pues no tomaba en cuenta los insumos producidos por la industria nacional e incorporados en las exportaciones agropecuarias tradicionales, lo cual implicaba un ahorro neto de divisas del sector agropecuario que se tenía que tomar en cuenta como el equivalente a las exportaciones industriales.

Empleo

El nivel de ocupación real que generaba el sector industrial, dentro de la economía, era altamente significativo. En el año 1980, la industria daba empleo a 110.000 personas, comparado con 34.000 en 1963, lo que representaba una participación de un 16.8% en relación con el empleo total generado por la economía.

En 1981, como resultado de la crisis que comenzaba a afectar al país y al sector industrial en especial, el empleo generado por este sector disminuyó con respecto al año anterior en 4.000 personas. Sin embargo, la participación del sector industrial prácticamente se mantuvo, siendo ésta de 16.000. Para 1982, el empleo en el sector industrial aumentó en 1.000 personas y mantuvo su participación en 16.5%.

Por otro lado, a la par de la generación de empleo por parte de la industria, se había incrementado la capacidad empresarial y al mismo tiempo se había mejorado la capacitación de los trabajadores en labores especializadas, a través de programas de adiestramiento y en el trabajo mismo.

Mercados

En términos generales, el sector industrial aumentó la participación de las ventas, en el mercado interno, en un 1% entre 1980 y 1983; disminuyó la participación de las ventas, en el MCCA y Panamá, de 15 a 12%, y aumentó la participación de las ventas, en el resto del mundo, de 6% a 8% para esos mismos años (cfr., en el Anexo 7,

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

la estructura de destino de las ventas industriales por rama de actividad para los años que van de 1980 a 1983).

En 1980, el 83% de las exportaciones industriales fue destinado a Centroamérica y Panamá, y tan sólo un 17% al resto del mundo. Para 1983, esta participación era del 78% y 22% respectivamente. (En el Anexo 8 se presenta el destino de las exportaciones industriales, donde se podía apreciar la gran importancia que tenían Centroamérica y Panamá como consumidores de los productos industriales costarricenses; asimismo, la gran reducción que habían tenido las exportaciones industriales totales y por destino).

En términos de la participación de los países centroamericanos en las exportaciones industriales, para 1980, Nicaragua era el principal cliente de Costa Rica, con compras de US$106 millones, equivalentes a un 43% del total, mientras que Guatemala compraba US$63 millones —el 25%—, El Salvador US$51 —21%— y Honduras US$28 —11%—. Para 1983, las compras de Nicaragua se habían reducido a US$40 millones, o un 22% del total, las de Honduras a US$21 o un 12%, las de El Salvador a US$37 o un 21%; las de Guatemala habían aumentado a US$83 o un 45%. Debido a problemas, tanto políticos como económicos, se esperaba que las compras de Nicaragua se redujeran a sólo US$1 millón para 1984.

Además del problema de la reducción —de US$248 millones en 1980 a US$181 millones en 1983— de las exportaciones industriales a Centroamérica, había surgido un serio problema en relación con el pago de las deudas que estos países habían adquirido con Costa Rica. Tanto el Ministerio de Economía como el Banco Central, habían comenzado a realizar negociaciones bilaterales, con cada uno de los países, para hallar solución a este problema. En este momento, la deuda que los países centroamericanos habían acumulado a favor de Costa Rica era del orden de los US$210 millones, desglosada así:

De acuerdo con el Ministerio de Economía y Comercio, ese nivel de deudas era grave para el país por sus efectos inflacionarios, pues el Banco Central de Costa Rica tenía que pagar los colones de la exportación a los empresarios, y también porque afectaba la balanza de pagos, debido a que las divisas no se recibían. Desafortunadamente, ese nivel de deudas se presentaba en momentos en que, por primera vez, desde el inicio del MCCA, se mostraban saldos favorables de intercambio con la región y con cada uno de los países. En efecto, los saldos con Centroamérica eran los siguientes: US$7.5 millones en 1975, US$5 en 1976, US$5.9 en 1977, US$24.2 en 1978, US$36.3 en 1979, US$50.5 en 1980, US$85.7 en 1981, US$54.8 en 1982 y US$67.1 en 1983.

Tabla 1

EXPORTACIONES INDUSTRIALES A CENTROAMERICA
1980 y 1983
(Miillones de US$)

	1980		1983	
	Valor	Particl.	Valor	Particl.
Total a Centroamérica	248	100%	181	100%
Guatemala	63	25%	83	45%
El Salvador	51	21%	37	21%
Honduras	28	11%	21	12%
Nicaragua	106	43%	40	22%

Fuente: Banco Central de Costa Rica

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

Costos y competitividad

De acuerdo con una publicación reciente de CINDE (Coalición Costarricense de Iniciativas para el Desarrollo), en la que se desarrollaban modelos hipotéticos para determinar los costos de operación y la rentabilidad de dos tipos de industria para siete países diferentes (cfr. Anexo 9), Costa Rica resultaba bastante atractiva, tanto para inversionistas nacionales como extranjeros.

Tabla 2

DEUDA A FAVOR DE COSTA RICA
(Millones de US$)

País	*Principal*	*Intereses*
Guatemala	45.5	—
El Salvador	10.8	—
Honduras	3.6	—
Nicaragua	144.0	6.3
Total	**210.9**	**6.3**

Fuente: Ministerio de Economía y Comercio.

En la primera parte de los anexos mencionados, se presentan las cifras comparativas de los principales costos de operación para las empresas hipotéticas, a saber: salario por hora, beneficios adicionales, tarifas eléctricas y alquileres de edificios.

En el modelo No. 1 (cfr. Anexo 15), de la industria de confección, sólo en Haití y Juárez, México, se podían alcanzar mayores utilidades que en Costa Rica bajo los supuestos utilizados y presentados en la primera parte del Anexo. Costa Rica aparecía con condiciones más favorables que la República Dominicana, Jamaica, Mexicali y Panamá. En el modelo No. 2 (cfr, Anexo 16), de la industria electrónica, sólo Haití obtenía un mejor rendimiento; que, en todo caso, era una mínima diferencia. Costa Rica aparecía en condiciones más favorables que República Dominicana, Jamaica, Mexicali, Juárez y Panamá.

Precios y controles

La fijación y control de los precios oficiales, a los bienes componentes de la canasta básica alimentaria y de bienes esenciales, caía bajo la jurisdicción del Ministerio de Economía, Industria y Comercio. Estas atribuciones habían sido conferidas a dicho ministerio por medio de la Ley de Protección al Consumidor de 1975.

Para cumplir con dicha atribución, el ministerio tenía la facultad de regular no sólo los precios máximos para los bienes y servicios, sino también los porcentajes de utilidad sobre la producción y comercialización de los bienes y servicios.

De acuerdo con la Ley de Protección del Consumidor, los porcentajes de utilidad fijados por el ministerio debían contribuir a la estabilidad de los precios, y permitir a la empresa la obtención de una utilidad razonable, tomando en consideración las características comerciales del producto y la amplitud del mercado nacional. Los precios fijados al productor nacional, debían tomar en consideración los costos directos e indirectos del respectivo producto, que el ministerio considerara aceptables.

De acuerdo con varios productores, el sistema de ajuste de precios y utilidades era demasiado lento, y se quejaban de que generalmente los ajustes se aprobaban

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

cuando ya la empresa estaba obteniendo pérdidas, o cuando su situación de efectivo era crítica. Por otro lado, el sentir de los consumidores, sobre el control de los precios, lo calificaba de bastante inefectivo, y de que, dependiendo del lugar de compra, los precios de un mismo producto tenían diferencias enormes. En este sentido, había bastantes quejas, por parte de los consumidores, sobre abusos de los detallistas en los precios de los productos controlados. (Cfr., en el Anexo 18, la evolución de los precios de los productos manufacturados por rama de actividad industrial.)

El sector productivo que más se había beneficiado de los ajustes de precios pagados al productor, era el productor de bienes básicos de consumo interno, tales como los granos básicos. En el caso del arroz, los precios para la cosecha de 1981 y 1982, presentaban aumentos de más del 50%; y para la de 1982 y 1983, había aumentos del 100%. Estos aumentos, en los precios pagados al productor de granos básicos, eran administrados por el Consejo Nacional de Producción (CNP), a cuyo cargo estaba el comprarlos directamente a precios que garantizaran utilidades justas para el productor. Los precios de granos básicos para el consumidor, eran fijados por el Ministerio de Economía, en consulta con el CNP. (Cfr., en el Anexo 19, la variación de los precios promedios pagados al productor por rubro agropecuario; también se pueden apreciar los cambios de precio mencionados anteriormente.)

La nueva política del gobierno, en vista de los monstruosos déficits del CNP, se encaminaba a la eliminación de la mayoría de los subsidios que se habían venido concediendo a los productores agropecuarios, así como a una mayor liberalización de los precios, que reducía el número de productos regulados.

Contexto legal

La primera ley nacional en materia de política industrial, era la Nº 2426 de Protección y Desarrollo Industrial de 1959, cuyo objetivo central estaba dirigido a estimular al sector industrial por medio de exenciones fiscales (impuestos de venta y territorial), barreras aduaneras, franquicias de impuestos para la importación de materias primas, envases, materiales de empaque y maquinaria.

En 1959, ya se habían dado los primeros pasos para la constitución de lo que sería el MCCA, con la firma del Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica, suscrito en Tegucigalpa en junio de 1958, firmado por los cinco países de Centroamérica. Los objetivos de este tratado eran la integración progresiva de las economías de los países signatarios, la ampliación de sus mercados, el fomento de la producción y el intercambio de bienes y servicios.

En setiembre de 1959, se suscribió el Convenio Centroamericano sobre Equiparación de Gravámenes a la Importación, mediante el cual, los estados contratantes convenían el establecimiento de una política arancelaria común, y constituían un arancel centroamericano de importación, acorde con las necesidades de integración y desa-

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

rrollo económico de Centroamérica. Este arancel externo común, constituía el elemento más importante en la política comercial de la región, frente al resto del mundo. Además de los objetivos generales anteriores, el arancel externo tenía como propósito el impulsar, por una parte, un proceso acelerado de sustitución de importaciones y, por otra, obtener considerables ingresos fiscales. En la práctica, sin embargo, la creciente proporción de franquicias aduaneras, para materias primas y bienes intermedios, vino a ampliar la protección arancelaria para los bienes de consumo.

En el anexo 10 se puede observar la evolución de los niveles de protección nominal regional entre 1959 –antes de la adopción del arancel común– y 1967 –después de la adopción de dicho arancel–.

En julio de 1962, se suscribió, en San José, el Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial. El objetivo de este convenio era el del establecimiento de un régimen centroamericano uniforme de incentivos fiscales al desarrollo industrial. Los beneficios fiscales que se otorgaban por medio de aquél eran los siguientes: a) exención total o parcial de los impuestos para la importación de maquinaria y equipo, materias primas, productos semielaborados, envases y combustibles; b) exención del impuesto sobre la renta y las utilidades, y c) exención de impuestos sobre los activos y el patrimonio. Los niveles de exoneración variaban de acuerdo con la importancia del valor agregado en el proceso de producción de la empresa. Cuanto mayor era el valor agregado, mayores eran los beneficios fiscales. Este convenio sustituyó, en gran parte, la Ley Nº 2426, y seguía vigente a la fecha. Entre las leyes de inversión o de fomento industrial, ésta era la de mayor rango jerárquico legal, pues era un convenio internacional y sólo podía ser reformado por otra norma de igual rango.

El instrumento jurídico (contrato legal), a través del cual el gobierno otorgaba a la empresa los beneficios fiscales, era el Contrato Industrial. Una vez que el Ministerio de Industria, Energía y Minas aprobaba la solicitud de la empresa para acogerse a los beneficios del convenio, el contrato aparecía publicado en la Gaceta oficial, con las firmas del Presidente de la República y el Ministro de Industria, Energía y Minas. Actualmente, la mayor preocupación del sector industrial costarricense era el vencimiento, a finales de este año, de los Contratos Industriales; y su sustitución, a comienzos de 1985, por el proyecto de la Nueva Política Arancelaria y Aduanera.

Como se menciona en el documento del proyecto, "el Nuevo Arancel está llamado a sustituir plenamente todos los sistemas de exoneración arancelarios para la producción de bienes y servicios. No sólo los del Comercio Centroamericano de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial, sino también los que se otorgan por medio de otras legislaciones regionales o nacionales". Las principales características del nuevo proyecto de arancel eran las siguientes:

1. Todo bien no producido en Centroamérica, sea éste materia prima o insumo, bien de capital o de consumo final, se le asignó una tarifa del 5%, que representa la

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

plataforma del arancel y pretende cubrir los gastos y servicios de administración aduanera.

2. Los insumos que se producen en Centroamérica tienen una tarifa escalonada del 10%, 20% y 30%, dependiendo de su grado de eleboración, sean éstos primarios, semielaborados o elaborados.

3. Los bienes de capital que se fabrican en la región aparecen con una tarifa del 30%; a los bienes finales y a sus sucedáneos se les asignó tarifas de una franja de protección efectiva del 35% al 100%. Como resultado, la tarifa nominal máxima que aparece en el nuevo arancel es de 60% y son unos pocos bienes los que aparecen con tarifas *libres*, por ser de especial importancia para el desarrollo.

De acuerdo con los puntos anteriores, el proyecto del nuevo arancel contempla la revisión total de los aranceles vigentes, con miras a eliminar la protección que actualmente se tenía, sustituyéndola por un sistema en el cual se gravaban todos los productos —incluyendo las materias primas—, a la vez que se disminuían los aranceles de una cantidad importante de productos que el país importaba.

Los principales aspectos de la posición que tenía la Federación de Cámaras y Asociaciones Industriales Centroamericanas, respecto a este proyecto, eran los siguientes:

1. Las tarifas preestablecidas entre el 10% y el 30%, para los insumos que se producían en Centroamérica, no permitían que la base industrial de la región se ampliara a otras etapas, propiciando el transformar al sector industrial de productor de consumo final a productor de materias primas, bienes intermedios y algunos bienes de capital.

2. La tarifa propuesta del 5%, no representaba ninguna protección ni estímulo para que nuevas inversiones se orientaran a la producción de materias primas industriales y bienes de capital, que vinieran a integrar el proceso de manufactura.

3. La propuesta contenía errores, tales como el de gravar la materia prima y el producto final con la misma tarifa arancelaria, y el de fijar distinto arancel para productos sucedáneos.

También existía cierto resentimiento en el sector industrial, debido a que el proyecto del nuevo arancel había sido formulado en su estado actual por comisiones de los respectivos gobiemos del área, sin tomar en cuenta las posiciones del sector industrial nacional y centroamericano. Por eso, el Ing. Samuel Yankelewitz, Primer Vicepresidente de la Cámara de Industrias, planteaba que era muy importante la participación del sector industrial en las comisiones que estaban analizando y revisando el proyecto del nuevo arancel. En consideración a esto, la Cámara de Industrias había nombrado una comisión especial para su estudio.

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

De acuerdo con el Ing. Samuel Yankelewitz, "si bien es cierto que el proyecto del nuevo arancel contempla una menor protección para el sector industrial, ello no significa de manera alguna que estemos dispuestos a aceptar que nuestro mercado, el principal de Centroamérica, sea entregado a fabricantes de fuera del área en razón de la desprotección que se contempla. De ocurrir esto, las consecuencias serían similares a las sufridas por países como Chile y Argentina cuando pusieron en boga las doctrinas de la economía liberal de los llamados 'Chicago Boys'".

Por otro lado, los que defendían el proyecto del nuevo arancel argumentaban que la excesiva protección a la industria nacional había resultado, en un sector industrial, con una serie de características estructurales que lo hacían incapaz de poder competir en los mercados internacionales. Además, se había propiciado el desarrollo de la distorsión en los precios relativos de capital y mano de obra, al hacer el factor capital relativamente más barato que la mano de obra. Esto, a la vez, había impulsado una industria altamente intensiva en capital en relación con la oferta de mano de obra, y había limitado su capacidad de absorción de la mano de obra a un largo plazo.

En términos de calidad, la producción industrial se caracterizaba por producir bienes que satisfacían los requisitos de calidad del mercado local y regional, pero que eran inadecuados para un mercado mundial altamente competitivo y exigente en calidad. Los industriales, que habían logrado penetrar en terceros mercados, lo habían hecho realizando mejoras en la calidad de sus productos. Esto implicaba tener que hacer ajustes en los procesos de producción y en los controles de calidad; y, en muchos casos, había sido necesaria la compra de nueva maquinaria y equipo.

Problemas actuales del sector industrial

Para poder lograr una comprensión adecuada de los problemas que enfrentaban los distintos tipos de industriales, el autor había llevado a cabo entrevistas, con cuatro categorías diferentes de productores, sobre aspectos tales como insumos importados y locales, créditos, mercados y ventas, incentivos, transporte, aspectos laborales y de productividad, y marco institucional. Los productores habían sido clasificados en exportadores de bienes de consumo, exportadores de bienes de capital, productores de bienes de consumo para el mercado local y productores de bienes de capital para el mercado local.

En el área de *insumos importados*, los productores se encontraban bastante preocupados, pues la materia prima importada era, en general, un insumo de mucha importancia para la producción. Debido a las dificultades de pago de las importaciones, como resultado de la escasez de divisas, los proveedores en el extranjero exigían los pagos por adelantado, y se habían cerrado todos los créditos que anteriormente las empresas tenían directamente con los proveedores. Además, el Banco Central de Costa Rica, exigía un depósito del 100% al momento de introducir la solicitud de

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

divisas para importación, así como un depósito de un 100% adicional como garantía de que el producto entraría al país. Estos depósitos, habían aumentado considerablemente las necesidades de capital de trabajo y los costos financieros de las empresas, especialmente si se consideraba que el tiempo para recuperar tales depósitos se alargaba cada vez más. De acuerdo con cifras del Banco Central de Costa Rica, los depósitos para la compra de divisas ascendían al equivalente de más de US$90 millones. Algunas empresas se habían descapitalizado por haber tenido que realizar el aporte de efectivo para estos depósitos.

Por otro lado, un productor de bienes de consumo para el mercado local, expresaba que la legislación local protegía demasiado a los importadores. Estos ganaban comisiones altas y daban un mal servicio a sus clientes; y si un productor quería realizar la importación directamente, se encontraba con una serie de restricciones de tipo legal, diseñadas para proteger los intereses de los importadores.

En cuanto a los *insumos locales*, el sentir general manifestaba que la oferta era bastante inestable, y de calidades y precios variables. Un exportador de alimentos infantiles se quejaba de que las frutas que utilizaba de materia prima eran más caras en Costa Rica que en cualquier otro lado. Para los productores de bienes de capital, el problema consistía en que, generalmente, no conseguían en el mercado local las materias primas o bienes intermedios que necesitaban.

En relación con los *créditos*, existía la opinión, a nivel general, de que era casi imposible conseguir financiamiento bancario. Los industriales entrevistados expresaban que o no habían podido conseguir el crédito solicitado; o que la tramitación y su obtención final eran tan burocráticas y lentas, que restaba agilidad al dinamismo necesario y propio de una empresa para el financiamiento de sus actividades. También, el crédito era considerado como muy caro, pues la tasa promedio para el sector industrial, durante 1983, había sido de 25.5%.

Debido al excesivo costo financiero, la decisión de obtener financiamiento bancario era bastante analizada por parte del industrial, antes de decidir si solicitar financiamiento bancario.

Por otro lado, no sólo había disminuido la participación de las colocaciones del Sistema Bancario Nacional al sector industrial, al pasar éstas de un 26.1% en 1978 a un 23.5% en 1982 (cfr., en el Anexo 11, las colocaciones absolutas y relativas del Sistema Bancario Nacional por actividades); sino que, ya para 1984, el Banco Central pensaba disminuir el monto absoluto del crédito destinado a este sector. En febrero de 1984, el Ing. Calixto Chaves Zamora, Ministro de Industria, Energía y Minas, había pedido al Banco Central una revisión de la asignación de recursos financieros al sector industrial. El ministerio había propuesto al banco elevar a 6.500 millones de colones los fondos asignados, en el programa de crédito para 1984, al sector industrial; pues, en el mismo programa, se planteaba una asignación de 4.328 millones de colones, y, como propuesta alternativa, mantener la asignación de recursos financieros en el mismo

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

monto del año pasado. La suma, para 1983, había sido de 5.679 millones de colones.

El problema de la falta de montos adecuados de financiamiento, incidía más gravemente en el sector industrial exportador y, en especial, en los exportadores de bienes de capital. Las necesidades financieras del exportador, generalmente, eran mayores, debido al mayor tiempo que existía entre la fecha del envío de los bienes y el recibo de los ingresos. Siempre había problemas; pues, si no era que el comprador hacía un reclamo sobre la mercadería —generalmente injustificado y con el objeto de reducir su precio de compra unitario—, el problema era el atraso en el pago de la misma. Los exportadores de bienes de capital se sentían especialmente afectados por la falta de crédito, debida al mayor componente importado en las materias primas utilizadas en el procesamiento. Además, la tramitación local, para la obtención de los colones provenientes de las exportaciones, era demasiado lenta y afectaba, aún más, la posición de efectivo de las empresas.

En cuanto los *mercados y las ventas*, ya se había analizado, anteriormente, la drástica contracción que había experimentado el mercado local y centroamericano, y su grave efecto en las ventas del sector industrial. Aunque, de acuerdo con las últimas estadísticas, la crisis estaba ya terminando —por lo menos, los niveles de producción y ventas no habían continuado disminuyendo y, para este año, se habían mantenido, o aumentado ligeramente—, sin embargo las ventas del sector industrial se encontraban en niveles de hacía cuatro o cinco años.

Los industriales que estaban en una mejor posición relativa, eran aquéllos que habían logrado exportar a terceros mercados, en donde la demanda estaba empezando a aumentar, debido al comienzo de la reactivación económica. En general, para 1984, los países desarrollados esperaban tasas de crecimiento, en su producción, de un 4% aproximadamente; y, los Estados Unidos, de casi un 5%. Esta, era una gran oportunidad para compensar la lenta recuperación económica del mercado local y regional, y abría una puerta de respiro para aquellos industriales que habían podido colocar sus productos en los Estados Unidos y otros terceros mercados.

En el aspecto de *incentivos*, existía un consenso general de que los únicos incentivos que quedaban eran para exportar a terceros mercados, en especial el Certificado de Abono Tributario (CAT). Cierto exportador de bienes industriales de capital expresaba que las exoneraciones no las veía como un incentivo, sino más bien como una forma de devolver al industrial una rentabilidad mínima en sus actividades, que lo hacía competitivo en otros países. Otro industrial expresaba que, de todas maneras, los desincentivos eran siempre mayores que los mismos incentivos.

El CAT era un crédito fiscal que se otorgaba a las empresas exportadoras a terceros mercados. El beneficio consistía en que podían obtener un crédito fiscal de un 30% del valor de la factura de exportación, para aplicarse en el pago de impuestos directos. Aunque el CAT se podía utilizar hasta después de doce meses de realizada la

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

exportación, éste se podía descontar en el mercado de valores y obtener así los fondos inmediatamente. Para muchas empresas, el CAT les había permitido operar rentablemente y poder competir con ventaja en terceros mercados. Aún así, había exportadores a terceros mercados que consideraban que el CAT no era suficiente como para compensar la enorme cantidad de desincentivos, tales como carga tributaria, burocracia, falta de financiamiento, inflación local, depósitos y garantías para las importaciones de insumos y bienes intermedios, contracción del mercado y otros.

En cuanto al *transporte*, existía mucha divergencia de criterios sobre si existían, o no, problemas en esta área. Mientras que algunos de los entrevistados expresaban que no creían tener ningún tipo de problemas en sus exportaciones al mercado regional o a terceros mercados, otros se quejaban de serios problemas. Un exportador de alimentos infantiles al mercado regional expresaba que el transporte terrestre era un desastre, pues las empresas grandes, con las que había trabajado tradicionalmente, no querían que sus furgones atravesaran países como Nicaragua y El Salvador, por temor a perder el equipo o la mercadería en las zonas de violencia armada, y a los atrasos por trabas burocráticas. Debido a esto, se había tenido que depender, cada vez más, de la utilización de empresas pequeñas que no tenían tantas unidades, y que también eran bastante informales en sus rutas y frecuencias.

Contaba un exportador de bienes de capital a terceros mercados, que el problema del transporte marítimo consistía en estar "diseñado para un flujo de comercio del centro a la periferia y viceversa, o sea un sistema en cierta forma colonial, ya sea Nueva York-Limón, Limón-Nueva York, o Miami-La Guaira, La Guaira-Miami; pero enviar algo Limón-La Guaira, era algo prácticamente imposible; y, si no resultaba imposible, suponía unos costos exorbitantemente altos y con unas frecuencias ridículas con las que uno siempre queda mal con las entregas".

Existía un consenso, entre los entrevistados, de que no había problemas en relación con *aspectos laborales y productividad*. Las asociaciones solidaristas (forma de organización laboral muy extendida en Costa Rica), habían tenido bastante éxito en lograr relaciones excelentes con la representación patronal, y en disminuir así los conflictos o tensiones entre ambas partes. Aunque en ocasiones resultaba difícil conseguir cierto tipo de personal calificado, ello no se consideraba un problema serio. Por otro lado, la mano de obra costarricense, en términos generales, estaba considerada como entre las más calificadas del mundo en desarrollo, además de tener un costo relativamente bajo.

Tradicionalmente, los aumentos salariales se realizaban por montos absolutos, cuando se trataba del sector público; y en incrementos porcentuales, cuando se trataba del sector privado. En todo caso, de acuerdo con las negociaciones realizadas por la representación patronal y las asociaciones laborales, con la aprobación de los representantes del Ministerio de Trabajo. Durante 1982, se estableció un nuevo procedimiento denominado "escala móvil de salarios". Este sistema consistía en calcular los reajustes salariales cada semestre, en montos absolutos, de acuerdo con el aumento en el costo total que experimentaba un determinado grupo de bienes (canasta básica salarial) durante el semestre inmediato anterior.

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

A pesar de que, durante los últimos años, el sector laboral había obtenido aumentos apreciables en los salarios nominales —en 1982, los aumentos habían sido del 50% para el sector agrícola, y del 53% para el sector industrial—, éstos eran muy inferiores a la variación anual de los precios, que había sido de un 81.8% en 1982 para todos los bienes, y muy superiores a la productividad laboral que había descendido en 1982 un 22% para el sector industrial y un 19% para el sector agrícola. Los salarios reales promedios, para todos los sectores, habían descendido en el 15.3% en 1981, y en el 24.2% en 1982.

Tanto a nivel de asociaciones gremiales como de productores individuales, existía el sentimiento de que el *marco institucional*, dentro del cual se desenvolvían las empresas, era demasiado cambiante e inestable. Permanentemente se estaban cambiando las reglas de juego —tales como medidas aduaneras, las de exportación, las de financiamiento, las de inversión, las de importación, y otras—, de manera que se hacía bastante difícil la programación o planeamiento de cualquier actividad en un mediano plazo.

Decía un industrial que "un día cambian los requisitos que hay para importar, y otro día cambian los que no hay para importar; otro día cambian la lista de lo que se puede importar y de lo que no se puede; lo mismo con las reglas de exportación, pues un día es fácil exportar a Centroamérica y, al día siguiente, ya sale un nuevo requisito".

Los problemas anteriormente planteados, habían hecho pensar a muchos industriales en la modificación de sus estrategias para poder subsistir, acoplándose a los cambios en las reglas del juego. En términos estratégicos, la actitud era la de analizar la factibilidad que sus empresas tenían para poder exportar a terceros mercados y aprovechar así los mayores beneficios relativos de esta actividad. Además, decía un industrial exportador de bienes de consumo, que a nivel internacional las reglas del juego eran más estables y concretas que en el mercado nacional. Pero, por otro lado, la reorientación de una estrategia de este tipo, a un corto plazo, era algo bastante difícil.

El exportar requería de costos adicionales que incrementaban las necesidades de capital de trabajo de las empresas, así como de una gran dedicación de los ejecutivos de la empresa en el análisis de los puntos fuertes y débiles para penetrar en nuevos mercados. Ser exportador resultaba muy complejo, en vista de la cantidad de variables involucradas, pues los requisitos, en términos de calidad, precios y otros, eran siempre mayores. Estas mayores exigencias se reflejaban en todas las áreas funcionales de las empresas, tales como producción, finanzas, organización, mercadeo, control y ventas.

¿Cuál debe ser la estrategia del futuro y a quién favorecer?

El sector de la industria se había visto grandemente beneficiado por las políticas económicas que favorecían el desarrollo industrial, basado en la sustitución de impor-

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

taciones. En este sentido, se le consideraba como el sector de la economía más privilegiado. También, además de la protección arancelaria y las exoneraciones a sus importaciones, se habían diseñado mecanismos de política económica, mediante los cuales había resultado favorecido enormemente, por ejemplo, con las tasas de cambio sobrevaluadas.

Estas tasas, se habían diseñado con el objetivo de promover las importaciones de materias primas y bienes de capital, para, así, favorecer el proceso de industrialización. En este aspecto, era importante reconocer que, con las tasas de cambio sobrevaluadas, no sólo se abarataban las importaciones destinadas al desarrollo de la actividad industrial, sino las de todo tipo. Además, las tasas de cambio sobrevaluadas, incidían negativamente en la rentabilidad del sector exportador, al mantener el tipo de cambio en niveles que no correspondían a la posición de oferta y demanda de divisas. Esto incidía también negativamente en la cuenta corriente de la balanza de pagos, al restar dinamismo al crecimiento de las exportaciones por la falta de una rentabilidad adecuada.

Aunque esta brecha, en el sector externo, se había cubierto siempre con los ingresos provenientes de recursos externos y, por lo mismo, nunca se había dado mucha importancia a este desajuste estructural, el problema había tomado magnitudes serias, al considerar la disminución drástica que se había experimentado en los últimos años en la captación de estos recursos provenientes de los ahorros de los países desarrollados.

Las tasas de cambio sobrevaluadas, habían contribuido enormemente a la distorsión de los precios relativos de los factores de producción de mano de obra y capital. De esta forma, se estimulaban, así, las técnicas de producción intensivas en el uso de capital, que supuestamente era el factor escaso en economías como la de Costa Rica. Esto, a su vez, dificultaba enormemente la absorción del excedente de mano de obra por parte del sector industrial —supuestamente el sector más dinámico de la economía—, como había ocurrido, en efecto, en el desarrollo industrial de los países ahora desarrollados.

Debido a las distorsiones estructurales surgidas como consecuencia del tipo de desarrollo industrial que había seguido el país —tal como la tasa de cambio—, se había desarrollado, en los dos últimos años, un gran apoyo a un cambio en la orientación de la estrategia a largo plazo hacia la promoción de exportaciones no tradicionales a terceros mercados. En efecto: se podía decir que las nuevas reglas del juego, con las cuales se había identificado un nuevo sector económico —objeto de todos los beneficios que estas nuevas políticas implicaban— ya se encontraban en un avanzado estado de definición.

De acuerdo con el Dr. Mario Carvajal, los logros que había concretado a cargo de la cartera de Exportaciones e Inversiones se orientaban hacia la definición clara de las nuevas reglas del juego. Entre éstas se podían citar las siguientes:

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

1) La eliminación de los impuestos de exportación a los productos no tradicionales.

2) La unificación cambiaria (entre la tasa interbancaria y la libre) lograda en 1983, significaba una disponibilidad de 2.020 millones de colones adicionales para el sector exportador.

3) La eliminación del impuesto al diferencial cambiario (como se liquidaban las exportaciones a la tasa interbancaria de 39.00 colones por US$1.00 a finales de 1982, y no a la tasa oficial de 20.00 colones por US$1.00, se cobraba un impuesto sobre esta diferencia que recibía el exportador a manera de incentivo) lograda en 1983, significaba 932 millones de colones para el sector exportador.

4) La deducción del 100% del impuesto sobre aquella parte de las utilidades obtenidas de exportaciones no tradicionales a terceros mercados.

5) La reducción de las tasas de interés.

6) La creación de unidades especializadas para créditos de exportación en los bancos del Sistema Bancario Nacional.

7) La aprobación de una nueva Ley de Zonas Francas.

8) La deducción, en el pago de impuestos, del 50% del monto de lo pagado, por la compra de acciones nominativas de sociedades anónimas domiciliadas en el país, que tengan programas de exportación del 100% de su producción.

Evidentemente, el sector exportador era ahora el nuevo grupo favorecido. Pero surgían dudas, en muchos líderes empresariales y gubernamentales, sobre si ambas estrategias —la sustitución de importaciones y la promoción de importaciones—, eran necesariamente excluyentes. ¿No sería posible una estrategia combinada que tomara los aspectos positivos de ambas? ¿No se podrían diseñar políticas que incentivaran ambos sectores? El ambiente se permeaba de este tipo de inquietudes, y el país, en vista de la cantidad de problemas económicos que afrontaban los sectores productivos, exigía una respuesta rápida.

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

ANEXOS

Anexo 1

PRODUCTO INTERNO BRUTO A PRECIOS DE PRODUCTOR POR SECTORES

	Millones de colones de 1966				*Estructura*			*Crecimiento*		
Sectores	*1979*	*1980*	*1981*	*1982*	*1979*	*1981*	*1982*	*1979/80*	*1980/81*	*1981/82*
Producto Interno Bruto	9575.8	9647.8	9206.7	8371.1	100.0	100.0	100.0	0.8	-4.6	-9.1
Bienes	4457.0	4458.4	4330.1	3860.0	46.6	47.0	46.1	0.0	-2.9	-10.9
Agricultura	1744.8	1736.1	1756.9	1653.0	18.2	19.1	19.7	-0.5	1.2	-5.9
Industria manufacturera	2102.8	2119.6	2040.4	1887.0	22.0	22.1	22.5	0.8	-3.7	-7.5
Construcción	609.4	602.7	532.8	320.0	6.4	5.8	3.8	-1.1	-11.6	-39.9
Servicios básicos	844.2	901.3	922.9	941.0	8.8	10.0	11.2	6.8	2.4	2.0
Electricidad y agua	201.2	224.9	242.4	256.0	2.1	2.6	3.1	11.8	7.8	5.6
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	643.0	676.4	680.5	685.0	6.7	7.4	8.2	5.2	0.6	0.7
Otros servicios	4274.6	4288.1	3953.7	3570.1	44.6	43.0	42.6	0.3	-7.8	-9.7
Comercio, restaurantes y hoteles	1794.0	1740.8	1418.8	1093.0	18.7	15.4	13.1	3.0	-18.5	-23
Establecimiento financieros, seguros y otros servicios a las empresas	488.3	500.4	476.9	486.0	5.1	5.2	5.8	2.9	-4.7	1.9
Bienes inmuebles	649.2	664.7	676.0	680.1	6.8	7.3	8.1	2.4	1.7	0.6
Gobierno general	932.7	968.7	981.0	942.0	9.7	10.7	11.3	3.6	1.5	-4.0
Otros serv. personales	412.4	415.5	401.0	369.0	4.3	4.4	4.4	0.8	-3.5	-8.0

Fuente: Banco Central de Costa Rica.

Anexo 2

UTILIZACION DE LA CAPACIDAD DE PRODUCCION INSTALADA (1)

(en porcentajes)

Rama industrial	*Octubre 1975*	*Octubre 1978*	*Octubre 1979*	*1981(2)*
Alimentos, bebidas y tabaco	68	80	71	69
Textiles, cuero y calzado	67	89	58	60
Madera y muebles	73	80	79	57
Papel y cartón	n.d.	96	77	71
Imprenta y editoriales	87	87	86	71
Productos químicos	n.d.	87	83	70
Caucho	95	100	83	70
Derivados de petróleo	n.d.	60	100	n.d.
Minerales no metálicos	72	68	62	56
Metalmecánicos	66	63	83	54
Otras industrias manufactureras	n.d.	78	77	33
Total	68	87	77	64

(1) No incluye beneficios de café, carne y azúcar.
(2) Promedio del Segundo Semestre.
Fuente: OFIPLAN.
Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica.

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

ALGUNOS INDICADORES DEL EMPOBRECIMIENTO

(Indices: 1978 = 100.0)

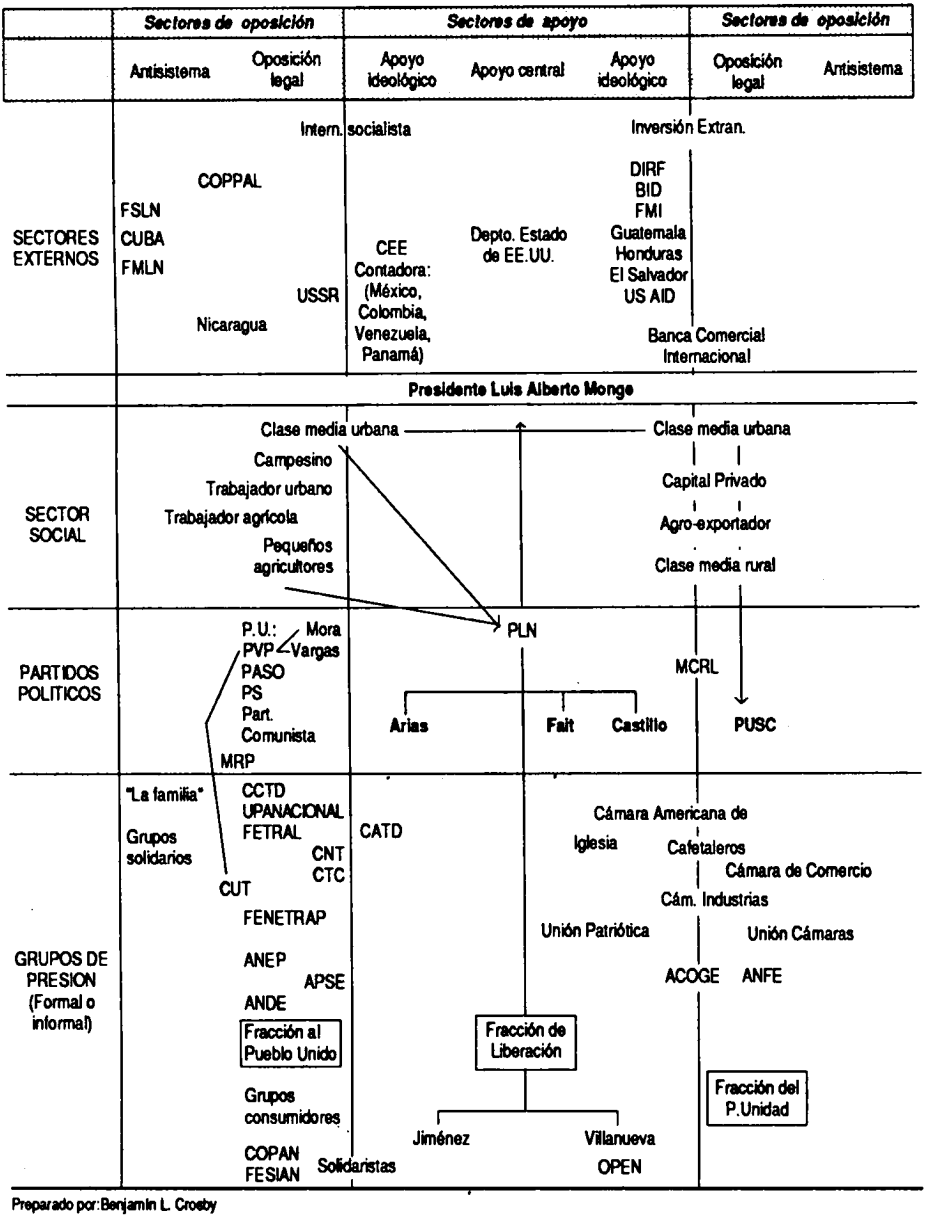
Indicador	*1979*	*1980*	*1981*	*1982*
Disponibilidad de bienes				
Producción por hab. (1)	102.1	100.1	93	85.9
Importación de bienes de consumo por hab.(2)	100.7	93.3	48.9	35.2
Oferta global por hab.(1)	101.6	98.3	85.4	72.9
Consumo y exportación				
Consumo global por hab.(1)	99.7	95.2	80.3	74.4
Exportación de bienes por hab. (3)	101.4	92.8	100.4	82.2
Ingresos				
Salario real promedio(4)				
Todos los asalariados	107.6	103.7	87.9	66.9
Del sector privado	108.5	105.1	88.2	68.5
Del sector público	105	97.2	84.1	62.7
Tasa de desempleo abierto (5)				
Total	106.5	128.3	191.3	204.3
Urbano	101.8	105.4	162.5	187.5
Rural	116.7	163.9	233.3	230.6
Consumo per capita de ciertos bienes				
Canastas básicas por salario promedio(6)	2.4	2.2	1.9	1.1
Leche(7)	99.1	97	94.2	89.9
Carne de vacuno(8)	94.6	75.4	87.6	n.d.
Energía eléctrica(9)	95.9	97.8	97.8	n.d.
Servicios telefónicos(10)	93.8	105.5	94	94
Gasolina(11)	91.9	81.6	68.5	63.2
Cemento	107.6	112.1	105.6	61.3

(1) Con base en cifras en colones a precios constantes de 1966. La producción se refiere al producto interno bruto.
(2) Según un índice del volumen de bienes de consumo importados. El índice se obtuvo deflatando el valor de las importaciones en dólares mediante un índice de precios de importación.
(3) Calculado de acuerdo con el volumen de bienes exportados, según índice de volumen de bienes exportados, calculado por el Banco Central de Costa Rica.
(4) Caja Costarricense de Seguro Social y Encuesta Nacional de Hogares, Empleo y Desempleo.
(5) En el mes de julio, según la Encuesta Nacional de Hogares, Empleo y Desempleo.
(6) Se refiere a la cantidad de canastas que se podrían haber adquirido cada año el el salario nominal hipotéticamente se hubiera gastado en su totalidad, en comprar canastas básicas salariales, a costos de acuerdo con los precios imperantes en julio de cada año. La canasta básica salarial es una que siempre contiene los mismos bienes y servicios, en montos que también siempre son los mismos y está definida perfectamente en el documento la canasta básica salarial y la escala móvil de salarios, alternativas para la definición de la política salarial. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, San José, agosto de 1982.
(7) Producción per cápita de leche.
(8) Con base en el peso en pie de los animales destazados para consumo interno.
(9) Energía eléctrica utilizada en las residencias.
(10) Promedio de impulsos para los abonados de residencias y comercios. En este número de impulsos no se tomó en cuenta los cien impulsos a que tiene derecho cada abonado según la tarifa básica.
11) Con base en la gasolina vendida en el país, por año, sin discriminar entre la que se destina al consumo propiamente y la que se usa en los procesos productivos.
Fuente: Elaborado por Academia de Centroamérica, San José, Costa Rica.

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

MAPA POLITICO DE COSTA RICA

Julio, 1984



Preparado por: Benjamin L. Crosby

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

Anexo 5

PARTICIPACION DE GRUPOS DE BIENES EN LA PRODUCCION INDUSTRIAL
(en porcentajes)

	1960	1973	1982
Bienes de Consumo	88.0	70.2	70.4
Bienes Intermedios	10.0	18.4	18.8
Bienes de capital	2.0	11.4	10.8
Total	**100.0**	**100.0**	**100.0**

Fuente: Banco Central de Costa Rica.

Anexo 6

VALOR AGREGADO EN LA PRODUCCION INDUSTRIAL: PARTICIPACION POR RAMAS DE ACTIVIDAD
(en porcentaje)

Rama Industrial	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Alimentos, bebidas y tabaco	46.3	45.0	44.1	44.8	46.8	47.0	47.2	45.6	44.7	46.4
Textiles, confecciones y cuero	11.6	11.5	11.7	11.7	11.2	10.8	10.0	10.1	10.5	14.3
Madera, productos de madera y muebles	6.8	8.5	9.3	9.9	7.8	7.3	7.2	7.1	6.0	4.8
Productos de papel, imprenta y editoriales	5.5	4.6	3.9	4.2	4.3	4.4	4.6	4.8	4.3	4.9
Productos químicos, caucho y plástico	14.3	15.5	16.9	14.8	14.8	14.9	15.5	16.8	18.1	15.7
Minerales no metálicos	4.1	3.4	3.6	3.7	4.1	4.0	4.2	3.8	3.3	3.1
Metal-mecánica	9.9	9.9	8.8	9.3	9.5	10.1	10.1	10.8	12.1	9.9
Otras industriales manufactureras	1.7	1.7	1.6	1.5	1.6	1.5	1.2	1.1	1.0	0.9
Total	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**

Anexo 7

ESTRUCTURA DE DESTINO DE LAS VENTAS INDUSTRIALES (1)
(en porcentajes)

	1980			1981			1982			1983		
	MI(2)	MC y P(3)	RM(4)	MI	MC y P	RM	MI	MC y P	RM	MI	MC y P	RM
Alimentos, bebidas y tabaco	94	4	2	94	4	2	93	4	3	93	4	3
Textiles, confecciones y cuero	52	25	23	52	24	24	60	16	24	62	15	23
Madera y muebles	59	23	18	61	15	24	62	14	24	58	15	27
Papel, imprentas y editoriales	79	18	3	84	14	2	85	12	3	82	15	3
Químicos, caucho y plástico	71	25	4	72	24	4	76	19	5	77	19	4
Minerales no metálicos	99	1	0	92	1	7	94	0	6	94	0	6
Metal-mecánica	73	24	3	72	23	5	70	26	4	71	25	4
Otras industrias	68	32	0	77	22	1	76	23	1	78	21	1
Total industria	79	15	6	79	14	7	80	12	6	80	12	6

(1) Excluye carne, café y azúcar.
(2) MI: Mercado Interno.
(3) MC y P: Mercado Centroamericano y Panamá.
(4) RM: Resto del Mundo.
Fuente: Banco Central de Costa Rica.

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

Anexo 8

DESTINO DE LAS EXPORTACIONES INDUSTRIALES
(Millones de dólares)

Destino	*1980*	*1981*	*1982*	*1983*
A Centroamérica	248	227	162	181
% del total	72%	63%	60%	68%
A Panamá	38	44	35	27
% del total	11%	12%	13%	10%
Al resto del mundo	58	90	72	57
% del total	17%	25%	27%	22%
Total Exportación Industrial	344	361	269	265

Fuente: Banco Central de Costa Rica.

Anexo 9

DATOS SOBRE RENTABILIDAD
Perfil de modelo hipotético No. 2: Industria electrónica
Supuestos

Rubros	*Costa Rica*	*Haití*	*Rep. Dominic.*	*Jamaica*	*Mexicali*	*Juárez*	*Panamá*
Mano de Obra Directa							
Salario Base por Hora $	0.560	0.325	0.840	0.640	0.650	0.650	1.093
Horas Semanales	48	45	45	40	56	56	48
Cargas Sociales							
Directa %	41.02	33	28.6	30.5	12	42	43
Indirecta %	25.71	29	17.3	27.8	35.71	35.71	27.4
Número de Operarios	93	99	101	112	93	93	93
*Factor de Productividad * %*	5	15	5	10	5	5	10
Tarifa Compuesta por KWH/mes ($)	0.144	0.679	0.170	0.120	0.029	0.029	0.095
Alquiler de Edificio ($ por m2)	3.5	1.5	1.3	3.42	3.75	3.75	2

ESTADO DE RESULTADOS
(Miles de dólares)

Rubros	*Costa Rica*	*Haití*	*Rep. Dominic.*	*Jamaica*	*Mexicali*	*Juárez*	*Panamá*
Tasa de Cambio	43	1	1	2.35	118	118	1
Ventas	3.25	3.25	3.25	3.25	3.25	3.25	3.25
Mano de Obra Directa	130	75	193	149	176	176	254
Indicadores de Fabricación	379	397	405	452	548	548	607
Materia Prima	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5
Costo de Ventas	2.077	1.972	2.098	2.101	2.224	2.224	2.361
Utilidad Bruta	1.223	1.278	1.152	1.149	1.026	1.026	889
Gastos Generales	111	117	125	121	135	134	136
Intereses	*(Ninguno)*						
Gastos de Transporte, Seguros y Derechos de Introducción	79	68	75	75	84	80	104
Gastos de Transporte y Seguros de Remisión	22	17	24	21	21	17	30
Total Gastos	212	202	224	217	240	231	270
Utilidad Neta antes de Impuesto (Antes de Costos de Estados Unidos.)	1.011	1.076	928	932	786	795	619

* Basado en la experiencia de Production Sharing International, para cumplir con los estándares de Estados Unidos.
Fuente: Production Sharing International.

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

Anexo 10

NIVELES DE PROTECCION NOMINAL
MCCA

Tipo de bienes	*1959*	*1967*
Bienes de consumo no duraderos	65.8	113.6
Bienes de consumo duraderos	25.2	40.1
Materias primas para la agricultura	6.8	8.9
Materias primas para la industria	32.7	35.5
Combustibles y lubricantes	65.2	45.6
Materiales para la construcción	20.3	63.5
Bienes de capital para la agricultura	7	10.2
Bienes de capital para la industria	8.1	10.4
Equipo de transporte	7.6	8
Arancel promedio	**34.9**	**45.1**

Fuente: Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA).

Anexo 11

COLOCACIONES EFECTIVAS DEL SISTEMA BANCARIO NACIONAL POR ACTIVIDADES
Saldos a setiembre de cada año
(Millones de colones)

	1978		*1979*		*1980*		*1981*		*1982*	
Destino	*Saldos*	*Particip.*	*Saldos*	*Particip.*	*Saldos*	*Particip.*	*Saldos*	*Particip.*	*Saldos*	*Particip.*
Agricultura	1850.0	22%	2133.3	21%	2569.5	22%	3009.1	23%	4679.0	29%
Ganadería	1861.8	22%	2145.0	21%	2616.6	22%	2742.3	21%	3499.8	21%
Industria	2201.6	26%	2512.3	25%	2657.9	22%	2703.0	21%	3858.7	23%
Comercio	411.7	5%	665.5	7%	840.7	7%	953.7	7%	1081.2	7%
Servicios, transporte y almacenaje	770.2	9%	912.7	9%	976.6	8%	963.6	8%	903.0	6%
Vivienda	982.2	12%	1297.0	13%	1575.2	13%	1780.8	14%	1909.4	12%
Crédito personal	357.3	4%	545.0	4%	661.5	6%	663.3	6%	470.2	2%
Total	**8434.6**	**100%**	**10210.8**	**100%**	**11916**	**100%**	**12815.8**	**100%**	**16401.3**	**100%**

Fuente: Banco Central de Costa Rica.

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

13

MARC LINDENBERG

Ejercicio de planificación en Malasia: El dilema de la política de empleo

Hacia finales de 1969, usted se hizo miembro de la plana mayor del Malaysian National Operation Council (NOC –Consejo Nacional de Operaciones de Malasia–), en un período sumamente crítico (cfr., en el Anexo 1, información sobre Malasia). En mayo de 1969, el país sufrió graves motines raciales, principalmente en la mayoría de las ciudades y centros urbanos, en los que murieron 6.000 personas. Inmediatamente después de los motines, el Jefe Supremo de Estado de Malasia, formó el NOC por decreto (cfr., en el Anexo 2, una breve descripción de las estructuras gubernamentales de Malasia). Al NOC, presidido por el Viceprimer Ministro, se le dio autoridad para manejar todas las funciones civiles y políticas, y para desarrollar una nueva política económica, que daría mejores oportunidades a los que *no tienen nada*. Al NOC también se le dio poder, para reemplazar al cuerpo legislativo; y, en la práctica, asumía las funciones que previamente estaban en manos del Primer Ministro (quien pasó a ser asesor del NOC).

En Malasia, la raza, tradicionalmente, ha sido identificada con la función económica; y, si bien el país registró una tasa impresionante de crecimiento económico durante la década, los programas para el desarrollo reflejaban desequilibrios económicos raciales existentes.

Malasia está habitada por tres grupos raciales: malayos (incluyendo indoneses y aborígenes), chinos e indios. En Malasia Occidental, por ejemplo (cfr. el mapa del Anexo 3), los malayos, que abarcan el 51% de la población, se dedican principalmente a la agricultura de subsistencia y a la pesca. Los chinos, el 36% de la población, desempeñan la mayoría de los trabajos en las áreas industrial, comercial y de explotación minera del estaño, así como también poseen la mayor parte de las empresas del país (cfr., en el Anexo 4, los datos sobre la propiedad en el sector industrial). La comunidad india, el 12% de la población, participa en la agricultura de subsistencia, en el comercio detallista en pequeña escala y en trabajos no calificados. Los malayos

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

obtienen la mayor parte de los nombramientos políticos y de los puestos públicos (cfr. Anexo 5, donde se incluye la distribución geográfica de la fuerza laboral de Malasia Occidental).

En los motines más recientes, ocurridos después de las elecciones nacionales de 1969 (cfr. los datos sobre la votación y sobre los partidos políticos en los Anexos 6 y 7), los malayos pelearon contra los chinos y los indios. Una de las cuestiones más importantes era *quién estaba beneficiándose del desarrollo económico.* El NOC tiene la responsabilidad principal de desarrollar una nueva política económica. En vista de que los miembros del NOC piensan que el desempleo urbano entre los malayos, constituye una de las causas principales de los motines, han optado por concentrarse, primero, en el empleo y la propiedad equilibrando de nuevo las estrategias para el sector industrial. Una alternativa es la de pedir que el empleo de malayos en todos los sectores, esté representado proporcionalmente en la fuerza laboral nacional para 1975, y que la propiedad guarde proporción con su representación para 1990.

El Viceprimer Ministro ha encomendado a usted la tarea de estudiar la factibilidad de ésta y de otras alternativas, para el sector sudoccidental. Le ha dado toda la información disponible y quiere que usted haga una presentación preliminar dentro de una semana. (Examine todos los Anexos para ver la información pertinente). El quiere que usted trate de contestar las siguientes preguntas y realizar las siguientes tareas:

1). En vista de que, a la sesión informativa del NOC, asistirá gente de afuera, usted tendrá que describir rápida y sucintamente el país, sus partidos, problemas y perspectivas.

2). En discusiones preliminares, el NOC se ha pronunciado por la meta de tener al 51% de los malayos empleados en la industria, en el sector Sudoccidental para 1975. *¿Cuáles son los puntos fuertes y débiles de esta alternativa?* El Viceprimer Ministro también quiere que usted estudie los puntos fuertes y débiles de otras tres opciones: *hacer nada, tratar de aumentar el empleo de los malayos al 31% para 1975, y al 36% para 1975.* (Al final del caso, aparece una hoja de trabajo que le ayudará a analizar algunas de las alternativas) (cfr. Anexo 10).

3). *¿Qué políticas y programas serían necesarios para lograr cada una de las alternativas, y qué ministerios tendrían que participar?* (Usted no tiene información detallada sobre la capacidad de oferta de varias instituciones educativas, ni cuenta con más información que la presentada aquí, sobre las actividades de los ministerios, y hay pocas posibilidades de conseguir la información antes de la presentación de su informe).

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

ANEXOS

Anexo 1

DATOS SOBRE MALASIA

POBLACION

Total: 10.3 millones Malasia en 1970
8.0 millones Malasia Occidental en 1970
Tasa de Crecimiento Demográfico: 2.9% en 1970

Grupos de Población	Malasia	Malasia Occidental
Malayos	54%	51%
Chinos	35%	36%
Indios	10%	13%
Otros	1%	0%

GEOGRAFIA

Dividida en dos segmentos principales separados por centenares de millas marítimas Malasia Occidental ocupa la tercera parte meridional de la Peninsula Malaya. Malasia Oriental ocupa la faja septentrional de la Isla de Borneo.

INDICADORES ECONOMICOS

Sectores	Distribución Sectorial del PIB	Crecimiento Anual Promedio por Sector. 1965-70
Agricultura y Explotación Minera	37%	5%
Industria	12%	10%
Construcción	4%	8%
Gobierno	7%	5%
Comercio	13%	
Otros	27%	

1. PIB per cápita en 1970: $350.
2. Tasa de Crecimiento Promedio Anual del PIB 1956-70: 6.5%.
3. Crecimiento Promedio Anual de la Fuerza Laboral de 1965-70: 2.9%.
4. Tasa Anual de Crecimiento de Puestos de Trabajo Disponibles 1975-70: 2.6%.
5. Más del 60% de todas las exportaciones son agrícolas y de minería. Las principales exportaciones son el caucho, estaño, madera y aceite de palma.
6. Durante el período de 1960-70, el país se alejó de la fabricación que no hacía más que mejorar la materia prima agrícola, moviéndose hacia la sustitución de importaciones.
7. Las principales contribuciones del gobierno se hicieron en el desarrollo de infraestructura y algunos planes especiales de desarrollo agrario para los malayos.
8. De toda la inversión realizada en 1969, el 32% fue inversión en el sector público y el 68% en el privado.

ESTADISTICAS Y CARACTERISTICAS SOCIALES

	1960	1970
Esperanza de Vida (años)	57	63
Mortalidad Infantil (por mil)	56	48
Alfabetismo (por ciento)		60

Causas Principales de Mortalidad:
Tuberculosis
Neumonía
Gastroenteritis

Religión: La religión oficial es el Islam y sus fieles representan el 44% de la población. Otro 40% es Budista, Taoista o seguidores de Confucio. Otras religiones son el Cristianismo y los cultos espiritistas.

DISTRIBUCION RACIAL DEL INGRESO Y LA RIQUEZA

Distribución del Ingreso por Quintiles (Hogares)

Quintil		*% del Ingreso*	*Grupo de Pobreza*
Inferior	20%	3.3	
2do.	20%	7.0	Se consideraba que el 49% inferior de los hogares estaba en el grupo de pobreza basado en estimados del gobierno respecto a las necesidades mínimas de alimentos, ropa, abrigo y de transporte.
3ro.	20%	12.0	
4to.	20%	20.0	
Superior	20%	56.6	
(Superior	10%	30.6)	

PROPORCION DE LOS HOGARES POBRES POR RAZA

Raza	*Proporción de Hogares Pobres*	*Ingreso Mensual per Cápita de Hogares Pobres*
Malayos	65%	$34
Chinos	25%	$68
Indios	39%	$57

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

Anexo 2

ESTRUCTURAS DEL GOBIERNO DE MALASIA

Actores	*Ejercicio*	*Poderes*
Jefe Supremo de Malasia	Período de 5 años, elegido entre 9 gobernantes tradicionales de los Estados Malayos	(Monarquía Constitucional) 1. Realiza la mayor parte de las actividades normales con el asesoramiento y consentimiento del Primer Ministro y del Gabinete 2. Convoca y disuelve el Parlamento 3. Nombra al Primer Ministro, generalmente a instancias del partido o coalición gobernante 4. Jefe del Estado Islámico
Primer Ministro	Ejerce a discreción del Jefe Supremo, pero más con el consentimiento de la coalición gobernante	1. Principal Funcionario Ejecutivo 2. Nombra al Gabinete 3. Principal formulador de la política de la coalición gobernante
Gabinete	Ejerce a discreción del Primer Ministro aunque nominalmente aprobado por el Jefe Supremo	1. Principal formulador de políticas para cada ministerio 2. Principal responsable de la implementación, a nivel ministerial 3. Participación en la formulación de la política global y en su coordinación
Consejo Nacional de Operaciones	Formado como medida de emergencia después de los motines de mayo de 1969	1. Responsable de desarrollar una nueva política económica con mayor énfasis en la mejor distribución del ingreso, de la riqueza y de los servicios 2. Maneja todas las funciones civiles y de policía 3. Formula políticas para nivel estatal
Parlamento Senado Cámara de Representantes	58 miembros que ejercen por períodos de 6 años. 26 miembros elegidos y 32 miembros nombrados por el Jefe Supremo con asesoramiento del Primer Ministro 144 miembros elegidos para períodos de 5 años	1. Los miembros del Senado y de la Cámara pueden introducir y votar por legislación 2. Todas las asignaciones presupuestarias y las autorizaciones de las mismas son introducidas primero en la Cámara 3. El Parlamento no tiene derecho de aprobar los nombramientos al Gabinete
Ministerios	Posiciones ministeriales son de servicio civil. Cada ministerio tiene un secretario que maneja las actividades ministeriales	1. Responsable de traducir la política en programas, para implementación y evaluación
Rama Judicial	Nombramientos vitalicios por el Jefe Supremo con asesoramiento del Primer Ministro. Sistema federal únicamente	1. Responsable de todos los asuntos legales

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

Anexo 3

MAPA DE MALASIA OCCIDENTAL
REGIONES GEOGRAFICAS

Información Zonal: Zona Norte = Penang, Kedah y Perlis
Zona Central = Perak
Zona Oriental = Kelantan, Trengganu y Pahang
Zona Meridional = Johore y Malacca
Zona Sud Occidental = Negri, Sembilan y Selangor

Anexo 4

PROPIEDAD DEL CAPITAL EN ACCIONES DE COMPAÑIAS LIMITADAS EN MALASIA OCCIDENTAL 1969 [1]

Compañías incorporadas en Malasia Occidental	*Todas las industrias*	
	($000)	*(%)*
Residentes		
Malayos	49.294	1.0
Intereses Malayos	21,339	0.5
Chinos	1.064.795	22.8
Indios	40.983	0.9
Gobiernos Federal y Estatal	21.430	0.5
Compañías propuestas	98.885	2.1
Otras compañías individuales y controladas localmente	470.969	10.1*
Compañías controladas por extranjeros en Malasia	1.235.927	26.4*
No residentes	1.235.927	26.4*
Sucursales en Malasia Occidental de compañías incorporadas en el exterior		
Inversión Neta por Oficina Matriz	1.391.607	29.7*
Total	4.677.540	100.0

La Tabla I muestra el predominio de las propiedades extranjeras del capital en acciones de compañías limitadas en Malasia Occidental. Del total de 4.678 millones del capital en acciones, el 62.1% se debía a intereses extranjeros en comparación con el 22.8% chinos, 1.5% malayos y 0.9% indios.

*Estos renglones muestran que la propiedad extranjera alcanzaba un total de 62.1%.

Notas:

1. Segundo Plan de Malasia 1971-75, (Kuala Lumpur, Imprenta del Gobierno, 1971), p.38

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

Anexo 5

COMPOSICION RACIAL DE LA FUERZA LABORAL DE MALASIA POR ZONAS GEOGRAFICAS 1970 [1]

	Fuerza Laboral y Raza					*Porcentaje del Total*				
Zona Geográfica	*Total Fuerza Laboral*	*Malaya*	*China*	*India*	*Otra*	*Total*	*Malaya*	*China*	*India*	*Otra*
Norte	463,251	252,820	156,930	43,053	10,441	100%	55%	34%	9%	2%
Central	471,807	174,003	225,002	69,252	3,550	101%	37%	48%	15%	1%
Oriente	539,157	433,721	71,496	17,701	6,239	99%	82%	13%	3%	1%
Sur	493,816	227,845	201,846	60,358	3,767	100%	46%	41%	12%	1%
Sudoccidental	630,373	192,876	282,036	149,196	6,265	101%	31%	45%	24%	1%
Total	2,595,404[2]	1,291,265	937,310	339,560	30,262	100%	50%	36%	13%	1%

Notas:

(1) Encuesta Socioeconómica de Hogares, (Kuala Lumpur, Imprenta del Gobierno, 1970), Volumen II, págs. 26-30.

(2) Se estima que crecerá en 3% anual durante 1971-75 con el mismo porcentaje para cada grupo racial.

Anexo 6

PARTIDOS POLITICOS DE MALASIA

PARTIDO	*DESCRIPCION DE PARTIDARIOS E IDEOLOGIAS*

Partido de Alianza. Compuesto de tres partidos políticos con base en la raza: ONMU que representaba los intereses de las clases alta y media malaya y propugnaba el mejoramiento de la clase baja malaya; la ACM, que representaba los intereses chinos de la clase alta y media; y el CIM que obtenía su apoyo de las clases alta y media indias. Formado en 1954, resultó ser la principal fuerza en pro de la independencia y gobernó desde 1957. Persegula la política del crecimiento económico, con gran énfasis en la iniciativa privada.

ONMU: Organización Nacionalista de Malayos Unidos. Propugnaba la modernización, cooperación racial y enfoques mayormente seculares pero defendía el privilegio especial para los malayos. Formaba parte del Partido de Alianza.

ACM: Asociación China de Malasia. Formada en el período de preindependencia, era vocero de la comunidad empresarial china. Formaba parte del Partido de Alianza.

CIM: Congreso Indio de Malasia. Formado en el período de la preindependencia, servía de vocero a los indios de ingresos altos y medios. Forma parte del Partido Alianza.

PIPM: Partido Islámico Pan Malayo. Vocero de los malayes más tradicionales. Obtenía su mayor respaldo de las regiones septentrional y oriental y de la clase baja urbana y rural malaya. En pro de la política activa de derechos especiales malayes y de un estado menos secular.

PAD: Partido de Acción Demócrata. Esencialmente era un vocero de la clase baja y media urbana china. Seguía un programa social-demócrata y se oponía al privilegio especial malayo. Estrechamente aliado con el Partido de Acción Popular de Singapur (PAP).

Partido Gerakan: Fue fundado en 1969 al separarse del Partido Obrero, de la asociación de sindicatos y de la Asociación China de Malasia. Representaba ampliamente a la clase media y obrera urbana china.

Partido Obrero: Fue fundado en 1954 por sindicalistas y socialistas académicos. Gran parte de sus miembros eran chinos y no había logrado formar alianzas significativas con otros grupos raciales.

Partido Ra'ayat: Pequeño partido socialista multirracial con ciertos nexos con los malayos rurales.

PPP: Partido Popular Progresista, formado por dos hermanos de origen ceilandés. Sus actividades estaban en gran parte confinadas al estado de Perak y su base la constituían principalmente los chinos de clase baja y media, procedentes de las ciudades y minas.

PCM: Partido Comunista Malayo. Tuvo gran fuerza en las décadas de 1940 y 1950. Sus miembros, principalmente chinos, colaboraron con los británicos para derrotar a los japoneses durante la Segunda Guerra Mundial. Este partido se opuso firmemente al plan británico para la independencia y participó en la lucha armada a finales del decenio de 1950, durante el período que los británicos calificaron de emergencia. El partido continuaba sus actividades clandestinamente, tanto en áreas urbanas como rurales.

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

Anexo 7

RESULTADOS DE LA VOTACION EN LAS ELECCIONES DE 1964 Y 1969 EN MALASIA OCCIDENTAL [1]

	Número de escaños en la Cámara de Representantes		*Porcentaje de la Votación*	
	1964	*1969*	*1964*	*1969*
Partido de Alianza:				
Organización Nacionalista de Malayos Unidos (ONMU)	59	51	38.4	34.5
Asociación Chinos de Malasia (ACM)	27	13	18.6	13.0
Congreso Indio de Malasia (CIM)	3	2	1.5	1.2
Total	89	66	58.5	48.4
Partido Islámico Pan Malayo (PIPM)	9	12	14.6	23.8
Partido de Acción Demócrata (PAD)	1 [2]	13	20.0 [2]	13.7
Partido Gerakan Ra'ayat de Malasia	1 [3]	8	4.3 [3]	8.6
Partido Popular Progresista (PPP)	2	4	3.4	3.9
Partido Ra'ayat	- [6]		- [6]	1.2
Otros	2 [4]		17.2 [5]	0.4
GRAN TOTAL	104	103	100.0	100.0

(1) Elecciones federales de 1969 en Malasia Occidental solamente.

(2) Partido de Acción Popular - PAP, Singapur solamente.

(3) Partido Demócrata Unido - PDU.

(4) Frente Socialista.

(5) Frente Socialista igual a 16.1%.

(6) Parte del Frente Socialista

Anexo 8

EMPLEO DE CIUDADANOS MALAYOS EN LA FUERZA LABORAL, SECTOR INDUSTRIAL E INDUSTRIA DEL SECTOR SUDOCCIDENTAL EN 1969

	Malayos	*Chinos*	*Indios*	*Otros*
Fuerza Laboral	50%	36%	13%	1.0%
Sector Industrial	29%	63%	7%	0.5%
Industria del Sector Sudoccidental	27%	64%	9%	0.6% (a)

(a) En 1971, el total de empleos en la industria del sector Sudoccidental fue equivalente a 102,896 puestos. El gobierno estima que entre 1971-75 se crearon 108,000 puestos nuevos en el sector industrial y que el 29% de estos puestos se darán en el sector Sudoccidental.

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

Anexo 9

COMPOSICION RACIAL DEL EMPLEO EN EMPRESAS MANUFACTURERAS EN EL SECTOR SUDOCCIDENTAL, POR CATEGORIA DE PUESTO DE TRABAJO 1970 [1]

Tipo de Empresa y Clasificación del Puesto de Trabajo [2]	*Composición Racial de los Ciudadanos Malayos Empleados*					
	Malayos	*Chinos*	*Indios*	*Otros*	*Total*	*No Malayos*
Ejecutivos	12%	80%	5%	2.5%	76%	24%
Técnicos y Supervisores	15%	76%	7%	1.2%	90%	10%
Empleados de Oficina y Puestos Relacionados	10%	82%	5%	2%	95%	5%
Trabajadores en General (mensajeros, telefonistas, etc.)	34%	47%	17%	2%	95%	5%
Trabajadores Calificados	23%	69%	7%	1%	93%	7%
Trabajadores no Calificados	38%	54%	7%	1%	96%	4%

Fuente:

(1) Todos los datos fueron tomados de Supplement to the Survey on Employment in Manufacturing Industries, West Malaysia (Kuala Lumpur, Imprenta del Gobierno), págs. 21 y 37.

(2) De los 102,896 puestos de trabajo en el sector, el 6% eran administrativos, el 15% técnicos y de supervisión, el 6% de oficina, el 8% eran trabajadores generales, el 23% trabajadores calificados, y el 40% trabajadores no calificados (estos datos fueron suministrados sólo para propósitos didácticos).

Anexo 11

GESTION PUBLICA
MINISTERIOS DE MALASIA Y SUS ATRIBUCIONES
Actores Gubernamentales Actividades Seleccionadas

Ministerio del Trabajo

1. División implementadora (2 personas) responsable de verificar el cumplimiento de las leyes laborales y otras.
2. División de entrenamiento (4 personas) lleva a cabo 30 clases en educación vocacional de dos semanas al año.

Ministerio de Comercio e Industria

1. Concede permisos de operación a nuevas industrias.
2. Concede privilegios fiscales a nuevas industrias que cumplan con ciertos requisitos legales.
3. Procura atraer nuevas industrias.
4. Coordina la planificación del desarrollo industrial.

Autoridad Federal para el Desarrollo Industrial (AFDI)

1. Planifica y construye obras de infraestructura para parques industriales especiales.
2. Ayuda a traer nuevas industrias a los parques industriales.
3. Consigna privilegios fiscales especiales a las nuevas industrias que cumplan con ciertos requisitos legales.

Autoridad Financiera para el Desarrollo Industrial de Malasia (AFDIM)

1. Otorga préstamos a nuevas industrias.

Ministerio de Educación

1. Controla la educación primaria, secundaria y terciaria, incluyendo la Universidad de Malasia y la Universidad de Ciencias de Penang.

MARA

1. Organismo especial que ofrece capacitación a los malayos para el desempeño de sus puestos.
2. MARA tiene su propio instituto de formación profesional.

Autoridad Federal para el Desarrollo Agrario (AFDA)

1. Designa e implementa los planes de desarrollo agrario para los agricultores pobres de las áreas rurales. Los planes incluyen el cultivo y procesamiento del aceite de palma y la doble cosecha de arroz.

Ministerio de Agricultura

1. Realiza una gama completa de actividades de extensión, investigación, y otras.

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

METAS DE EMPLEO ALTERNATIVO PARA EL SECTOR SUD OCCIDENTAL EN ACTIVIDADES DE FABRICACION, PARA 1975

Columna	*Renglón*	*Alternativa 1* *5% de los puestos de trabajo para Malayos para 1975*	*Alternativa 2* *36% de los puestos de trabajo para Malayos para 1975*	*Alternativa 3* *31% de los puestos de trabajo para Malayos para 1975*	*Alternativa 4* *Ningún cambio en la distribución de puestos de trabajo para 1975*
A	Puestos de trabajo en fabricación en el sector Sud Occidental en 1970 (diciembre)	102.896	102.896	102.896	102.896
B	Puestos de trabajo proyectados en fabricación en el sector Sud Occidental en 1975	134.216	134.216	134.216	134.216
C	Número de puestos de trabajo en fabricación para Malayos en el Sector Sud Occidental en 1970 (ver Anexo 8)				
D	Número del total de puestos de trabajo para Malayos en fabricación en el sector Sud Occidental necesarios en 1975 para alcanzar el Blanco de empleo de cada alternativa (% establecido por alt. X Columna B)				
E	Nuevos puestos de trabajo disponibles en fabricación según los estimados	31.320	31.320	31.320	31.320
F	Número posible de puestos de trabajo para Malayos en 1975 (Columna C+E)				
G	Excedente o Déficit de puestos de trabajo				
H	¿Hay puestos de trabajo disponibles para no Malayos?				
I	Puestos de trabajo para no Malayos 1971-1975 disponibles debido a jubilaciones o desgaste (estimados)	7.500	7.500	7.500	7.500
J	Si se usan los puestos de trabajo de la Columna I para Malayos, ¿Quedará desempleado un número adicional de no Malayos? ¿Cuántos?				

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

IV

Formulación de la estrategia agrícola

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

14

NOEL RAMIREZ

Política agrícola

"La prosperidad de la industria se funda en dos condiciones que son claramente perjudiciales para la agricultura. Lo cual se debe a que la actividad fabril argentina está dedicada esencialmente a abastecer al mercado interno. Por lo tanto, sus ganancias se basan, primero, en una alta protección aduanera frente a la competencia exterior para los productos que elabora y, segundo, en bajos precios para los insumos que importa, o sea en un bajo tipo de cambio.

Por el contrario, la agricultura, por su mayor productividad, encuentra en la exportación posibilidades que el mercado interno no puede brindarle. Sus ganancias dependen, entonces, de conseguir insumos baratos importados y precios altos para sus ventas al exterior. O sea que requiere una baja protección aduanera y un elevado tipo de cambio. Es decir, exactamente lo contrario de lo que procura la industria". [1]

Introducción

Los comentarios anteriores ponen de manifiesto, por un lado, la importancia que la política económica tiene en el desarrollo del sector agrícola en especial y de un país en general; y, por otro, los conflictos sectoriales potenciales que podrían presentarse entre el sector agrícola y el industrial.

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

El objetivo de este capítulo es el de incorporar, en forma explícita, al análisis macroeconómico nacional, las consideraciones especiales que caracterizan a la *política agrícola.* [2] Específicamente, se analiza la forma de insertar la política agrícola en la política macroeconómica nacional, con el fin de alcanzar los objetivos fundamentales de ésta los cuales hemos resumido en lograr simultáneamente un crecimiento económico sostenido, estabilidad de precios y una adecuada distribución funcional del ingreso.

Con el propósito de poder diseñar y poner en práctica una política agrícola, congruente con la estrategia económica nacional y con sus propios objetivos presentados a continuación, es importante que, al igual que en el caso de la política industrial, tratemos de contestarnos en este capítulo las siguientes preguntas:

1) ¿Qué es una estrategia agrícola y qué tipo de políticas la conforman?

2) ¿Qué estrategia agrícola ha tenido éxito en el pasado en términos de producción y empleo, para, con su reconstrucción, comprender el presente?

3) ¿Qué tipo de estrategia sería recomendable para delinear el futuro?

4) ¿Qué conflictos potenciales se podrían presentar durante el período de transición y cómo se podrían enfrentar, para administrar el cambio?

Objetivos de la política agrícola

Así como existen objetivos fundamentales que sirven de guía a la política macroeconómica nacional, también existen objetivos fundamentales que deben guiar las políticas sectoriales; y, en este sentido, la política agrícola no es la excepción. Los objetivos sectoriales no sólo deben ser congruentes con los nacionales, sino que deben complementarlos y reforzarlos.

Los objetivos generales de la política sectorial agrícola, se pueden agrupar en 1) *crecimiento eficiente de la producción agrícola,* 2) *mejoría de la distribución funcional del ingreso en las zonas rurales* y 3) *niveles adecuados de abastecimiento y nutrición a nivel nacional.* Asimismo, los primeros dos objetivos nos llevan al objetivo específico de *detener la migración del campo a la ciudad.* [3] Como se puede notar, todos estos objetivos de política sectorial son totalmente compatibles con los que deben guiar la política macroeconómica a nivel nacional.

En ocasiones, especialmente en el corto plazo, los objetivos sectoriales pueden parecer incongruentes, y hasta contradictorios, con los nacionales. Sin embargo, es importante señalar que estos conflictos tienden a incrementarse, cuando las políticas sectoriales se formulan y se llevan a cabo independientemente de la estrategia macroeconómica nacional.

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

Por ejemplo, en el corto plazo, podría ocurrir que, a nivel nacional, se esté tratando de aplicar un programa de estabilización para combatir la inflación, el cual, como ya hemos visto, necesariamente implica una reducción del déficit fiscal; sin embargo, la falta de coordinación podría llevar al Ministerio de Agricultura a combatir el efecto inflacionario, a través de subsidios a productos agrícolas que dificultarían la reducción del déficit fiscal y el control de la expansión monetaria, y pondrían en peligro el programa macroeconómico de estabilización. Situaciones similares se presentan en relación con estrategias económicas de mediano y largo plazo. Por ejemplo: a nivel nacional, se podría estar tratando de aplicar medidas de ajuste estructural, para eliminar el sesgo antiexportador y antisector agrícola que, en general, causa el proceso de industrialización, a través de la sustitución de importaciones; sin embargo, por falta de coordinación a nivel sectorial, el Ministerio de Industria, podría estar promoviendo un control de precios de los productos que forman la canasta de consumo básico, con el pretexto de evitar el encarecimiento de la mano de obra industrial. Igualmente, podría estar promoviendo altos aranceles so pretexto de no "destruir" al sector manufacturero nacional. Obviamente, estas políticas sectoriales estarían poniendo en peligro la estrategia a nivel nacional.

Si bien es cierto que la mayoría de los conflictos podrían evitarse mediante una mejor coordinación entre las políticas sectoriales y la estrategia económica nacional, no podríamos afirmar que todos desaparecerían, especialmente en el corto plazo. Lo que sí es cierto, es que, a través de políticas adecuadas y congruentes, tales conflictos se pueden aminorar sustancialmente. Este capítulo trata de dar los lineamientos de cómo hacerlo.

Características especiales del sector agrícola

Con el fin de poder diseñar y llevar a la práctica políticas adecuadas, es necesario, además de definir los objetivos sectoriales, conocer las características fundamentales del sector al que las mismas van dirigidas. Con tal fin, hemos clasificado las características del sector agrícola desde dos puntos de vista: el de la producción y el del mercado internacional en el cual se competirá.

Características de la producción agrícola

La producción agrícola tiene tres características fundamentales: *estacionalidad, dispersión geográfica* y *alto nivel de riesgo*. Con el fin de enfatizar su importancia en la formulación y aplicación de la política agrícola, mencionamos, seguidamente, situaciones que con frecuencia tienden a presentarse y a incidir en los resultados de las políticas diseñadas.

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

Por ejemplo, en los casos en que el gobierno suministra y distribuye insumos y fertilizantes, el no tomar en cuenta la naturaleza estacional de la producción, puede ocasionar problemas de desabastecimiento de tal magnitud, que cuando los insumos llegan al productor, para efectos prácticos, es como si éstos nunca se hubiesen recibido. Un fenómeno parecido puede ocurrir con la disponibilidad de crédito para el sector. La estacionalidad tiene también implicaciones importantes en cuanto al manejo de la demanda interna: ¿se debe permitir que la estacionalidad se refleje en los precios, a fin de que el consumidor busque sustitutos y que el productor, si es posible, invierta para suavizar este efecto estacional?; ¿o bien, por el contrario, se debe neutralizar tal efecto a través de importaciones o políticas de acumulación de excedentes por parte del gobierno?

Por otro lado, aunque, en general, uno de los objetivos centrales de la política agrícola debe ser reducir el riesgo que caracteriza al proceso productivo del sector, también es cierto que la respuesta que se dé —sea mediante precios de garantía o cualquier otro tipo de seguro—, debe ser congruente con la estrategia nacional y reconocer explícitamente los costos relacionados con tal decisión. Así, los precios de garantía no deberán ser tan altos, que consistentemente ocasionen grandes excedentes los cuales luego el Estado tenga que vender asumiendo grandes pérdidas, con repercusión negativa para sus finanzas públicas. De igual forma, el seguro no debe ser tan barato, que estimule la ineficiencia y el desperdicio de los escasos recursos crediticios y de otro tipo con los que cuenta el país.

Características del mercado internacional y de las políticas de los países industrializados

Es importante tener presente que, cuando se trata de productos básicos —tales como café o algodón—, somos simples "tomadores de precios" en el mercado internacional. Por lo tanto, cualquier reducción en el precio internacional tendrá que ser compensada, al menos en el corto plazo, con medidas de carácter doméstico que afectarán a otros sectores de la economía nacional. Dentro de tales medidas, sobresalen los ajustes a la tasa de cambio y la sustitución de impuestos al sector exportador por impuestos a otros sectores, a menos que la fluctuación en el precio sea realmente transitoria y se pueda compensar temporalmente con ayuda externa.

A continuación, se muestra la forma en la que, ajustes en la tasa de cambio, pueden contribuir a compensar una caída en los precios internacionales de los productos agrícolas básicos de exportación. En nuestro ejemplo, porque el precio internacional del café se ha reducido de $180 por quintal a solamente $100, la tasa de cambio tuvo que pasar de 10 x 1 a 20 x 1 para mantener la rentabilidad del productor.

1/ En este caso estamos suponiendo que la devaluación se lleva a cabo una vez que se ha incurrido en los costos que precedieron a la cosecha del cuarto período. De

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

Cuadro 1

LOS PRECIOS INTERNACIONALES, LA RENTABILIDAD DE LAS EXPORTACIONES Y LA DEVALUACION

PERIODO	*1*	*2*	*3*	*4*
Tasa de Cambio	10x1	10x1	10x1	20x1
Precios en Dólares	180	140	140	100
Precio en Moneda Local	1.800	1.400	1.400	2.000
Utilidad	400	-0-	300	500
Costos en Moneda Local	1.400	1.400	1.100	1.500
Importados	400	400	400	400[v]
Locales	700	700	700	700[v]
Impuestos	300	300	0	400

1) En este caso estamos suponiendo que la devaluación se lleva a cabo una vez que se ha incurrido en los costos que precedieron a la cosecha del cuarto período. De esta forma el efecto en los costos de la devaluación se presentará hasta en el período siguiente.

esta forma el efecto en los costos de la devaluación se presentará hasta en el período siguiente.

Asimismo, no sólo somos "tomadores de precios" en el mercado internacional, sino que, cada vez más y en especial los países industrializados, han venido cerrando sus economías en lo que respecta al sector agrícola, con el objetivo de alcanzar un nivel de autoabastecimiento aceptable. Según los expertos, se ha ido más allá de lo necesario, no sólo restringiendo sus importaciones agrícolas, sino también creando grandes excedentes que han aumentado la inestabilidad del mercado mundial. En este sentido, las principales medidas utilizadas por los países industrializados han sido los *precios de garantía* y la inversión pública en infraestructura y tecnología, a fin de fomentar, artificialmente, la producción para el consumo interno y, además, para subsidiar sus exportaciones. Asimismo, se han utilizado políticas comerciales discriminatorias, a través de medidas arancelarias, no arancelarias y restricciones cuantitativas al comercio internacional; tales como reglamentos sanitarios y cuotas globales aplicables a un producto en particular. A continuación, se presenta un indicador de los niveles de protección, existentes en los países industrializados; la protección medida, como la relación de los precios domésticos a los precios internacionales.

Cuadro 2

COEFICIENTES DE PROTECCION NOMINAL (CPN) DE LOS PRECIOS A LOS PRODUCTORES Y CONSUMIDORES DE DETERMINADOS PRODUCTOS BASICOS EN LOS PAISES INDUSTRIALES,1980-82

	Trigo		*Arroz*		*Carne de vacuno y bovina*		*Productos Lácteos*		*Promedio Ponderado[a]*	
Países o regiones	*CPN Product.*	*CPN Consum.*	*CPN Produc.*	*CPN Consum.*	*CPN Produc.*	*CPN Consum.*	*CPN Produc.*	*CPN Consum.*	*CPN Produc.*	*CPN Consum.*
Australia	1.04	1.08	1.15	1.75	1.00	1.00	1.30	1.40	1.04	1.09
Canadá	1.15	1.12	1.00	1.00	1.00	1.00	1.95	1.95	1.17	1.16
CE(b)	1.25	1.30	1.40	1.40	1.90	1.90	1.75	1.80	1.54	1.56
Otros países de Europa	1.70	1.70	1.00	1.00	2.10	2.10	2.40	2.40	1.84	1.81
Japón	3.80	1.25	3.30	2.90	4.00	4.00	2.90	2.90	2.44	2.08
Nueva Zelandia	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
Estados Unidos	1.15	1.00	1.30	1.00	1.00	1.00	2.00	2.00	1.16	1.17
Promedio ponderado	**1.19**	**1.2**	**2.49**	**2.42**	**1.47**	**1.51**	**1.88**	**1.93**	**1.40**	**1.43**

(a) Promedios ponderados utilizando los valores de producción y consumo a precios en frontera.
(b) No incluye a España, Grecia y Portugal.
Fuente: World Development Report, 1986. El Banco Mundial.

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

Reconstrucción del pasado y entendimiento del presente

Antes que los gerentes y formuladores de políticas traten de analizar nuevas opciones para el sector agrícola de su país, es útil que tengan un panorama de las principales características de la estrategia del sector agrícola y de su grado de éxito, en comparación con otros países. Las estrategias agrícolas se pueden caracterizar por su etapa de desarrollo, por los tipos de productos y mercados en los que se concentran, por el papel asignado a los mercados "versus" el Estado, y por la forma en que han integrado al sector moderno con el tradicional. Veamos brevemente cada uno de estos enfoques.

Primero, la clasificación por etapas que Timmer ve en el desarrollo del sector agrícola de un país, es útil para los gerentes que quieren saber cuáles podrían ser los principales dilemas estratégicos que enfrenta su propio sector agrícola.[4] Por ejemplo: la primera etapa es la de hacer que la agricultura avance. En esta etapa, un país se preocupa primordialmente de transformar la agricultura tradicional por medio de una expansión de la producción y de la eficiencia. Una segunda fase tiene lugar, cuando los niveles de eficiencia y de productividad son lo suficientemente grandes como para permitir que el sector contribuya sustancialmente al crecimiento del PIB, y posibilitar la transferencia de recursos a otros sectores por medio de impuestos u otros mecanismos. En esta fase, se da un agudo conflicto entre los productores agrícolas y los industriales, como se observó al principio de este capítulo. Durante una tercera fase, un país trata de integrar más eficazmente a su sector agrícola dentro del resto de la economía, gracias al desarrollo de mercados eficientes de mano de obra y de crédito, así como a enlaces de integración hacia adelante y hacia atrás. En esta fase, la agricultura se vuelve menos importante como contribuidora global al crecimiento del PIB. Finalmente, tiene lugar una etapa de superproducción agrícola, como ha ocurrido en Europa y en Estados Unidos. La decisión clave entonces debe ser doble: reducir los subsidios y transferir los recursos a usos más eficientes dentro de la economía.

Una vez que un gerente tiene idea de los problemas estratégicos claves del país, en el sector agrícola, es conveniente que vea con exactitud cuáles son los rubros en que se está produciendo y para cuáles mercados. Las estrategias agrícolas que se pueden aplicar se clasifican, primero, en cuanto a la orientación del mercado, *en estrategias diseñadas para estimular la producción hacia el mercado doméstico o hacia el mercado de exportación*; y segundo, en cuanto al tipo de producto, *en estrategias diseñadas para estimular la producción de productos tradicionales o no tradicionales para la exportación, o para estimular la producción de granos básicos para consumo interno*. Costa Rica, por ejemplo, ha pasado por estas dos diferentes estrategias. Originalmente, a partir del siglo pasado, el énfasis estuvo en estimular la producción, primero, de café y luego de banano. Posteriormente, a partir de la crisis del petróleo, se dio énfasis a la política de autosuficiencia en la producción de granos básicos; y, más recientemente, en especial a partir de 1983, se ha estimulado con énfasis el cultivo de productos de exportación no tradicionales.

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

Cuadro 3

ESTRATEGIAS AGRICOLAS

	Tipo de Mercado	
Tipo de Producto	*Doméstico*	*Exportación*
TRADICIONAL DE EXPORTACIÓN		Costa Rica 1900 - 1960 Café y Banano
GRANOS BASICOS	Costa Rica 1974 - 1982 Arroz y Otros	
NO TRADICIONAL DE EXPORTACION		COSTA RICA 1983-1988 Flores y Otros

Durante la primera etapa, la política agrícola se caracterizó por brindar apoyo crediticio a la producción de café y banano; ya que, debido a las excelentes condiciones geológicas del país y del mercado mundial, no se requerían estímulos adicionales. Durante el segundo período, la política se caracterizó por brindar apoyo al sector de granos básicos mediante crédito, seguros de cosecha y precios de sostén. Finalmente, durante el último período, los instrumentos utilizados, para apoyar los productos agrícolas no tradicionales, han sido, entre otros, una política de minidevaluaciones, incentivos fiscales y el apoyo a instituciones públicas y privadas que contribuyen al mercadeo de los productos en el exterior.

Por su parte, Peter Timmer [5] también clasifica las estrategias de política agrícola en otras tres grandes categorías, dependiendo del nivel de intervención estatal: 1). La Estrategia del Libre Mercado, 2). La Estrategia del Desarrollo Rural Integral, y 3). La Estrategia de Política de Precios.

La estrategia del libre mercado parte del supuesto de que existen mercados funcionando eficientemente, y que los actores económicos operan en un ambiente de *expectativas racionales*. Por tanto, salvo en una forma muy transitoria, la política económica se torna irrelevante para el agricultor. Este enfoque es consistente con la tesis de que las *economías abiertas* mostrarán una mejor ejecutoria que aquéllas que restrinjan sustancialmente el comercio internacional. Por tanto, en el largo plazo, el crecimiento económico llevará implícita la disminución de la importancia del sector agrícola dentro de la economía nacional. La mayor fortaleza de este enfoque está en que evita las distorsiones que normalmente se crean a través de la intervención del Estado. Su mayor debilidad consiste en lo irreal de sus premisas; ya que, como hemos visto, la actividad agrícola está plagada de distorsiones, no sólo en los países en desarrollo, sino también en los países industrializados.

La estrategia del desarrollo rural integral, parte del hecho de que el sector agrícola está llamado a jugar un papel fundamental en el desarrollo económico, como generador de demanda y como suplidor de alimentos. Por ello concluye que, la misma, debe ser dirigida por funcionarios del gobierno, con poco o ningún espacio para el sector privado, salvo los pequeños agricultores. Para que esta estrategia funcione, se requiere una fuerte inversión en capital humano a través de nutrición y salud, el desarrollo de una estructura organizacional adecuada y la inversión necesaria para obtener un rápido y congruente cambio tecnológico. La mayor debilidad de este enfoque, consiste en el hecho de que pasa por alto la naturaleza misma del sistema productivo que prevalece en el sector agrícola. En este sector, el proceso decisorio está en manos de demasiados agentes económicos, para ser dirigidos eficientemente en una forma centralizada por una oficina de gobierno.

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

La estrategia de política de precios reconoce no sólo las ineficiencias que prevalecen en los mercados agrícolas, sino también las que se generan a través de la intervención del Estado. Este enfoque respalda la intervención del Estado en la política de precios; pero considera que el vehículo indicado, para diseminar tales intervenciones de política económica, es el mercado, funcionando en manos del sector privado. La principal fortaleza de este enfoque consiste en que sí reconoce las características estructurales del proceso decisorio prevaleciente en el sector agrícola. Por el contrario, su debilidad estará en función de las imperfecciones que existan en los distintos mercados que conforman el sector agrícola: productos, capital y mano de obra.

Finalmente, Schultz, Johnston y otros, [6] han clasificado las estrategias de política agrícola en dos grandes categorías: *unimodales* y *bimodales*. La primera se caracteriza por un sistema productivo, compuesto básicamente por pequeños productores que utilizan técnicas de producción intensivas en el uso de la mano de obra. Taiwán es, posiblemente, uno de los mejores ejemplos en este sentido. Una estrategia de decisiones centralizadas en este contexto, sería sumamente contraproducente. Por el contrario, *la estrategia bimodal* se caracteriza por un sistema doble, en el que, a la par del pequeño agricultor, existen las grandes unidades de producción agrícola, que utilizan tecnología intensiva en capital. Un buen ejemplo sería el modelo mexicano. Posiblemente, la mayor debilidad de este esquema es su repercusión en la distribución del ingreso en las áreas rurales.

Con base en la discusión anterior podemos concluir, de acuerdo con Timmer: [7]

"Dado el gran número de agricultores en un país típico en vías de desarrollo, los agentes de extensión del gobierno no pueden enseñar nuevas técnicas agrícolas a cada individuo agricultor. Por otro lado, la política de fijación de precios para cultivos e insumos agrícolas, es una intervención que llega muy directamente a la mayoría de los agricultores al mismo tiempo que se presta al control eficaz del gobierno. En consecuencia, es extremadamente importante conocer el papel que juegan los precios relativos para influir en el comportamiento del agricultor".

Después de tener una mejor idea de la estrategia y la estructura agrícolas de un país, es útil comparar su reciente comportamiento con el de otros países. (En el Cuadro 4, se muestra un ejemplo de una buena base de comparación.)

La información del cuadro refuerza la importancia de la agricultura en el PIB global de los años 1970, en países cuyo sector agrícola constituía más del veinte por ciento del PIB. Los países con mayores niveles de crecimiento del PIB global, tenían más probabilidad de poseer mayores niveles de crecimiento agrícola. Si usa un cuadro similar, un gerente puede ver, de manera rápida, dónde se encuentra su propio sector agrícola durante los últimos años.

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

Cuadro 4

CRECIMIENTO DE LA AGRICULTURA Y EL PIB EN LA DECADA DE 1970

Crecimiento agrícola	*Crecimiento PIB*			
	Más de 5 por ciento		*3-5 por ciento*	*Menos de 3 por ciento*
MAS DEL 3 POR CIENTO	Camerún China(a) Colombia Rep. Dominicana Guatemala Indonesia Costa de Marfil Kenia Rep. de Corea	Malawi(a) Malasia Paraguay Filipinas Tailandia Tunisia Turquía Rep. Arabe de Yemén	Bolivia Burma(a) Malí(a) Somalia(a) Tanzania(a)	Liberia Nicaragua Senegal
1-3 POR CIENTO	Costa Rica Ecuador Egipto Lesotho		Bangladesh(a) Rep. de Africa Central(a) El Salvador Haití(a) Honduras India(a) Pakistán(a) Sri Lanka(a) Sudán(a) Alto Volta(a)	Burundi(a) Sierra Leona(a) Zaire(a)
MENOS DE 1 POR CIENTO	Morocco Nigeria			Angola(a) Chad(a) Rep. de Congo Etiopía(a) Ghana Madagascar(a) Mauritania(a) Mozambique(a) Nepal(a) Níger(a) Uganda(a)

a) Países de bajo ingreso.
FUENTE: Banco Mundial (1982, p. 45).

Estrategias de corto y mediano plazo para delinear el futuro

La política macroeconómica nacional y la política agrícola

Una vez revisados los objetivos que deben guiar a la política agrícola, y los elementos que caracterizan el proceso productivo de este sector y del mercado en el que su producción debe competir —así como distintos criterios que se pueden utilizar para caracterizar una determinada estrategia agrícola—, pasaremos a analizar la inter-

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

relación que existe entre la política agrícola y la estrategia macroeconómica nacional. Esta interrelación será analizada, especialmente, al tomar en cuenta su efecto en los precios relativos que afectan al agricultor, y al reconocer que el sector agrícola es un elemento fundamental en el proceso del desarrollo económico nacional.

"Indicamos que el factor básico que causó la mala ejecución, no fue ni la pobre dotación de recursos naturales ni la falta de potencial tecnológico para aumentar la producción con los recursos disponibles, a un ritmo lo suficientemente rápido para equipararse al crecimiento de la demanda. Se identificó que la principal restricción que limitó el desarrollo agrícola fueron las políticas que impidieron, —en vez de propiciar—, las apropiadas innovaciones técnicas e institucionales. En consecuencia, se ensanchó la brecha entre las capacidades productivas reales y potenciales de la agricultura en los Países Menos Desarrollados". [8]

Si bien otras fuentes se concentran en los elementos más genéricos de la estrategia agrícola, este capítulo examina, más específicamente, algunos de los problemas que se encuentran al ajustar el sector agrícola después de la crisis económica de los años 1980.

Al analizar, conjuntamente, la política agrícola y las estrategias macroeconómicas nacionales, nos proponemos alcanzar cuatro objetivos: 1) facilitar el diseño y aplicación de políticas sectoriales que sean congruentes con la estrategia nacional, y viceversa; 2) establecer, con la mayor claridad posible, la forma en que la estrategia nacional estará incidiendo y delimitando la política sectorial; 3) señalar los conflictos potenciales que podrían surgir, si la política sectorial se define al margen de la estrategia nacional, y 4) presentar experiencias que muestren, en forma específica, el manejo adecuado o inadecuado de la política agrícola.

Las estrategias nacionales de corto plazo y la política agrícola

En cuanto a las estrategias macroeconómicas de corto plazo, nos concentraremos en analizar las relaciones entre la política agrícola y las estrategias de estabilización por un lado, y de inflación por el otro.

La inflación, la distorsión de los precios relativos y el sector agrícola

Como señalamos en el capítulo 2, cuando se genera un proceso inflacionario, si todos los precios se ajustaran en la misma proporción y con la misma rapidez, los precios relativos permanecerían inalterados. Sin embargo, normalmente la tasa de

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

cambio, la tasa de interés y los precios de los productos agrícolas, quedan rezagados —debido a decisiones gubernamentales o estructuras de mercado—, de forma que se provoca una serie de distorsiones que, en términos generales, afectarán negativamente al sector agrícola.

Por otro lado, es muy común encontrar situaciones en las cuales el gobierno ha pasado por alto la relación que existe entre subsidios y déficit fiscal; —semejante omisión, como ya se ha mencionado, es una de las causas más comunes de inflación, a través de la emisión inorgánica a que normalmente se recurre para financiar este tipo de déficit—. Este conflicto potencial, se podría evitar o reducir sustancialmente, al tener conciencia de las interrelaciones que necesariamente existen entre las políticas sectoriales y la estrategia nacional.

Al analizar, específicamente, las políticas que de hecho se presentan durante un proceso inflacionario acompañado de distorsiones, debemos tener presente las siguientes consideraciones:

En cuanto a la política fiscal: La existencia de un serio déficit fiscal, no sólo es común durante un proceso inflacionario, sino que, dentro del pensamiento *ortodoxo*, es considerado como la causa principal. Cuando relacionamos esta premisa con la política agrícola, se debe tener en cuenta, en primer lugar, que muchas veces el gobierno considera que la forma más fácil de reducir el déficit fiscal es aumentando los impuestos a las exportaciones tradicionales, tales como café y algodón —sectores que, dado el proceso inflacionario en el que han estado operando, quedan seriamente desestimulados. Por supuesto que el efecto final dependerá del uso de otras políticas, como por ejemplo la cambiaria, en el sentido de que, si estas nuevas medidas impositivas fuesen acompañadas de ajustes en la tasa de cambio, el grado de desestímulo se puede disminuir y hasta compensar totalmente. Este aspecto está discutido más detalladamente al analizar los programas de estabilización.

Pero además, se debe tener en cuenta que, en muchas ocasiones, frente a un proceso inflacionario, los gobiernos establecen o amplían el uso generalizado de subsidios a los productos agrícolas de consumo básico, lo que agrava la brecha fiscal y sobreestimula no sólo la demanda, sino incluso la oferta, cuando dicho subsidio es brindado a través de *precios de garantía* que son *muy altos*. En este sentido, la experiencia del Consejo Nacional de Producción, en Costa Rica, ha sido muy reveladora, ya que —cuando el 20 de marzo de 1984, entró en vigencia tanto el nuevo convenio que Costa Rica había suscrito con el FMI, como la "Ley de Emergencia Económica"—, las autoridades económicas estaban conscientes de que un gran porcentaje del déficit fiscal que había provocado la inflación, era el resultado de una política de subsidios a productores y consumidores de granos básicos.

De forma similar, en Brasil a finales de los años 70, el subsidio otorgado a través de la política crediticia llegó a exceder el 5% del PIB, agravándose así el problema inflacionario.[9]

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

Lógicamente, para tener una política congruente, si lo que se desea es reducir el déficit y además compensar el efecto inflacionario en los costos, la política adecuada debe consistir en ajustes incrementales en los precios controlados; si, además, se desea proteger el nivel de consumo de ciertos grupos específicos, en lugar de brindar un subsidio generalizado, se debería establecer un sistema que solamente beneficie a los que realmente lo necesiten y, por lo tanto, sea menos costoso para el fisco.

En cuanto a la política monetaria, hay que tener en cuenta, como mencionamos, que durante un período inflacionario, normalmente las tasas reales de interés tienden a caer y provocan una reducción en el ahorro interno y, por lo tanto, en la disponibilidad de crédito. Si esta situación es acompañada, como muchas veces sucede —por una tasa de cambio sobrevaluada, por controles de los precios de la canasta básica y por una tasa de interés preferencial al sector agrícola—, lo más probable es que este sector no tenga acceso al crédito institucional. En estas circunstancias, el sistema financiero formal no tendrá incentivos para otorgar financiamiento al sector agrícola. [10] Brasil fue una experiencia interesante en este sentido, especialmente durante los años 1975-1978, ya que, de 5 millones de "fincas" que existían según el censo de 1975, solamente menos del 25% lograron obtener crédito institucional. [11] Esto es especialmente cierto, si, en el esfuerzo por liberalizar el mercado financiero, se flexibilizan únicamente los límites de crédito que se pueden destinar a cada sector de la economía nacional. Por otro lado, aunque a nivel global se esté tratando de controlar la expansión crediticia, el crédito extemporáneo a este sector sólo tendrá un impacto inflacionario o especulativo, si tomamos en cuenta la estacionalidad que caracteriza a la producción agrícola.

La política comercial es la que precisamente puede hacer que surja la mayor cantidad de conflictos potenciales, en relación con la política macroeconómica nacional. Como debemos recordar, la política comercial se refiere al manejo de aranceles, controles de precios, subsidios y otros mecanismos similares que, normalmente, tienen una gran incidencia, no sólo en la competitividad del sector agrícola, sino también en la finanzas públicas del gobierno central. Como lo señalamos, el uso de subsidios generalizados o de *precios de garantía* que consistentemente están generando excedentes de producción —los que luego tienen que venderse por debajo de los precios de garantía—, repercute seriamente en el nivel del gasto público, y, por lo tanto, en el déficit fiscal; y éste, a través de la expansión monetaria que provoque, tendrá a su vez una incidencia directa en la tasa de inflación. Asimismo, si por alguna razón, a nivel de la estrategia nacional, no es posible controlar el déficit fiscal ni la expansión monetaria —pero al mismo tiempo, "para combatir la inflación", se refuerzan los controles de precios de los productos agrícolas de consumo interno—, no estaremos controlando la inflación, sino simplemente creando mayores distorsiones que desestimularán aún más la producción agrícola y el abastecimiento, al menos en el sector formal de la economía nacional. Por ejemplo: en Tanzania, el gobierno controla la comercialización de los productos agrícolas por medio de la fijación de los precios, antes del inicio de las cosechas, y sin tomar en cuenta los costos de transporte ni las diferencias regionales. El resultado ha sido una reducción generalizada en los precios reales que recibe el productor. Debido a este tipo de controles, en 1984, la cantidad de maíz

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

Cuadro 5

PRECIOS OFICIALES Y NO OFICIALES DE DETERMINADOS CULTIVOS EN 13 ALDEAS DE TANZANIA
(Chelines tanzanianos por kilogramo)

	Precio oficial		*Precio paralelo*	
Cultivos	*1979-80*	*1980-81*	*1979-80*	*1980-81*
Maíz	1.00	1.00	3.08	4.98
Arroz con cáscara	1.50	1.75	2.31	4.23
Mandioca	0.65	0.65	1.99	2.90
Sorgo	1.00	1.00	2.96	4.68
Mijo	2.00	1.50	4.73	6.95

Fuente: Raswant (documento de antecedentes).
World Development Report. 1986. El Banco Mundial p. 75.

comercializada a través de los canales oficiales, fue menos de la tercera parte de lo que se había comercializado en 1979; cosa similar ocurrió con respecto al arroz y otros productos.[12]

La política laboral: Con respecto a este sector, es importante considerar que muchas veces, para contrarrestar los problemas sociales que la inflación pueda crear, el gobierno actúa, por un lado, ajustando los salarios en función del aumento en el *costo de la vida* y, por el otro, tratando de controlar los precios de los productos agrícolas de consumo básico. Con ambas medidas, se quiere evitar un mayor deterioro en el salario real; pero, al mismo tiempo, se puede desestimular la producción agrícola a nivel nacional. Por lo tanto, los salarios deben estar en función de la política de precios que se esté aplicando. Asimismo, es importante reconocer que, durante un proceso inflacionario, la capacidad de compra tiende a reducirse más en el sector asalariado que en el sector de trabajadores *independientes* —incluido el sector informal, que puede llegar a ser muy importante en países en desarrollo—, y no se debe olvidar que la producción agrícola de consumo interno es, en gran parte, de carácter alimenticio, por lo que su demanda tiende a ser menos afectada, a pesar de la reducción en los salarios reales.

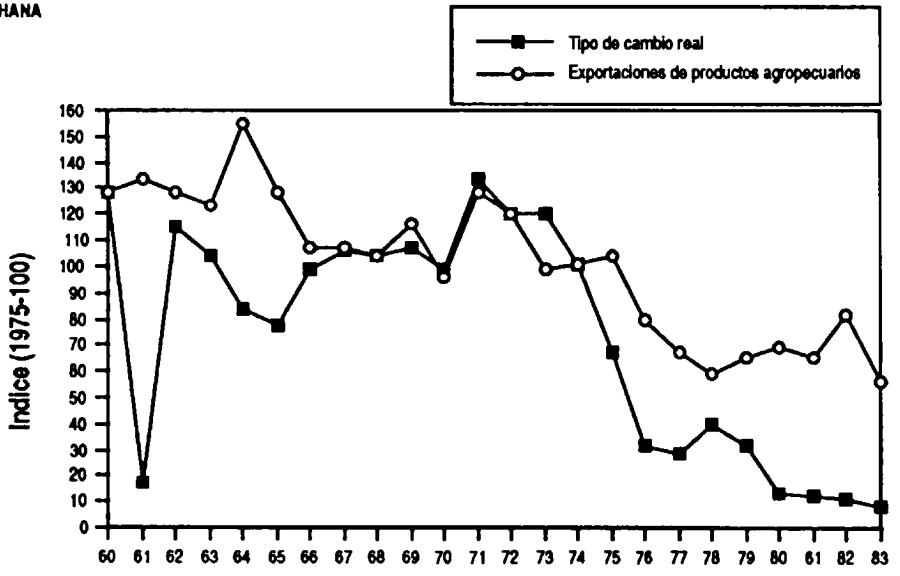
La política cambiaria es otra de las políticas que, como la comercial, puede llegar a convertirse en fuente importante de conflictos potenciales con la política macroeconómica. Si, como normalmente ocurre, la tasa de cambio se ha sobrevaluado debido al proceso inflacionario, se estará desestimulando al sector agroexportador; y, debido al riesgo cambiario que tal sobrevaluación representa, la tasa de interés será muy alta, desincentivando aún más al productor agrícola. Por el contrario, si la tasa de interés es controlada por la autoridad monetaria, la misma se reducirá sustancialmente en términos reales, y provocará una fuga de capitales que hará disminuir la disponibilidad de crédito para cualquier sector en general y, en particular, para el sector agrícola. La política cambiaria tiene un efecto fundamental con respecto al sector agrícola, debido a que, en la agricultura, el componente comerciable con el exterior es mayor que en el resto de la economía. Por ejemplo: estos bienes representan más de las dos

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

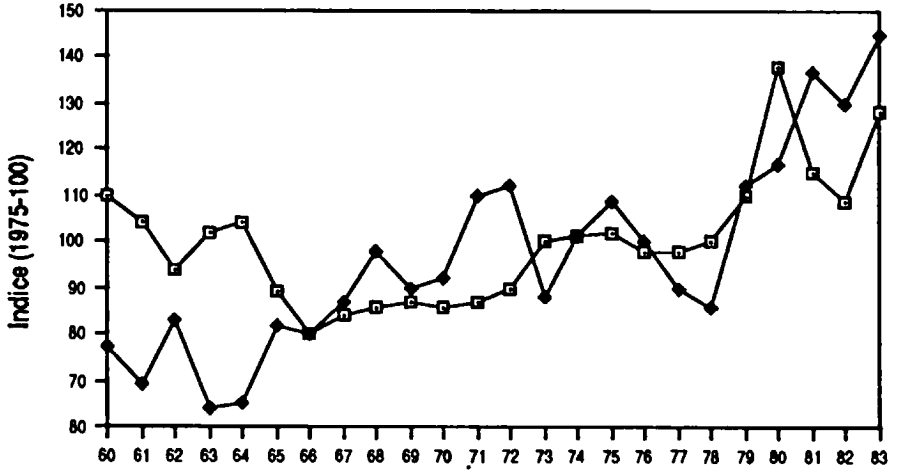
Cuadro 6

INDICES DE LOS TIPOS REALES DE CAMBIO Y LAS EXPORTACIONNES DE PRODUTOS AGROPECUARIOS 1961-1983

GHANA

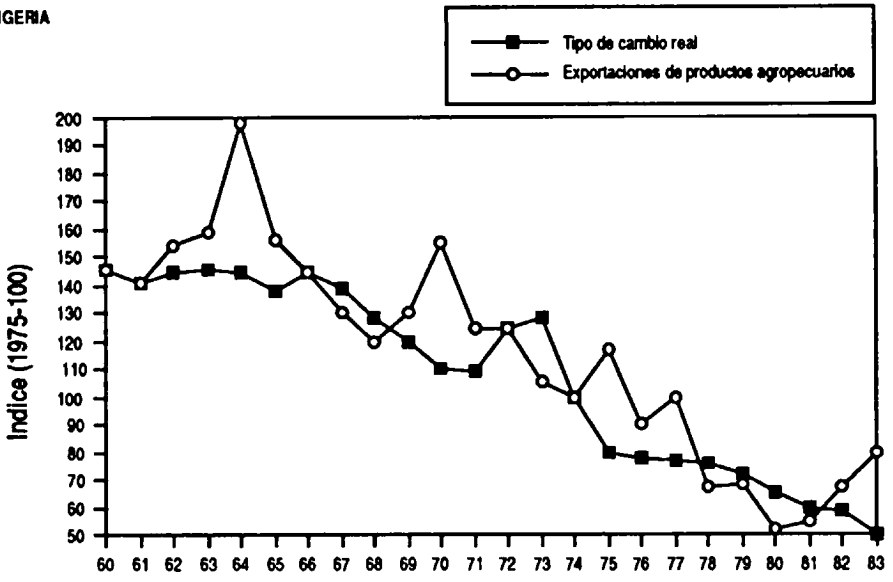


BRASIL

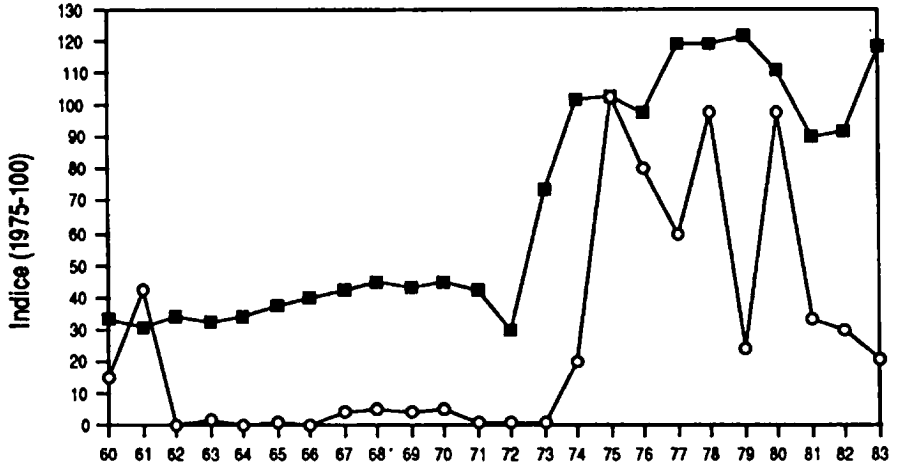


Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

NIGERIA



CHILE



Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

terceras partes de la economía sectorial en Argentina, Colombia y Chile. Por el contrario, en la mayoría de los países, los sectores no agrícolas se caracterizan por tener una proporción mucho mayor de bienes no transables. En Colombia, se estima que más del 50% de la producción no agrícola deriva de renglones no comerciables con el exterior, como las actividades mercantiles, los servicios públicos, el transporte, la construcción y vivienda, y la banca. [13]

Durante los años 70 y primeros años de la década del 80, muchos países dejaron que su tasa de cambio real se apreciara. Cuando las tasas de cambio reales se aprecian en forma abrupta, sus efectos pueden anular los de políticas más específicas del sector, que, con frecuencia, se adoptan de manera totalmente independiente de lo que sucede en la economía en general. La apreciación fue más pronunciada en los países de Africa, al sur del Sahara, región con la peor experiencia en el sector de la agricultura durante este período.

Específicamente, la sobrevaluación de la tasa de cambio, incidirá negativamente en los productos tradicionales como el café, debido a que en este caso, como hemos señalado, somos "tomadores de precios" en el mercado mundial. A continuación, se presentan cuatro ejemplos que muestran claramente la incidencia que la tasa de cambio real tiene en las exportaciones agrícolas. Específicamente, se puede observar que, en los casos en que se sobrevaluó la tasa de cambio, las exportaciones agrícolas se redujeron sensiblemente.

Con base en lo anterior, para que, frente a un proceso inflacionario, exista congruencia entre la estrategia macroeconómica y la política sectorial, a fin de evitar distorsiones que incidan negativamente en el sector agrícola, se deben seguir los siguientes lineamientos: *primero*, si a nivel macroeconómico existe una seria brecha fiscal que está provocando una fuerte emisión inorgánica, no se deben reforzar los controles de precios de productos agrícolas, ya que la inflación continuará y las distorsiones serán mucho más serias; *segundo*, si a nivel nacional se está tratando de controlar o reducir la brecha fiscal —y por ende la expansión monetaria—, no se debe seguir, a nivel sectorial, con una política de subsidios generalizada que ponga en peligro la estrategia nacional.

Los programas de estabilización y el sector agrícola

En esta sección se tiene como propósito identificar conflictos potenciales que podrían surgir entre la política agrícola y los programas de estabilización, los cuales, con el objetivo de combatir la inflación, se podrían aplicar a nivel de estrategia nacional. Asimismo, se pretende discutir alternativas de política económica que, sin sacrificar el objetivo nacional, no resulten discriminatorias en contra del sector agrícola en especial.

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

Como fue señalado en el capítulo 2, los enfoques que más comúnmente se utilizan para combatir la inflación son *el ortodoxo* y *el heterodoxo.*

El ajuste ortodoxo y el sector agrícola

Como recordaremos, el ajuste *ortodoxo* consiste básicamente en una reducción de la brecha fiscal, que a su vez permitirá un control de la expansión monetaria —que normalmente va acompañada de reducciones en los subsidios y reajustes en los precios controlados y las tarifas de servicio público—; todo lo cual provocará una reducción, al menos transitoria, en los salarios reales. Lo anterior normalmente, va acompañado de ajustes a la tasa de cambio, cuando la inflación ha provocado la sobrevaluación de la misma.

Desde este punto de vista, los conflictos potenciales que más comúnmente se podrían presentar son, entre otros, los siguientes:

Política fiscal: En relación con la política fiscal se podrían presentar las siguientes situaciones: *Primero*, que no obstante el proceso inflacionario ya ha incidido en los costos de producción, se determine reducir la brecha fiscal aumentando los impuestos del sector agroexportador tradicional –supuestamente son muy fáciles de recaudar–, al mismo tiempo que se mantiene fija la tasa de cambio nominal. Lógicamente, en este caso, el conflicto potencial desaparecería, si los precios de los productos agrícolas aumentaran en el mercado internacional. Una segunda situación podría ser que los nuevos gravámenes que se impongan al sector agrícola, en lugar de afectar sólo las tierras, afecten de una forma significativa las *mejoras*, lo que desestimularía la tecnificación a través de la inversión en el sector agrícola. Los países que han descuidado los sectores primarios y han implementado fuertes impuestos —quizás para captar rentas de monopolistas en los mercados mundiales—, han sufrido una enorme y rápida disminución de su participación en el mercado. Pueden citarse, entre ellos, Ghana y Nigeria, en el caso del cacao; Nigeria y Zaire, en el de aceite de palma; Birmania, en el de arroz; y Egipto, en el de algodón. Específicamente, en el caso de Ghana, la tasa efectiva del impuesto a la exportación aumentó, del 54% a finales de los años 60, al 89% a finales de los 70. Como resultado, sus exportaciones, que representaban el 40% del mercado mundial en 1961-63, cayeron al 18% en 1980-82. [14] A continuación, se muestra la incidencia de la política fiscal en los precios relativos del cacao para Ghana y otros suplidores del mismo producto.

Argentina es otro ejemplo interesante en este sentido, como se muestra a continuación:

"Las medidas de política económica, adoptadas el 4 de agosto para contener la hiperinflación en ciernes, se basan en una transferencia unilateral de 1.000 a 1.200 millones de dólares anuales de los productores agrícolas al Estado. A largo plazo, estas medidas significan continuar con una política de sesgo antiexportador que comenzó hace ya más de cuatro décadas con controles de cambio rigurosos y tipos de

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

cambio diferenciales discriminatorios de los productos agrícolas, retenciones sobre el valor de las exportaciones, elevados impuestos sobre la tierra, haciendas y equipos agrarios, desmedidas tasas reales de interés en relación con la magra rentabilidad agropecuaria y otras disposiciones por el estilo. Todas ellas orientadas por el Estado a extraer de la actividad agraria el margen que técnicamente se denomina "excedente del productor".

Cuadro 7

INCENTIVOS DE PRECIOS RELATIVOS PARA LOS PRODUCTORES DE CACAO DE GHANA, TOGO Y COSTA DE MARFIL
1965-82

Años	Relación precio de Ghana-precio de Togo	Relación precio de Ghana-precio de Costa de Marfil
1965	0.97	0.97
1970	0.56	0.60
1975	0.74	0.48
1980	0.23	0.18
1981	0.36	0.26
1982	0.40	0.30

Fuente: World Development Report 1986. El Banco Mundial p. 76.

Si se hubiera continuado en la natural trayectoria del desarrollo agrícola de hace 40 años, en la avanzada de las innovaciones tecnológicas en la producción agraria, en un pie de igualdad con Estados Unidos y Canadá, hoy Argentina exportaría no 7 mil sino 30 mil millones de dólares anuales y más de la mitad de ese valor provendría de la actividad agropecuaria y la agroindustria. En lugar de seguir este derrotero, nuestro país se estancó. Sigue siendo hoy la reserva más vasta de tierras fértiles ociosas que existe en el planeta. Treinta millones de héctareas de campos feraces se mantienen vírgenes de laboreo en el parque chaqueño oriental y occidental, en tanto que otros 30 millones de hectáreas de tierras fértiles, carentes de suficiente rentabilidad, apenas producen una fracción de la riqueza que serían capaces de generar. [15]

La situación del sector tiende a agravarse cuando, al mismo tiempo, se incrementan, en forma indiscriminada, los aranceles a las importaciones, dentro de las cuales los insumos agrícolas juegan normalmente un papel importante. Por el contrario, la experiencia japonesa es muy interesante:

"En agudo contraste con el caso de muchos países en vías de desarrollo hoy en día, los gravámenes se aplicaron a través de un impuesto directo sobre la tierra. Esto no socavó los incentivos agrícolas al reducir los precios pagados al productor. Por el contrario, los términos de intercambio de la agricultura generalmente se mejoraron a partir de 1888 hasta la década de 1930. Además, el nivel de tributación agrícola era bajo en comparación con las cargas impositivas que eran comunes en los países en vías de desarrollo". [16]

Política monetaria: En lo referente a la política monetaria, se puede presentar la situación en que, al controlar la inflación en el período inicial, las expectativas del público podrían ser tales, que las tasas reales de interés lleguen a ser muy altas y desestimulen en especial al sector agrícola. Por otro lado, si las tasas son controladas inadecuadamente, estas mismas expectativas se manifestarán en la forma de una reducción importante del ahorro interno, que a su vez hará mermar la disponibilidad de crédito especialmente para las operaciones agrícolas. Estas distorsiones tienden a

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

reducirse en la medida que las expectativas inflacionarias disminuyen y el "paquete" global de políticas, además de ser "creíble", no resulte discriminatorio en contra de la rentabilidad del sector agrícola.

Política comercial: La política comercial juega un papel básico para alcanzar el objetivo de que el "paquete" de políticas económicas no sea discriminatorio en contra del sector agrícola. Por ejemplo: si, para reducir el déficit fiscal, hemos tenido que reducir subsidios, ajustar tarifas de servicios públicos, o bien incrementar aranceles a las importaciones, será necesario que los precios controlados de los productos de consumo interno reflejen tales ajustes. En tal situación, probablemente se requiera, y sólo por la vía de excepción, proteger a ciertos grupos para manejar el costo social en el corto plazo; pero sin poner en peligro la estrategia global de estabilización, ni el estímulo a seguir produciendo en el sector agrícola. De igual forma, si los subsidios al productor han jugado un papel importante, será necesario facilitar el proceso de ajuste de modo gradual, y brindar al productor la asistencia técnica y financiera que sea necesaria para adecuar sus niveles de productividad.

Política laboral: Normalmente, en el corto plazo, los salarios reales caen y el desempleo aumenta durante un programa de estabilización "ortodoxo"; por lo tanto, la demanda interna se reduce. Sin embargo, a menos que el ajuste sea de grandes proporciones, debe esperarse que la mayor reducción se concentre en bienes, cuya demanda sea sumamente elástica a cambios en el precio y el ingreso real; por lo que lo normal sería que la demanda de productos agrícolas de consumo básico, sea de las menos afectadas durante el proceso. Por otro lado, si se decide compensar parcialmente la caída de los salarios reales, el mecanismo seleccionado debe ser congruente con el resto de las políticas, especialmente las de precios, a fin de no desestimular todavía más la producción agrícola del país. Estos mecanismos de compensación, se pueden agrupar en tres grandes categorías: la primera se refiere a las medidas tendientes a vincular los reajustes salariales con los incrementos en la productividad de la mano de obra; la segunda se refiere a medidas específicas o selectivas que tiendan a beneficiar exclusivamente a los más necesitados —un ejemplo podría ser el uso de "vouchers" para adquirir algunos productos de consumo básico a precios inferiores al mercado—; la tercera categoría se refiere a acuerdos entre el gobierno, los productores y los asalariados —es decir, un programa de ajuste "heterodoxo"—, tendientes a congelar temporalmente los precios claves de la economía nacional.

Política cambiaria: En relación con la política cambiaria, las siguientes consideraciones deben ser tomadas en cuenta: Primero, que, como hemos señalado, cuando se trata de cerrar la brecha fiscal con impuestos a las exportaciones tradicionales, el mantenimiento de la tasa de cambio nominal fija, incluso después de un proceso inflacionario, muy probablemente conducirá a una seria sobrevaluación de la tasa de cambio real; por lo que un ajuste a la tasa de cambio nominal será necesario, para no desestimular la producción agrícola. Y segundo, que la misma conclusión es válida, si la reducción del déficit se obtiene a través de incrementos en las tarifas de servicios públicos o mediante reducciones en los subsidios que eran necesarios para alcanzar un grado de rentabilidad aceptable en el sector agroexportador.

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

Como norma general, estas decisiones deben ser adoptadas oportunamente, pues si no se hacen para el período de siembra, es como si, en realidad, no se hubiesen tomado.

El ajuste heterodoxo y el sector agrícola

Los riesgos potenciales, que hemos señalado, deben estar muy presentes, especialmente en el caso del ajuste *heterodoxo*, ya que, en este caso, para "romper" las expectativas inflacionarias, como parte del paquete de políticas, se deben controlar o administrar los precios *claves* de la economía nacional (tasa de interés, tasa de cambio, precios de canasta básica y salarios). Consecuentemente, en este caso, surge con mayor relevancia la necesidad de coherencia entre las distintas políticas económicas, y entre las políticas sectoriales y la estrategia nacional.

La experiencia de Nicaragua en 1988: La economía nicaragüense había venido experimentando, un grave estancamiento acompañado de enormes desequilibrios financieros, tanto internos como externos, además de un grave proceso de desabastecimiento del mercado doméstico. La producción real, en 1987, era un 75% de lo que había sido diez años antes. Las exportaciones representaban sólo una tercera parte de lo que habían sido en 1977. El déficit fiscal representaba más del 30% del PIB y estaba siendo financiado, básicamente, a través de emisión inorgánica. Lo anterior provocó una tasa de inflación anual del 1000% que, a su vez, provocó fuertes distorsiones en los precios relativos —estimulando el funcionamiento de mercados negros— y un sensible deterioro en el salario real de los trabajadores (el salario real promedio había caído más del 70% entre 1981 y 1986). Las causas de esta situación eran muy variadas: un grave conflicto militar, grave desconfianza en el sector productivo, manejo inadecuado de las políticas económicas —que generaban serias distorsiones en los precios relativos e ineficiencia en el uso de los recursos— y, finalmente, un deterioro en los términos de intercambio. Como consecuencia de tal situación, el 15 de febrero de 1988, el gobierno pone en práctica un programa de ajuste *heterodoxo*, que tiene como objetivos reducir drásticamente la inflación y las distorsiones en los precios relativos, con el fin de introducir eficiencia en el sistema productivo y, en especial, estimular al sector exportador, a la vez que desestimular la actividad especulativa provocada por las distorsiones existentes. Sin embargo, al mismo tiempo se deseaba proteger el poder adquisitivo de los asalariados. Según el presidente del Banco Central de Nicaragua, "con estas reformas se protege a los asalariados, contrario a las medidas ortodoxas que impone a muchos países el FMI y que se caracterizan por perjudicar sensiblemente a los trabajadores". [17]

Para lograr estos objetivos, se aplicaron las siguientes medidas de política económica:[18] en primer lugar, se unificó y se devaluó la tasa de cambio, de manera que, para las importaciones, pasó de 300 córdobas por dólar a 10.000; y para las exportaciones, de 5.000 córdobas por dólar a 10.000. En segundo lugar, el salario nominal promedio se incrementó cinco veces; y, finalmente, el valor de la canasta básica fue incrementado 2.5 veces. Después de hechos estos ajustes, los nuevos precios para la

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

divisa, la mano de obra y los productos de consumo básico (la mayoría de ellos agrícolas), serían los precios oficiales que regirían en la economía nicaragüense.

Como se podrá observar, el costo de los insumos importados aumentaría más de 30 veces; y el de la mano de obra, 5 veces. Sin embargo, el precio de los productos agrícolas de exportación aumentaría solamente dos veces, y el de los productos para el mercado interno 2.5 veces. Consecuentemente, el gobierno, al tratar de controlar los precios claves de la economía, a fin de no deteriorar el salario real de los trabajadores, estaba desincentivando seriamente al productor agrícola. Posteriormente, el gobierno tuvo que devaluar violentamente la tasa de cambio y ajustar los precios, con lo que deterioró enormemente la capacidad de compra del pueblo nicaragüense.

Finalmente, los conflictos potenciales se volverán una realidad, e incluso se multiplicarán, si el gobierno erróneamente, y sin controlar el déficit fiscal, trata de combatir la inflación simplemente congelando los precios claves de la economía nacional.

Las estrategias nacionales de mediano plazo y la política agrícola

En cuanto a las estrategias de mediano y largo plazo y sus interrelaciones con la política agrícola, nos concentraremos en el análisis de los procesos de industrialización hacia adentro, a través de la sustitución de importaciones; y en el de los procesos de liberalización y ajuste estructural, que implícitamente representan un esfuerzo tendiente a promover las exportaciones en general y las manufactureras en especial.

La sustitución de importaciones y el sector agrícola

Como ha sido señalado en capítulos anteriores, el "paquete" tradicional de políticas que ha acompañado a los procesos de sustitución de importaciones, se ha caracterizado por una tasa de cambio sobrevaluada, por tasas de interés subsidiadas, por altos aranceles a la importación y control de precios a los productos agrícolas de consumo básico, con el fin de evitar alzas en el costo de vida y, por lo tanto, en los salarios del sector industrial. Durante los años 50, muchos países en desarrollo adoptaron, como marco de la estrategia nacional, el esquema de la industrialización hacia adentro a través de la sustitución de importaciones. Así se puede apreciar en la siguiente cita:

"Pakistán y la India, países que adoptaron estrategias de industrialización a través de la sustitución de importaciones en los años 1950, restringieron las importaciones por medio de elevados aranceles, controles cambiarios, y un sistema de licencias de importación. Se animaba a las empresas protegidas a que adoptaran

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

técnicas intensivas de capital con la aplicación de políticas gubernamentales que abarataban el capital y aumentaban el costo de la mano de obra no calificada. Las tasas de interés artificialmente bajas y la subvaloración de las divisas permitían, a las empresas privilegiadas (con frecuencia empresas públicas), disponer de créditos gubernamentales baratos e importar equipo de capital 'a bajo precio'. Desde luego, las empresas y productores no privilegiados en otros sectores no podían conseguir crédito, excepto con los prestamistas a tasas de interés mucho mayores. Se desestimularon los ahorros y las exportaciones. La inversión era ineficiente y los consumidores se enfrentaban con opciones limitadas —comprar artículos nacionales de baja calidad a precios elevados, o vivir sin ellos—. Los agricultores tenían poco incentivo para aumentar la oferta comercializable de alimentos o de exportaciones primarias. El crecimiento de la producción agrícola, en Pakistán, fue de menos del 2% en la década de 1950. Los mercados nacionales de bienes manufacturados producidos por las empresas protegidas, no pudieron expandirse. El crecimiento se tornó lento y el desempleo aumentó. El resultado fue una lenta transformación estructural. En forma similar, los agricultores indonesios, hasta finales de la década de 1960, trabajaron penosamente bajo el peso de una elevada inflación, una rupia sobrevalorada, aguda escasez de crédito, y términos internos de intercambio en vías de deterioro (causados por la fijación de precios artificialmente bajos para los alimentos en los mercados urbanos). Entre 1958 y 1966, las exportaciones agrícolas disminuyeron un tercio, y el crecimiento de la producción agrícola de 1.6% no pudo mantenerse al ritmo del crecimiento de la población". [19]

Una de las formas, generalmente, más usada para medir el sesgo, que en contra del sector agrícola ha representado el esquema de la sustitución de importaciones, ha sido los términos de intercambio domésticos entre el sector industrial y el sector agrícola. Igualmente, se ha utilizado la protección relativa que las políticas macroeconómicas han brindado a cada uno de estos sectores, teniendo como punto de referencia los precios internacionales. A continuación, se muestra el sesgo anti-sector agrícola que ha prevalecido en varios países en desarrollo.

Las políticas que, tradicionalmente, han acompañado al proceso de sustitución de importaciones, han provocado específicamente un sesgo en contra del sector agrícola de la forma siguiente:

Política fiscal: Esta política se caracteriza por una serie de privilegios fiscales en favor del sector industrial, los cuales son normalmente compensados con fuertes cargas que se imponen al sector agroexportador tradicional. En Argentina, durante los años 50 y 60, se llegó a argumentar que la producción agrícola no respondía a cambios en los precios y que, por lo tanto, se podría gravar fuertemente al sector agrícola en favor del industrial sin afectar seriamente la producción agropecuaria. Sin embargo, el tiempo demostró lo contrario, ya que, entre 1950 y 1972, si los precios agropecuarios hubieran sido un 10% mayores de lo que en realidad fueron (cuando el gobierno gravaba fuertemente los productos agrícolas), la producción agrícola total habría aumentado gradualmente hasta situarse en un nivel aproximado de crecimiento del 9% anual, superior al que registró efectivamente durante el período.

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

Kenya y Sri Lanka, nos ofrecen otro ejemplo importante. En 1961-63, Sri Lanka representaba el 33% de las exportaciones de té a nivel mundial; Kenya en cambio representaba menos del 3%. Sin embargo, 20 años más tarde (1980-82), debido a la política fiscal seguida por cada uno de estos países (altos impuestos en Sri Lanka frente a moderados en Kenya) la situación ha cambiado. Las exportaciones de Sri Lanka pasaron a representar apenas el 19% del total mundial, mientras que las de Kenya han llegado a representar casi el 10%.

Cuadro 8

PROTECCIÓN DE LA AGRICULTURA EN COMPARACIÓN CON LA INDUSTRIA MANUFACTURERA EN DETERMINADOS PAÍSES EN DESARROLLO

Países y períodos	*Año*	*Coeficiente de Protección relativa(a)*
En el decenio de 1960		
México	1960	0.79
Chile	1961	0.40
Malasia	1965	0.98
Filipinas	1965	0.66
Brasil	1966	0.46
Corea	1968	1.18
Argentina	1969	0.46
Colombia	1969	0.40
En los decenios de 1970 y 1980		
Filipinas	1974	0.76
Colombia	1978	0.49
Brasil(b)	1980	0.65
México	1980	0.88
Nigeria	1980	0.35
Egipto	1981	0.57
Perú(b)	1981	0.68
Turquía	1981	0.77
Corea(b)	1982	1.36
Ecuador	1983	0.65

(a) Calculando mediante la fórmula $(1+TEP_a)/(1+TEP_m)$, en la cual $(TEP_a$ y TEP_m son las tasas efectivas de protección de la agricultura y el sector manufacturero, respectivamente. Un coeficiente igual a la unidad indica que la protección efectiva es igual en ambos sectores, y uno mayor que la unidad indica que la protección favorece a la agricultura.

(b) Se refiere al sector primario.

Fuente: World Development Report 1986. El Banco Mundial. p. 62.

Política monetaria: Durante el proceso de sustitución de importaciones, la política monetaria se caracteriza por establecer tasas de interés subsidiadas que penalizan al sector agrícola; ya que, durante el período inicial del proceso de industrialización, el agro tiende a ser el sector generador del ahorro nacional. Por otro lado, aquellas unidades agrícolas que requieren de financiamiento, pueden llegar a tener serios problemas en la obtención del crédito institucional, debido a que, por una parte, el ahorro nacional no es incentivado, disminuyéndose la disponibilidad de crédito institucional y, por otra, debido a los incentivos que se establecen en favor del sector industrial.

Política comercial: Posiblemente, el mayor sesgo en contra del sector agrícola se genera a través de la política comercial; ya que, normalmente, está conformada por altos aranceles a las importaciones, lo cual permite, al sector industrial —fuente importante de insumos agrícolas—, vender su producción a precios mayores. Asimismo, obliga al agricultor a importar insumos más caros, en el caso que los mismos no lleguen a producirse en el mercado local.

Por otro lado, como ha sido señalado en repetidas ocasiones, normalmente se aplicarán estrictos controles de precios a la producción alimenticia, los que, unidos a la política arancelaria, tenderán a deteriorar los términos de intercambio agroindustriales en contra del sector agrícola. En Filipinas, de 1950 a 1980, la gran protección a los bienes de consumo industriales, significó que los precios de los productos agrícolas de exportación fueran entre un 44 y un 71% inferiores a los precios de los alimentos comercializados protegidos, y entre un 33 y un 35% inferiores a los precios de los bienes no comercializables. En Perú, se encontró que un aumento del 10%, en los derechos de aduana de los productos no agrícolas importados, reducía el precio de los bienes agrícolas comercializados en

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

Cuadro 9

TASAS IMPOSITIVAS SOBRE EL TE EN KENIA Y SRI LANKA EN 1985

(porcentajes)

Precio F.O.B.	Kenia		Sri Lanka	
(dólares por kilogramo)	Tasa impositiva media	Tasa impositiva marginal	Tasa impositiva media	Tasa impositiva marginal
1.2	0.00	0	22.40	0
1.8	2.83	10	14.90	0
2.4	2.59	15	27.70	50
3.0	8.17	20	32.20	50
3.6	10.66	25	35.20	50
4.2	13.10	30	37.30	50
4.8	14.92	25	38.90	50

Fuente: World Development Report 1986, Banco Mundial.

un 10%, en relación con los precios de esos productos importados; y, entre un 5.6 y un 6.6%, en relación con los precios no comercializables. Los mismos resultados se han obtenido en países tan distintos como Argentina, Colombia, Chile, Nigeria y Zaire. [20]

Política cambiaria: Finalmente, en relación con esta política, hemos señalado la tendencia a mantener una tasa de cambio sobrevaluada que desestimula la producción exportable, la cual, durante el inicio de la industrialización, será básicamente de origen agrícola. Este hecho, aunado a la política fiscal que hemos delineado, nos lleva a generar un enorme sesgo en contra del sector agroexportador tradicional.

Precisamente, por estas políticas, durante un proceso de industrialización a través de la sustitución de importaciones, se ha discriminado, por lo general, en contra del Sector Agrícola.

¿Por qué razón, generalmente, ha sido más común, en América Latina que en Asia, encontrar políticas económicas que han resultado discriminatorias consistentemente en contra del sector agrícola, en especial a partir de la gran depresión? En otras palabras, nos podríamos preguntar ¿qué tipo de características estructurales puede haber hecho más viable la transición, de un esquema de sustitución de importaciones que castiga al sector agrícola, a uno de promoción de exportaciones que no lleve implícita tal discriminación?

Algunas características señaladas por Sachs [21] son: 1) la población de Asia sigue siendo en gran medida rural, mientras que la de América Latina es abrumadoramente urbana; 2) los niveles de organización son mayores en el sector urbano que en el campo. Después de todo, el sindicalismo ha sido un fenómeno básicamente urbano; y 3) por lo tanto, los gobiernos latinoamericanos han encontrado sus principales grupos de apoyo en los trabajadores urbanos y sectores industriales, debido a que están mejor organizados; en cambio, los gobiernos asiáticos han sentido la necesidad de ganarse el apoyo del sector rural.

La liberalización económica, el ajuste estructural y el sector agrícola

Como hemos visto, los procesos de sustitución de importaciones, no solamente desalentaron el crecimiento de un sector exportador vigoroso a nivel nacional, y

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

desestimularon la absorción de mano de obra en el sector industrial, sino que también han provocado un fuerte sesgo en contra del sector agrícola, a través de las distintas distorsiones causadas por las políticas que hemos señalado. Consecuentemente, en los últimos años, se ha querido reducir o eliminar tales distorsiones, con la idea de revertir ese rumbo antiexportador y esa discriminación en contra del sector agrícola; especialmente, en economías pequeñas y en vías de desarrollo, donde el sector agrícola puede jugar un papel fundamental en el desarrollo económico, a través de su efecto multiplicador en la economía nacional. Este efecto multiplicador, se manifiesta a través de las relaciones que el sector agrícola tiene hacia *adelante* y hacia *atrás* con otros sectores de la economía nacional.

La *reversión* de las políticas macroeconómicas, la eliminación de las distorsiones y el sector agrícola

Cuadro 10

LA SUSTITUCION DE IMPORTACIONES DE LOS TERMINOS DE INTERCAMBIO ENTRE EL SECTOR AGRICOLA Y EL INDUSTRIAL

Medidas Económicas	Tipo de Mercado	Efectos en los términos de Intercambio
-Control de Precios a Productos Agrícolas -Aranceles sobre productos manufacturados importables	DE BIENES	Se encarecen los productos industriales en relacióncon los productos agrícolas de consumo básico
-Tasas de Interés subsidiadas	FINANCIERO	Se reduce el rendimiento sobre el ahorro interno generado por el sector agrícola y se abarata para el sector industrial el uso del crédito.
-Tasas de Cambio sobrevaluadas	CAMBIARIO	Se reduce en moneda local el ingreso del exportador agrícola y se abaratan las importaciones del sector industrial.

Como hemos señalado, los agricultores indonesios, hasta finales de la década de 1960, trabajaron penosamente bajo el peso de una elevada inflación, una rupia sobrevalorada, aguda escasez de crédito, y términos internos de intercambio en vías de deterioro (causados por la fijación de precios, artificialmente bajos, para los alimentos en los mercados urbanos). Entre 1958 y 1966, las exportaciones agrícolas disminuyeron un tercio y el crecimiento de la producción agrícola, de 1.6 por ciento, no pudo mantenerse al ritmo del crecimiento de la población.

Sin embargo, Indonesia es, al mismo tiempo, un excelente ejemplo de cómo se pueden revertir las políticas, tradicionalmente discriminatorias en contra del sector agrícola, y cuáles son los beneficios que se pueden obtener:

"El giro completo de Indonesia, en cuanto a su desempeño agrícola en la era posterior a Sukarno — cuando la tasa de crecimiento llegó a ser más del doble al pasar de 2 a casi 4 por ciento—, se debió en gran parte al mejorado ambiente macroeconómico. Los términos

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

intersectoriales de intercambio fueron razonablemente estables, la inflación se mantuvo bajo control, se adoptó una política cambiaria liberal, se subieron las tasas de interés a niveles económicos que estimularon un aumento en la oferta de fondos, las tasas salariales se dejaron a merced de las fuerzas del mercado, la tributación fue moderada, y el patrón de protección—aunque lejos de ser el ideal—, permitía que los productores respondieran ante las oportunidades del mercado internacional". [22]

A la reversión de las políticas que hemos señalado y que tiene como objetivo eliminar las distorsiones que las mismas generan, es a lo que se ha dado en llamar el *Proceso de Ajuste Estructural*, que no siempre, aunque sí muchas veces, es acompañado de un proceso de liberalización económica que nos llevaría a mayores niveles de eficiencia, a través de un mejor uso de nuestros recursos; es decir, aprovechando en forma efectiva nuestra *ventaja comparativa*.

"Cuando los precios 'macro' se liberan de una distorsión excesiva, uno de los resultados es la asignación más eficiente de los recursos. Pero las divisas, cuyo precio está determinado por el mercado y las tasas de interés, también expanden la oferta total de divisas y ahorros disponibles. Es posible efectuar más inversión y tener mayor empleo. Al reducirse la protección comercial y disminuir el costo de la mano de obra, mayor número de productores tiene acceso a más insumos que tienen menores precios. Mejora la distribución del ingreso, lo que tiende a conducir hacia un patrón de demanda de consumo que favorece a los productores de alimentos y bienes intensivos de mano de obra. Se estimulan los posibles enlaces de integración entre agricultura e industria". [23]

Como hemos señalado, los programas de ajuste y liberalización van, normalmente, precedidos o acompañados de un programa de estabilización. Por lo tanto, el "paquete" tradicional de políticas, así como sus efectos en el sector agrícola son los siguientes:

Política fiscal: Reducción de la brecha fiscal, mediante la disminución del gasto público, a través de la reducción de los subsidios y la privatización de empresas estatales. Paralelamente, se puede introducir una reforma tributaria que tienda a gravar más el consumo que la producción y, en general, se inicia un proceso de desgravación en beneficio del sector exportador y, especialmente, del no tradicional. Un riesgo en potencia es que la desgravación del sector exportador degenere en una crisis fiscal que obligue a regravar a este sector, o recurrir al proceso inflacionario, de forma que se creen las distorsiones que hemos analizado. Como hemos señalado, la experiencia japonesa ha sido muy interesante en el sentido de que su sistema impositivo no resultó discriminatorio en contra del sector agrícola.

Política monetaria: Además del control sobre la expansión monetaria, que es característico de todo programa de estabilización, se inicia un proceso tendiente a revertir la *represión financiera* que pudiese existir, mediante el ajuste o liberalización de las tasas de interés y los límites cuantitativos de crédito. [24] Asimismo, en muchos casos, se ha establecido una política de crédito preferencial en beneficio del sector

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

exportador no tradicional. El mayor riesgo potencial consiste en que, durante el proceso inicial de liberalización financiera, las tasas reales de interés se tornen excesivamente elevadas y desincentiven al sector productivo en general y al agro en especial; debido a las características estructurales de este sector.

Política comercial: Como norma general tendremos una reducción del proteccionismo. Esta política se aplica a través de reducciones arancelarias y de reducciones o eliminación de subsidios. Igualmente, con frecuencia se aplicará un proceso de privatización de empresas estatales. Los posibles conflictos que pueden surgir en relación con la política comercial, son la falta de congruencia con el resto de las políticas —que ejemplificaremos posteriormente con la experiencia chilena de 1980 a 1982— y el manejo indebido, tanto teórico como empírico, del concepto de *protección.*

Con respecto al concepto de *protección*, como fue señalado en el capítulo IX, es fundamental tener muy claro la diferencia que existe entre la *protección nominal* y *la protección efectiva*. Es este segundo concepto, el que debemos tomar en cuenta; pues, de lo contrario, se corre el riesgo de dejar realmente *desprotegidos* a sectores importantes de la producción nacional.

La reducción del proteccionismo, *la protección efectiva* y el sector agrícola [25]

Normalmente, la forma que se ha utilizado, para medir las distorsiones que existen en el mercado local, ha sido la de comparar los precios domésticos del producto final y de los insumos que se comercian en el mercado mundial, con los precios internacionales o lo que se ha dado en llamar los *precios de frontera.* La producción se valora al precio que el país debe pagar por la importación de ese producto (o que recibe por su exportación). De igual forma, en el caso de insumos que se pueden comprar o vender en el mercado internacional, su costo se debe valorar al precio internacional. Para poder determinar ambos precios (el doméstico y el internacional) en una misma unidad monetaria, el factor de conversión que se usa es la tasa de cambio *real* y *efectiva* que sea aplicable a la situación que estamos analizando. La razón de usar la tasa real y efectiva es, precisamente, porque no estamos tratando de estimar la *rentabilidad social*, sino la protección efectiva *privada.*

Los pasos para medir el nivel de protección efectiva que está recibiendo el sector agrícola, o las distorsiones a que está sujeto, debido a las políticas económicas, son los siguientes: 1) tomar, en el mercado doméstico, los valores de los ingresos totales, de los insumos comercializables internacionalmente y del resto de los factores de la producción que no son comerciables internacionalmente y transformarlos, mediante la tasa de cambio efectiva que le sea aplicable para cada categoría, a su valor equivalente en divisas; 2) valorar la producción y los insumos utilizados en la misma (comercializables y no comercializables) a precios de frontera, y 3) calcular, por diferencia, las utilidades que se obtienen a precios domésticos en comparación con las que se obten-

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

drían a precios de frontera, si no existiesen distorsiones en el mercado doméstico. De esta forma, podemos medir, con relativa facilidad, no sólo la protección nominal y la efectiva, sino también las distorsiones que existen, ya sea en los insumos comercializables internacionalmente o en el resto de los factores de la producción. Este análisis, supone que los precios de frontera no contienen distorsiones, lo que, como hemos visto, no es necesariamente correcto; sin embargo, desde un punto de vista práctico, ello es aceptable, ya que representa un costo de oportunidad real para el país que esté realizando este tipo de análisis. 26

Para concluir con esta sección, queremos nuevamente poner énfasis en que este tipo de análisis, a pesar de las limitaciones que pueda tener, evita que solamente se corrijan las distorsiones a nivel del producto final. De esta manera se reduce el riesgo de desproteger en forma efectiva, y hasta de dejar en desventaja, a sectores productores importantes de la economía nacional.

La implicación de política es que, si sólo corregimos las distorsiones a nivel de producto final, podemos desproteger totalmente al sector productivo.

Política laboral: Esta política, tiene como finalidad mantener el costo de la mano de obra *en línea*, a fin de salvaguardar la competitividad del sector productivo. Se trata de vincular las remuneraciones a la productividad de la mano de obra y evitar "indexaciones", que solamente sirvan para acelerar el proceso inflacionario y sobrevaluar la tasa de cambio. En Chile, por ejemplo, después de la crisis de 1982, se abandonó la política de "indexación" salarial automática que había prevalecido desde 1979 y que contribuyó fuertemente, no sólo a la sobrevaluación de la tasa de cambio, sino también a la gestación de la crisis misma.

Política cambiaria: Esta política, tiene la finalidad de mantener una tasa de cambio real que no represente un sesgo antiexportador; por lo que, una vez que se ha devaluado la moneda para corregir cualquier sobrevaluación que pudiese haber existido, se continuará normalmente con un proceso de minidevaluaciones (crawling peg), o se dejará flotar la tasa de cambio libremente. Los conflictos potenciales que, principalmente, podrían presentarse son dos. Por un lado, que el gobierno crea que, a través de la "tablita" (devaluaciones decrecientes preanunciadas), reducirá la tasa

Cuadro 11

LA PROTECCION, LAS DISTORSIONES Y LA VENTAJA COMPARATIVA

	Ingresos	*Costos*		*Utilidades*
		Insumos Comerciales	*Factores Domésticos*	
Precios Domésticos	A	B	C	D
Precios Internacionales	E	F	G	H
Efectos de Políticas	I	J	K	L

Donde:
A/E es el coeficiente de Protección Nominal
(A-B)/(E-F) es el coeficiente de Protección Efectiva
J es la distorsión en insumos comerciales
K es la distorsión en factores domésticos
Por lo tanto es posible que A sea mayor que E y no por eso que D sea mayor que H.

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

de inflación doméstica. Como hemos visto, esto provocará la sobrevaluación de la tasa de cambio y se desincentivará al sector productivo de bienes comerciables que, según hemos señalado, es muy importante en el sector agrícola. Por otro lado, que se deje libre el mercado cambiario sin que existan, como es lo normal en los países en desarrollo, las condiciones para que éste opere sin causar distorsiones ni especulación. Estas condiciones mínimas son: 1) la existencia de un mercado de futuro de divisas, 2) la ausencia de estructuras monopólicas o "monopsónicas" que manipulen el mercado y 3) la libre determinación de otros precios claves, como la tasa de interés. En caso contrario, se generará una gran incertidumbre que desestimulará al sector exportador y promoverá únicamente la especulación cambiaria. Costa Rica, durante el período 1980-82, vivió una experiencia similar a la que hemos señalado.

Para demostrar los riesgos potenciales que se pueden presentar, durante un proceso de ajuste estructural, debido a la falta de congruencia de las políticas macroeconómicas, presentamos el siguiente escenario. Imaginemos lo que le ocurriría a un agricultor si, en su país, se está llevando a cabo un proceso de liberalización y ajuste estructural y, por alguna razón, a pesar de que se está reduciendo la protección arancelaria, se mantiene una política de tasa de cambio nominal fija, además de "indexar" los salarios y no haber podido evitar que la tasa de interés real subiese *demasiado* en términos reales. Pues bien, este agricultor, ya sea que exporte o que venda su producción en el mercado local, no podrá sobrevivir. Una situación similar experimentó, en la vida real, el agricultor chileno durante el período 1980-1982. Otro ejemplo interesante de analizar es la experiencia de Costa Rica desde 1985 hasta 1988.

El ajuste estructural y la agricultura costarricense

Durante el período 1980-1982, Costa Rica sufrió una grave crisis económica. La economía mundial, que también experimentaba un proceso de recesión, provocó una fuerte reducción en los precios de los principales productos básicos de exportación. En 1982, la producción real, en Costa Rica, se reducía en un 10%, y la inflación anual alcanzaba tasas del 100%.

Costa Rica, luego de haber llevado a la práctica un programa de estabilización que le permitió reducir la tasa de inflación anual —del 100% en 1982, al 20% en 1984—, inició un proceso de ajuste estructural tendiente a promover exportaciones, especialmente no tradicionales. Con tal fin, en abril de 1985, entraba en vigencia el primer programa de ajuste estructural suscrito con el Banco Mundial, cuyos objetivos específicos eran sanear las finanzas públicas e iniciar un proceso de reducción arancelaria. Tres años más tarde, a finales de 1988, el gobierno estaba tratando de completar las negociaciones para la aplicación de un segundo programa que abarcaba cuatro áreas fundamentales: el sistema financiero, el comportamiento del sector público no financiero, el comercio exterior y el sector agrícola. La negociación, tanto con el Banco Mundial como a nivel interno, había durado casi dos años, lo que demostraba el nivel de controversia que existía en torno a este segundo programa.

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

Las principales medidas de política económica, contenidas en este nuevo acuerdo, eran las siguientes: 1) Reducir y uniformar los aranceles en un período de 18 meses, hasta alcanzar un arancel máximo del 40% para bienes de consumo y del 20% para bienes de capital. 2) Eliminar los subsidios directos al consumidor en productos agrícolas de consumo interno, tales como frijol, maíz y arroz. Asimismo, establecer, para el productor, *precios de sustentación* que no excedieran en más del 40% los *precios de eficiencia* internacionales. Con ello se quería mantener congruencia entre la política arancelaria y la política de precios de sustentación. (El precio de eficiencia internacional, era calculado en dólares y con base en un promedio móvil de cinco años, para contrarrestar la volatibilidad de los precios internacionales de los productos agrícolas. Los precios internacionales de referencia, eran aquellos que fuesen *relevantes* para la economía de Costa Rica). Asimismo, se permitía la importación, a través del sector privado, para complementar la oferta de dichos productos. 3) En cuanto a la tasa de interés, establecer tasas reales positivas, congelándose el nivel de subsidios, y teniéndose que incluir cualquier subsidio adicional en el presupuesto nacional. 4) Continuar con el sistema de minidevaluaciones, al mismo tiempo que se reducían los depósitos previos a las importaciones, de una tasa del 50%, al 10% —también en un período de 18 meses— y se racionalizaba el costo de los incentivos al sector exportador.

Este segundo Programa de Ajuste, se tornaba más controversial, debido a que, con anterioridad, el Banco Central había suprimido los límites cuantitativos de crédito sin que, según los agricultores, el sector agrícola estuviese en condiciones de igualdad para poder competir por dichos recursos. Sus argumentos se fundamentaban, por un lado, en la política del gobierno de no haber permitido en ciertos casos, como el de la carne, que los precios que recibía el productor se hubiesen ajustado en la misma dirección que las tasas de interés. Sin embargo, también se fundamentaban en el hecho de que, en otros casos, como en el del arroz (en julio de 1988 el "precio de sustentación era sólo un 10% mayor que el precio de eficiencia"), los *precios de eficiencia* no fuesen congruentes ni con el sesgo que en contra del sector agrícola representaba la protección arancelaria a favor de los industriales, ni con otras distorsiones que existían en el mercado doméstico de insumos, tales como las tarifas portuarias, que estaban por encima del mercado mundial.

Por estas mismas razones, los exportadores de productos no tradicionales argumentaban que el incentivo recibido a través del Certificado de Abono Tributario (CAT), simplemente compensaba las distorsiones existentes. Sin embargo, no sólo países importadores, como Estados Unidos, veían el CAT como un subsidio que debía ser contrarrestado por medio de impuestos compensatorios —como de hecho había ocurrido con las exportaciones de flores de Costa Rica a Estados Unidos—, sino que incluso, a nivel nacional, ciertos grupos habían cuestionado la relación costo/beneficio de este instrumento. Por ejemplo: en 1987, a través de este mecanismo, el Estado había dejado de percibir más de 40 millones de dólares, comparado con un valor de exportaciones no tradicionales que, en ese mismo año, había alcanzado los 400 millones de dólares. Esta relación era mucho más positiva en otros países, como por ejemplo Colombia.

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

Finalmente, el Presidente del Banco Central había señalado que las tres condiciones necesarias para que el proceso de ajuste tuviese éxito eran: *primero*, que el ajuste se diera simultáneamente entre los distintos sectores; *segundo*, que los beneficios se materializaran a corto plazo, y *tercero*, que se reconociera que era imposible y contraproducente compensar en la totalidad a cualquier sector que, en el corto plazo, hubiese sido perjudicado por el proceso de ajuste; ya que, en tal caso, nunca se produciría el ajuste deseado.

¿Qué estaba ocurriendo en realidad? Lo cierto era que, entre 1984 y 1987, el sector agropecuario había visto reducida su participción en el PIB del 20.5% al 18.0%; y que ello se debía, fundamentalmente, a una grave contracción en la producción de granos básicos. Según algunos, la producción de granos había sido sobredimensionada en el pasado, debido —como fue señalado— a precios de sostén excesivamente altos, seguros de cosecha generalizados, crédito subsidiado y otros instrumentos de política, que dentro del programa de ajuste se habían empezado a modificar a partir de 1985. Sin embargo, todo lo contrario ocurría en el sector agrícola de exportación y, en especial, en el de productos no tradicionales, debido fundamentalmente a la existencia de instrumentos como el CAT y la política de minidevaluaciones.

Todo lo anterior, nos demuestra que, durante el proceso de transición que se produce —especialmente al inicio de un Programa de Ajuste Estructural—, el conflicto no se da tanto entre el sector agrícola y el industrial, sino especialmente entre los que tienen la posibilidad de exportar y los que no la tienen. Asimismo, nos muestra lo complejo de este proceso y, por lo tanto, la importancia que tiene saber manejar dicha transición.

Administración del proceso de cambio

Las autoridades económicas no podrán asegurar la viabilidad política de las nuevas estrategias que desean implementar, a menos que estén seguros de poder controlar, efectivamente, a los potenciales ganadores y perdedores del proceso de ajuste. En esta sección, trataremos de identificar a los posibles simpatizantes y adversarios al proceso de Ajuste Estructural, en el sector agrícola, basándonos en la experiencia de Costa Rica durante el período 1985-1988.

Beneficios y costos potenciales del ajuste en el sector agrícola

Posiblemente, el principal beneficio potencial del ajuste, era transformar a Costa Rica en una economía que fuese más eficiente en el uso de sus recursos. De manera específica, en el caso del sector agrícola, se esperaba una reubicación de los recursos hacia actividades y cultivos con un mayor potencial y rentabilidad. Así mismo, se esperaba una mayor generación de empleo y divisas a través del crecimiento de nuevas actividades de exportación.

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

Los costos potenciales, en el corto plazo, podrían ser un mayor desempleo por causa de una nueva dimensión de actividades que normalmente habían sido sobreestimuladas debido a altos niveles de protección. Asimismo, la reducción en la producción de granos básicos, podría aumentar la vulnerabilidad de la economía nacional frente a las fluctuaciones del mercado mundial. Finalmente, las asociaciones de productores, como la de los arroceros, podrían tener la fuerza suficiente para debilitar la base política del gobierno de Oscar Arias.

Fuentes potenciales de respaldo y oposición en el sector agrícola

El análisis de las medidas específicas, permite identificar las fuentes potenciales de respaldo o rechazo al esfuerzo de ajuste estructural. La posible oposición podría venir de los mismos empleados del Ministerio de Agricultura con el rechazo de las reducciones en el nivel de gasto y empleo. Igualmente, los productores agrícolas, en general, podrían protestar en contra de la reducción en la disponibilidad de crédito hacia el sector, causada por la eliminación de los topes cuantitativos (topes de cartera) que existían anteriormente. Los productores de arroz, en especial, podrían protestar enérgicamente en contra de la reducción de subsidios del cultivo de este grano. En este caso, los más ineficientes podrían protestar más fuertemente. Por último, los consumidores urbanos y rurales se quejarían del incremento en los precios de productos agrícolas de consumo interno. Es importante tener presente que, en Costa Rica, los grupos y asociaciones comunitarias o gremiales están mejor organizadas que en muchos otros países de América Latina; por ello mismo, el gobierno debería prestar una atención especial a estas fuentes de oposición en potencia.

Por el contrario, el gobierno podría gozar del respaldo de los productores agrícolas como resultado del levantamiento de los controles de precio, especialmente si el precio internacional había estado sustancialmente por encima de los precios domésticos. De igual manera, los exportadores de productos no tradicionales podrían responder positivamente, debido a los incentivos tributarios que se les brindaría a través de los CATs. Sin embargo, su comportamiento también estaría condicionado por el grado de estímulo relativo que se les brindara, en comparación con el que se otorgara al sector industrial y al nivel de distorsiones que prevaleciera en el mercado doméstico de los factores de la producción. Finalmente, los exportadores agrícolas, tradicionales y no tradicionales, simpatizarían con el proceso de minidevaluaciones tendiente a mantener una tasa de cambio real que fuese competitiva.

Intensidad de la oposición y del respaldo

La habilidad del gobierno, para mantenerse en el poder durante un proceso de ajuste económico, depende de su capacidad en el manejo efectivo, tanto de simpatizantes como de opositores. En la medida en que las nuevas políticas potencialmente estimulen una oposición más amplia y generalizada, mayor será el riesgo que enfrente

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

el gobierno. Por ejemplo: la reducción generalizada en el acceso al crédito, tiene la capacidad potencial de generar una amplia oposición a través de todo el sector agrícola; de la misma forma que el levantamiento de controles de precio de los productos agrícolas de consumo interno, tiene la capacidad potencial de generar una fuerte oposición multisectorial. Por el contrario, hay otros aspectos que únicamente afectan a grupos específicos, lo que permite, a pesar de la gravedad del problema, que sean enfrentados con más facilidad a través de negociaciones bilaterales. Posiblemente, uno de los ejemplos más interesantes, en este sentido, sería la determinación del área para destinarla a la siembra de arroz durante el proceso de transición. Finalmente, existen ciertos aspectos que pueden ser enfrentados, de manera adecuada, con muy pocos instrumentos de política económica, lo cual facilita el diseño y la aplicación de las medidas requeridas. El ejemplo más claro sería el manejo adecuado de la tasa de cambio, para salvaguardar la rentabilidad del sector exportador tradicional y no tradicional.

Estrategias para reducir la oposición

Como regla general, el gobierno debe evitar la formación de coaliciones de oposición multisectorial. Identificados oportunamente los focos potenciales de esta oposición, negociará con cada grupo por separado antes de que tengan la oportunidad de unirse en contra del gobierno. El mantenimiento de una tasa de cambio real competitiva, desincentivaría la incorporación de exportadores en coaliciones opositoras.

Sin embargo, existían tres fuentes de oposición que podrían requerir de una especial atención: consumidores que reaccionaran en contra del alza en los precios de productos agrícolas de consumo interno; agricultores que cultivaran productos destinados al mercado doméstico y cuya producción hubiese sido sobreestimulada —como en el caso del arroz—, y, finalmente, ciertos grupos de productores extranjeros —como en el caso de las flores—, que viesen amenazados sus propios intereses. Con respecto al primer problema, el gobierno podría asegurar el abastecimiento adecuado a los grupos de menores ingresos a través de un sistema de "vouchers", aplicando simultáneamente un proceso de ajuste más gradual. Este mayor ritmo progresivo, también facilitaría el ajuste por parte de los productores al reducírseles los subsidios más lentamente y brindárseles asistencia técnica para aumentar su productividad. Finalmente, el gobierno podría enfrentar las acusaciones de "dumping", provenientes del exterior, a través de negociaciones especiales con los respectivos gobiernos, y culminando el proceso de ingreso al GATT.

El orden en el proceso de liberalización y el sector agrícola

Como hemos mencionado en capítulos anteriores, el costo del ajuste y, por lo tanto, su viabilidad política, no es independiente de la forma en que se lleve a cabo; más específicamente, este costo está en función del *orden* que se siga en el proceso de ajuste y liberalización.

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

Con el fin de hacer notar cómo los conflictos y costos del ajuste aumentan, cuando por alguna razón se rompe el orden señalado, presentaremos algunas situaciones hipotéticas que, por otra parte, se han presentado de hecho en no pocas experiencias.

Escenario I

Piense en lo que le ocurriría al sector agrícola, si, antes de ajustar o liberar los precios de los productos agrícolas, se liberan las tasas de interés. Muy posiblemente el ahorro interno se vería estimulado; sin embargo, el agricultor que produzca para el mercado doméstico, no estaría en condiciones de competir por tales recursos. Algo similar les ocurrió a los agricultores costarricenses que, entre 1986 y 1987, se dedicaban al cultivo de granos básicos destinados al consumo interno.

Escenario II

Imagínese lo que ocurriría al sector agrícola, si, antes de controlar la inflación doméstica, se liberalizara el comercio exterior en condiciones en las que todavía la tasa de cambio permaneciera sobrevaluada. El agricultor que produce para el mercado local, no podría competir con los productos importados. Esto fue lo que le ocurrió al agricultor chileno durante 1981 y 1982.

Escenario III

Imagínese lo que le ocurriría al sector agrícola, si, al proceder a la liberalización del mercado financiero, se suprimieran los límites cuantitativos al crédito, pero se mantuviera una estructura de tasas de interés que estableciera tasas preferenciales para el sector agrícola. Lógicamente, las instituciones crediticias resultarían descriminando en contra de este sector —como efectivamente lo hicieron las instituciones financieras costarricenses durante 1987—.

Escenario IV

Imagínese lo que le ocurriría al sector agrícola, si, antes de la estabilización de la economía nacional y de la liberalización del mercado financiero doméstico, se liberalizara la cuenta de capitales de la Balanza de Pagos... ¡Piense lo que pasaría!

Es, por todo ello, por lo que precisamente decimos que el costo y, por lo tanto, la viabilidad del ajuste, no son ajenos al orden de la liberalización.

Finalmente, queremos de nuevo señalar que existe un consenso cada vez mayor, en el sentido de que el proceso de liberalización debería aplicarse en el orden siguiente: *Primero*, estabilizar la economía en términos de controlar la inflación y corregir los desequilibrios financieros, tanto internos como externos. *Segundo*, liberalizar el mercado interno de bienes que, a su vez, a través de la reducción de subsidios y controles de precios, contribuye de una forma importante a consolidar la estabilización. *Tercero*,

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

liberalizar el mercado financiero interno, en cuanto a límites cuantitativos de crédito y estructura de tasas de interés. *Cuarto*, liberalizar el comercio exterior de bienes, con la transformación de las cuotas en aranceles, después mediante la reducción de los aranceles y, finalmente, con la liberalización de la cuenta de capital de la Balanza de Pagos.

Conclusiones

Este capítulo brinda, a gerentes del sector público y privado, una visión global del sector agrícola y de los principales temas de discusión y análisis que prevalecen, en el aspecto económico, en países en vías de desarrollo. Las conclusiones son las siguientes:

Primero: En el diseño de la política agrícola, siempre se deben tener presentes las características estructurales del sector, en cuanto a los procesos de producción y en cuanto a las condiciones del mercado internacional.

Segundo: Las posibilidades de éxito aumentarán sustancialmente, y el nivel de conflicto se reducirá del mismo modo, en la medida en que exista congruencia entre las políticas macroeconómicas y las políticas sectoriales.

Tercero: La viabilidad política y los costos del proceso de liberalización y ajuste estructural, no son independientes del *orden* del proceso.

Los casos que se presentan en los capítulos que siguen, brindan al lector la oportunidad de participar en el proceso de diseño y aplicación de las políticas económicas en el sector agrícola. A diferencia de las otras secciones de este libro, aquí se tratará, con especial atención, al sector agrícola de un país en particular, Costa Rica, para ofrecer una visión integral de los problemas de este sector.

La sección comienza con un caso de dimensión nacional: ***Costa Rica: El ajuste estructural y el sector agrícola***, seguido de ***Los subsidios al arroz en Costa Rica***, para así brindar una visión de los conflictos potenciales que pueden surgir entre la agricultura de exportación y la de consumo interno.

Notas

1 "La Nación", Buenos Aires, agosto 1988.

2 Timmer, Falcon y Pearson. *Análisis de Políticas Alimentarias*. Capítulo I. Editorial Tecnos, S. A., 1985.

3 *Ibid.*, Capítulo III.

4 Timmer, P., "The Agricultural Transformation" en *Handbook of Development Economics*, Vol. I, editado por H. Chenevy y T. N. Srinivasan, Elseveir Science Publishers B. V., 1988.

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

5 *Ibid.*

6 Johnston, B. F. and Clark, W. *Redesigning Rural Development, A Strategic Perspective*, The John Hopkins University Press, 1982, and Schultz, T. W. Transforming Traditional Agriculture. Yale University Press, 1964.

7 Timmer, P., "The Agricultural Transformation" en *Handbook of Development Economics*, Vol. I, editado por H. Chenery y T. N. Srinivasan, Elseveir Science Publishers B. V., 1988.

8 Hayami, Y. y Ruttan, V., *Agricultural Development: An International Perspective*, John Hopkins University Press, 1985.

9 *World Development Report 1986*. The World Bank.

10 González-Vega, C. (1977) "Interest rate restrictions and income distribution", American Journal of Agricultural Economics, 59: 973-976.

11 *World Development Report 1986*. The World Bank.

12 *World Development Report 1986*. The World Bank.

13 Memoria. *Seminario sobre Políticas Comerciales y de Precios en la Agricultura Latinoamericana*, Cartagena, Colombia, 27-30 marzo 1987.- (IICA) (IDE).

14 *World Development Report 1986*. The World Bank.

15 *World Development Report 1986*. The World Bank.

16 "La Prensa", Buenos Aires, agosto 1988.

17 "La Prensa", Managua, Nicaragua, febrero 1988.

18 "La Gaceta", Managua, Nicaragua, febrero 1988. Decreto 304 "Ley Monetaria"; Decreto 306 "Ley de Conversión Monetaria"; Decreto 307 "Ley que regula el ingreso y salida de moneda nacional"; Decreto 308 (elimina la tasa de estabilización monetaria); Decreto 309 "Ley de Condonación de Adeudos; Decreto 310 (dispone el cobro de exportaciones en moneda extranjera de libre convertibilidad).

19 James W., Naya S., and Meier G., *Asian Development: Economic Success and Policy Lessons*, ICS 1987, and Little, Scitovsky, and Scott, *Industry and Trade in Some Developing Countries*, Oxford University Press 1970.

20 Memoria. *Seminario sobre Políticas Comerciales y de Precios en la Agricultura Latinoamericana*, Cartagena, Colombia, 27-30 marzo 1987. (IICA) (IDE).

21 Sachs, J. "Ejecutoria Macroeconómica en América Latina y Asia Oriental y Deuda Externa", publicado en *Estrategias de Crecimiento y Orientación Hacia Afuera: Dimensiones Económicas e Institucionales*, editado por Silvio De Franco, Educa 1988.

22 James W., Naya S., and Meier G., *Asian Development: Economic Success and Policy Lessons*, ICS 1987, and Little, Scitovsky, and Scott, *Industry and Trade in Some Developing Countries*, Oxford University Press 1970, and Chenery, Ahluwalia, Bell, Duloy, Jolly, *Redistribution with Growth*, Oxford University Press, 1975.

23 *Ibid.*

24 McKinnon, R. *Money and Capital in Economic Development*, The Bookings Institution, 1973.

25 Jansen, D. J., "Zimbawe: Government Policy and the Manufacturing Sector", abril 1983, sin publicar.

26 Timmer, Falcon, and Pearson, *Análisis de Políticas Alimentarias*, Editorial Tecnos, S. A. 1985.

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

15

ESTEBAN R. BRENES

EN COLABORACION CON NOEL RAMIREZ

Costa Rica: El ajuste estructural y el sector agrícola

A principios de mayo de 1988, y a raíz de múltiples conversaciones con miembros del sector agropecuario costarricense, el Ing. Eduardo de la Espriella, Gerente del Consejo Agrícola y Agroindustrial Privado (CAAP), se preguntaba sobre el efecto, que los cambios de los últimos años en la políticas macroeconómicas y sectoriales, podrían tener en el corto y largo plazo sobre el sector agropecuario.

El Ing. de la Espriella percibía puntos de vista muy distintos en los diferentes sectores de la economía. Por ejemplo: el Dr. Eduardo Lizano, Presidente del Banco Central, había definido recientemente, en su libro *Desde el Banco Central*, algunos puntos de vista acerca del proteccionismo. Don Eduardo se refería al proteccionismo como el causante de actividades de poca rentabilidad y como obstaculizador del uso eficiente de los recursos, del mejoramiento tecnológico, del aumento de la productividad y del desarrollo de productos agrícolas dependientes de los productos protegidos. Por último, Lizano consideraba que el proteccionismo también incidía en el costo de la mano de obra, lo cual promovía el desempleo rural. Por otra parte, algunos agricultores se pronunciaban en contra de la liberalización, ya que consideraban que los precios, en general, estaban distorsionados, y, por lo tanto, se les hacía difícil competir internacionalmente.

Cuando el Ing. de la Espriella se disponía a discutir estos asuntos con miembros de la comunidad agropecuaria costarricense, decidió preparar, para tal fin, algunas estadísticas sobre la evolución del sector agrícola, un resumen de la evolución de las políticas agropecuarias relevantes, y llamar a discusión a algunos líderes del sector.

Evolución del sector agropecuario

El sector agropecuario había representado, tradicionalmente, una parte importante del PIB (Producto Interno Bruto). Sin embargo, su participación había decrecido a través del tiempo. Mientras en 1960, la producción agropecuaria representaba el 25.2%

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

del PIB, en 1987 representaba solamente el 17.9% (cfr. Anexo 1). Asimismo, el sector agropecuario tenía, en promedio, un valor agregado nacional del 70%; representaba el 26.9% del empleo nacional, el 73% de las exportaciones y aproximadamente un 7% de la formación bruta de capital durante el año 1986 (cfr. Anexos 2 y 3).

El crecimiento del PIB global había sido más rápido que el del PIBA (PIB Agropecuario) durante la década de los setenta y durante el período de 1980 a 1987—5.7% y 1.3% versus 2.6% y 1.23% anual, respectivamente—. En 1987, el PIBA había decrecido en un 3.6% con respecto al año anterior; mientras el PIB había aumentado en un 3.2%. Por otra parte, el subsector agrícola había crecido un 2.2% anual durante el período 80-87; en tanto que el subsector pecuario había decrecido un 2.17% anual (cfr. Anexo 4).

El Ing. de la Espriella consideraba conveniente estudiar la evolución del sector agropecuario en tres etapas recientes. Una etapa comprendería el período posterior al de inflación y crisis mundial, de 1974 a 1980. Otra, incluiría el período posterior a la segunda crisis mundial de 1979, coincidente con la crisis económica costarricense de los primeros años de la década de los ochentas, de 1980 a 1984. Una tercera etapa abarcaría de 1984 a la fecha, período en el que habían ocurrido cambios de importancia en *las reglas de juego* del sector agropecuario, principalmente a raíz del nuevo enfoque económico motivado por la negociación del SAL I (Structural Adjustment Loan —Préstamos de Ajuste Estructural—) con el Banco Mundial, y la del Plan de Estabilización Económica con el FMI (Fondo Monetario Internacional), durante 1984 y 1985 (cfr. Apéndice A).

El Anexo 6 incluye un resumen de la evolución del sector agropecuario de 1974 a 1987, presentando a continuación, la evolución del sector para cada uno de los períodos relevantes.

Período 1974-1980

El sector agropecuario representaba el 21% del PIB en 1974 y, únicamente, el 18% en 1980. Durante este período, el PIB había crecido, en términos reales, más rápidamente que el PIBA. Por otra parte, el crecimiento del subsector agrícola había sido mayor que el crecimiento del subsector pecuario; los subsectores restantes habían crecido más rápidamente que el agrícola y el pecuario, pero, en general, representaban una parte muy pequeña del PIBA.

La composición del PIBA, por tipo de producto, indicaba hacia dónde se orientaba la producción agrícola del país. Los Anexos 5 y 6 muestran que, mientras el PIBA había crecido un 12.8% durante el período, los granos básicos habían crecido en un 50.7%; y los productos tradicionales de exportación en un 8.36%. Esto indicaba un crecimiento relativo más rápido para los productos de consumo interno.

La participación del sector, en las exportaciones totales, había disminuido del 72.9% en 1974 al 66.7% en 1980. Mientras las exportaciones totales habían crecido un

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

14.8% anual durante el período, las exportaciones agropecuarias habían crecido un 13% anual. El sector de exportación tradicional (café, banano, ganado vacuno y azúcar) representaba el 89% de las exportaciones agropecuarias totales, y el 57% de la exportación total del país (cfr. Anexos 3 y 5).

En cuanto a la producción real per cápita, el empleado agrícola generaba, en promedio, un 35% menos del promedio nacional de 1980 (13.355.00 colones de 1966, en 1980). Sin embargo, la productividad del sector se había visto incrementada en términos reales en un 16.6% de 1974 a 1980. En cuanto a la generación de divisas, el empleado agrícola generaba, en 1980, un promedio de 3.330.00 dólares; lo cual significaba un aumento del 160% con respecto a 1973, y un 140% más que el promedio nacional de 1980 (cfr. Anexo 5).

El sector agropecuario absorbía, en 1973, el 38.2% de la población ocupada; mientras que, en 1980, absorbía únicamente el 28%. (cfr. Anexo 5).

Período 1980-1984

Durante este período el PIB creció, en términos reales, más lentamente que el PIBA. La diferencia había sido atribuida, entre otras, a las siguientes causas: primero, un fuerte fomento al sector por parte del gobierno durante los primeros años de la década, y segundo, la contracción sufrida por los otros sectores de la economía a raíz de la crisis mundial, y principalmente, la crisis en el MCCA (Mercado Común Centroamericano). El Anexo 4 muestra que el crecimiento en términos reales del subsector agrícola había sido nuevamente mayor que para el subsector pecuario.

En cuanto a la orientación de la producción agrícola del país, los Anexos 5 y 6 muestran que nuevamente los granos básicos habían crecido más rápidamente que el PIBA. Por otra parte, también se observó un importante crecimiento de las exportaciones tradicionales, cuya participación en el PIBA había crecido, de un 51.2% en 1980, a un 53.1% en 1984. (Cfr. la sección H del Anexo 6).

Durante este período las exportaciones totales y agrícolas se mantuvieron al mismo nivel de 1980. Las exportaciones tradicionales continuaron representando una parte importante de las exportaciones agropecuarias totales (87.8%), y de las exportaciones totales del país (58.3%).

En 1984, en términos reales la producción per cápita, del empleado agrícola, aumentó en un 9% con respecto a lo que producía en 1980; esto indicaba un aumento de la productividad de la mano de obra (cfr. Anexo 5). Sin embargo, la productividad del sector se encontraba un 25% por debajo del promedio nacional, en 1984. En cuanto a las divisas, el empleado agrícola generaba en 1984 un 4.8% menos de lo que generaba en 1980; observándose una menor productividad, en el caso de las exportaciones, por unidad de mano de obra.

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

En 1984, el sector agropecuario absorbió el 27% de la población ocupada, es decir, 1% menos que en 1980. La tasa de crecimiento del empleo total, durante el período, había sido mucho menor que la del período anterior. Sin embargo, en el sector agropecuario, se observaba un crecimiento, y no una caída, del empleo tal como como el observado el período anterior (cfr. Anexos 2 y 5).

Período 1984-1987

En 1984, el sector agropecuario representaba un 20.5% del PIB, mientras que, en 1987, únicamente el 17.9%. El PIB creció en este período, en tanto que el PIBA decreció, en términos reales, 1.8% (cfr. Anexo 5). El Anexo 4 muestra que, tanto el subsector agrícola como el pecuario decrecieron durante el período, en un 1% y un 7.5% anual, respectivamente.

Los Anexos 5 y 6 muestran una caída importante en la producción de granos básicos, y la cual resultó mayor (-33.9%) que la caída del PIBA. Esto indicaba una reorientación del sector agropecuario. Por otra parte, el porcentaje de participación de las exportaciones tradicionales en el PIBA, había aumentado de nuevo de un 53.1% en 1984, a un 55.2% en 1987; y se esperaba un aumento mayor a mediano plazo, dado el plan de fomento bananero de la administración Monge. Además se puede observar en el renglón H del Anexo 6, un crecimiento importante de la producción de exportaciones no tradicionales.

Las exportaciones totales crecieron en un 5% anual durante el período de 1984 a 1987, mientras que las exportaciones agrícolas crecieron en un 10.4% anual de 1984 a 1986. La participación del sector en las exportaciones totales creció de tal manera, que igualó a la que tenía en 1974 (cfr. Anexo 3). Las exportaciones tradicionales representaban un promedio del 85% de las exportaciones agropecuarias totales, y el 62% de las exportaciones totales del país. Esto indica un aumento relativo en la participación de las exportaciones no tradicionales.

En términos reales per cápita, el empleado agrícola produjo alrededor del 13% menos por año en 1987, de lo producido en 1980. Esto implicaba una disminución en la productividad de la mano de obra agrícola; además, estaba un 24% por debajo del promedio nacional (cfr. Anexo 5). En cuanto a la generación de divisas, el empleado agrícola generaba, en 1986, un 12% más de lo que generaba en 1984.

El sector agropecuario absorbía, en 1986, el 26.9% de la población ocupada. La tasa de crecimiento del empleo total, de 1984 a 1986, había sido del 5.4% anual; bastante más alta que la del período anterior (1.6%). El crecimiento en el sector agropecuario había sido también alto, del 4.6% anual. Se notaba, pues, un uso más intensivo de la mano de obra en los años recientes (cfr. Anexos 2 y 5).

El Ing. de la Espriella había notado que, en los últimos años, el gobierno había orientado sus esfuerzos hacia la eficiencia económica, en todos los sectores de la

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

economía. Los programas de estabilización a través de las cartas de intenciones al FMI, y los programas de ajuste estructural a través del SAL I y SAL II con el Banco Mundial, mostraban claramente las intenciones del gobierno (cfr. Apéndice A). Se consideraba importante por lo tanto, tratar de relacionar esos programas y sus consecuencias con las políticas que afectaban al sector.

Evolución de las políticas agropecuarias

Area comercial

Precios

Las instituciones que tradicionalmente se habían encargado de la fijación de precios en el sector, eran el MEIC (Ministerio de Economía, Industria y Comercio), el CNP (Consejo Nacional de Producción), el ICAFE (Instituto del Café), LAICA (Liga Agrícola Industrial de la Caña) y ASBANA (Asociación Bananera Nacional). El MEIC fijaba los precios máximos de venta al consumidor para los productos de la canasta básica. Además, se encargaba de fijar los precios a los productores de artículos regulados, con base en la información que las diferentes asociaciones representantes indicaban. Para esto, realizaba estudios propios para aceptar o rechazar las propuestas de los productores.

El CNP, por su parte, tenía como meta el autoabastecimiento de granos básicos, y había defendido los derechos de los productores mediante los *precios de sustentación*, que se fijaban con base en costo más utilidad y, generalmente, antes de la siembra de la siguiente cosecha. Sin embargo, a consecuencia de los déficits de la institución entre 1982 y 1985, los cuales se habían generado principalmente por la exportación de excedentes a precios inferiores de los pagados internamente, se habían dejado de fijar los *precios de sustentación*, y de garantizar la compra de arroz y sorgo a partir de 1985-86. El Anexo 7 muestra los precios locales e internacionales para los granos básicos, así como el nivel de protección durante el período de excedentes. Como era de esperar, las políticas de defensa al consumidor y al productor se habían visto en conflicto, en muchas ocasiones.

La producción lechera había estado libre de intervención desde mediados de los sesenta hasta 1973, fecha en la que se había establecido la fijación de precios nuevamente. Los precios establecidos habían sido tradicionalmente superiores a los del mercado internacional (cfr. Anexo 8). Sin embargo, la política del gobierno había sido, y hasta la fecha era, la de autoabastecimiento.

La fijación de precios para consumo interno, del azúcar y el café se tramitaba con la ayuda de estudios realizados por LAICA e ICAFE respectivamente, y después eran negociados ante el MEIC. El precio interno del azúcar había sido superior al precio internacional desde 1981. En los casos del café y la carne, los precios habían sido tradicionalmente inferiores a los del mercado internacional, ya que se tenía como meta

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

que las exportaciones subsidiaran el mercado interno. Los precios de los llamados "cortes populares" de la carne, eran fijados por el MEIC; sin embargo, esta situación había cambiado a principios de 1988, de tal manera que el precio de la carne se había liberado, y era mediante la oferta y la demanda del mercado como se determinaba su precio. De esta forma, funcionaba también el mercado interno del banano.

ASBANA, LAICA e ICAFE determinaban, a través de comisiones, los montos que el industrializador o la compañía exportadora debía pagar al productor. La determinación de tales montos dependía de los márgenes establecidos, las cuotas de exportación (café y azúcar) y los precios en los mercados. En el caso del banano, la comisión era formada por ASBANA, MAG (Ministerio de Agricultura y Ganadería), Ministerio de Hacienda, Banco Central y Cámara de Productores de Banano. Sin embargo, a partir de 1985, las *reglas del juego*, para este producto, quedaron claramente definidas —por lo menos hasta 1989— mediante el decreto ejecutivo 16564-P-H-MEIC (cfr. Apéndice B).

En cuanto a los precios de los insumos, el gobierno había mantenido la política de protección en algunos casos, por ejemplo en los fertilizantes, cuya protección nominal real en 1982 era del 11.92%, y la protección nominal para 1985-86 se estimaba en 14.84%. El precio interno de los insumos, en relación con el precio internacional, era otro aspecto relevante que había que considerar, al hablar de una política de liberación de precios.

De acuerdo con los planes del gobierno, se esperaba una liberación gradual de los precios en la economía. En general, la tendencia para los productos de consumo interno, era la de ir hacia una equiparación de los precios internos con los precios internacionales, con el fin de producir únicamente aquello que para Costa Rica tenía una ventaja comparativa.

Seguro de cosechas

El INS (Instituto Nacional de Seguros) había cambiado sus políticas en relación con el otorgamiento de pólizas de seguro de cosecha. Anteriormente, las pólizas eran de fácil acceso; pero, en los últimos años, se exigían condiciones más estrictas. Además, las primas para siembra sin riego eran mayores, y el monto de responsabilidad menor.

Comercialización

En el caso de granos básicos, la meta principal había sido la de sustitución de importaciones, para lo cual el CNP garantizaba la compra y fijaba los *precios de sustentación* para toda la producción del país. Por ejemplo: existía una gran cantidad de industrializadores del arroz; pero, toda aquella producción que no compraran éstos, el CNP la absorbía. A partir de 1985-86, el CNP había dejado de garantizar la compra

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

de arroz y sorgo, y había dejado su comercialización interna completamente libre; no así el comercio internacional, la cual seguía en sus manos en 1988. Para el maíz y los frijoles, el CNP continuaba fijando *precios de sustentación*, y garantizando la compra. El gobierno consideraba que estos bienes provenían, por lo general, de pequeños productores con pocos recursos económicos. El resto de los productos de consumo interno, tenía una comercialización básicamente privada.

El gobierno permitía que la exportación de cafe y azúcar fuera completamente coordinada a través de las oficinas respectivas (ICAFE y LAICA). Para la carne existían varias compañías de exportación privadas. El banano había estado a cargo de las compañías transnacionales, integradas totalmente hacia el mercado mundial.

Durante los primeros años de la década de los ochenta, el gobierno aprobó la Ley de Fomento a las Exportaciones no Tradicionales, la cual incluía el CAT (Certificado de Abono Tributario) y el Contrato de Exportaciones. Nuevamente, a partir de 1984, se aprobaron nuevas leyes para el fomento de la exportación no tradicional, tales como Zonas Francas, CIEX (Certificado de Incremento a las Exportaciones), y otras.

Area monetaria

El crédito agropecuario había respondido a la política de programas de crédito o topes de cartera. Debido al interés del gobierno por fomentar la producción del sector, el crédito agropecuario se había visto incrementado durante el período 1980-1984. En términos porcentuales, el crédito destinado al sector agropecuario representaba un 42% del crédito total en 1980, y un 52% en 1984. La mayor parte del crédito se había concedido para la producción de artículos de consumo interno, principalmente granos básicos y leche fluida. Sin embargo, se notaba una apertura importante para el financiamiento de productos de exportación no tradicionales. Las tasas de interés habían sido generalmente menores para el sector agropecuario que para el sector industrial. Por ejemplo: en 1983, la tasa de interés activa para el sector agropecuario era cinco puntos menor que la del sector industrial. Sin embargo, durante los primeros años de la década, las tasas de interés en general, pasivas y activas, habían sido negativas (tasa nominal menos inflación), lo que promovió aún más el endeudamiento.

Durante el gobierno del Presidente Monge, y en su programa de "Volvamos a la Tierra", el fomento de la producción lechera había sido importante; y, básicamente, se desarrolló a través de crédito subsidiado y a precios aceptables al productor (cfr. Anexo 10).

La Ley FODEA (Fomento a la Producción Agropecuaria), entró en vigencia en mayo de 1987. Incluía una serie de medidas de política monetaria, tales como la readecuación de las obligaciones vencidas, mediante la emisión de *Bonos de Readecuación del Sector Agropecuario* hasta por cinco millones de colones por productor; y mediante el establecimiento de tasas de interés subsidiadas para las deudas readecuadas. Esto había solucionado serios problemas para los agricultores morosos, quienes lograron de nuevo la obtención de créditos. Los planes del gobierno anticipaban poca

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

apertura para nuevas leyes tipo FODEA, pues se había decidido evitar negociaciones grupales y regionales y, más bien, tratar los problemas de manera individual.

En 1984, se habían tomado una serie de medidas con el fin de cambiar un régimen de control crediticio a nivel de sector y subsector (microeconómico), a un régimen de control monetario (macroeconómico). Es decir, el gobierno se proponía flexibilizar la administración del programa crediticio, iniciada en 1985 con la eliminación de los topes de cartera, y que culminaba en 1987, año en el cual los bancos actuaban con total discreción al administrar el crédito bancario. En cuanto a las tasas de interés, el SBN (Sistema Bancario Nacional) tenía como objetivo lograr que tanto las tasas pasivas como activas fueran positivas, de tal manera que no se repitiera lo que había sucedido en el pasado. Aunque los bancos tenían la libertad de fijar las tasas de interés de acuerdo con sus propios objetivos, en general, la tasa de interés para el sector agropecuario continuaba siendo, aproximadamente de uno a tres puntos,menor que la tasa de interés para el sector industrial. Al ser la agricultura tradicional un negocio de alto riesgo, los bancos se habían visto obligados a reducir el crédito agropecuario, como porcentaje del crédito total, a un 36.5% en 1986 (cfr. Anexo 11). Esto era consecuencia de la competencia que existía por el dinero, de parte de otros sectores en los que el riesgo era menor. Por otra parte, el SBN había decidido que, dadas las características del sector, se debían exigir garantías reales, e invertir únicamente en áreas de poco riesgo (irrigadas). Otro aspecto que indicaba la posición del SBN, en relación con el sector agropecuario, era los montos de avío autorizados como porcentaje del costo estimado por hectárea. Por ejemplo: en el caso del arroz, el avío era un 57% del costo estimado, mientras que, en el pasado, representaba el 80% (cfr. Anexo 12).

La política de financiamiento de las exportaciones no tradicionales, seguía siendo una meta importante para el SBN. Para los productos tradicionales de exportación, el crédito había sido relativamente estable. El único problema, en este sector, se presentaba con el ganado de carne, para el cual el crédito se había visto disminuido y, por lo tanto, reducido también el crecimiento de su producción. A principios de 1988, el gobierno había tomado nuevas acciones para promover la actividad a través del SBN (cfr. Anexo 10).

Area fiscal

Mientras, en los primeros años de la década de los ochenta, se habían presentado aumentos en los impuestos de exportación de forma directa e indirecta (impuesto al diferencial cambiario), para 1985 ya se habían revertido una serie de ellos. Además, existía una clara tendencia hacia la eliminación o disminución de estos impuestos. Por otra parte, también se notaba una clara tendencia a la disminución de los aranceles, los cuales ya se habían renegociado con los países miembros del Mercado Común Centroamericano.

Por último, la Ley FODEA también incluía una serie de ventajas fiscales, en relación con el impuesto sobre la renta y con el impuesto territorial. Además, exoneraba del pago de todos los impuestos a la maquinaria liviana.

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

Area salarial

Durante el período 1980-1984, los aumentos salariales fueron importantes, pero, aún así, no alcanzaron al salario real de 1980. Esto implicaba que los aumentos salariales fueron menores que la tasa de inflación. A partir de 1986 los salarios se revisaban cuando el Indice de Precios al Consumidor era mayor del 7%. El promedio de los aumentos salariales, en esas ocasiones, había sido del 4% al 9.5% en julio de 1986, del 3.5% al 9% en enero de 1987, y del 3.2% en julio de 1987.

Visto este conjunto de políticas, el Ing. de la Espriella notaba que, hasta antes de 1984, el sector agropecuario para consumo interno gozaba de políticas generales bastante favorables. Entre ellas estaban los *precios de sustentación*, la garantía de compra, los programas de crédito subsidiados, el seguro de cosechas, las leyes de fomento a las exportaciones de productos no tradicionales, y otras. Por otra parte, los productos de exportación tradicionales habían observado condiciones menos favorables, principalmente en lo que se refería a impuestos de exportación —tipo de cambio sobrevaluado, impuesto al diferencial cambiario— falta de crédito oportuno, y precios internos bajos en relación con los precios internacionales. Los productos de exportación no tradicionales, por su parte, se habían beneficiado con crédito en condiciones favorables e incentivos directos e indirectos.

A partir de 1984, algunos productos de consumo interno, y en particular los granos básicos, habían empezado a sufrir las consecuencias de los cambios en las políticas de precio, crédito, comercialización y seguros de cosechas. Como resultado del programa de fomento lechero, iniciado por la administración del Presidente Monge, se presentaban en la actualidad serios problemas de excedentes de este producto. Por otra parte, la exportación bananera se había visto beneficiada por las reducciones de los impuestos a la exportación; y, desde entonces, las áreas de producción de banano habían estado creciendo. En el caso de la carne, se esperaba un incremento importante durante los próximos años, dado que el SBN estaba otorgando créditos especiales para esta actividad. Las exportaciones no tradicionales continuaban beneficiándose de los incentivos del gobierno. El Anexo 13 presenta un resumen de las políticas más importantes que afectaron al sector durante los primeros siete años de la presente década.

Opiniones de líderes del sector agropecuario

El Ing. de la Espriella había tenido una reunión preliminar, con algunos líderes del sector agropecuario, para tratar los aspectos de mayor interés que se iban a discutir en una próxima reunión, a la que asistiría un grupo más grande de agricultores del país. El objetivo era discutir los cambios recientes en las políticas que afectaban al sector agropecuario, y desarrollar opciones a seguir en el futuro cercano. Algunas de las opiniones eran las siguientes:

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

Area comercial

Precios

En cuanto a precios, el Sr. José Rafael Brenes, Presidente de la Cámara de Agricultura, comenzó así: "El ponerse de acuerdo con los técnicos, es un paso bastante difícil; pero, una vez logrado un acuerdo, de nada sirve, porque el Sr. Presidente es el que finalmente decide. Es decir, los precios son, en su mayoría, fijados políticamente. Esto implica que no hay seguridad en los precios para el productor y, por lo tanto, no se sabe a qué atenerse".

Por su parte, el Sr. Juan Rafael Lizano, Ex-Presidente de la Junta Directiva de la Cámara de Agricultura, mencionó: "En este país, no existe una política de precios definida en la economía; si la hubiera, habría una indexación. Esto hace que el gremio que más pelea, es el que obtiene resultados". De inmediato interrumpió el Sr. Alberto Amador, Presidente de la Federación de Ganaderos de Costa Rica, para decir: "Un ejemplo claro de lo que dice Juan Rafael, es el gremio de los azucareros: se dice que los cañeros no salen de la Casa Presidencial, y de ahí sus ventajas en la fijación de precios, los cuales —todos sabemos— están muy por encima de los precios internacionales. En cambio, en el caso de la carne, el precio en el mercado interno es la mitad del precio internacional de 1970 a 1978; esto lo considero ilógico, siendo ambos productos de origen agrícola. Los resultados son claros..., nos paseamos en la carne".

A la reunión se había invitado a un economista para que jugara un papel independiente, con el objeto de cuestionar técnicamente algunas de las opiniones de los líderes del sector y, con ello, motivar la discusión. El economista dijo: "Existen aparentemente dos opciones básicas, sobre las cuales debemos hablar en esta reunión: la liberalización total de precios, lo cual producirá eficiencia en la economía a mediano y largo plazo, o continuar con un esquema de fijación de precios *bueno* o *malo* para los agricultores. En relación con esto conversé recientemente con el Sr. Carlos Manuel Rojas, Ex-Ministro de Agricultura y Ganadería, quien se refirió al asunto así: "La fijación de precios, en el pasado, ha sido de abajo para arriba; es decir, costo más utilidad. Bajo ese sistema, los costos no importan; por lo tanto, estábamos desligados completamente de la realidad mundial. Creo necesario que se hagan ajustes, y esto se logra trabajando de arriba para abajo; es decir, ver primero el precio del mercado, y luego lograr cumplir con él, a través de reducción de costos y el uso de nuevas tecnologías, si es posible. Los nuevos planes del gobierno no implican que se está en contra de la producción de arroz, por ejemplo; ni de ser autosuficientes en ese producto al liberalizar los precios. Pero sí se tiene claro que su producción debe existir siempre y cuando se produzca eficientemente". A continuación, el economista pidió su opinión a los participantes.

El Sr. Amador se refirió así: "Se debe creer en la segmentación, por ejemplo: la carne ya está liberalizada y siempre será competitiva, el carnicero gana una utilidad a partir del precio de compra, lo que hace que el precio esté indexado. Para nosotros los

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

productores de carne vacuna, la liberalización fue favorable pues logramos un precio interno igual al internacional. Para el arroz, algo intermedio y gradual sería mejor; para la caña, tal vez no sea necesario, o sea políticamente imposible. En todo caso, deben existir definiciones individuales para cada producto, pero tienen que ser decisiones de largo plazo y estables".

El Sr. Lizano apuntó lo siguiente: "La fijación de precios debe existir si queremos autoabastecimiento; pero, repito, debe ser indexada. Por ejemplo: con el salario de 1987, se podía comprar hasta nueve veces más leche que con el salario de 1981, esto indica claramente la carga para el productor". A la pregunta del economista sobre si él aceptaría que, en la fijación de precios, se tomara en consideración, de alguna forma, el precio internacional, el Sr. Lizano dijo: "Yo aceptaría sin problema alguno que se tenga como referencia, además de los costos reales, el precio internacional e incluso algún castigo por ineficiencia". A continuación, el Ing. de la Espriella dijo lo siguiente: "El mercado internacional no es buena medida, dadas las distorsiones existentes en el exterior y en Costa Rica. El problema no es de eficiencia, pues somos eficientes en muchos campos, incluido el arroz; el problema es de distorsiones en el resto de los sectores". Sobre este tema, el Sr. Brenes dijo: "Eso es cierto, y la razón fundamental, por la que no se le ha buscado apertura al arroz en el mercado internacional, es porque con el costo del combustible en Costa Rica no se puede competir en el exterior".

El Sr. Lizano consideraba que el problema de fondo, en relación con el precio, era que el precio fijado por el Estado no había permitido la capitalización por parte de los agricultores; es decir, los precios apenas incluían una modesta utilidad, la cual difícilmente permitía hacer inversiones de capital. Con respecto a esto, el Sr. Lizano dijo: "Debemos tener claro que la palabra *capitalizar* para empresas privadas, es mala palabra para el gobierno".

El Ing. de la Espriella consideraba que todo lo hablado hasta el momento era de poco valor si no se cuantificaban los costos y beneficios, para los sociedad (para el consumidor, el productor y el Estado), de la fijación de precios por el Estado contra la liberalización; el análisis incluiría una comparación de los precios internos con los precios *frontera* (precios internacionales más el costo de traer a puerto costarricense el producto). El economista comentó al Ing. de la Espriella que la información existía en un libro de reciente publicación, el cual contenía un análisis para los granos básicos, la leche fluida y otros productos tradicionales de exportación para los años comprendidos entre 1983 y 1985. Agregó lo siguiente: "La principal conclusión del libro es que la liberalización de precios de los granos básicos, hubiera dejado una ganancia neta, para la sociedad costarricense, de setenta a doscientos treinta millones de colones anuales en esos años. También hubiera representado un incremento en el egreso de divisas de doscientos setenta y uno a ochocientos setenta millones anuales. En el caso de la leche, el beneficio habría significado setecientos treinta millones de colones en divisas frescas; esto, bajo el supuesto de que la producción lechera se podría ajustar en tres años (cfr. Apéndice C y Anexos 14 y 15).

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

Comercialización

"En el caso de la carne —mencionó el Sr. Amador—, no existe ningún problema, pues la comercialización es libre". Por otra parte, el Sr. José Rafael Brenes se refirió a los granos básicos de la siguiente forma: "Considero importante que el CNP vuelva a ejecutar la función que inicialmente tenía, no la que se atribuyó en los últimos años. Recuerdo que su función inicial era únicamente la de controlador de precios al productor y al consumidor, a través de la compra de excedentes o importaciones en casos de necesidad y a través de los precios en sus estancos, respectivamente. Esto se hace necesario, ya que, tanto antes como hoy, el productor está totalmente indefenso ante el industrializador".

Por su parte, el Sr. Rodolfo Brenes, Ex-Diputado y productor de arroz, consideraba que, en el caso del arroz, el CNP debería dejar a la Oficina del Arroz que ejecutara todas las funciones tal como lo hace LAICA en el caso de la caña. Sin embargo, consideraba que, para obtener resultados, se debía dar más apoyo del gobierno, y más autoridad. El Sr. Edgar Quirós, Ex-Presidente Ejecutivo del CNP, no compartía la simpatía que el Sr. Brenes manifestaba con la Oficina del Arroz, según mencionó; pues siempre se había opuesto a la forma en que la Oficina quedó finalmente constituida: consideraba que no existía en ella una representación equilibrada de los industriales y productores. Además agregó: "A la industria del arroz le falta madurez: recuerdo que, como Presidente del CNP, tuve muchos problemas con los industriales, ya que, en varias ocasiones, no cumplieron con las normas de calidad pactadas en las cuotas de exportación".

El Sr. José Rafael Brenes opinaba que el fomento lechero de "Volvamos a la Tierra" había sido exagerado y que, combinado con la reducción de los programas de Asignaciones Familiares, el nivel de inventarios de leche en polvo se había visto incrementado. Como consecuencia de esto, la Cooperativa Dos Pinos había cerrado sus puertas a nuevos productores, quedándoles como alternativa Lactaria S. A. Según el Sr. Amador, otro problema de la industria era un margen demasiado bajo para los industrializadores, lo que había afectado el nivel de utilidades y reinversión. Estos problemas habían influido en la reaparición del vendedor de tarro, el cual, en algunos casos, pagaba mejores precios que las empresas procesadoras.

Area monetaria

"A mí ya me da miedo ir a pedir crédito para operaciones agrícolas en los bancos, la cantidad de gente que pide crédito es cada vez menor", —empezó diciendo el Sr. Lizano, y continuó—: "Yo he sido directivo de banco y, como tal, reconozco que, cuando la ley nos puede acusar personalmente por una mala decisión, y ante el hecho de que los topes se han eliminado, resulta muy sencillo, por ejemplo, otorgar crédito primero a un comerciante con quien la recuperación es má segura, que otorgarlo para la siembra de cien hectáreas de arroz. Además, con el ajuste estructural, los agricultores son morosos a los treinta días; mientras antes, lo eran después de varios meses".

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

El Sr. Amador agregó lo siguiente: "Si no se está al día en todo el SBN, no se puede pedir crédito; esto era posible en el pasado y lo es aún en muchos países, por ejemplo: es común, y no tiene nada de malo, pedir un nuevo préstamo a un banco para pagar a otro; eso ya no es posible en este país. Además, me parecen ilógicas algunas de las condiciones para otorgar créditos, por ejemplo, tener que presentar un certificado de la CCSS (Caja Costarricense de Seguro Social)... ¡Los bancos no son los cobradores de la Caja! Por último, cabe mencionar que muchos agricultores, supuestamente protegidos por la Ley Fodea, están aún como morosos en los bancos y, por lo tanto, clasificados como tipo B o C, lo que implica que los bancos tienen que depositar un mayor encaje en el Banco Central para ese tipo de créditos". El Sr. Rodolfo Brenes apuntó lo siguiente: "Actualmente existen más de diez condiciones para pedir crédito, entre ellas están balances de situación, flujos de efectivo proyectados, etc. Ustedes se han imaginado lo difícil que es para un pequeño agricultor el cumplir con estos requisitos. Por otra parte, los créditos para inversión están tremendamente limitados, incluso más que los de operación. Por último, los avíos son cada vez menores, lo que pone en peligro el paquete tecnológico usado". El economista les mencionó que recientemente había hablado con el Sr. Carlos E. González, productor del Pelón de la Bajura, quien consideraba de suma importancia que existiera crédito disponible a tasas de interés bajas, para inversión en infraestructura y riego, tanto para arroz como para otros productos que lo requieran. El Sr. González consideraba que, en lugar de gastos en "Contingencias", "Fodeas", etc., el gobierno debía hacer fácil la inversión, y el problema empezaría a resolverse.

Por último, el Ing. de la Espriella mencionó que recientemente estuvo en una reunión en la que se puso en duda la existencia de la banca de desarrollo en Costa Rica, dados los cambios recientes en el sistema financiero; lo cual consideraba cuestionable para un país en desarrollo.

Area fiscal

En relación con la política fiscal, se sintió un ambiente favorable en el grupo, en especial a raíz de lo que indica al respecto la Ley Fodea. Sin embargo, el Sr. José Rafael Brenes mencionó que el impuesto territorial indexado, servirá únicamente para que les quiten la tierra a los pequeños y medianos agricultores, en áreas marginales y semimarginales, que no pueden pagar sus impuestos; y no a los grandes.

Dilema: exportaciones o consumo interno

A la pregunta del economista sobre opiniones acerca de los incentivos actuales al sector, el Sr. José Rafael Brenes dijo: "Ahora es todo para fuera. La 'Agricultura de Cambio' fue, desde el principio, un enfoque hacia las exportaciones, y dejar en el olvido lo que se produce en Costa Rica que no sea rentable". De inmediato, interrumpió el economista para decir lo siguiente: "De acuerdo con la versión de representantes públicos, la 'Agricultura de Cambio' no es sólo eso, sino, por ejemplo, producir arroz

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

irrigado; es decir..., podría incluir la producción de artículos tradicionales con nuevas tecnologías". El Sr. Brenes contestó de inmediato: "Eso es ridículo..., pues la idea original no era esa; es más, dentro del gobierno existen opiniones distintas, por ejemplo, el Dr. Fernando Naranjo, Ministro de Hacienda, claramente me indicó, en una ocasión, que alguien tendrá que sufrir las consecuencias, haciendo referencia a los productores de bienes de consumo interno". Por otra parte, el Sr. Amador agregó: "Comparto la opinión de José Rafael, pues hasta hace dos meses el producir para consumo interno era mal visto".

El economista preguntó entonces lo siguente: "Habiendo condiciones tan favorables para exportar, ¿no los motiva la posibilidad de hacerlo?". El Sr. Lizano dijo que no los motivaba, pues el comercio internacional no era muy atractivo para los productos de consumo interno tradicional, y menos con las distorsiones existentes en la economía costarricense. Además, agregó: "La autosuficiencia era la meta; si hubo excedentes, fue por mal planeamiento de largo plazo".

Conclusiones: problemas y opciones

Los participantes resumieron sus opiniones de la siguiente forma:

a) No existe definición de políticas de largo plazo. Solamente se apagan fuegos y se pegan parches mal pegados. Es necesario tener claro cuál va a ser el sistema de precios a usar, cuál debe ser el paquete tecnológico, cuál el sistema de crédito para apoyar el paquete tecnológico, etc.

b) Existe un divorcio entre las políticas macroeconómicas y sectoriales. Además, existen inconsistencias en el plan del gobierno. El Banco Central dice una cosa y el Ministerio de Economía dice otra; por ejemplo, existen fijaciones de precios en algunos subproductos de la carne, mientras los demás están liberalizados.

c) Si se requiere un ajuste, debe ser gradual, para no descuidar el aspecto social. Está bien buscar la eficiencia, pero la gradualidad permite encontrar las alternativas de producción necesarias, así como su paquete tecnológico. Por ejemplo: el cambio en la política arrocera fue claro. Se pasó de un modelo de autosuficiencia, en secano y con seguro de cosechas, a un nuevo modelo, en el que se dice *no* al seguro, *no* al secano, pero no se dio al agricultor un programa integral de apoyo para ese cambio; por lo tanto, en tres años, hemos pasado de autosuficiencia a excedentes y a importación. Encontrar un uso alternativo a las tierras que están con arroz, por ejemplo, no es asunto de pocos días.

Se requiere, pues, un cronograma del plan de ajuste estructural, el cual se puede aceptar si las *reglas del juego* están claras. Debe existir una línea bipartidista que dé tiempo suficiente a un plan de desarrollo agropecuario. El plan debe ser tal, que dé

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

mayor poder a las instituciones del sector y que explique a la gente las bondades del proyecto.

d) Se consideraba positivo y de importancia el apoyo a las exportaciones no tradicionales. Según los participantes, el apoyo debía continuar.

El Ing. de la Espriella estaba ansioso de discutir, junto con los agricultores que se reunirían esta semana, la evolución del sector en los últimos años, para encontrar las relaciones de las variables más importantes del sector con las políticas sectoriales y macroeconómicas recientemente aplicadas, y poder definir las opciones a seguir para el futuro.

Preguntas de estudio

1) *¿Cuáles habían sido las principales características del sector agropecuario hasta 1984?*

2) *¿Cuáles eran los principales problemas que enfrentaba el sector para 1988?*

3) *¿Cuáles eran los objetivos de la estabilización económica y del ajuste estructural?*

4) *¿Cuáles han sido los principales cambios en las políticas macroeconómicas; qué relación tienen con las variables principales del sector agropecuario, quién gana y quién pierde?*

5) *¿Qué opciones existen y cómo podemos lograr la transición al menor costo? ¿Cuáles políticas debemos seguir; qué instituciones las deben aplicar, y a qué plazo?*

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

APENDICE (A)

Resumen de las Cartas al FMI y del SAL I y SAL II

SAL I (1985)

Como parte del apoyo del Banco Mundial al proceso de cambio estructural, se negocia, en 1985, con el B.I.R.F., un préstamo de ajuste estructural (SAL), por US$80 millones, y su aprobación fue condicionada a lo siguiente:

—Suscripción de nuevo acuerdo de contingencia con el FMI
—Acuerdo de la Asamblea Legislativa sobre el nuevo Arancel Centroamericano.

Principales áreas de ajuste:

1.— *Políticas de exportación, comercio e industrialización*

Estas políticas constituyen el principal aspecto de la propuesta. Para lograr un incremento sustancial, en las exportaciones no tradicionales a terceros mercados, se ha adoptado una política cambiaria flexible, se eliminaron los impuestos a las exportaciones no tradicionales, se aprobó el sistema de incentivos a la exportación —que contempla exenciones en los impuestos de la renta e importación—. El cambio más importante se presenta en la definición del nuevo arancel regional, que tiene como propósito racionalizar la protección efectiva y mejorar la asignación de recursos.

Entre los cambios más significativos, se encuentra la modificación de la nomenclatura arancelaria, la expresión de las tarifas en términos ad valórem, la derogación de las disposiciones sobre incentivos fiscales y de equiparación de gravámenes de impor-

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

tación. La disminución de protección efectiva se realizó a través de las tarifas nominales, para los bienes finales; y de aumento en las tarifas nominales, para los insumos. De esta forma, el rango pasa del 50% - 1600% vigente, a una protección efectiva de 50% - 150% (cfr. Cuadro 1).

2.— *Modificaciones al Sistema Bancario Nacional*

Se pretende aumentar la eficiencia de la banca en el proceso de intermediación financiera, así como incentivar el ahorro interno y racionalizar el uso del crédito. Con esta fin, se propone una política de tasas de interés reales positivas —tanto para ahorrantes como para usuarios—; la liberalización del programa crediticio (topes globales) y la urgencia de modificar el marco institucional de la banca (Ley General de Entidades Bancarias y Financieras de la República).

3.— *Modificación de políticas agrícolas*

Con el propósito de elevar la rentabilidad, empleo y producción agropecuaria, tanto en exportación tradicional como en nueva exportación, se contempla una revisión en el sistema de incentivos (tipo de cambio, precios-subsidios, política arancelaria) y una modificación en el papel de las instituciones públicas del sector agrícola, principalmente en áreas de mercadeo, crédito, extensión e investigación. En este nivel, juega un papel importante la reestructuración del CNP y la eliminación parcial del déficit.

4.— *Democratización económica y distribución del ingreso*

Dentro del marco del ajuste estructural, se pretende, por un lado, preservar las condiciones de paz y equilibrio social del país —afectadas por la concentración de riqueza en la crisis económica—, mediante planes de desarrollo rural integral y estimulación de empresas de propiedad de los trabajadores; por otro, se contempla, para modificar la estructura de demanda hacia bienes de menor componente importado, una redistribución del ingreso en favor de los menores ingresos —los cuales se supone que tienen una menor propensión a demandar bienes de alto contenido importado—, para contribuir también con ello al aumento de la producción y el empleo.

5.— *Mejoramiento de la administración del sector público*

Para reducir la participación del sector público, y promover el papel del sector privado, se han adoptado una serie de normas:

—Congelar por tres años el empleo en el sector público.
—Fortalecer la acción de la autoridad presupuestaria.
—Regular la participación del sector en el crédito.
—Desarrollar un proceso de evaluación de programas e instituciones del gobierno, para incrementar la efectividad del gasto, especialmente en salud, educación y energía.

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

—Redefinir la acción del sector público hacia funciones de promoción, en vez de ejecución; por ejemplo, la reestructuración de CODESA y su cartera de inversiones.

6.— *Mejoramiento de la planificación del sector público*

El programa de ajuste estructural contempla un fortalecimiento del Ministerio de Planificación —para mejorar la capacidad de evaluación de proyectos y de análisis macroeconómico—, con el propósito de programar mejor las inversiones públicas. Además, se considera importante consolidar esfuerzos para aumentar el ahorro público (mejoras en la recaudación tributaria, flexibilidad de precios y tarifas), y ordenar el proceso de negociación, administración y control de la deuda externa.

Cuadro 1

COMPARACION DE LAS CARACTERISTICAS PRINCIPALES DEL ARANCEL VIGENTE Y EL PROPUESTO

	Vigente	*Propuesto*
Nomenclatura	NAUCA	Bruselas
Base de cálculo	Ad-valorem y específico	Ad-valorem
Grado de protección efectiva (%)	50 - 1600	50 - 150
Tarifas (%) para:		
Bienes finales producidos en el área	40 - 220	35 - 70(1)
Bienes finales no producidos en el área	0 - 80	5 - 10
Bienes intermedios	30 - 60 (2)	10 - 30
Materias primas	2.5 (2)	10
Bienes de capital	2.5 (2)	20

(1) Licor, tabaco, automóviles y sus componentes podrán tener impuestos mayores por razones de índole fiscal y de balanza de pagos.
(2) Las tarifas aplicadas efectivamente son prácticamente iguales a cero, dada la existencia de exenciones.

II. Propuesta al FMI en 1985-86

Contiene una serie de acciones concretas, en diversos campos, que estaría definiendo la política económica aplicable hasta finales de 1988.

Objetivos y las acciones específicas (resumen):

1.— *Reducción del déficit del sector público no financiero*

a). Paquete tributario
b). Reducción de gastos reconocidos
—Salarios constantes en términos reales
—Congelamiento de plazas

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

—Ajuste a tarifas de servicios públicos
—Reducción subsidios
c). Otros
—Privatización de CODESA
—Límite al crédito por parte del Sistema Bancario Nacional
—Reformas fiscales administrativas
—Traspaso de funciones municipales

2.— *Reducción de las pérdidas del Banco Central*

a). Transferencia de recursos del gobierno
b). Menor pago de intereses
c). Ganancias de capital por conversión deuda externa
d). Operaciones en el mercado abierto con bonos fiscales

3.— *Reducción de la inflación*

a) Límite al crédito del Banco Central
b). Restricción del crédito al sector privado
c). Aumento del encaje mínimo legal

4.— *Fomento del ahorro interno*

a). Tasas de interés flexibles
b). Tasas reales positivas
c). Cargos por atrasos en intereses
d). Control sobre intermediarios no bancarios

5.—*Otras políticas*

a). Cambiaria
—Flexibilidad
—Minidevaluaciones periódicas

b). Comercial
—Reducción de la protección efectiva
—Mejora en los procesos administrativos

c). Deuda externa
—Renegociación
—Eliminación de atrasos
—Créditos para desarrollo (largo plazo)

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

Metas cuantitativas

	1987	*1988*
Déficit del Sector PúblicoConsolidado/PIB	4.0%	3.0%
Déficit del Sector Público noFinanciero/PIB	2/3 de 1%	equilibrio
Déficit Gobierno Central/PIB	2.1%	1.7%
Pérdidas del Banco Central/PIB	3.4%	3.0%
Crédito al Sector Privado (tasa de crecimiento)	13.0%	
Inflación	10.0%	7.0%

Fuente: Resumen elaborado con base en datos originales de CEFSA.

Características principales de la solicitud para el préstamo de ajuste estructural (26 de febrero de 1988)

1.— Condiciones

—Monto: Cien millones de dólares durante tres años.
—Cofinanciamiento similar del Gobierno de Japón.

2.— Campos de acción

—Comercio Exterior
—Sistema Financiero
—Finanzas Públicas
—Sector Agropecuario

3.— Comercio exterior

—Política cambiaria: Tasas flexibles y unificadas.

—Política arancelaria: a) Reducción de la tarifa a un máximo de 40% para bienes de consumo, y de 5 a 20% para bienes intermedios y de capital. b) La reducción será gradual durante tres años (6 rebajas iguales). c) Para ropa, calzado y textiles, reducción en 10 tramos semestrales.

—Política de exportación: a) Reducción de los depósitos previos a una tasa de 10% para diciembre de 1989. b) Nuevos esquemas de incentivos para sustituir al CAT basados en reintegros de impuestos. c) Creación de la ventanilla única.

—Otras políticas: a) Mejorar sistema de transporte. b) Reducir al mínimo restricciones cuantitativas para importaciones. c) Modificar la cuota de azúcar por arancel de 40%. d) Ajustar el precio de los granos básicos, relacionándolo con el precio internacional.

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

4.— Reformas al sistema financiero

—Tasas de interés: a) Tasas pasivas mayores que la inflación y en línea con la devaluación. b) Tasas a los títulos gubernamentales ligadas a la tasa básica. c) Limitación del crédito subsidiado al saldo de noviembre de 1987. d) Se mantiene política de liberalización de tasas. e) No más "FODEAS". f) Crédito a pequeños productores subsidiado vía presupuesto.

—Regulaciones: a) Creación de reservas sobre activos no productivos. b) Fortalecimiento de la Auditoría General de Bancos. c) Creación de Comisión de Valores. d) Reducción del margen de intermediación mediante disminución de la mora bancaria y eliminación para diciembre de 1990, ausencia de registro de intereses sobre préstamos con más de 180 días de atraso y establecimiento del pago de intereses moratorios.

5.— Finanzas públicas

—Objetivos: a) Aumentar el ahorro corriente del sector público no financiero de 5.1% del PIB en 1987 a 6.5% del PIB en 1990. b) Reducir el tamaño del sector paraestatal.

—Política de ingresos: a) El paquete tributario generará ingresos equivalentes a 1.3% del PIB en 1988 y a 1.7% del PIB en 1989-1990. b) Se introducirán mejoras en la recaudación. c) Se seguirá con un aumento permanente de las tarifas de electricidad, agua y transporte para cubir costos y permitir inversión. d) Reducción de ingresos con destino fijo.

—Política de gastos: a) Eliminación de subsidios a INCOFER y los otorgados por RECOPE. b) Reducción de gastos con porcentaje fijo. c) Racionalización de la inversión pública, limitándola a 6.8% del PIB y orientándola a proyectos que favorezcan cambio estructural.

—Otras políticas: Continuar el desmantelamiento de CODESA.

6.— Sector agropecuario

—Objetivos: a) Aumentar el empleo y las exportaciones, especialmente las no tradicionales. b) Aumentar la eficiencia en la producción de granos básicos. c) Racionalizar finanzas del CNP.

—Políticas: a) Eliminar restricciones cuantitativas a la exportación de granos. b) Otorgar licencias al sector privado para importación de frijol y maíz. c) Limitar actividad del CNP para compras a pequeños productores. d) Cobrar costos de intermediación del CNP. e) Eliminar diferenciales de precios entre productores y consumidores. f) Hacer que los precios internos tiendan a los precios internacionales (1.4 veces el promedio móvil de 5 años).

Fuente: Resumen elaborado con base en datos originales de CEFSA.

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

Características principales de la Carta de Intenciones al FMI (14 de marzo de 1988)

1.— Condiciones

—Monto: DEG 40 millones.
—Período: Hasta marzo de 1989.

2.— Diagnóstico

—Economía con elevado déficit externo provocado por incremento de importaciones a raíz de: a) Ganancias cafetaleras. b) Reducción de impuestos y aranceles. c) Expansión crediticia.

—Problemas para aplicar política monetaria restrictiva, originados en crisis financiera.

—No se cumplieron límites acordados en octubre para: Activos netos del Banco Central; reservas netas y retrasos pagos externos.

3.— Objetivos para 1988

—Crecimiento PIB: 2.4%
—Bajar inflación a 10%
—Reducir déficit externo en 4% del PIB ($160 millones)
—Mejorar la posición de las reservas monetarias internacionales BCCR ($60 millones)
—Eliminar retrasos en los pagos externos

4.— Política cambiaria

—Las exportaciones han respondido, aunque la depreciación del colón es insuficiente para compensar la baja en los aranceles e impuestos.

—Minidevaluaciones continuarán para mantener tasa real vigente a partir de minidevaluación de enero.

5.— Política monetaria y crediticia

—Restricción a la expansión monetaria (M1 12.9%, cuasi-dinero: 12.9%)
—Topes generales por banco
—Reducción de 9.5% en activos internos del Banco Central.

—Restricción del crédito al sector privado: incremento de 5% con recursos internos sobre nivel de noviembre de 1987 e incremento total no mayor de 10%.

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

6.— Política sobre tasas de interés

—Tasas de interés flexibles.

—Reducción del margen de intermediación, una vez que se normalice la situación financiera del sector privado.

7.— Política fiscal

—Superávit del Sector Público no Financiero equivalente a 0.75% del PIB (en 1987: déficit de 0.25% PIB).

—Déficit del Gobierno Central equivalente a 2.0% del PIB (mejora de 0.25%).

—Crecimiento del gasto reconocido no mayor de 15% (puede ampliarse si hay fuentes de recursos).

—Superávit en el resto del sector público vía precios, tarifas, reducción de las pérdidas del CNP y mejoramiento de la CCSS.

8.— Deuda externa

—Reducción de los retrasos.

—Renegociación con Bancos Comerciales y el Club de París.

—Pagos parciales de $5M/mes.

Fuente: Resumen elaborado con base en datos originales de CEFSA.

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

APENDICE (B)

DECRETO EJECUTIVO No. 16564-P-H-MEC

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA Y LOS MINISTROS DE LA PRESIDENCIA, DE HACIENDA Y DE ECONOMIA Y COMERCIO,

Considerando

1o.- Que el Artículo 1º. de la Ley Nº. 5515 del 19 de abril de 1974, estableció un impuesto de un dólar de los Estados Unidos de América, sobre cada caja o envase de banano de 18'14 kilogramos netos que se exporte.

2o.- Que el Artículo 2º. de dicha ley dispone que una parte del producto de ese impuesto podrá destinarse al productor de banano; que dicha proporción será determinada por el Ministerio de Hacienda con base en un dictamen del Banco Central de Costa Rica, y que la suma correspondiente será retenida y pagada por dicha entidad bancaria, de acuerdo con la reglamentación que al efecto dicte el Poder Ejecutivo.

3o.- Que la Ley de Protección al Consumidor Nº. 5885 del 28 de febrero de 1975 otorga, en su artículo 3º., plenas facultades al Poder Ejecutivo para regular los precios en las etapas de producción, importación, distribución y exportación de bienes y servicios.

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

4o.- Que, con ocasión de los reiterados abandonos de áreas de cultivo de banano y los desastres naturales que dañaron las plantaciones en el lapso del último año, se ha reducido la producción y exportación de la fruta con las respectivas consecuencias para las empresas, trabajadores y el país en general; por lo que, a fin de recuperar nuestra participación en los mercados internacionales y los beneficios de esta actividad, se hace necesario fomentar la actividad bananera.

Por tanto:

De conformidad con el inciso 3) del artículo 140 de la Constitución Política, y con las leyes Nº. 5515 del 19 de abril de 1974 y Nº. 5565 del 19 de abril de 1975.

Decretan:

Artículo 1º.— Se modifica el Artículo 3º. del Decreto Ejecutivo Nº. 4780-H del 26 de abril de 1975, para que en adelante se lea así:

"Artículo 3o.— Para efectos de la recaudación del impuesto mencionado en el Artículo 1o. anterior, se procederá de la siguiente manera:

I. *A partir del 1º. de octubre de 1985 y hasta el 31 de diciembre del mismo año:*

a—) Cincuenta y cinco centavos de dólar (de los Estados Unidos de América), se pagarán directamente al Banco Central de Costa Rica, y

b—) cuarenta y cinco centavos de dólar estarán incorporados dentro del precio mínimo de exportación.

II. *Durante el año de 1986:*

a—) Veintisiete centavos de dólar se pagarán directamente al Banco Central de Costa Rica, y

b—) setenta y tres centavos de dólar estarán incoRporados al precio mínimo de exportación.

III. *Durante el año de 1987:*

a—) Veintidós centavos de dólar se pagarán directamente al Banco Central de Costa Rica, y

b—) setenta y ocho centavos de dólar estarán incorporados dentro del precio mínimo de exportación.

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

IV. *Durante el año de 1988:*

a—) Dieciocho centavos de dólar se pagarán directamente al Banco Central de Costa Rica, y

b—) ochenta y dos centavos de dólar estarán incorporados dentro del precio mínimo de exportación.

V. *Durante el año de 1989 y en adelante:*

a—) Quince centavos de dólar se pagarán directamente al Banco Central de Costa Rica, y

b—) ochenta y cinco centavos de dólar estarán incorporados dentro del precio mínimo de exportación.

El impuesto será pagado por las compañías compradoras y/o comercializadoras directamente en el Banco Central de Costa Rica, sin que, en forma alguna, su pago pueda ser trasladado al productor".

Artículo 2º.— Refórmase el Artículo 1º. del Decreto Ejecutivo Nº. 4770-MEIC del 25 de abril de 1975, para que se lea de la siguiente manera:

"Artículo 1º.— Se fija un precio mínimo de exportación de banano en fruta de primera calidad FOB puerto costarricense de US$3.55 por caja de 18'14 kilos netos, a partir del 1º. de octubre de 1985 y hasta el 31 de diciembre del mismo año. Para los años siguientes, el precio mínimo mencionado se fija de la siguiente forma: durante 1986, US$3'85; durante 1987, US$3'90; durante 1988, US$3'94 y, durante 1989, US$3'97.

Para las cajas de otras calidades diferentes a las de primera, se fijan los siguientes incrementos a los precios vigentes a la publicación de este Decreto: a partir del 1º. de octubre y hasta el 31 de diciembre de 1985, US$0'15; durante 1986, US$0'45; durante 1987, US$0'50; durante 1988, US$0'54 y, durante 1989, US$0'57".

Artículo 3º.— Para los alcances del artículo precedente, por caja de 18'14 kilos netos se entenderá la que en los mercados de consumo se anuncia con ese peso, aun cuando en el momento de empaque pueda pesar entre 19 y 21 kilogramos netos.

Cuando el peso de las cajas sea diferente a los 18'14 kilos netos, los precios mínimos fijados se calcularán proporcionalmente a su peso.

Artículo 4º.— Los precios mínimos que mediante el presente Decreto se establecen incluyen el impuesto establecido según Ley Nº. 2 del 4 de setiembre de 1930; así

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

como cinco centavos de dólar sobre cada una de las cajas exportadas cuyo equivalente en colones al tipo de cambio de liquidación del día; debe ser retenido y traspasado directamente a ASBANA, S.A., por las compañías compradoras y/o comercializadoras a partir del 1º. de enero de 1986.

Esos precios mínimos no incluyen el impuesto cuya forma de distribución se establece a través del Artículo 1º. del presente Decreto, para los años correspondientes, ni el control de Sigatoka Negra o Amarilla, pero sí el impuesto ad valórem sobre la exportación de acuerdo con la Ley Nº. 5519.

Artículo 5º.— Para los próximos años, se fijan las siguientes metas cuantitativas de exportación: para 1985, 40 millones de cajas; para 1986, 44 millones de cajas; para 1987, 46 millones de cajas; para 1988, 50 millones de cajas; para 1989, 55 millones de cajas, y, para 1990, 60 millones de cajas. En caso de ser sobrepasadas las cuotas aquí establecidas, se destinará el 50% del impuesto correspondiente al exceso, a la formación de un Fondo de Contingencia destinado a atender las emergencias ocasionadas por desastres naturales.

Además, el otro 50% del impuesto correspondiente a este exceso se revertirá como incentivo a los productores.

La Junta Administradora del Fondo de Contingencia, sus objetivos y marco de acción, serán recomendados por la Comisión Asesora al Ministro de Agricultura y Ganadería, establecida en el Artículo 12, Decreto Nº. 16563-MAG (Plan Restitución Areas). Además, esta Comisión Asesora, propondrá y reglamentará la reversión del impuesto propuesto como incentivo, según se establece en el citado Decreto.

Artículo 6º.— A fin de compensar a los productores nacionales se asigna para el trimestre que va del 1o. de octubre de 1985 al 31 de diciembre del mismo año la suma de US$0.13 por caja exportada, al Fondo de Compensación de Precios.

La distribución de este Fondo no será diferenciada de acuerdo con la clasificación de las cajas, como se venía efectuando anteriormente, sino que se calculará y entregará a los productores calificados una suma igual para todas las cajas.

A partir de 1986, se eliminará dicha compensación y se adaptará el Plan de Fomento Bananero a las nuevas circunstancias por el tiempo que quede de vigencia.

Artículo 7º.— De los ingresos fiscales provenientes del impuesto de exportación, estipulado en el Artículo 1º. del presente Decreto, que se generen con la exportación de las fincas que estaban debidamente inscritas en los Programas de Siembras Nuevas y de Ampliación de Areas del Plan de Fomento Bananero (Decreto Nº. 9297-H A y sus reformas), las compañías compradoras y/o comercializadoras retendrán, para ser transferidas a los productores a través de ASBANA, las sumas que se dicen seguidamente:

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

a) Para aquellas empresas bananeras que mantengan deudas con el ente financiador, por concepto de la financiación para la siembra de las áreas aprobadas, la suma de US$0'19 por caja de banano exportada de 18'14 kilos netos.

ASBANA retendrá y aplicará a las operaciones que hubiere formalizado o pagará a los bancos o prestatarios, las sumas mencionadas, según sea el caso, para el pago de amortizaciones e intereses de los créditos otorgados.

En el caso de compañías compradoras que hubieran formalizado financiaciones, éstas podrán pagar la referida suma, directamente a los productores, reteniendo las sumas necesarias para el pago de amortizaciones e intereses de los créditos que hubieran otorgado.

b) En los casos en que las empresas bananeras hayan cancelado sus operaciones financieras por el concepto mencionado en el punto a) anterior, la suma a retener del impuesto y que se transferirá a los productos será de US$0'10 por caja de banano exportada de 18'14 kilos netos.

ASBANA establecerá los límites mínimos de productividad y otras características que deberán cumplir los proyectos, para que los productores puedan hacerse acredores a los beneficios del presente artículo.

Los períodos de vigencia de los beneficios citados se establecieron para cada beneficiario, de acuerdo con el inicio de producción de cada proyecto, en su debida oportunidad y se mantendrán invariables.

Artículo 8º.— En aquellos casos de fincas arrendadas en las que el arrendante recibía, como parte de los beneficios, el ajuste de precios que estaba consignado en el Decreto Nº. 16086 H, el contrato de arrendamiento deberá incrementarse en la suma de US$0'45 por caja.

y **Artículo 9º.**— Este Decreto deroga cualquier otra disposición de igual rango que se le oponga y expresamente los decretos ejecutivos Nº. 5133-H del 30 de agosto de 1975 y su reforma, el Nº. 9297-H-A del 15 de enero de 1979 y sus reformas y el Nº. 16086-H del 7 de marzo de 1985.

Artículo 10º.— Rige a partir del 1º. de octubre de 1985.

Dado en la Presidencia de la República.— San José, a los veinticuatro días del mes de septiembre de mil novecientos ochenta y cinco.

Presidente de la República
LUIS ALBERTO MONGE

El Ministro de la Presidencia a.i.,
MANUEL CARBALLO QUINTANA

El Ministro de Hacienda a.i.,
EDGAR GUTIERREZ LOPEZ

El Ministro de Economía y Comercio a.i.,
CARLOS HERRERA AMIGHETTI

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

APENDICE (C)

Metodología del análisis de bienestar social

Con el objeto de ampliar el concepto de bienestar social, para el caso en que se compare el precio nacional con el precio *frontera*, a continuación se presenta un resumen de la metodología general mediante un ejemplo. Cabe mencionar, que la metodología que se presenta es una versión muy simple y no exhaustiva.

Como ejemplo, tomemos el caso del arroz: El precio por tonelada métrica, en 1984, era de 496.6 dólares para intermediario mayorista, mientras que el precio internacional era de 307.2 por tonelada métrica puesta en Costa Rica, en el mismo año. Cfr. Anexo 8(A). Ahora bien, recordemos quiénes son los involucrados en el negocio del arroz: por un lado, tenemos al productor que, en ese año, recibió 496.6 dólares por tonelada métrica —esto bajo el supuesto, para facilitar la exposición, de que el margen del CNP era cero;– por otro lado, tenemos al consumidor que, en este caso, podríamos suponerlo, de nuevo para facilitar la exposición, como el intermediario mayorista. Además, tenemos al CNP (Gobierno), que actuaba como intermediario y compraba toda la producción al productor al precio establecido de 496.6 dólares por tonelada métrica.

Ahora, con el fin de entender su posición, pongámonos en los zapatos de cada uno de los involucrados. Empecemos por el Gobierno: El CNP se supone que, con el fin de cubrir sus costos operativos, compraba el artículo al productor a un precio ligeramente inferior al de 496.6 dólares por tonelada métrica. Sin embargo, en este caso, y para facilitar la exposición, estamos suponiendo que el margen del CNP era cero. Entonces, si el CNP lograba colocar todo su producto en el mercado local, lo único que hubiera perdido era el costo operativo de manejar el producto por unos meses. Sin embargo, si

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

existieran excedentes como en 1984, esos tenían que venderse en el mercado internacional a un precio de 307.2 dólares por tonelada métrica. En ese caso, el CNP hubiera perdido 189.2 dólares por cada tonelada métrica que exportara. Por esta razón, en el Anexo 15(A), se concluye que el gobierno se hubiera beneficiado, si el precio nacional se igualaba al internacional en 1984.

Si suponemos que somos consumidores, es lógico pensar que el precio internacional nos hubiera resultado favorable en relación con el precio nacional, en ese año. La diferencia de 189.4 dólares por tonelada métrica, era un buen incentivo para comprar el producto fuera del país. Esa diferencia de 189.4 dólares, multiplicada por el total de toneladas consumidas por la sociedad costarricense en ese año, nos daría una aproximación del beneficio del consumidor al comprar el producto fuera de Costa Rica, y no en el mercado nacional. Por esta razón, el signo para el consumidor es de nuevo positivo (cfr. Anexo 15(A).

Como el precio interno era más alto que el precio internacional, el productor gozaba, en 1984, de una protección nominal del 62%. Bajo el supuesto de que esa protección se elimine y se equipare el precio interno al internacional, el productor se vería afectado por una disminución en sus ingresos (189.4 por tonelada aproximadamente) y, por lo tanto, sería el productor quien pierde en este análisis, como lo indica el signo negativo del Anexo 15(A).

Resumiendo: el gobierno y el consumidor serían los ganadores, si la decisión de equiparar el precio interno del arroz con el internacional, se hubiera tomado en 1984. El gobierno hubiera reducido sus pérdidas al exportar a un precio para su consumo. Por otro lado, el productor hubiera recibido un menor precio y, por lo tanto, hubiera dejado de recibir ingresos que sí recibió en 1984.

Las divisas que se dejan de percibir, en el caso del arroz, se refieren a los ingresos por exportaciones que tuvo el país en 1984; pero que no los hubiera tenido, si el precio interno era el mismo que el internacional.

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

Anexo 1

Costa Rica

PIB POR SECTOR EN MILLONES DE COLONES, 1966

Año	*Agropec.*	*Industrial*	*Comercio*	*Construc.*	*Servicios*	*Gobierno*	*Total*
1970	1343.6	1036.3	1109.5	229.1	1305.8	549.2	5573.5
1971	1405.6	1120.3	1159.3	268.6	1403.4	594.1	5951.3
1972	1481.8	1238.3	1248.0	327.6	1499.7	642.6	6438.0
1973	1565.5	1364.8	1354.8	337.7	1633.0	678.5	6934.3
1974	1539.0	1538.4	1345.0	364.0	1786.3	746.1	7318.8
1975	1585.7	1587.1	1288.0	384.7	1857.2	769.8	7472.5
1976	1593.6	1679.2	1402.0	464.7	1946.2	799.1	7884.8
1977	1628.7	1893.0	1653.2	482.8	2090.1	839.1	8586.9
1978	1736.2	2043.2	1722.6	510.8	2226.2	881.1	9125.1
1979	1744.8	2102.8	1794.0	609.4	2392.1	932.7	9575.8
1980	1736.1	2119.6	1740.8	602.7	2481.9	966.7	9647.8
1981	1824.6	2109.0	1556.3	471.9	2483.5	984.3	9429.6
1982	1738.8	1868.6	1374.2	321.4	2483.8	955.8	8742.6
1983	1806.6	1891.0	1423.7	330.1	2555.8	940.5	8947.7
1984	1909.3	2100.0	1580.0	416.0	2674.0	955.0	9715.3
1985	1880.4	2142.2	1652.6	439.2	2680.8	959.4	9754.6
1986	1959.8	2297.1	1812.9	451.1	2827.6	969.0	10317.5
1987	1889.1	2407.4	1936.2	471.1	2883.8	983.5	10571.1

Fuente: Banco Central de Costa Rica

Anexo 2

Costa Rica

EL EMPLEO AGROPECUARIO ANTE EL AJUSTE ESTRUCTURAL

(Población ocupada) Miles de personas

Año	*73*	*77*	*78*	*79*	*80*	*81*	*82*	*83*	*84*	*85*	*86*	*87*
Total	543.3	631.9	667.7	686.4	722.4	719.7	746.5	739.1	770.4	827.3	854.2	ND
Sector Agrop.	207.1	213.8	216.1	206.0	200.5	199.1	220.9	206.3	210.5	225.8	229.8	ND
Porcentaje	38.2	33.8	32.4	30.0	28.0	28.0	30.0	28.0	27.0	27.3	26.9	ND

Fuente: SEPSA, Costa Rica.

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

Anexo 3

Costa Rica
EXPORTACIONES AGROPECUARIAS
en millones de dólares

	Agropecuarias							
Año	*Café*	*Banano*	*Gan.Vac.*	*Azúcar*	*Otros*	*Total*	*Indust.*	*Total*
70	73.1	66.8	18.0	10.1	12.1	180.1	51.1	231.2
71	59.3	64.0	20.3	12.9	13.7	170.2	54.7	224.9
72	77.9	82.8	30.5	13.1	18.0	222.3	58.6	280.9
73	94.0	90.7	33.3	21.5	25.6	265.1	79.4	344.5
74	124.8	98.4	34.3	24.4	39.2	321.1	119.3	440.4
75	96.9	144.1	38.2	48.2	47.7	375.1	118.3	493.4
76	153.9	148.7	45.5	24.7	52.5	425.3	167.6	592.9
77	319.2	150.3	51.3	15.6	75.8	612.2	216.0	828.2
78	313.6	169.9	61.5	15.9	90.8	651.7	213.2	864.9
79	315.4	190.5	82.5	17.5	76.0	681.9	252.5	934.4
80	247.9	207.5	71.8	40.7	99.8	667.7	334.0	1001.7
81	240.1	224.8	76.5	42.0	79.5	662.9	345.2	1008.1
82	236.9	228.1	54.7	16.6	67.0	603.3	267.1	870.4
83	230.1	240.3	31.9	23.9	69.5	595.7	276.9	872.6
84	267.3	255.4	43.5	20.3	81.8	668.3	337.7	1006.0
85	315.9	202.1	53.6	11.0	78.8	661.4	301.6	963.0
86	392.0	227.7	66.0	19.0	110.3	815.0	306.0	1121.0
87*	354.0	243.0	48.0	16.0	ND	ND	ND	1165.0

Fuente: Banco Central de Costa Rica

Anexo 4

Costa Rica
PIBA POR SUBSECTOR EN MILLONES DE COLONES

Año	*Agricul.*	*Pecuario*	*Forestal*	*Pesquero*	*Otros*	*Total*
1974	1062.6	381.8	52.5	21.9	20.2	1539
1975	1107.4	386.2	62.4	22.8	6.9	1585.7
1976	1096.5	394.1	75	25.8	2.2	1593.6
1977	1107.7	420.1	67.5	26.8	6.6	1628.7
1978	1184.3	448.4	60.7	34.3	8.5	1736.2
1979	1180.7	443.4	60.7	40.1	19.9	1744.8
1980	1197.6	417.7	64.3	30.9	25.6	1736.1
1981	1226.0	467.1	80.6	25.1	25.6	1824.4
1982	1224.9	413.1	64.2	21.9	14.7	1738.8
1983	1337.7	389.7	47.2	20.6	13.1	1808.3
1984	1438.8	453.7	55.9	27.2	14.7	1990.3
1985	1314.3	456.4	62.8	32.1	14.9	1880.5
1986	1358.5	451.4	87.8	35.7	26.5	1959.9
1987	1394.2	357.2	65.8	38.9	24.8	1880.9

Fuente: Banco Central de Costa Rica

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

Anexo 5

Costa Rica

EVOLUCION DEL SECTOR AGROPECUARIO ANTE EL AJUSTE ESTRUCTURAL

(Porcentajes)

	Expansión moderada 1974-1980	*Expansión 1980-1984*	*Caída 1984-1987*
PIBA como porcentaje del PIB	21.00	18.00	17.90
Crecimiento anual del PIB	4.70	0.18	3.20
Crecimiento anual del PIBA	2.00	3.00	-1.80
Crecimiento anual por subsector:			
Agrícola	2.00	4.80	-1.00
Pecuario	1.50	2.00	-7.50
Otros	4.40	-5.00	12.00
Crecimientos período total			
Crecimiento productos consumo interno	50.70	23.30	-33.90
Crecimiento exportaciones tradicionales	8.30	18.70	-1.70
Crecimiento del PIBA	12.80	14.60	-5.50
Crecimiento anual exportaciones totales	14.80	0.10	5.00
Crecimiento anual exportaciones agropecuarias	13.00	0.02	10.40*
Cambio en la productividad de la mano de obra agropecuaria	16.60	9.00	-13.00
Incremento en generación de divisas por empleado agropecuario	160.00	-4.80	12.00*
Cambio en el empleo agropecuario	-0.50	1.20	4.57
Cambio en el empleo total	4.30	1.60	5.40

* Años 1984 - 1986.

Fuente: Elaborado por el autor.

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

COSTA RICA: PIBA POR SUBSECTOR
Millones de colones constantes, 1966

Productos	*1974*	*1980*	*1984*	*1987*
AGRICULTURA	1062.6	1197.6	1438.5	1394.2
A: Granos básicos	116.3	175.3	216.2	142.8
Arroz	57.3	130.5	149.5	75.6
Maíz	29.5	24.3	34.4	32.2
Frijol	22.6	9.3	17.7	27.4
Sorgo	6.9	11.2	14.6	7.6
B: De exportación	821.1	889.8	1056.6	1038.7
Café	322.9	391.8	535.6	542.3
Banano	376.7	401.1	408.2	393
Caña	92.1	85.8	104.2	94.3
Cacao	29.4	11.1	8.6	9.1
C: Olgal	1.7	1.8	3.0	1.0
Algodón	1.7	1.8	3.0	1.0
D: Tubérculos y raíces	22.6	24.2	23.6	36.1
Papa	20.9	22.3	20.8	33.2
Yuca	1.7	1.9	2.8	2.9
E: Estimulantes	13.9	5.6	10.3	7.8
Tabaco	13.9	5.6	10.3	7.8
F: Plátano	22.6	35.3	39.7	40.8
G: Cebolla	1.7	3.8	3.6	4.7
H: Otros	62.7	61.8	85.5	122.5
PECUARIO	381.0	417.7	453.7	357.2
Carne bovina	178.4	139.2	207.9	95.5
Carne porcina	21.1	32.4	32.1	23.3
Carne ave	8.7	12.4	11.4	14.7
Leche	130.1	171.9	166.4	189.9
Huevos	43.5	61.8	35.8	33.9
PESCA	21.9	30.9	27.2	38.9
FORESTAL	52.5	64.3	55.9	65.8
MEJORAS AGRIC.	20.2	25.6	14.7	24.8
Total	1539	1736.1	1990.3	1880.9

Fuente: Elaborado por varias fuentes.

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

Anexo 7

Costa Rica

PRECIOS NACIONALES E INTERNACIONALES DE LOS GRANOS BASICOS

(Dólares por tonelada métrica)

	1980	*1981*	*1982*	*1983*	*1984*	*1985*
Sorgo						
Precio Nacional	186.8	130.3(6)	167.1	297.8	240.8	238.1
Precio Internacional(2)	195.1	174.3	149.8	172.8	158.9	140.8
Protección Nominal	0.96	0.75	1.11	1.72	1.51	1.69
Maíz amarillo						
Precio Nacional	230.7	108.1	174.1	245.3	226.4	228.0
Precio Internacional(3)	194.7	176.3	151.7	180.6	178.9	150.5
Protección Nominal	1.18	0.61	1.15	1.36	1.26	1.52
Frijol						
Precio Nacional	642.6	298.9	506.6	604.8	631.4	629.2
Precio Internacional(4)	—	—	525.7	549.2	513.8	609.9
Protección Nominal	—	—	0.96	1.10	1.23	1.03
Arroz						
Precio Nacional	400.8	205.4	257.8	508.6	496.6	435.4
Precio Internacional(5)	528.2	588.0	357.3	337.2	307.2	263.1
Protección Nominal	0.76	0.35	0.72	1.51	1.62	1.65

(1) El precio internacional es el precio puesto en San José y el precio nacional corresponde al precio fijado al mayorista por el MEC, excepto para sorgo que es igual al precio pagado al productor por el CNP más un 15%. El tipo de cambio corresponde al promedio diario del tipo de cambio interbancario de compra.
(2) Es el sorgo No. 2 de Estados Unidos.
(3) Es el maíz amarillo No. 3 de Estados Unidos.
(4) Es el frijol Black Turtle para 1982, 1983 y 1984. Para 1985 se utilizaron el frijol chileno No. 1 y el frijol No. 2 de Estados Unidos. Para 1980 y 1981 no fue posible encontrar información para frijol negro (sólo se hallaron cotizaciones para el frijol rojo).
(5) De 1980 a 1984 se usó el dato de las Estadísticas Financieras Internacionales del FMI. En 1985 se tomó el precio de Rice Market News que es 15% quebrado.
(6) El precio fijado por MEC se estableció por primera vez en 1982. El precio de 1980 es el precio promedio de ventas del CNP.

Fuente: COUNSEL, Costa Rica

Anexo 8

Costa Rica

TASA DE PROTECCION EFECTIVA Y TASA DE PROTECCION EFECTIVA NETA DE GRANOS BASICOS 1980 - 1985

	1980		*1985*
Producto	*TPE*	*TPEN(1)*	*TPE(1)*
Sorgo	-9	-20	137 a 146 (3)
Maíz	23	8	106
Arroz	-34	-43	108
Frijol	-6 a -16 (3)	-12 a -22 (3)	-1 a 2

(1) TPE = Tasa de Protección Efectiva.
TPEN = Tasa de Protección Efectiva Neta.
2) Para este producto se hizo el cálculo para 1982 en vez de 1980.
3) En estos casos se calculó la tasa de protección para los diferentes costos asociados a las diferentes técnicas.

Fuente: COUNSEL, Costa Rica

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

Anexo 9

Costa Rica

PRECIO DE LA LECHE EN POLVO EN EL MUNDO

(Dólares por Kilogramo)

Región	*1976*	*1977*	*1978*	*1979*	*1980*	*1981*	*1982*	*1983*	*1984*
Europa	0.97	0.86	0.81	1.07	1.38	1.48	1.40	1.12	1.02
Irlanda	0.93	0.82	0.87	0.86	1.17	1.37	1.39	1.32	0.97
Holanda	1.14	1.20	1.38	1.01	1.53	0.97	1.64	1.50	1.34
Francia	0.97	0.77	1.12	1.31	1.60	1.61	1.54	1.34	1.35
Oceanía	0.69	0.49	0.63	0.77	0.87	1.24	1.80	1.20	1.05
Nueva Zelandia	0.61	0.44	0.53	0.66	0.78	1.10	1.23	1.14	0.92
Australia	0.77	0.57	0.85	1.01	1.09	1.72	1.66	1.40	1.40
Centro y Norteamérica	0.65	0.86	0.60	0.87	0.62	0.77	0.80	0.77	0.65
Costa Rica	1.75	1.80	1.80	1.85	2.21	ND	ND	2.67	ND
El Salvador	1.30	ND	ND	1.63	2.56	ND	1.97	2.05	ND
Guatemala	1.09	ND	ND	2.20	ND	ND	ND	ND	ND
Honduras	ND	ND	ND	1.35	1.41	ND	ND	ND	ND
Nicaragua	1.68	1.54	ND	1.87	ND	ND	2.53	ND	ND
Belice	ND	ND	ND	ND	ND	ND	2.75	2.62	2.67
EE.UU.	0.99	1.35	0.73	0.43	0.61	0.69	0.67	0.77	0.63
Canadá	0.43	0.39	0.40	0.44	0.63	0.91	0.91	0.76	0.69
Suramérica	0.65	1.03	1.12	1.80	1.83	1.57	1.30	1.18	1.30
Argentina	0.64	1.01	0.68	2.28	2.42	2.54	1.29	1.22	1.59
Asia	1.13	1.24	1.45	1.41	1.42	1.60	1.87	1.90	1.74
Africa	1.02	0.89	1.03	1.14	1.24	1.36	1.50	1.34	1.38
U.R.S.S.	1.03	1.08	1.04	1.07	1.12	1.00	1.01	1.00	1.13
Mundo entero	0.89	0.77	0.89	0.99	1.24	1.36	1.31	1.09	0.99

Leche en polvo, predominantemente desnatada.

Fuente: COUNSEL, Costa Rica

Anexo10

Costa Rica

CREDITO AL SECTOR LECHERO Y GANADO VACUNO

Crédito a módulos lecheros	1983	1984	1985	1986	1987
Monto total (millones de colones corrientes)	1.4	3.8	6.2	17.4	ND
Tasa de crecimiento (%)	—	171.4	63.2	180.6	ND
Crédito para cría de ganado vacuno					
Monto total (millones de colones corrientes)	1408.9	1259.9	936.8	569.8	519.9
Tasa de crecimiento (%)	—	-10.6	-25.6	-39.2	-8.8

Fuente: Estudio realizado por el CAAP, Costa Rica

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

Anexo 11

Costa Rica

PARTICIPACION DEL CREDITO AGROPECUARIO EN EL CREDITO TOTAL

	1975	*1980*	*1981*	*1983*	*1984*	*1985*	*1986*	*1987*
Total de nuevas colocaciones (en millones de colones corrientes)	4466	6767	8278	25157	23556	23120	31979	—
% Participación sector agropecuario	36	42	43	57	52	35	36	—
% Participación sector agrícola	71	59	71	71	72	78	77	—
% Participación sector pecuario	29	41	29	29	28	22	23	—
% Inversión del total agropecuario	33	35	28	31	29	22	25	—
Total de nuevas colocaciones en macadamia, melón y ornamentales (millones corrientes)	—	—	—	—	63	29	54	126
Tasa crecimiento en el crédito	—	—	—	—	—	-54	86	133

Fuente: Elaborado con base en varias fuentes.

Anexo 12

Costa Rica

GASTOS REALES PROMEDIO DE PRODUCCION POR HECTAREA Y AVIO BANCARIO VIGENTE POR HECTAREA

(En Colones Corrientes)

Producto	*Costo Promedio por Hectárea*	*Avío Bancario por Hectárea*
Arroz	53480	30096
Frijol	47847	25633
Maíz	38449	23303
Sorgo	35670	22646
Mango	39643	41600
Melón	69445	68313
Piña	442087	374276
Pimienta	599200	618849
Brócoli	111243	100000
Coliflor	111243	100000
Cebolla	292640	223611
Papas	188365	163420
Zanahoria	103740	87898

Fuente: Estudio del CAAP, Costa Rica

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

POLITICA ECONOMICA HACIA EL SECTOR AGROPECUARIO 1980 - 1987

Políticas	*1980-1984*	*1984-1987*
AREA FISCAL	- ⇧ Impuesto selectivo al consumo - ⇧ Impuestos a exportaciones - ⇧ Impuesto al diferencial cambiario	-⇧ Impuesto selectivo al consumo - ⇩ Impuestos a exportaciones - Nuevo Arancel Externo y tarifas - ⇩ Tope impositivo a empresas - Incentivos fiscales a inversión extranjera - ⇧ Otros impuestos - Ley FODEA
AREA MONETARIA	- Tasas de interés controladas Inflación > Tasas de interés - Prioridad a pequeño productor agropecuario y sector exportador - Programas de crédito (topes de cartera)	-Liberalización tasas de interés. Positivas reales - Prioridad sector agropecuario pero con dificultad obtención crédito (garantías) - Monto de avíos como % del costo - Eliminación programas de crédito Ley FODEA, readecuación de obligaciones vencidas
	Seguros - Fácil acceso a seguro de cosechas	***Seguros*** - Mayores requerimientos para acceso
	Precios - Precios de sustentación al productor - Precios regulados al consumidor para granos básicos y productos básicos (ASBANA, ICAFE, LAICA, CNP, MEC) - ⇧ Precios regulados - ⇧ Tarifas servicios públicos y combustible	***Precios*** - 1985, tendencia eliminar precio de garantía y subsidio granos básicos (arroz, sorgo)" - Precios regulados al consumidor para granos básicos y productos básicos (ASBANA, ICAFE, LAICA, CNP, MEC) - ⇧ Precios regulados - ⇧ Tarifas servicios públicos (precio reflejo de costos)
	Comercialización interna - CNP garantiza compra producción de granos básicos	***Comercialización interna*** - Libre comercialización granos básicos (arroz y sorgo)
AREA COMERCIAL	***Comercio externo*** - Control de importaciones ⇧ depósito previo y prioridades - Sustitución de importaciones para productos de consumo interno - Manejo estatal exportación e importación granos básicos - Ley de Fomento Exportaciones No-Tradicionales CAT, Contrato de Exportación, MINEX	***Comercio externo*** - Restricciones a importaciones. ⇧ Depósitos prévios: sobretasas temporales - 1986: ⇩ depósito previo. ⇩ sobretasas bienes de consumo. ⇩ tarifa arancelaria - Manejo estatal exportación e importación granos básicos - ⇩ Impuestos a importaciones de maquinaria y bienes de capital - Fomento exportaciones no-tradicionales, Zonas Francas, CIEX, CNI
AREA CAMBIARIA	***Devaluación*** - Cambio múltiple y flexible - Control mercado divisas en B.C.C.R.	***- Minidevaluaciones*** - Cambio Dual y flexible
AREA SALARIAL	- Salariales Nominales < Salarios Reales	- 1986 Mecanismo de ajuste salarial en función IPC

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

Anexo 14

Costa Rica

CAMBIO EN EL BIENESTAR SOCIAL AL ELIMINARSE LA PROTECCION A LOS GRANOS BÁSICOS Y LECHE 1963-1985

(Millones de Colones)

Arroz		*Sorgo*	
+Consumidor	1100	*+Consumidor*	200
+Gobierno	77	*+Gobierno*	0
-Productor	1100 y 1200	*-Productor*	170 y 180
Ganancia para la sociedad	55 y 155	*Ganancia Sociedad*	0 y 25
Se dejan de percibir divisas	190 y 530	*Gastos extra en divisas*	0 y 70
Maíz		***Frijoles***	
+Consumidor	400	*+Consumidor*	80
+Gobierno	-100	*+Gobierno*	-25
-Productor	270 y 283	*-Productor*	50
Ganancia para la sociedad	14 y 47	*Ganancia Sociedad*	1 y 3
Se dejan de percibir divisas	70 y 230	*Gastos extra en divisas*	13 y 16
Leche			
Incremento en divisas (después del ajuste)	703		

Fuente: Políticas de Precios en Costa Rica, 1987: Counsel, Costa Rica

Anexo 15

Costa Rica

CAMBIOS GLOBALES EN EL BIENESTAR SOCIAL GRANOS BASICOS

(1983-85)

(Millones de colones - promedio anual)

	Estimación	
Sectores	***Interior***	***Superior***
Ganancia económica neta	72	228
Pérdidas en bienestar de los productores	1707	1608
Ganancia en bienestar de los consumidores	1829	1886
Ganancias gubernamentales	-50	-50
Gastos adicionales divisas	271	870

Fuente: Políticas de Precios en Costa Rica, 1987: Counsel, Costa Rica

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

16

ROBERTO ARTAVIA

EN COLABORACION CON FRANCISCO DE PAULA GUTIERREZ

Los subsidios al arroz en Costa Rica

Introducción

En mayo de 1987, las políticas relativas a los subsidios al sector agropecuario habían cobrado un alto grado de visibilidad, pues recientemente habían causado la renuncia del Presidente Ejecutivo del Banco Central, y su posterior reinstalación en el puesto y la renuncia simultánea del Ministro de Agricultura.

Los eventos que habían llevado a este desenlace, eran el resultado directo del debate, que se venía dando en el país, sobre cuál debería ser la política de aplicación de subsidios en el sector agropecuario. Sus principales actores eran el *Banco Central* (BC) —opositor de los subsidios agrícolas por convicción de su Presidente Ejecutivo e influenciado por los compromisos adquiridos con instituciones internacionales, como el *Fondo Monetario* (FMI) y el *Banco Mundial* (BM)—; el *Ministerio de Agricultura* (MAG), el cual, durante un breve período, había asumido la posición de defender los subsidios a los productores locales —quienes estaban acostumbrados a desarrolllar sus operaciones dentro de un ambiente relativamente seguro—, y el *Ministerio de Economía* (MEC), que era el responsable directo de las decisiones referentes a los precios de los productos básicos. Este debate había sido propiciado, en gran parte, por la presión externa sobre el Gobierno Central para reducir, principalmente, la participación del gobierno en actividades de carácter privado y el déficit fiscal que, año tras año, se venía incrementando.

Uno de los productos que más había sido afectado por las decisiones recientes, relativas a los subsidios agrícolas, era el arroz, principal fuente de calorías de la población costarricense; uno de los más importantes cultivos en cuanto al área cultivada, empleo directo e indirecto generado y, en general, la principal causa de que el Consejo Nacional de la Producción (CNP) hubiera incurrido en pérdidas de cientos de

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

millones de colones en años anteriores. La Cámara Nacional de Granos Básicos (CNGB), representante de los intereses de los productores de arroz, había mantenido, y seguía manteniendo, una posición en contra de los recortes en materia de subsidios, bajo el argumento de que estos eran necesarios para poder asegurar un abastecimiento adecuado de arroz a la población, y para poder mantener los niveles actuales de empleo directo e indirecto relacionados con la actividad.

El 10 de junio de 1987, los productores e industriales arroceros, a través de la Oficina del Arroz, volvieron a plantear al gobierno la necesidad de aumentar el precio de sustentación que se les pagaba por su producto. El aumento solicitado era de 160 colones por saco de 73.6 kilos de arroz en granza. Al igual que había ocurrido en oportunidades anteriores, el Ministerio de Economía negó su solicitud. El MEC se encontraba en el proceso de plantear un sistema, por medio del cual se establecieran los precios del arroz, de manera que estuvieran en función de los costos reales de producción de aquellos productores que fueran en general más eficientes. El precio que se estableciera, así como el mecanismo utilizado para establecerlo, reflejarían en gran medida la actitud del gobierno respecto a los subsidios agrícolas en el futuro, y podría causar reacciones de los más diversos sectores participantes en la formulación de la política económica del país.

El arroz en Costa Rica

El arroz era la principal fuente de calorías para la población costarricense y lo había sido por muchos años. A principios de los años ochenta, representaba un 7.5% del valor total de la producción agropecuaria del país. (En el Anexo 1, se presenta la distribución de la producción agrícola de Costa Rica). Se esperaba que, conforme el país se desarrollara económicamente, las fuentes de alimento de la población se irían diversificando, y el arroz perdería importancia relativa. Sin embargo, entre 1975 y 1985, el consumo per cápita se había mantenido relativamente estable, y el consumo total había aumentado en proporción a la población, alcanzando en 1985 cerca de 120.000 Tm de arroz en granza. El consumo de arroz per cápita, anual, en Costa Rica, era de aproximadamente 50 Kg. —ligeramente mayor en las áreas rurales, donde la diversificación de las fuentes de alimento es menor—. El consumo global de este grano se hallaba afectado directamente por los precios de las fuentes de alimentación alternativas, tales como otros granos, carnes y verduras. (En el Anexo 2, se presenta información relativa al consumo global de arroz en el país).

La producción de arroz, en Costa Rica, estaba en manos de cerca de 2.000 productores de los más diversos niveles de producción, y existían fincas de menos de una hectárea y fincas de más de 1.000 hectáreas. El área total cultivada, durante el año agrícola 1985-86, había sido de 59.400 hectáreas con una alta concentración en las fincas más grandes. De hecho, el 10% de las fincas que cultivaban más de 150 hectáreas, representaron, en ese año agrícola, el 54% del área total cultivada. (En el Anexo

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

3, se presenta un desglose del número de fincas por tamaño y el área que representa cada categoría, en términos absolutos y relativos). Es importante anotar que la superficie total cultivada en 1985-86, había sido sustancialmente menor que la cultivada en el pasado; la cual, en ocasiones, había superado las 80.000 hectáreas.

La producción total de Costa Rica era sumamente pequeña, en relación con el total de arroz producido y consumido en el mundo; la cosecha de 1985-86, apenas representó el 0.04% de la producción mundial.

Los rendimientos agrícolas que se obtenían en las fincas arroceras de Costa Rica, en términos de Tm de arroz por hectárea, eran bajos, en relación con los rendimientos obtenidos en otras partes del mundo. El promedio del rendimiento obtenido en los primeros años de la década de los ochenta, habían sido de 3.0 Tm por hectárea a nivel mundial; de 4.45 Tm. por hectárea en Norte América y el Caribe, y de apenas 2.3 Tm por hectárea en Costa Rica. Sin embargo, ya para 1985-86, en parte como consecuencia de la reducción del área producida por la salida de la industria de los productores menos eficientes, los rendimientos en Costa Rica habían alcanzado 3.1 Tm por hectárea. Los rendimientos en las fincas individuales variaban ampliamente, y se lograron algunos mucho mejores en las áreas que contaban con riego. (En el Anexo 4 se presenta un resumen del área total cultivada, producción total lograda y rendimiento por hectárea, para los años comprendidos entre 1975 y 1986).

Una característica importante de la producción de arroz, en Costa Rica, era el hecho de que se cultivaba en todas las zonas agrícolas del país, excepto la Meseta Central. En cada una de estas zonas, las condiciones eran sustancialmente diferentes de las demás, en cuanto al número de fincas, tamaño, área total cultivada y rendimientos agrícolas obtenidos. Así, por ejemplo, mientras en la Zona Sur del país se cosechaban 14.000 hectáreas, con un rendimiento promedio de 3.44 Tm por hectárea, en Guanacaste se cosechaban 36.000 hectáreas, con un rendimiento promedio de apenas 2.66 Tm por hectárea. Esta amplia distribución de la producción, acarreaba uno de los mayores problemas que enfrentaban las instituciones relacionadas con la industria del arroz en el país; pues las medidas que eran buenas para los productores de una región —ya fuera en cuanto a tecnología, precios, o cualquier otro aspecto—, no necesariamente eran buenas para los productores de otras regiones. (En el Anexo 5, se presenta una distribución de la producción de arroz, por área y por rendimiento, para las diversas zonas productoras del país).

A través de los años, pero especialmente a partir de 1976, y hasta 1985, los productores del país fueron beneficiados por una serie de subsidios de las más diversas índoles. El objetivo del gobierno, al otorgarles todos estos subsidios, era el de asegurar el autobastecimiento del producto, de manera que los costarricenses tuvieran asegurada la disponibilidad de su principal producto alimentario. En el otorgamiento de los subsidios, participaba un grupo de instituciones en labores de reglamentación y coordinación, cada una de las cuales tenía una función específica en relación con el objetivo global impuesto por el Estado.

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

Los subsidios agrícolas

Existen diversos tipos de subsidios que son otorgados con objetivos variados a diferentes subsectores del sector agrícola. En Costa Rica, en términos generales, existen tres objetivos básicos que generalmente se utilizan para justificar el establecimiento de tales subsidios:

a) Asegurar el abastecimiento nacional de productos seleccionados;
b) Proteger a los productores nacionales de la competencia externa, permitiéndose importaciones sólo para suplir faltantes;
c) Evitar, en el agro nacional, la contaminación de plagas y enfermedades existentes en otros países.

Los subsidios agrícolas se presentan de diversas formas, entre las que se incluyen: el establecimiento de normas administrativas para la importación y exportación de insumos y productos, de manera preferencial; la imposición de barreras a la importación de productos, cuyo abastecimiento se puede lograr con la producción local; las condiciones en que se otorgan los créditos, no sólo en términos de tasas de interés, sino asegurando montos específicos de crédito para una cierta actividad (en cuyo caso, ese producto no tiene que competir, en términos de capacidad de pago, para obtener los recursos); el establecimiento de precios de sustentación (mínimos), para la compra/venta de ciertos productos; el otorgamiento de incentivos fiscales a la producción o exportación de ciertos productos; la existencia de seguros sobre las cosechas, para disminuir el riesgo del agricultor; y muchos otros que aseguran a ciertos grupos un alto grado de competitividad y seguridad, cuando menos, a nivel local.

Los subsidios al arroz: 1976-1985

El arroz, en el período comprendido entre 1976 y 1985, recibió toda una serie de subsidios que le permitieron su desarrollo como industria local de importancia y que, a la vez, permitieron al Estado cumplir con su objetivo de asegurar el autoabastecimiento de este producto. Los subsidios fueron otorgados porque se tuvo en mente algunas características importantes de este producto.

En primer lugar, por ser el arroz el principal alimento de la población del país, el abastecimiento del producto se consideró como de máxima prioridad. En segundo lugar, la posibilidad de adquirirlo en el mercado mundial, para abastecer las necesidades del país, se presentaba incierta; puesto que era consumido, casi en su totalidad, por los países productores. Sólo un pequeño porcentaje del arroz producido en el mundo era comercializado internacionalmente, por lo que depender del comercio mundial para el abastecimiento, resultaba altamente riesgoso; y más si se tenía en cuenta las circunstancias inciertas prevalecientes en la región centroamericana. La calidad del grano de la oferta internacional era mala, por ser primordialmente un mercado de excedentes.

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

En virtud de estas razones, durante el período considerado, el gobierno aprobó los siguientes subsidios a su producción e industrialización:

a) Asignación de una cuota de crédito por año, para la producción e industrialización de arroz, de tal manera que los arroceros, aunque tuvieron que competir entre sí, no tuvieron que competir con otros productos por la asignación de los fondos;

b) Restricción total de las importaciones de arroz, salvo en aquellos casos en que se hiciera para suplir faltantes;

c) Aplicación del reglamento del CNP, en el cual se incluyen los siguientes puntos: establecimiento de un precio de sustentación, a partir del promedio de costos de producción a nivel local, más un margen aceptable para el productor; compromiso insalvable del CNP de comprar, a ese precio como mínimo, toda aquella parte de la cosecha que no fuera adquirida por las arroceras privadas; la compra de todo el arroz pilado (después de procesado por la arrocera) que no se pueda colocar en el mercado nacional. (En el Anexo 6, se presenta un esquema del sistema de la producción y distribución del arroz en Costa Rica hasta 1985);

d) El establecimiento de un plan de seguros de cosecha, para los productores de arroz, a fin de disminuir el riesgo de inversión en las cosechas;

e) Establecimiento de precios altos de sustentación y venta al público, en comparación con los precios de mercado mundial, que aseguraban al arrocero niveles atractivos de utilidad.

Los resultados de este plan de subsidios habían sido importantes. El área de producción se aumentó a niveles bastante superiores a las necesidades reales del país, por lo que llegó, en 1984, a ser superior al doble de las necesidades de consumo. El mantenimiento de inventarios de seguridad, dejó de ser una alternativa práctica, pues el inventario hubiera sido suficiente para cubrir los faltantes de muchos años, hecho que hubiera sido imposible de justificar financieramente. Por otro lado, el plan de subsidios, en cierta forma, desestimuló la productividad, puesto que el precio de sustentación era establecido con base en el costo promedio de producción; y, por lo tanto, los productores grandes, que gozaban de ciertas economías de escala y un mayor nivel tecnológico, no se vieron incentivados a ser más eficientes, ya que los pequeños productores, por ineficientes, se encargaban de subir el costo promedio de producción y, por lo tanto, el precio de sustentación.

Otro resultado sumamente claro de la aplicación de los subsidios, fue el hecho de que el CNP, institución autónoma del Estado, haya incurrido en grandes pérdidas financieras, como consecuencia de comprar el arroz al precio de sustentación y tener que venderlo al precio de mercado internacional que, por lo general, era sustancialmente menor. En 1984, el precio pagado por el CNP, por Tm de arroz, fue de US$ 465; mientras que el precio promedio del mercado internacional estaba en cerca de US$ 230. Esto ocasionó, al CNP, una pérdida por tonelada exportada; y eso, sin tomar en consideración que, además del precio pagado por el arroz, el CNP había gastado en su transporte, almacenamiento y embarque del producto. En ese año, el CNP tuvo pérdidas operativas superiores a los 1.300 millones de colones (US$ 27.5 millones), como consecuencia de los subsidios a los granos básicos; y de éstas, más de 800 millones

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

(US$ 17 millones) se debieron al arroz. (Los resultados del plan, en términos de área sembrada y producción, se pueden ver en los Anexos, del 1 al 5).

En 1985, como consecuencia de la mala situación financiera por la que atravesaba el país, el Gobierno de la República se vio sometido a una serie de importantes y poderosas presiones, internas y externas, que lo alentaban a reducir el tamaño del Estado, la participación estatal en actividades de carácter primordialmente privado, y el déficit fiscal —uno de cuyos más importantes componentes eran las pérdidas financieras causadas por los subsidios a los granos básicos que otorgaba el CNP—. En ese año, el CNP cambió radicalmente su política de subsidios al arroz, como resultado directo de la interacción entre los diferentes grupos interesados.

Los grupos de presión involucrados

A raíz de las grandes pérdidas que sufría año con año el CNP, —como consecuencia de los subsidios a los productores e industriales del arroz, en combinación con el elevado déficit fiscal del Estado como un todo y la grave situación de deuda externa del país—, el gobierno tuvo que empezar a tomar medidas relacionadas con la reducción del déficit, como requisito para poder optar a recibir crédito de la banca internacional y, especialmente, del FMI y del Banco Mundial a través de sus préstamos para el ajuste estructural.

Al mismo tiempo, y en gran parte por las mismas razones, la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (AID), empezó a condicionar el desembolso de fondos para los programas del gobierno de Costa Rica, a la privatización de las empresas de servicios y producción en manos del Estado y la reducción general de los subsidios. Como era de esperarse, en el sector privado y dentro del mismo gobierno, se presentaron opiniones encontradas respecto a la reducción del déficit, la privatización y la eliminación de los subsidios.

De acuerdo con las declaraciones dadas a la prensa, en mayo de 1985, por el Ing. Jorge Torres —Presidente Ejecutivo del CNP hasta mediados de ese año—, la posición del gobierno (así manifestada a él por el Ministro de la Presidencia y por el Presidente Ejecutivo del Banco Central), era la de bajar al mínimo posible las pérdidas del CNP, y mantener sólo aquellos subsidios necesarios para garantizar la subsistencia de los agricultores más pobres. Además, seguía siendo objetivo del gobierno el autoabastecimiento de los granos básicos hasta donde fuera posible. Según el Ing. Torres, esto descalificaba a los arroceros como beneficiarios de cualquier plan de subsidios; puesto que, además de que ya habían sobrepasado por mucho las necesidades nacionales de abastecimiento, eran en su mayoría grandes productores o pequeños productores integrados mediante contratos, o algún otro mecanismo, a sistemas agroindustriales de gran tamaño; y, por lo tanto, no calificaban como productores pequeños o pobres.

Decía el Ing. Torres que los arroceros, por los beneficios obtenidos a través de muchos años de subsidios, estaban ya en capacidad, tanto tecnológica como financie-

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

ra, de hacer frente a sus propias obligaciones; sin tener que recurrir a que el CNP se hiciese cargo de los excedentes y asumiese, de esa manera, la responsabilidad que les correspondía a ellos por sus propias decisiones.

A fines de 1984, se creó la Comisión del Arroz, con el objetivo de fijar las normas y mecanismos que regularan la producción, industrialización y comercialización de la cosecha, para consumo nacional y exportación. Se decidió que los excedentes, atendidas las necesidades nacionales de consumo, serían de la responsabilidad y riesgo de los agricultores e industriales. Las atribuciones específicas de la Comisión eran: recomendar la superficie que debía ser sembrada por región, establecer mecanismos para la exportación de los excedentes, recomendar el precio de liquidación, así como el monto de los adelantos de los industriales a los productores y, principalmente, calcular el volumen requerido para garantizar que el objetivo de autoconsumo se cumpliera. Calcular este volumen, era la labor más delicada; pues el volumen de arroz, así como el área sembrada por región, estarían en función de los precios de sustentación establecidos. Integraban la Comisión, cuatro representantes del gobierno, tres representantes de los productores y un representante de los industriales.

En 1985, una cantidad de grupos de presión trataron de influir sobre las decisiones tomadas, tanto a nivel de CNP, como de la Comisión del Arroz y del mismo Poder Ejecutivo. Dentro de estos, se encontraron otros grupos de carácter público, privado y externo. En las siguientes secciones, se plantea la posición de cada grupo importante.

El sector externo (FMI, BM, AID)

Los principales grupos extranjeros que, de manera directa o indirecta, trataron de influir sobre la decisión referente a los subsidios al arroz, fueron el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID).

La posición del FMI tenía, según manifestaban sus funcionarios, el objetivo de estabilizar la economía nacional. Para esto —según ellos—, era necesario reducir el déficit fiscal, reducir los gastos del Estado, restringir el crédito al sector público y al privado que no fuera competitivo, ajustar el tipo de cambio de acuerdo con las fluctuaciones en la economía y controlar el crecimiento de los salarios. El resultado directo de estas políticas, sería una reducción de la demanda interna, que a su vez redundaría en la estabilización de los precios locales y la incentivación de las exportaciones. Respecto a los subsidios del arroz, su posición estaba determinada por las políticas de reducción del tamaño del Estado y del gasto público; y, por lo tanto, el FMI ejercía presión directa sobre el Banco Central, a fin de que este recortara el financiamiento que necesitaba el CNP para hacer frente a sus subsidios.

El Banco Mundial tenía por objetivo lograr un ajuste estructural de la economía del país, primordialmente en los sectores productivos. El ajuste propuesto pretendía, en última instancia, que sólo se produjeran aquellos bienes, cuyo resultado ofreciera

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

margen competitivo, y cuya rentabilidad no estuviera determinada por subsidios. El BM abogaba por una reducción del proteccionismo, por la reducción del tamaño del Estado, por la liberación de recursos del sector público para desarrollo en el sector privado, y por la liberalización del comercio interior y exterior. Este paquete de políticas, según ellos, provocaría una reubicación de los recursos, basada en la ventaja comparativa; y conseguiría un aumento de la oferta exportable. El BM sostenía que los precios del arroz deberían estar en función de los precios internacionales; y así lo había incluido como parte de su propuesta para el ajuste estructural. Esa misma posición, había sido manifestada en el documento de ajuste, presentado por el Gobierno de Costa Rica ante el BM. Por su parte, el BM presionaba al Banco Central a fin de que redujera la disponibilidad de recursos para el CNP.

La posición de la AID, aunque no era tan explícita como las del FMI y del BM, básicamente seguía la misma línea. De hecho, la AID facilitó fondos al Estado, en esa época, para que iniciara la privatización de CODESA —un ente autónomo cuyo objetivo era el de crear y administrar empresas productivas que requerían de grandes inversiones, para luego traspasarlas a manos del sector privado—. Funcionarios de la AID habían abogado, frecuentemente, por la reducción del déficit fiscal y del tamaño del Estado.

El sector privado

La posición del sector privado nacional se encontraba dividida. *Las Cámaras de Industrias y Comercio* se habían manifestado, a través de declaraciones públicas y editoriales, en contra de lo que llamaban el exagerado gasto público y el gigantismo estatal. El Presidente de la Cámara de Industrias se había manifestado directamente en contra de los subsidios del CNP, y pidió, no su eliminación total, sino más bien una racionalización de la producción con base en las necesidades reales del país.

La Cámara Nacional de Agricultura y Agroindustria, por otro lado, se había manifestado a favor de los subsidios a los diferentes subsectores del agro, bajo el argumento de que sólo de esta manera era posible desarrollar el sector y mantener la seguridad alimentaria para la población del país. Decían ellos, refiriéndose al caso del arroz, que una reducción en los subsidios podría llevar directamente al desabastecimiento del producto.

Otros grupos del sector privado, las organizaciones campesinas, estaban a favor de que se mantuvieran los subsidios. Su posición se debía, en parte, a que algunos de sus miembros cultivaban arroz; pero, más que nada, porque creían que el gobierno estaba tratando de sentar un precedente con ese producto, y que posteriormente se daría igual trato a los frijoles y el maíz, productos para ellos de suma importancia. Dentro de los grupos que habían manifestado su disconformidad, se encontraban la Unión de Pequeños Agricultores de Atlántico (UPAGRA), la Federación Nacional de Cooperativas Agropecuarias (FEDEAGRO), la Unión de Campesinos de Guatuso (UCADEGUA), y otras.

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

La Cámara Nacional de Granos Básicos

La Cámara Nacional de Granos Bácicos (CNGB), a través de su Presidente, había entablado una lucha directa en contra de cualquier reducción de los subsidios al arroz. Argumentaba que la reducción en los subsidios causaría una inmediata e irremediable reducción del área sembrada y, por lo tanto, de la producción nacional; que, en el caso de un siniestro, por pequeño que fuera, el país podría quedar totalmente desabastecido de arroz, y el Banco Central se vería obligado a grandes erogaciones de divisas y con el riesgo de no poder suplir las necesidades alimenticias de la población.

La CNGB había manifestado, a través de sus funcionarios, que una reducción en los subsidios causaría pérdidas inmediatas a una gran cantidad de productores poco eficientes, concentrados en algunas regiones del país; que el resultado sería dejar en la más absoluta pobreza a poblaciones enteras, dependientes, en buena medida, del cultivo del arroz para la generación de la mayor parte de los empleos directos e indirectos; que el gobierno se vería obligado a invertir más recursos para desarrollar actividades alternativas, con pocas probabilidades de éxito, que para mantener los subsidios a los arroceros.

Los arroceros habían luchado, con éxito, por aumentos constantes en los precios de sustentación en años anteriores; y ahora, en mayo de 1985, era un nuevo aumento lo que buscaban. (En el Anexo 7, se presentan los precios de arroz al productor, al mayorista y al detallista, durante los años comprendidos entre 1975 y 1985).

La Cámara de Industriales del Arroz

Los industriales del arroz estaban a favor de que se mantuvieran los subsidios. Dos razones básicas los asistían en esta posición: primero, la mayor parte de las arroceras eran propiedad parcial o total de los productores, por lo que los subsidios y los incrementos de precio los beneficiarían en dos niveles de la cadena; segundo, porque la capacidad instalada de procesamiento de arroz, era muy superior a las necesidades nacionales de consumo y, por lo tanto, la eliminación de los subsidios y la consecuente baja en la producción total, iban en contra de los intereses de los industriales, puesto que su capacidad ociosa se aumentaría y la velocidad de la recuperación de la inversión y los rendimientos financieros esperados, se verían drásticamente reducidos.

Los grupos dentro del Estado

Dentro del Estado había algunas opiniones encontradas, respecto a los subsidios al arroz. Los grupos que, de una u otra manera, participaron en la decisión fueron el Banco Central (BC), el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), el Ministerio de Economía y Comercio (MEC), la propia Presidencia de la República y el CNP.

El Banco Central, en parte por la preferencia propia de su Presidente Ejecutivo, Dr. Eduardo Lizano, y en parte por la presión que los organismos extranjeros ejercían sobre éste, se manifestaba en contra de los subsidios a los arroceros. El Dr. Lizano

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

opinaba que el país debería dedicar sus recursos limitados a la producción de aquellos bienes en que fuera más competitivo a nivel internacional; y que, en caso de ser necesario, se podría llegar a importar aquellos bienes que fueran más baratos en el mercado internacional que los de producción local. El arroz calificaba, exactamente, dentro de esta categoría. (En el Anexo 8, se presenta una comparación entre los precios locales de arroz y el precio del importado). Además —argumentaba el Dr. Lizano—, los costos de los insumos para la producción del arroz, que eran importados, restaban fuerza al argumento de que importar el producto acarrearía grandes erogaciones adicionales de divisas. Según un estudio, realizado recientemente, sobre el costo total de producción del arroz, un 36.4% era de insumos importados directa o indirectamente. Don Eduardo Lizano había manifestado, además, su preferencia de que, si iban a existir subsidios, éstos debían estar dirigidos a los sectores más pobres; en este caso específico, a los productores de frijoles y maíz.

El MAG, en su administración de 1985, mantenía una posición similar a la del Banco Central. Pero como estaba sometido a presiones mucho más directas de grupos campesinos que interactuaban directamente con dicha institución, no se había manifestado de forma abierta respecto a los subsidios al arroz. Su única posición era que el Poder Ejecutivo tenía una sola opinión, y que ellos compartían las decisiones que se tomaran a nivel de CNP, Banco Central o Consejo de Gobierno.

El Ministerio de Economía y Comercio, por su lado, tenía —según manifestaciones de sus funcionarios— el objetivo primordial de velar por los intereses de los consumidores; y, por lo tanto, se interesaba en que la situación económica global mejorara, y en que los precios a los consumidores se mantuvieran igual. Por todo ello, sostenía que era preferible no aumentar los precios del arroz y reducir las pérdidas del Estado.

La Presidencia de la República, a través del Ministro de la Presidencia, se había manifestado de manera similar al Banco Central, e indicó que los subsidios deberían limitarse hasta donde fueran necesarios para mantener el autoabastecimiento; y deberían, además, dirigirse a los sectores más necesitados.

La posición general del gobierno fue interpretada por el entonces Presidente Ejecutivo del CNP, Ing. Jorge Torres, como una señal directa de que se debían limitar de manera inmediata los subsidios al arroz; y eliminar, de raíz, las exportaciones de los excedentes de ese grano, principal causa de las pérdidas del CNP.

Los subsidios al arroz a partir de 1985

A partir de 1985, como consecuencia de nuevas políticas establecidas por el Estado en respuesta a presiones externas, el CNP decidió eliminar en gran parte el subsidio a los arroceros. La primera medida tomada dictaba que el CNP no estaría, a partir de entonces, en la obligación de adquirir —ni de los productores ni de los

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

industriales del arroz— los excedentes de la cosecha. Esto significaba que cada productor sería responsable de producir cuanto pudiera comercializar localmente, ya que los excedentes tendrían que ser exportados directamente por él y, por tanto, aceptar la pérdida financiera que suponía tal exportación. De acuerdo con un estudio del CNP, el costo de producción del arroz era de 37.590 colones por hectárea en 1985, o sea de aproximadamente 12.125 colones (US$ 250, a una tasa de cambio promedio de 48.5 colones por dólar) por tonelada métrica de arroz en granza, con un rendimiento de 3.1 Tm por hectárea. El precio internacional, en 1985, era de aproximadamente US$ 176 CIF. (En el Anexo 9, se presenta un desglose de los costos de producción estimados por el CNP).

Otra medida, aplicada de inmediato, fue la de congelar el precio del arroz al mayorista, en 1.037 colones por saco de 73.6 Kg en granza, con un 20% de grano quebrado. El precio de sustentación al productor era de 14.130 colones por Tm de arroz en granza, lo que significaba un precio de sustentación de $291 por Tm. El precio promedio pagado por el CNP, por Tm de arroz, era bastante mayor, debido a que el CNP compraba, tanto arroz pilado como en granza, lo que resultaba en un precio promedio, pagado por tonelada, mucho mayor. El precio promedio pagado en 1985, había sido de US$ 435 por Tm; y se había pagado, por un buen porcentaje de la compra, el precio de mayorista.

En diciembre de 1985, se creó la Oficina del Arroz, cuyo propósito fundamental sería el de establecer un régimen de relaciones entre los productores e industriales, que garantizara la participación racional y equitativa de ambos sectores, en la actividad arrocera; y que concordara con el interés primordial que, para la población general, tiene todo lo relacionado con el más importante producto de consumo alimentario. La Oficina del Arroz asumió las atribuciones de la Comisión del Arroz.

Sus atribuciones específicas estaban relacionadas con garantizar el adecuado suministro de arroz de calidad y precio razonable para la población del país; recomendar el precio que se pagaría al productor, y resolver las diferencias que se dieran entre productores y beneficiadores; atender todo lo referente a la comercialización, exportación, importación, selección de variedades y selección de zonas de producción y de semilla.

Tanto la Comisión como la Oficina del Arroz, mantuvieron, a lo largo de 1986 y principios de 1987, la posición, asumida por el CNP, de congelar los precios de sustentación y liberar al CNP de su obligación de participar en el sistema. Además, posteriormente, se llegó a acuerdos de racionalización de la actividad, que limitaban la partida destinada por el Instituto Nacional de Seguros a la cosecha; limitaban también los montos totales de crédito para la actividad. Pero, principalmente, se acordó que siete beneficiadoras de arroz, de las veinte en existencia, cesarían su operación con el propósito de que las demás pudieran mántener niveles de operación aceptables al reducirse el tamaño de las cosechas.

La eliminación de los subsidios, además de la drástica reducción del área sembrada en 1986, había causado que algunos productores de regiones específicas levan-

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

taran bloqueos en las carreteras, y se manifestaran, ante la Casa Presidencial, en contra de las decisiones tomadas.

La situación de los arroceros en 1987

A principios de junio de 1987, los arroceros se acercaron de nuevo a la Oficina del Arroz, para solicitar un aumento en los precios. Su argumento se basaba en el hecho de que los costos de producción se habían aumentado, a raíz de los procesos de inflación y devaluación que sufría el país. Además, los productores querían que se les reconocieran algunos rubros de costo —que la Oficina del Arroz y el MEC se rehusaban a incluir dentro del costo de producción—, con base en el cual se establecería un precio justo de sustentación.

Los rubros que el MEC se rehusaba tomar en cuenta eran: el seguro de cosechas, ya que se argumentaba que el Instituto de Seguros no había dispuesto casi nada de fondos para ese propósito en este año, y por lo tanto la gran mayoría de los arroceros no lo pagaban; el alquiler de la tierra, porque se sabía que no todos los arroceros alquilaban tierras y, además, el incluirlo representaba un subsidio al arroz en relación con usos alternativos que se podían dar a esa tierra; los fletes de insumos a la finca, ya que casi todas las fincas tenían su propio equipo de transporte o recibían servicio de entrega por parte de los distribuidores; y, por último, el salario de un gerente, el cual —se decía— ya estaba tomado en cuenta en los gastos administrativos, o era labor que debía realizar el dueño de la finca y se remuneraba a través de las utilidades. El precio de sustentación seguía siendo el mismo que en 1985.

Ante esta situación, los arroceros decían que este año se sembrarían menos de 40.000 hectáreas, y que no se lograría satisfacer ni siquiera las necesidades nacionales de consumo. En 1986, se habían sembrado, en esas condiciones, 59.000 hectáreas, lo cual había satisfecho las necesidades nacionales de consumo y producido un excedente de aproximadamente el 20% de la cosecha total. La Oficina del Arroz decidió comprar la totalidad de la cosecha, y estableció el 20% de exceso como inventario de seguridad para el país. El precio fue el mismo para todo el arroz, evitando así pérdidas a los productores por exportaciones a bajo precio.

En el MEC, se estudiaban cuáles eran las alternativas que se presentaban al gobierno. Se había pensado en la posibilidad de aumentar el precio de acuerdo con la inflación, pero esto iba en contra de su objetivo; es decir, que los precios de los productos nacionales se establecieran en base a los precios de mercado internacional. Se podía aceptar aumento de los precios de sustentación, conforme a la solicitud de los productores; pero esto contradecía el objetivo anterior y los intereses de los consumidores, que estarían pagando un sobreprecio por tal decisión. Se podía también sostener el congelamiento del precio y aceptar el riesgo de que la cosecha no bastara para satisfacer el objetivo de autoabastecimiento.

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

En un plazo más largo, el MEC creía que debía trazar políticas que hicieran más eficiente la producción de arroz, tales como establecer distritos de riego, un mecanismo arancelario para indexar los precios nacionales a los internacionales y mantener la relación (entre ambos) constante, independientemente de las fluctuaciones en los precios a nivel mundial, y racionalizar la distribución de la producción y el número de plantas procesadoras en el país.

La decisión era de suma importancia, por cuanto el tema de los subsidios, al sector agropecuario, había causado recientemente serios trastornos dentro del Poder Ejecutivo. A fines de 1986, don Eduardo Lizano había hecho una dura declaración a la prensa y al público en general, referente a la ineficiencia del sector agropecuario y en oposición a dos paquetes de ley propuestos por el actual titular del MAG, don Alberto Esquivel. El objetivo de esos paquetes era readecuar las deudas pendientes de los productores agrícolas y pecuarios del país, con el propósito de que éstos estuvieran nuevamente en capacidad de endeudarse. Las declaraciones de Lizano hicieron que don Alberto Esquivel lo calificara de "economista de escritorio y alejado de la realidad nacional". Don Eduardo renunció a su puesto. Don Alberto continuó su ataque y, posteriormente, de manera inesperada, presentó su renuncia. Con este acto, se dio paso a que, a solicitud de la Presidencia, don Eduardo volviera a su puesto.

La decisión que ahora se debía tomar iba a reflejar, en muchos sentidos, la posición del gobierno respecto a los subsidios al agro; y de ahí la necesidad de tomar en consideración no sólo los aspectos económicos y de seguridad alimentaria de la misma, sino también el impacto político dentro de los sectores privado, público y externo. Las recomendaciones que hizo el Ministerio de Economía podían dar lugar a reacciones de los arroceros y de otros productores agrícolas. Asimismo, una decisión en favor de los subsidios, o cuaquier disposición que se pudiera interpretar como tal, pondría en peligro la negociación actualmente en proceso con el FMI y con el Banco Mundial, así como afectar los desembolsos de algunos fondos comprometidos por AID.

Al terminar la última reunión de la Oficina del Arroz, los miembros habían manifestado que, de no concederse el aumento solicitado, recurrirían a medidas de presión más drásticas. Bloqueos de carreteras y manifestaciones campesinas en el centro de San José no eran lo que el Estado costarricense deseaba proyectar a sus vecinos centroamericanos, ni a los banqueros e inversionistas extranjeros con los que actualmente negociaba, y a los que trataba de mostrar que sus inversiones en Costa Rica estarían seguras.

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

Anexo 1

VALOR PORCENTUAL DE LOS PRINCIPALES RUBROS DE LA PRODUCCION AGROPECUARIA DE COSTA RICA
(Promedio de 1983 a 1985)

Producto	*Porcentaje*
Café	26.6
Banano	20.1
Caña de Azúcar	5.3
Cacao	0.4
Arroz	7.2
Maíz	1.7
Frijol	0.9
Sorgo	0.6
Algodón	0.2
Papa	1.2
Plátano	2.4
Otros	4.5
Subtotal	71.4
Sector Pecuario	24.1
Otros Rubros	3.5
TOTAL	**100.0**

FUENTE: Banco Central de Costa Rica.

Anexo 2

CONSUMO NACIONAL Y NECESIDAD REAL DE CONSUMO DE ARROZ EN COSTA RICA

Año	*Consumo Nacional (T.M.)*	*Necesidad Real de Consumo (T.M.)**
1975	92.612	89.721
1976	95.638	91.898
1977	98.468	94.132
1978	101.061	97.033
1979	103.648	99.725
1980	106.060	102.451
1981	108.434	104.886
1982	109.907	107.363
1983	112.480	109.876
1984	112.995	110.340
1985	113.000 (1)	111.000 (1)

* Necesidad real de consumo para satisfacer las necesidades de alimentación de la población del país.

(1) Estimado
FUENTE: SEPSA, Costa Rica.

Anexo 3

ESTRATIFICACION DE LAS FINCAS PRODUCTORAS DE ARROZ POR AREA SEMBRADA

Estrato (Has.)	*Número de Fincas*	*Total de Hectáreas Cultivadas*
0 a 1.99	430	414.87
2 a 9.99	739	3.166.44
10 a 14.99	157	1.742.75
5 a 24.99	152	2.783.50
25 a 49.99	149	5.145.55
50 a 99.99	112	7.193.13
100 a 149.99	60	6.859.68
150 a 199.99	27	4.478.00
200 a 499.99	64	17.322.06
500 a 999.99	6	3.883.00
1.000 a 999.99	4	6.431.00

FUENTE: Banco Central de Costa Rica.

Anexo 4

AREA SEMBRADA, PRODUCCION Y RENDIMIENTO DEL ARROZ EN COSTA RICA

Año Cosecha	*Superficie (Has.)*	*Volumen (T.M.)*	*Rdto. (TM/Ha)*
1975-76	87.100	195.600	2.2
1976-77	80.200	149.700	1.9
1977-78	71.000	168.600	2.4
1978-79	73.700	195.900	2.6
1979-80	81.200	236.800	2.9
1980-81	84.600	243.600	2.9
1981-82	72.300	202.000	2.8
1982-83	77.000	148.400	1.9
1983-84	88.400	281.000	3.2
1984-85	72.200	226.000	3.1
1985-86	59.400	184.000	3.1

FUENTE: SEPSA, Costa Rica.

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

Anexo 5

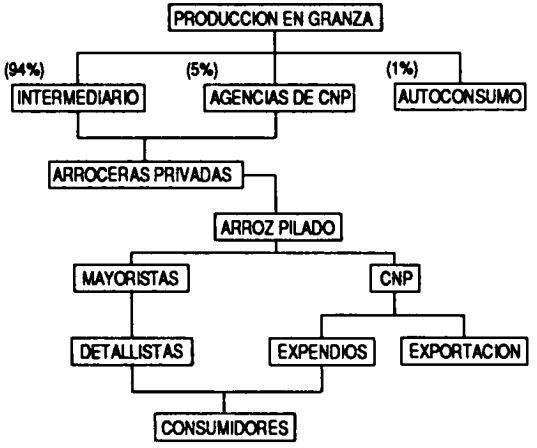
DISTRIBUCION DE LA PRODUCCION DE ARROZ POR AREA Y RENDIMIENTO
(Cosecha 1984-85)

Región	*Area (Has.)*	*Rendto. (T.M./Ha)*
1- Central	***15.352***	***3.41***
Orotina	2.375	3.15
San Carlos	311	2.10
Pocosol	325	1.20
Aguirre	5.337	3.60
Parrita	6.644	3.54
2- Chorotega	***36.073***	***2.66***
Nicoya	5.705	2.71
Santa Cruz	7.780	2.80
Carrillo	3.716	3.12
Liberia	8.100	2.30
Cañas	6.242	2.29
La Cruz	500	2.30
Upala	1.900	4.14
Barranca	2.130	2.50
3- Brunca	***14.135***	***3.44***
Corredores	2.110	4.07
Osa	10.225	3.32
Pérez Zeledón	400	1.42
Puerto Jiménez	1.400	3.96
4- Huetar	***6.775***	***3.78***
Limón	6.775	3.78
TOTAL PAIS	**72.335**	**3.08**

FUENTE: Consejo Nacional de Producción, Costa Rica

Anexo 6

SISTEMA DE PRODUCCION Y DISTRIBUCION DEL ARROZ EN COSTA RICA HASTA 1985



Anexo 7

PRECIO DEL ARROZ AL INDUSTRIAL, MAYORISTA Y DETALLISTA EN COSTA RICA
(Todas las Cifras son Colones Corrientes)

Año	*Precio al Industrial (Arroz Granza) (T.M.)*	*Precio al Mayorista (Arroz Pilado) (T.M.)*	*Precio al Detallista (Arroz Pilado)* (T.M.)*
1975	1.929.43	3.673.90	3.739.13
1976	1.698.44	3.152.18	3.782.60
1977	1.793.55	3.152.18	3.652.17
1978	1.868.28	3.391.30	3.500.00
1979	2.024.54	3.586.95	4.000.00
1980	2.676.65	4.239.00	4.326.10
1981	5.471.08	7.152.17	5.108.95
1982	10.905.33	16.260.85	21.652.17
1983	12.182.00	21.521.73	25.152.17
1984	11.877.00	22.413.04	26.086.00
1985	14.130.00	22.543.47	27.630.04**

* Estos precios son para arroz con un 20% de grano quebrado.
** Desde 1985 a la fecha del caso, los precios se habían mantenido igual.

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

Anexo 8

PRECIO LOCAL VS. PRECIO DE FRONTERA PARA EL ARROZ EN COSTA RICA

Año	*Precio Pagado por CNP (Col.)*	*Tasa de Cambio ($/Col.)*	*Precio Pagado por CNP $*	*Precio Mundial $*
1975	3.673	8.57	428	360
1976	3.152	8.57	368	263
1977	3.152	8.57	368	239
1978	3.391	8.57	395	315
1979	3.568	8.57	416	302
1980	4.239	9.24	458	361
1981	7.152	21.18	338	410
1982	16.260	39.77	409	298
1983	21.521	41.56	517	258
1984	22.413	44.40	504	230
1985	22.543	48.50	465	176

Al precio de importación, habría que sumarle aproximadamente veinte dólares por tonelada de transporte hasta San José. Este precio se compara con el precio de arroz pagado por el mayorista al industrial en Costa Rica, que es el precio que pagaba el CNP por el arroz que compraba.

Anexo 9

COSTOS DE PRODUCCION DE UNA HECTAREA DE ARROZ, SEGUN EL CNP, EN 1985-1987
(Colones)

Mano de Obra Directa	1.036
Labores Mecanizadas	13.181
Materiales	15.761
Gastos Administrativos	4.280
Gastos Financieros	3.332
TOTAL	***37.590***

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

Bibliografía

Adams, F. G. y L. Klein. Industrial Policies for Growth and Competitiveness. Lexington. Lexington Books. 1983.

Barletta, N., M. Blejer y L. Landau. Economic Liberalization and Stabilization Policies in Argentina, Chile and Uruguay. Washington. The World Bank. 1983.

Balassa, B. Development Strategies in Semi-Industrial Countries. Baltimore. Johns Hopkins Press. 1982.

Balassa, B. Economie Francaise Sous La 5me Republique 1958-1978 Revue Economiques. Nov. 1979.

Balassa, B. The Process of Industrial Development and Alternative Development Strategies. World Bank Staff. Working Paper. No. 438. Oct. 1980.

Bell, Harry H. Tariff Profiles in Latin America. New York. Praeger. 1981.

Boston Consulting Group. A Framework for Swedish Industrial Policy. Boston. BCG 1978.

Brunner K. y A. Meltzer. Economic Policy in a World of Chance. Amsterdam. North Holland. 1982.

Cagan, P. Persistent Inflation: Historical and Policy Essays. New York. Columbia University Press. 1979.

Cahffee, F. The Area Handbook for the Republic of China. Washington, D.C. Superintendent of Documents US Government Printing Offico. 1967.

Callaghy, T. M. The Politics of Economic Stabilization and Structural Change in Africa: Ghana, Zambia and Nigeria. New York. Columbia University. October 1987.

Calvo, A. G. Reflexiones teóricas sobre el problema de estabilización en Argentina. Documentos de Trabajo del Centro de Estudios Macroeconómicos de la Argentina. No. 29. Octubre 1981.

Carbajal, C. "Rentabilidad, tasas de interés y supervivencia de la firma". Desarrollo Económico. Buenos Aires. Vol. 20. No. 79. Octubre-Diciembre 1980.

Cardoso y Dornbusch. Three Papers on Brazilian Trade and Payments. National Bureau of Economic Research. Working Paper Nº 541. Setiembre 1980.

CEPAL. Crisis Económicas y Políticas de Ajuste, Estabilización y Crecimiento. Cuadernos de la CEPAL, Santiago. Chile 1986.

Céspedes, V. H. Costa Rica: Estabilidad Sin Crecimiento: Evolución de la Economía en 1983. San José. Academia de Centro América. 1984.

Chenery H., Ahluwalia, Bell, Duloy, R. Jolly. Redistribution with Growth. Oxford. Oxford University Press. 1975.

Chenery, H., S. Robinson y M. Syrquin. Industrialization and Growth: A Comparative Study. New York. Oxford University Press. 1986.

Choksi, Armeane M. y D. Papageorgiou. Economic Liberalization in Developing Countries. Oxford. Basil Blackwell. 1986.

Cline, W. and S. Weintraub. Economic Stabilization in Developing Countries. Washington: The Brookings Institution. 1981.

Cline, W. and Associates. World Inflation and Developing Countries. Washington, D.C.: The Brookings Institution. 1981.

Corbo, V., Goldstein y Khan. Growth-Oriented Adjustment Programs. Washington, D.C.. International Monetary Fund and The World Bank. 1987.

Cornia, G., R. Jolly y F. Steward. Ajuste con Rostro Humano. Madrid. Siglo XXI Editores. 1987 Vol. I y II.

Dauharje, A. The Dominican Economy in the Light of the Stabilization Programs of the International Monetary Fund. SELA. Caracas. Diciembre 6-8. 1985.

De Franco, S. Estrategias de Crecimiento y Orientación Hacia Afuera. Centroamérica: EDUCA. 1988.

Far Eastern Economic Review Yearbook: 1962. Hong Kong. South China Morning Post Limited. 1962.

Fernández, E. Politica Monetaria, Estabilidad Financiera y Desarrollo Económico en Centroamérica. México. Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos. 1970.

Frenkel y Johnson. The Economics of Exchange Rates: Selected Studies. New York. Addison-Wesley Publishing Company. 1978.

Frenkel y Johnson. The Monetary Aproach to the Balance of Payments. Toronto. University of Toronto Press. 1976.

Galenson, W. Economic Growth and Structural Change in Taiwan. Ithaca. N.Y. Cornell University Press. 1979.

Government of Malaysia, *Plan 1971-75*, Government Printing Office, Kuala Lumpur, Malaysia, 1969.

Harberger, A. World Economic Growth. San Francisco: ICS Press. 1984.

Heller, P. S. y Alan A T. Government Employment and Pay: Some International Comparisons. Washington D.C. International Monetary Fund. 1983.

Israel, A. Institutional Development. Incentives to Perfomance. Baltimore. Johns Hopkins University Press. 1987.

Jacoby, N. H.. USAID to Taiwan: A Study of Foreign AID, Self-Help and Development. New York. Frederick A. Praeger. 1966.

Jalan, B. Problems and Policies in Small Economies. London. Croon Helm Press. 1982.

James W., Naya S. y Meier G. Astan Development Economic Success and Policy Lesson. ICS 1987.

Jansen, D.J. Zimbawe: Government Policy and the Manufacturing Sector. Abril 1983. sin publicar.

Johnston, B.F., y Clark, W.. Redesigning Rural Development, A Strategic Perspective. The John Hopkins University Press. 1982.

Keynes J.M The General Theory of Employment, Interest and Money. New York. Harcourt. Brace & World Inc. 1964.

Kirkpatrick, C. H. y F. I. Nixon. The Industrialization of Less Developed Countries. Manchester University Press. 1983.

Klitgaard's, R. Controlling Corruption. Berkeley and Los Angeles. The University of California Press. 1988.

Klitgaard's, R. Elitism and Meritocracy in Developing Countries. Baltimore. Johns Jopkins University Press. 1986.

Lau y Lawrence. Models of Development: A Compatison of Growth Policies in South Korea and Taiwan. San Francisco: ICS Press, 1986.

Le, K.T. The Experience of Dynamic Economic Growth on Taiwan. Taipei: Mei Ya Publications, Inc. 1976.

Levy's, B. "Structural Adjustment in Sri Lanka". Policy Sciences. 1989.

Little, Scitovsky y Scott. Industry and Trade in Some Developing Countries. Oxford University Press, 1970.

Loebl, H. Government Factories and the Origins of British Regional Policy 1934-1948. London: Avebury and Gower, 1987.

MacKinnon, R. Money and Capital in Economic Development. The Brooking Institution, 1973.

Memoria. Seminario Sobre Politicas Comerciales y de Precios en la Agricultura Latinoamericana. Cartagena, Colombia. 27-30 marzo 1987. (IICA) (IDE).

Merhav, M. Technological Dependence, Monopoly and Growth. Oxford: Pergamon Press, 1969.

Michalopoulos, C. World Bank Programs For Adjustment and Growth. Washington D.C. February 1987.

Newbery, D. y N. Stern. The Theory of Taxation for Developing Countries. Oxford: Oxford University Press. 1987.

OECD. The Aims and Instruments of Industrial Policy: A Comparative Study. Paris 1971. 1976.

Pinder, J. National Industrial Strategies and the World Economy. London: Croom Holm Publishers, 1982.

Papanek, G. Development Policy: Theory and Practice. Cambridge: Harvard University Press, 1968.

Ramírez, N. El Empresario y su Entorno Económico. Editorial Universitaria Centroamericana (EDUCA), 1987.

Reich, R. "An Industrial Policy of the Right" The Public Interest. No. 73, Fall 1983.

Rhodes, R. Imperialism and Underdevelopment: A Reader. New York: Monthly Review Press. 1970.

Robinson, E.A.G.. Economic Consequences of Size of Nations. London: Macmillan. 1960.

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

Rodríguez, C. y L. Sjaastad. El Atraso Cambiario en la Argentina: ¿Mito o Realidad? Ensayos Económicos. Banco Central de la República Argentina. No. 13. marzo 1980.
Ruiz, H. "The Wonderful Case of Colombia's Non Agreement with the IMF". Artículo no publicado, The John F. Kennedy School of Government: Harvard University. June 1988.
Sachs, J. Developing Country Debt. Washington, D.C.: NBER. 1987.
Sih, Paul K.T. Taiwan in Modern Times. New York: St. Johns University Press. 1973.
Stoffaes, C. International Symposium on Industrial Policies for the 1980s. Madrid. 1980.
The Daily Report. Foreing Broadcast Information Service. Africa Volume. December 1986.
The International Monetary Fund. The Monetary Approach to the Balance of Payments. Washington, D.C.: IMF, 1977.
Timmer, F., y Pearson. Análisis de Políticas Alimentarias. Editorial Tecnos, S.A., 1985
Timmer, P. The Agricultural Transformation en Handbook of Development Economics. Vol. I, editado por H. Chenery y T.N. Srinivasan. Elsevoir Science Publishers B.V. 1988.
Unido, World Industry Since 1960: Progress and Prospects. United Nations. New York. 1979.
World Bank. World Development Report. 1977.
World Bank. World Development Report. 1980.
World Bank. World Development Report 1986.
World Bank, World Development Report 1987. New York: Oxford University Press, 1987.
Yung W. R. A Framework for Export Policy and Administration. Washington, D. C. The World Bank. 1984.
Zimmerman, E. Political Violence, Crisis and Revolution. New York. Schenkman. 1983.

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org

DR. MARC LINDENBERG
Conferencista en Gestión Pública
John F. Kennedy School of Government
Harvard University
Obtuvo su doctorado (Ph.D) en la
University of Southern California

DR. NOEL RAMÍREZ
Decano de la Escuela de Economía
Instituto Centroamericano de
Administración de Empresas (INCAE)
Obtuvo su doctorado (Ph.D) en
Yale University

En ambientes académicos, la economía y la política son tratadas frecuentemente como disciplinas separadas. Sin embargo, en el mundo real están ineludiblemente ligadas. Una exitosa política económica necesita reflejar esta realidad. En el presente libro, los autores nos ofrecen un enfoque de las decisiones económicas que toma en cuenta, tanto los factores económicos como los políticos. Después de establecer un marco de referencia para analizar opciones de política económica, los autores presentan varios estudios de casos de países en desarrollo, donde los responsables han tenido que tomar decisiones críticas bajo mucha presión.

Estamos seguros de que esta obra, resultado de una investigación patrocinada por CINDE e INCAE y publicada por Libro Libre, será un texto muy útil para escuelas de negocios y economía en todas partes.

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.enriquebolanos.org