

CATALOGADO

Distr.  
RESTRINGIDA

LC/MEX/R.208 (SEM.35/1)  
18 de abril de 1990

ORIGINAL: ESPAÑOL

---

C E P A L

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

Seminario-Taller sobre Reconversión Industrial

Ciudad de Guatemala, 29 y 30 de mayo de 1990

C. 1

**BIBLIOTECA NACIONES UNIDAS MEXICO**

**RECONVERSION INDUSTRIAL EN CENTROAMERICA:  
EL PROGRAMA DE COSTA RICA**

---

Extractado de Corporación Costarricense de Desarrollo (CODESA), Programa de Reconversión Industrial, San José, Costa Rica, abril de 1989, y de La Nación, 21 de febrero de 1990, 24 de febrero de 1990 y 1 de marzo de 1990 para uso exclusivo de los participantes del Seminario-Taller.

## INDICE

	<u>Página</u>
Introducción	1
I. Justificación y objetivos de un programa de reconversión industrial	2
A. Justificación	2
B. Objetivos	3
II. Plan operativo del Programa de Reconversión Industrial	5
A. La definición de prioridades: la selectividad y los planes de acción subsectoriales	5
B. Los tres niveles de acción de la reconversión industrial	7
C. Descripción de la integración y funciones de las instancias de coordinación y de ejecución en los niveles I y II	9
D. Las acciones en el nivel III	12
1. El Proyecto de Núcleos de Gestión Tecnológica	13
2. Las acciones de normalización, metrología y calidad	13
3. El menú de otras acciones de reconversión	14
<u>Anexos</u>	
I Ni quemándole el hocico	15
II CODESA no es una aventura financiera	17
III Respuesta al Presidente de CODESA	19

## INTRODUCCION

El Estado Empresario se ha ido pasando gradualmente al concepto de Estado Concertador, el cual asume un fuerte papel en el intercambio de información y en la formulación de una visión estratégica sobre las direcciones necesarias en el proceso de transformación económica e institucional. El Estado Concertador no es un Estado débil, sino más bien uno fuerte en su capacidad de formulación de políticas. Su papel para promover el cambio se fortalece en la medida en que ofrece las condiciones para negociar la definición de políticas y la distribución de los costos del cambio económico, pero bajo tipos de intervención que tienden a fomentar la operación de mercados eficientes y justos, y a eliminar distorsiones y obstáculos para el desarrollo.

Así como parte de las nuevas políticas económicas se está en proceso de desenmarañar un sistema de subsidios complejo y costoso, y se ha tendido a introducir mayor competencia en el mercado nacional a través de la disminución y racionalización de los aranceles. Lo anterior es un requisito fundamental de una estrategia de promoción de exportaciones ya que contribuye a eliminar el sesgo anti-exportador de la economía, a aumentar la competitividad global y a descubrir las verdaderas ventajas comparativas del país.

Sin embargo, existen dos maneras de inducir los cambios en el aparato productivo, y en el sector industrial en particular. La manera más liberal sería simplemente disminuir drásticamente los aranceles y, dado lo complejo del proceso, dejar que las fuerzas del mercado y la competencia se encarguen de seleccionar a los más fuertes. Este sistema ha sido utilizado por países como Chile, pero la experiencia de este y otros países demuestra que el costo económico y social de esta estrategia de transición es muy elevado. Además, daría al traste con todo un proceso valioso de aprendizaje de la industria nacional que se dió bajo los incentivos del modelo de sustitución de importaciones. La vía de la desprotección acelerada, sin ningún sistema de seguimiento y de apoyo que facilite el cambio, sería muy nociva para la industria nacional y sólo serviría para ceder nuestro mercado interno y nuestras posibilidades de exportar, a industrias extranjeras que ya tienen niveles más altos de tecnología, experiencia y control del mercado.

La otra vía consiste en no postergar los cambios tan necesarios en nuestra estrategia de desarrollo, tales como la promoción de exportaciones, la introducción de mayor competencia y eficiencia, y la apertura al reto de la competencia sana, pero añadirle a la estrategia económica varios ingredientes básicos, entre los que se encuentran: (1) gradualismo en las medidas de ajuste, (2) simultaneidad en las medidas estatales de apoyo, (3) estrategias tecnológicas, de mercadeo, y de negociación comercial externa consistentes y complementarias con la eliminación de distorsiones en el sistema de precios, (4) un programa comprensivo de reconversión industrial con medidas generales y específicas que facilite la adaptación de las industrias y empresas a las nuevas condiciones económicas, y (5) todo lo anterior ejecutado bajo un sistema eficaz de diagnóstico, seguimiento, coordinación y toma de decisiones que, basado en una amplia concertación de los agentes involucrados, introduzca racionalidad, sentido de dirección y equidad en el proceso de cambio.

## I. Justificación y objetivos de un programa de reconversión industrial

### A. Justificación

El programa de reconversión industrial se constituye como un nuevo mecanismo para lograr el proceso de ajuste, y perseguir una mayor eficiencia del sector manufacturero nacional. Un programa que internalice externalidades, una esfuerzos y facilite la transición a un régimen de mayor competencia y apertura al comercio internacional, es particularmente importante y necesario en el sector manufacturero. El debilitamiento del Mercado Común Centroamericano, la postergación de inversiones ante la escasez de fondos prestables, el abandono de la antigua estrategia de desarrollo una vez ésta agotada; son todas presiones que recaen sobre el sector industrial. Este era el más protegido y dependiente del Mercomún; el de mayores necesidades de capital y rol más privilegiado en el esquema anterior. El cambio de escenario obliga a un programa que, sin subsidiarla ni compensarle el ajuste por el que necesariamente debe de pasar, colabore con la manufactura nacional a pasar por estas reformas.

El momento que actualmente vive el sector industrial costarricense obliga a una atención y planeamiento especiales por todas las partes involucradas, ya que:

1) Estamos en medio de una transición de una estrategia de industrialización y crecimiento basada en un mercado limitado, cautivo y con relativamente bajas demandas tecnológicas, a un mercado prácticamente ilimitado, abierto a la competencia internacional y con los más altos estándares de demandas tecnológicas, comerciales y de mercadeo.

2) Los nuevos mercados meta obligan no sólo a las empresas exportadoras sino a todas las empresas del país a una mayor eficiencia y mejor posición competitiva, ya que las empresas exportadoras dependen de suministros de otras empresas nacionales, y los productos de la canasta básica deben ser lo más barato posible. En otras palabras, se trata de inducir mayor eficiencia y productividad en todo el aparato productivo, de aquí la importancia del programa de desgravación arancelaria que forma parte del ajuste estructural de la economía.

3) El fomento exportador, parte central de la estrategia de crecimiento y desarrollo costarricense, está madurando hacia etapas más complejas, en las que la competitividad debe basarse cada vez más en un funcionamiento eficiente de la industria, en altos niveles de productividad, calidad y mercadeo eficaz, y en la identificación y seguimiento de las ventajas comparativas del país. Esto hace que el factor tecnológico en un sentido amplio sea la base de la nueva estrategia de desarrollo.

4) La profundidad de la crisis vivida obligó a sacrificar la formación de capital y la atención a consideraciones estratégicas, durante la primera parte de la década. Es este el momento de revertir estas tendencias, ahora que lo más difícil de los problemas coyunturales ha pasado, y que sus consecuencias de más largo plazo se empiezan a sentir.

El Gobierno de la República, por lo tanto, se ha propuesto iniciar un Programa de Reversión Industrial cuanto antes, que sirva de apoyo al proceso de eliminación de distorsiones y de introducción de mayor competencia que involucra el ajuste estructural.

## B. Objetivos

El Programa de Reversión Industrial, como parte del Programa de Desarrollo Industrial, tiene como objetivos generales: 1) facilitar el proceso de ajuste de diferentes sectores industriales y empresas a las nuevas condiciones económicas y 2) utilizar el proceso de concertación para buscar soluciones a problemas que durante años han afectado a este importante sector.

Los objetivos específicos de este Programa abarcarían:

1) Fortalecer los mecanismos de comunicación, coordinación y concertación para la definición de políticas, aprovechando los instrumentos sectoriales establecidos en el Subsistema de Planificación Sectorial. De esta forma, se podrán integrar los esfuerzos de los entes estatales (MICIT, CONICIT, CODESA, MEIC) a cargo del fomento tecnológico y empresarial, las instituciones privadas e internacionales promotoras del desarrollo económico y social (CINDE, Cámara de Industrias, PNUD, INTECO), las organizaciones laborales (sindicatos, cooperativas, asociaciones solidaristas) y las empresas de las diferentes ramas del sector industrial, evitando la duplicación de funciones y el desaprovechamiento de potenciales de desarrollo con los que ya cuenta el país.

2) Fomentar el avance tecnológico nacional y su implantación en la producción, de forma que la mayor eficiencia traiga consigo mejores condiciones económicas y sociales.

3) Identificar e internalizar externalidades en el sector industrial costarricense, permitiendo a la economía operar más eficientemente, de acuerdo a sus ventajas comparativas dinámicas y a sus metas de desarrollo económico y social.

4) Contribuir a mejorar la calidad de los productos nacionales orientados a los mercados local y de exportación, y con ello a la competitividad de las empresas.

5) Integrar las distintas partes del sector industrial costarricense (subsectores complementarios así como empresas grandes con empresas medianas y pequeñas) en relaciones mutuamente beneficiosas, que colaboren con el desarrollo nacional.

6) Ejecutar proyectos complejos de desarrollo industrial en distintas empresas y/u organizaciones empresariales del país, en los que se avance hacia una mejor administración y operación de las mismas.

7) Promover la mejor gestión administrativa y estratégica en las empresas del sector industrial costarricense.

8) Promover el mejoramiento de las estructuras financieras de las empresas industriales y el desarrollo del mercado accionario como una alternativa de financiamiento para las empresas en un contexto de profundización financiera de los mercados de capital.

9) Promover mecanismos distributivos y de participación laboral, de forma que la industria nacional salga beneficiada con mejores relaciones laborales y además cumpla su responsabilidad con el principio de democracia económica.

## II. PLAN OPERATIVO DEL PROGRAMA DE RECONVERSION INDUSTRIAL

La filosofía que guía el Programa de Reconversión Industrial requiere que éste consista en un mecanismo eficiente y versátil, capaz de atender con flexibilidad problemas de índole muy diversa, y de establecer una relación cercana y bien fundamentada con el sector empresarial. Ello de manera tal que le permita asumir correctamente la función de puente entre los distintos esfuerzos que diversas instituciones realizan por el desarrollo manufacturero nacional.

Por lo anterior, las funciones e iniciativas que surjan del Programa serán de muy diversa índole, y es imposible (e indeseable) pretender el establecimiento de un conjunto de normas rígidas con las cuales regir el trabajo. El plan operativo que aquí se expone debe verse desde esa perspectiva; más como un intento de ordenamiento y de definición de reglas del juego para la asignación y coordinación de los recursos del programa que como una estructura administrativa rígida.

El universo del sector industrial costarricense consiste de alrededor de 4,700 empresas, sin incluir el llamado "sector informal", por lo que sería imposible atender en el Programa a todo este conjunto de empresas. Además, es conveniente concentrar los esfuerzos y los recursos escasos en aquellos sectores que tienen mayor potencial para crecer, generar empleo, divisas, enlaces con otros sectores y desarrollar ventajas comparativas. Por lo tanto, la definición de prioridades y los criterios de selectividad son fundamentales en cualquier programa de política industrial que vaya más allá de medidas generales. Esta sección se inicia con un breve análisis de este importante tema y continúa con una descripción de los aspectos institucionales y operativos del Programa.

### A. La definición de prioridades: la selectividad y los planes de acción subsectoriales

La reconversión industrial debe atacar muy diversos tipos de problemas del sector manufacturero nacional. Una primera clasificación de problemas podría dividir a estos en: (1) problemas generales, que afectan a toda la industria, y (2) problemas específicos, que afectan de manera particular a cada sector o que sólo tiene sentido resolver a nivel de cada subsector industrial o incluso a nivel de cada empresa particular, a causa de la gran heterogeneidad que caracteriza al sector industrial.

Los problemas de carácter general incluyen entre otros: problemas de incentivos, problemas de política macroeconómica adecuada, de aduanas, de acceso al crédito, de lentitud en trámites, de distorsión de costos en los servicios públicos o en los puertos, etc. Hay acciones generales en estos campos que benefician a todo el sector industrial sin importar mucho el subsector de que se trate.

Por otra parte, los problemas que requieren acciones específicas derivan de la gran heterogeneidad que caracteriza al sector industrial e incluyen aspectos tales como: los factores tecnológicos, el entrenamiento de la mano de obra, el mercado y la penetración de mercados, la calidad y presentación

de los productos, los impactos competitivos de la desgravación arancelaria, etc. Para enfrentar estos problemas un enfoque a nivel general no es suficiente sino que es conveniente tener diagnósticos y planes de acción subsectoriales para ramas específicas como la metalmecánica, la textil, la industria del calzado, o partes de la industria alimenticia o química. La visión estratégica que surge de la generación de diagnósticos, y la ejecución de planes de acción subsectoriales basados en esta visión, son un importante complemento del esfuerzo individual de cada empresa, que puede aumentar la eficiencia global de la economía. Sin embargo, los recursos financieros y humanos que tal trabajo demanda son limitados, por lo que cualquier programa de política industrial que trate de ir más allá del nivel de acciones generales se ve obligado a definir sectores prioritarios y, por lo tanto, a plantearse el problema de la selectividad en las acciones.

Así, el primer paso en el diseño de un Programa de Reconversión Industrial es lograr una adecuada comprensión del papel de la selectividad en la formulación de las políticas a seguir. Existen dos errores fundamentales que deben evitarse al diseñar un Programa de Reconversión Industrial: (1) El error del subjetivismo, el decir, la selección arbitraria de sectores y empresas para el Programa, y (2) el error del subsidio compensatorio, el cual consiste en tratar de concentrar la atención y los recursos únicamente en los sectores o empresas que se vean más afectadas por la desgravación. Este segundo error surgiría de utilizar únicamente el criterio del "stress" o presión competitiva causada por la desgravación arancelaria como criterio de selectividad. Esto sería contrario al objetivo básico de la política industrial y del ajuste estructural, que es precisamente asignar los recursos y desarrollar el potencial productivo del país en aquellas ramas y sectores donde se encuentran las verdaderas ventajas comparativas, mientras simultáneamente se trasladan recursos fuera de aquellas líneas y sectores en los que no tenemos tales ventajas ni potenciales competitivos. Los objetivos del Programa de Reconversión Industrial son precisamente contribuir al aumento generalizado de la competitividad y facilitar la reasignación de los recursos de los sectores con altos costos y poco futuro en el nuevo esquema de producción, hacia aquellos con bajos costos y amplias ventajas competitivas. Para lograr este doble objetivo es necesario que el programa atienda tanto a los sectores bajo "stress" como a los sectores con amplio potencial de expansión y ventajas competitivas.

Además, es necesario que los objetivos y criterios del Programa de Reconversión Industrial sean determinados en forma global. Es decir, las metas que persiga, y los criterios con los que se evalúe y actúe el Programa de Reconversión Industrial deben ser comunes a todo el sector manufacturero. La selección de sectores debe estar basada en criterios racionales y debe estar fundamentada en las necesidades y objetivos de la nación en general.

Así, si se quiere evitar los peligros tanto del subjetivismo como del subsidio compensatorio en la selección de sectores y empresas para el Programa, el siguiente dilema es inevitable; o bien se definen criterios claros basados en factores tales como las ventajas comparativas, la generación neta de divisas, la generación de empleo, el valor agregado nacional, el "stress" causado por la desgravación arancelaria, etc., y se trabaja con los sectores y empresas que clasifiquen de acuerdo con esta definición, o habría que renunciar a hacer este tipo de programas



subsectoriales ya que los recursos no alcanzarían para desarrollar un programa de reconversión que incluya a todo el sector industrial.

La limitación de los recursos con los que contará el programa especialmente en su inicio, así como la prudencia a la que mueven algunas experiencias pasadas que sugieren la importancia del avance paulatino, obligan al Programa de Reconversión Industrial a atender prioritariamente sólo a un conjunto determinado de sub-ramas industriales. De tal forma, pese a que los alcances de ciertos lineamientos y facilidades afectarán al sector manufacturero en su conjunto, la planificación y ejecución a nivel subsectorial y las acciones a nivel de empresas individuales, dos de los ejes alrededor de los que girarán las acciones de reconversión, se limitarán a ciertas ramas. La escogencia de las ramas en las que arrancará la acción del programa es, por lo tanto, una de las preocupaciones inmediatas en esta etapa de instalación y arranque. Una vez más, deben aplicarse criterios generales que redundarán, sin embargo, en resultados de carácter selectivo y específico.

Se ha pretendido escoger una batería de criterios de selección de sectores que, al mismo tiempo, sean consecuentes con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, el programa de ajuste estructural, los requerimientos de los mismos sectores privado y laboral y los anteriores compromisos de "generalidad" en el trabajo del Programa. Se ha alcanzado ya un primer resultado de estos esfuerzos por determinar qué ramas serán receptoras de las primeras etapas del trabajo, aunque mucho queda por hacer para llegar a un conjunto de criterios uniforme y completar la selección.

La selección de estos sectores comprende, prioritariamente, los siguientes criterios:

- a) La ventaja comparativa, estática y dinámica.
- b) Los objetivos del programa de ajuste estructural.
- c) El "stress" impuesto por la desgravación arancelaria.
- ch) El potencial exportador y los nichos de mercado.
- d) El número de empresas y empleados incluidos.
- e) La prioridad que los sectores reciben de otros programas.
- f) La concentración y factores de democracia económica.
- g) La prioridades regionales.
- h) Los enlaces intersectoriales.
- i) El potencial tecnológico y comercial.
- j) La organización y disposición de las empresas.
- k) Otros tipos de externalidades e imperfecciones de mercado que hagan necesaria la intervención compensatoria.

#### B. Los tres niveles de acción de la reconversión industrial.

El análisis anterior ha llevado a definir tres niveles de acción para el Programa de Reconversión, según la especialidad de las funciones a realizar: (1) el nivel de directrices de política y de acciones generales, (2) el nivel de planes de acción subsectoriales y (3) el nivel de empresas proyecto.

Nivel I. Directrices de Política. En él se formulan los objetivos generales de la política industrial, los criterios de evaluación y seguimiento y las estrategias generales de ejecución. En este nivel, el Ministro de Economía, Industria y Comercio, rector del sector, señala las directrices de la política industrial en general, y las del programa específicamente. Ello implica además identificación y coordinación de las distintas instituciones competentes (CODESA como institución ejecutora del Programa, el MICIT como Ministerio encargado de las acciones de estrategia tecnológica, MINEX como Ministerio encargado de los incentivos para la promoción de exportaciones y las negociaciones comerciales a nivel internacional, y el sector financiero estatal), las organizaciones paraestatales como CINDE, especialmente con su Programa de Impulso Industrial, la banca privada y los máximos representantes gremiales (CICR, CADEXCO, etc.) En este nivel se definen los principales mecanismos de concertación, la división general del trabajo, y los lineamientos de la estrategia nacional en materia industrial, con sus componentes tecnológico, de entrenamiento, de mercadeo y crediticio.

Nivel II. Planes de Acción Subsectoriales. En este nivel se han clasificado las actividades del programa que no atañen a todo el sector industrial, sino más bien a subsectores y ramas determinadas. El principal objetivo del trabajo en este nivel es formular una visión estratégica del subsector y ejecutar el Plan de Acción que resulte de esta visión. Los comités y grupos de trabajo en este nivel brindarán los mecanismos institucionales de coordinación entre los empresarios y organizaciones privadas del subsector y los diferentes entes del sector público. Los términos de referencia para la elaboración y ejecución de estos Planes de Acción Subsectoriales incluyen: el fomento de los enlaces entre ramas, el diagnóstico y aprovechamiento de las economías de escala, la definición de estrategias para la penetración de mercados externos o defensa del mercado nacional, la explotación de posibilidades conjuntas, los esquemas de subcontratación entre empresas de diversos tamaños, el diagnóstico de la situación financiera y las necesidades crediticias, etc. En resumen, se trata de fomentar un "juego cooperativo" entre los diferentes agentes nacionales del subsector que tiene como fin aumentar la competitividad, expandir producción nacional del subsector, y aprovechar las oportunidades de mercado y de inversión.

Nivel III. Empresas Proyecto. Muchas de las necesidades de reconversión en el sector industrial costarricense no se pueden enfrentar trabajando sólo con subsectores relativamente homogéneos. Algunos problemas requerirán de la relación directa entre el programa y empresas individuales. La racionalidad de trabajar con empresas específicas como proyectos reside en la importancia de desarrollar empresas líderes que por sus características tecnológicas, de movilización de recursos financieros y humanos y de competitividad estén en capacidad de penetrar mercados externos, emprender innovaciones tecnológicas y a la vez beneficiar a otras empresas y proveedores con esquemas de subcontratación y de organización de oferta exportable. La importancia de concentrar esfuerzos en empresas líderes ha sido demostrada en la industrialización reciente del Sudeste Asiático y ha sido adoptada a nivel local por el Programa de Impulso Industrial de CINDE. Es por ello que el Programa de Reconversión Industrial contempla explícitamente "acciones de reconversión industrial" (ARIs) en algunas empresas específicas como un tercer nivel de acción, ya sea en la forma de Núcleos de Gestión Tecnológica (NGT) o de algunas otras.

Debe notarse que lo que determina que una acción pueda asociarse con uno de los niveles anteriores no tiene implicaciones de rango ni importancia, sino únicamente de especificidad del trabajo. Asimismo, las posibilidades de éxito del programa se asocian fuertemente con la capacidad de formar una adecuada relación entre los tres niveles, y que aun las iniciativas independientes en empresas o grupos se adecúen apropiadamente a los grandes lineamientos que para su subsector, o para la industria en general, se promuevan en las instancia respectivas.

C. Descripción de la integración y funciones de las instancias de coordinación y de ejecución en los niveles I y II

En los distintos niveles, varias instancias institucionales se han concebido como necesarias para la adecuada coordinación del programa. No deben confundirse estas instancias con alguna tendencia a la burocratización o rigidez del programa, ni con su agigantamiento. La mayoría de estas figuras son simplemente "ordenamientos mentales" sobre los nexos y responsabilidades de los encargados de la reconversión industrial, los que ya forman parte de CODESA o de las demás instituciones involucradas. A continuación se describen brevemente estas instancias y sus funciones.

1. Comisión Consultiva Nacional de Reconversión Industrial (COPRI). Esta comisión, presidida por el Viceministro de Economía, Industria y Comercio, en representación del Ministro Rector, y conformada por la autoridad máxima de las instituciones públicas y privadas o sus representantes relacionadas con el programa, tendrá como objetivo principal la coordinación, control y seguimiento de la ejecución del Programa de Reconversión Industrial, ejecutado por las instituciones relacionadas. Esta Comisión dará el peso necesario para lograr efectividad en los esfuerzos, así como adecuados balance y coherencia entre los distintos sectores e iniciativas. Al mismo tiempo propondrá, como resultado de esfuerzos concertados, planes, programas y acciones complementarias a este programa, al Ministro Rector, para su debida aprobación. Deberá ser apoyada en sus acciones por las instancias establecidas con este fin en el Subsistema de Planificación Sectorial y por la Secretaría Técnica del Programa, ubicada en CODESA.

2. Consejo de Administración de CODESA. Como rector del funcionamiento de la institución, velará porque la ejecución del programa se ajuste a los lineamientos de la COPRI, así como por la asignación de recursos de CODESA para el Programa, y por su apropiada y eficiente administración. Deberá aprobar los Planes de Acción Sub-sectorial elaborados por los CES, que involucren recursos financieros de CODESA, así como los convenios con empresas para la instalación de Núcleos de Gestión Tecnológica, y otros convenios que involucren a CODESA en el Programa de Reconversión Industrial. Propondrá planes, programas y acciones complementarias al Programa al Ministro Rector para su debida aprobación.

3. Secretaría Técnica del Programa de Reconversión Industrial. Este ente será el encargado de ejecutar, dar seguimiento y respaldo técnico a las decisiones y lineamientos del primer nivel. Dicha secretaría constará de varios funcionarios permanentes de apoyo técnico y de un grupo ampliado de

profesionales funcionarios de las instituciones y agrupaciones involucradas que ya están asociados a las mismas y que juegan el papel de apoyo técnico a sus directores. La Secretaría Técnica estará dirigida por el Presidente Ejecutivo de CODESA, o por quien este designe, y será responsable, de las siguientes funciones:

a) Traducir los lineamientos generales del primer nivel en instancias concretas y ejecutables, y transmitirlos a los órganos de operación a nivel subsectorial.

b) Dar respaldo técnico al COPRI, al Consejo de Administración y a la Presidencia Ejecutiva de CODESA, recopilando, manejando y evaluando información pertinente, así como coordinando sus distintas iniciativas.

c) Dar seguimiento permanente al trabajo cotidiano del Programa, su aplicación de recursos y correspondencia a los lineamientos establecidos.

d) Servir de puente para las distintas iniciativas que surjan de otros niveles.

e) Cualquier otra función a nivel general, sectorial o empresarial, que requiera del involucramiento ulterior del COPRI, y que no puedan o deban realizar directamente los miembros de la Comisión Consultiva Nacional.

4. Comités Empresariales Subsectoriales (CES). Estos comités serán los núcleos básicos de definición, coordinación y ejecución de los Planes de Acción Subsectoriales. Estarán formados por:

a) Un director, preferiblemente con experiencia en el sector y conocimiento a nivel profesional en economía, que sirva de enlace entre el CES y los niveles superiores, y a la vez dirija el trabajo del ATP y supervise las acciones de reconversión industrial. Optimamente, se trataría de un empresario del mismo sector dispuesto a realizar el aporte de tiempo y esfuerzo que estas responsabilidades implican

b) Representantes de las empresas y/o cámaras del sector, autoridades económicas y gubernamentales, expertos en aspectos técnicos relacionados al sector y miembros de instituciones de fomento y desarrollo (CINDE, MINEX), que estén en la capacidad de hacer un aporte limitado de tiempo en esta importante instancia.

Las funciones de estos Comités Empresariales Subsectoriales serán:

a) En el nivel II de acción la tarea fundamental del CES es definir las acciones prioritarias que deben ejecutarse en el subsector a su cargo y resumirlas, con su adecuada justificación, en un Plan de Acción Subsectorial que será el plan estratégico con metas e instrumentos sobre cuya base se coordinarán los esfuerzos y las acciones en el sector correspondiente. Este Plan de Acción Subsectorial debe ser aprobado por el Consejo de Administración de CODESA y por la Comisión Consultiva Nacional.

a) Nivel II: Identifica en empresas del sector oportunidades de acciones de reconversión industrial, tales como: externalizadas de aprendizaje o de cualquier tipo, que hagan imposible el surgimiento

independiente de soluciones en el mercado; enlaces entre empresas o con las de otros sectores, que hagan provechosa su comunicación; problemas crónicos de administración o tecnología, que requieran de una acción independiente o de la referencia a otras instituciones o programas de fomento; problemas o debilidades en las instituciones (no empresas) que representan, atienden, gobiernan o vigilan al sector; aspectos de provisión, venta, mercadeo, transporte, comercialización externa, etc. en los que sea provechosa la asociación de las empresas del sector; cualquier otra de acuerdo al programa.

b) Acercar el Programa de Reconversión Industrial a los empresarios o funcionarios afectados por los anteriores problemas.

c) Dar líneas para el trabajo del director, así como de los grupos de apoyo técnico permanente, en la evaluación de estos problemas.

d) Supervisar estas evaluaciones, así como las recomendaciones que surjan de ellas.

e) Negociar y decidir sobre el establecimiento de acciones de reconversión industrial de cualquier tipo en empresas del sector.

f) Revisar y aprobar los presupuestos de estas acciones, así como las empresas o personas externas a CODESA seleccionadas para ejecutarlas, en coordinación con el Departamento Financiero de CODESA.

g) Servir de voceros ante sus sectores o instituciones sobre el Programa de Reconversión, y ser agentes en el aporte de ideas de estos para el Programa.

h) Recibir los lineamientos de los niveles superiores sobre la política industrial y traducirlos en acciones específicas para el subsector, así como sugerir reformas y reconsideraciones.

i) Dar líneas a los grupos de apoyo técnico permanente sobre el diseño de una estrategia de política industrial subsectorial, así como supervisar y aprobar ese diseño y sus resultados.

5. Comisión de Directores de CES. Los directores de los Comités Empresariales Subsectoriales unirán sus iniciativas en una Comisión, en la que se dé campo a distintos CES compartan las experiencias o iniciativas mutuas, y se facilite la coordinación y comunicación entre los niveles primero y segundo.

6. El Apoyo Técnico Permanente (ATP). Cada CES tendrá al menos dos personas o técnicos permanentes asignados exclusivamente a la labor de ese CES, con las siguientes tareas: (1) realizar las evaluaciones, diagnósticos y análisis detallados que los miembros de los CES requieran, (2) preparar los términos de referencia para los estudios o consultorías que el CES correspondiente defina como necesarias, (3) escribir los borradores del Plan de Acción Subsectorial correspondiente así como cualquier otro documento que el CES requiera, (4) ejecutar las iniciativas que surjan de los CES, (5) cualquier otra tarea requerida por el CES correspondiente.

7. Centro de Gestión Tecnológica e Informática Industrial. Será el ente coordinador de la vertiente tecnológica del programa, financiado conjuntamente por el MICIT, CODESA y el PNUD. Este Centro, con un personal muy limitado pero selecto, se encargará de constituir, dirigir y supervisar los núcleos de gestión tecnológica (NGT) en distintas empresas. Asimismo, sentará las bases para un banco de conocimientos en producción industrial, y realizará una serie de actividades de investigación y nexos con entidades que financien el desarrollo tecnológico, más seminarios, programas de capacitación y otros.

8. Instituto de Normas Técnicas de Costa Rica (INTECO). En el marco del Sistema Integrado de Normalización, Metrología y Calidad, cuya rectoría ejerce el MEIC, el INTECO, en estrecha coordinación y bajo un convenio específico con este Ministerio, participará en el desarrollo de las acciones de normalización, metrología y calidad de Programa de Reconversión Industrial. Esta organización privada constituirá, dirigirá y supervisará los Comités de Normalización para distintas ramas industriales, los cuales tendrán a su cargo la elaboración de los anteproyectos de normas técnicas de productos, que el MEIC posteriormente podrá elevar a la condición de normas de cumplimiento obligatorio. A la vez, el INTECO ofrecerá programas sectoriales y a nivel de empresa para mejorar la gestión de calidad en ellas, vía servicios de capacitación, información, auditoría y asesoría en calidad y normalización.

#### D. Las acciones en el nivel III

La concertación y la definición de estrategias y acciones a nivel general (Nivel I), y la investigación y formulación de planes subsectoriales (Nivel II) cubren una parte fundamental de las necesidades del sector industrial. Sin embargo, también es importante llenar ciertas funciones en empresas específicas bajo la racionalidad de que constituyen empresas líderes para el desarrollo industrial, o que presentan problemas específicos que el PRI puede contribuir a solucionar. Una vez arrancado el trabajo en los primeros dos niveles, se encontrarán necesidades concretas en distintas empresas específicas, que hagan ventajoso pensar en colaboraciones directas de parte del programa.

Las empresas en las que estos proyectos funcionarán deberán cumplir con ciertos requisitos. Los proyectos deben tener cierto carácter de "externalidad", en el sentido de que los beneficios no sólo sean percibidos por la empresa misma, sino que puedan justificarse por los efectos observables en el resto del sector industrial. Es importante también un interés manifiesto de la empresa, que deberá comprometerse no sólo a cierta apertura y flexibilidad para ajustarse y solucionar los problemas que se encuentren, sino también a adquirir ciertos compromisos mínimos que garanticen que los recursos no terminen habiéndose aplicado en balde. En ciertos casos, estas acciones independientes se harán en asociaciones o grupos empresariales o de productores, dirigiéndose sus esfuerzos a metas o necesidades conjuntas.

En el gráfico adjunto se han distinguido tres tipos de acciones genéricas: (1) los NGTs, o Núcleos de Gestión Tecnológica, (2) las ANCs, o Acciones de Normalización y Calidad, y (3) las ARIs, o Acciones de

Reconversión Industrial, las cuales incluyen una amplia gama de acciones que van desde servicios de consultoría en reestructuraciones de deuda, emisión de acciones en la BNV a través de servicios de "underwriting", hasta la remisión de las empresas a programas de otras instituciones. A continuación se describe cada una de estos tipos de acción en el Nivel III de acción del Programa de Reconversión Industrial.

#### 1. El Proyecto de Núcleos de Gestión Tecnológica

Los núcleos de gestión tecnológica serán una de las formas principales que asume el trabajo con empresas específicas. Coordinados por el Centro de Gestión Tecnológica e Informática Industrial, consistirán en programas de asistencia con duración de un año, en los que dos expertos en campos relacionados al sector, uno de los cuales además lo será en informática industrial, entrarán a diagnosticar la situación productiva de la empresa, identificando necesidades de gestión tecnológica y proyectos potenciales que mejoren la situación competitiva tanto de la empresa como del país en general, así como ejecutando dichos proyectos y otros de incorporación de la informática en el proceso productivo.

El financiamiento de estos núcleos será compartido entre CODESA, el PNUD y otros fondos que está por conseguir el MICIT. CODESA próximamente firmará un convenio con PNUD y MICIT, a través del cual se canalizarían fondos complementarios a los que, para estos núcleos, pueda asignar la misma empresa beneficiaria. Para asegurar la calidad de los núcleos, los expertos se conseguirán por contratos externos, con empresas o consultores públicos, privados o internacionales.

#### 2. Las acciones de normalización, metrología y calidad

La Oficina Nacional de Normas y Unidades de Medida (ONNUM) y el Instituto de Normas Técnicas de Costa Rica (INTECO), son entidades claves del Sistema Integrado de Normalización, Metrología y Calidad, que harán una importante contribución al Programa de Reconversión Industrial, ya que la calidad es un factor crítico de la competitividad local e internacional y un medio directo para lograr que el costarricense consuma mejores productos.

El MEIC es la institución responsable de definir la política de calidad, decretar las normas de cumplimiento obligatorio, velar por su cumplimiento, y dirigir el campo de la metrología legal, científica e industrial. El INTECO es una organización que colabora con dicho Ministerio en formular los anteproyectos de normas de bienes y servicios que acogerá el ente gubernamental, pero también asiste a las empresas en lo siguiente: elaborar normas técnicas no obligatorias, asesorar en ajustes a los sistemas de gestión en calidad, y en capacitación del personal en estos campos.

Los Comités de Normalización, dirigidos por INTECO, son instancias en que por consenso, productores, consumidores y el Estado acuerdan la norma que va a regir un producto determinado. Los Comités darían participación al personal de las empresas del Programa de Reconversión.

El financiamiento de las actividades de normalización, metrología y calidad provendrá, en cuanto a infraestructura, del Proyecto BID-CONICIT-CONARE.

### 3. El menú de otras acciones de reconversión

Las otras acciones de reconversión constituyen un conjunto muy amplio de medidas que pueden tomarse al tratar con empresas específicas o grupos de empresas. Entre las muchas formas que puedan ser concebidas por los CES o las mismas empresas, estarían las siguientes:

(1) Identificación de necesidades de consultoría e investigación en áreas no-tecnológicas de las empresas.

(2) Remisión de las empresas a otros programas ya existentes en el país, de asistencia y fomento.

(3) Coordinación de las mismas empresas con otras, en el mismo ramo o en otros, con las que puedan llegar a relaciones mutuamente beneficiosas.

(4) Acceso de las empresas a bancos de datos y centros de información sobre distintos aspectos relacionados a su operación.

(5) Canalización y atención de los problemas e inquietudes de la empresa hacia los niveles superiores del programa.

(6) Evaluación, gestión y capacitación en el control de calidad de la producción, buscando menores pérdidas y rechazos, y un mejor ajuste a las exigencias de los mercados.

(7) Promoción de la normalización de bienes y servicios, reforzando los Comités de Normalización que dirige INTECO, y dando mayor acceso a los programas de este mismo instituto.



Anexo I

## NI QUEMANDOLE EL HOCICO\*/

Como parte del acuerdo denominado SAL II entre el Gobierno de Costa Rica y el Banco Mundial, CODESA dispondrá de 30 millones de dólares para programas de reconversión industrial, además de otros 65 millones de colones aportados por las Naciones Unidas.

CODESA ya ha definido cuáles son las actividades "prioritarias" para asignar esos recursos en su reconversión y menciona, por el momento, qué textiles, calzado e industria alimenticia serán objeto de ese programa preferencial, para que compitan internacionalmente con eficiencia.

Llama la atención que CODESA defina a unas cuantas actividades como "prioritarias", posiblemente basada en criterios como integración vertical, generación de empleo, formación neta de divisas, y ¡vaya usted a saber cuáles otros!, que le permiten a un burócrata, desde un escritorio, decir cuáles han de ser aquellas industrias que tienen asegurado un exitoso futuro, todo por la bondad y la clarividencia estatal. Esto, ni más ni menos, es un refrito del antiguo propósito de CODESA de dar a luz empresas claves o estratégicas en nuestra economía, que el sector privado no estaba dispuesto a llevarlas a cabo.

Lo que nos dice el omnisapiente burócrata es que él sabe mejor que nadie cuáles son los sectores en que vive el país puede competir internacionalmente; que está en capacidad de decidir, más que el propio empresario interesado, qué actividades son prioritarias, para que el Estado financie su reconversión, en tanto que otras quedan fuera de su favor, pues él juzga ¡quién sabe cómo! que no pueden competir con eficiencia en los mercados mundiales. El afán dirigista no se ha terminado; continúa vigente en la que alguien de paso por ella la definió como "la nueva CODESA".

Según un estudio reciente, ya mucha de la llamada reconversión industrial ha sido llevada a cabo por numerosos empresarios --por supuesto que sin esperar que se lo dijera el burócrata todo-lo-sabe, encargado de definir las prioridades-- y que más bien el problema que enfrentan es la restricción en el financiamiento. Lo conveniente parece ser ampliar el crédito al sector productivo (en vez de ir al Estado), pero no dirigiéndolo a la "reconversión" definida por un burócrata, sino hacia lo que el empresario juzga apropiado financiar. En resumen, esta nueva aventura financiera de CODESA es ejemplo del dictum de que al Estado que interviene, ni quemándole el hocico.

---

\*/ Jorge Corrales Q., La Nación, San José, Costa Rica, 21 de febrero de 1990.

Anexo II

## CODESA NO ES UNA AVENTURA FINANCIERA\*/

En su "Comentario" en La Nación del 21 de febrero titulado "Ni quemándole el hocico", don Jorge Corrales lanza una fuerte crítica a lo que él cree que el nuevo papel de la Corporación Costarricense de Desarrollo (CODESA) en el Programa de Reconversión Industrial. Es lamentable que don Jorge no esté mejor informado sobre la nueva orientación que la presente administración le ha dado a CODESA y que es muy diferente del modelo de Estado Empresario que significó CODESA en el pasado.

En realidad los dos hechos básicos sobre lo que se fundamenta la argumentación de don Jorge son falsos: Primero, la función de CODESA como Agencia de Reconversión Industrial no es la de ser intermediaria financiera ni otorgar crédito, ni es cierto que "dispondrá de 30 millones de dólares para programas de reconversión industrial". Es bien conocido, que los recursos del PAE II para reconversión serán canalizados a través del Sistema Bancario Nacional. También es información pública que ya el Ministro de Hacienda inició el giro de estos recursos a los bancos. Serán ellos los encargados de hacer la evaluación financiera de los proyectos de reconversión. Lo que sí se está considerando en el reglamento correspondiente a cargo del MEIC y Hacienda es aceptar la propuesta de la Cámara de Industrias de dedicar un 30% de estos recursos para la pequeña y mediana industria, con el fin de que unos cuantos proyectos grandes no absorban la totalidad de los recursos. No hay "aventura financiera" en CODESA, incluso la presente administración rechazó la propuesta de la Comisión Nacional para la Reconstrucción de CODESA de convertirla en una Corporación Nacional de Fomento. Más bien, por iniciativa de la misma CODESA, en abril de 1989, el Consejo de Gobierno aprobó un Reglamento que le prohíbe participar en el capital accionario de nuevas empresas y le restringe sus facultades de dar crédito.

En segundo lugar, afirma don Jorge que CODESA ya ha definido cuáles son las actividades "prioritarias" para asignar estos recursos y para el programa de Reconversión. Otra afirmación falsa. Las prioridades de la primera etapa del programa han sido el producto de un intenso diálogo y concertación entre varias entidades públicas y el sector privado. Este proceso y el esquema de concertación son precisamente uno de los elementos más innovadores del Programa de Reconversión y así ha sido reconocido en los diferentes foros nacionales e internacionales en que hemos explicado la nueva política industrial de Costa Rica.

De manera que no es el mítico "burócrata todo-lo-sabe-" el que desde el escritorio ha definido las prioridades.

---

\*/ José Manuel Salazar X., Presidente Ejecutivo de CODESA, La Nación, San José, Costa Rica, 24 de febrero de 1990.

El otro elemento innovador es el enlace claro entre las políticas de ciencia y tecnología y las políticas industriales y de negociación comercial.

Se le olvida a don Jorge, o tal vez tampoco está informado de esto, que CODESA ha vendido, liquidado o traspasado a 38 de las 42 subsidiarias y afiliadas que tenía en 1985 y que, con FERTICA y CEMPASA, llegarán a 40 las empresas vendidas. Este es el ejemplo más claro de la capacidad y flexibilidad de CODESA para hacer su propia reconversión y para asumir su nuevo papel como Agencia de Reconversión Industrial.

Lo irónico de los economistas criollos en el extremo del liberalismo es que siguen con las supuestas lecciones del liberalismo del siglo XIX y no han aprendido las lecciones del Japón y del sudeste asiático de fines del siglo XX. Nos siguen diciendo que sólo el libre mercado produce eficiencia y rechazan la visión estratégica en la toma de decisiones, tanto en el sector público como en el privado y en los dos conjuntamente, que es la que mueve al mundo moderno, la que enseñan las buenas escuelas de administración de negocios y la que ha inspirado el diseño del Programa de Reconversión Industrial y la participación de CODESA en él.

Anexo III

## RESPUESTA AL PRESIDENTE DE CODESA\*/

Don José Manuel Salazar, Presidente Ejecutivo de CODESA, en referencia a mi artículo "Ni quemándole el hocico", precisamente me da la razón en lo siguiente: CODESA debe ser cerrada, en este caso por inanición, pues si, tal como él nos señala, son pocas las empresas que le quedan por vender y si esa entidad no va tener ningún papel en el llamado Programa de Reconversión Industrial, pues, entonces, que regrese al basurero de la historia, en donde descansan los intentos del paternalismo que otrora abrazaron los afectos domésticos al social estatismo.

En segundo lugar, don José Manuel Salazar indica en su réplica que las prioridades del programa de reconversión industrial no han sido producto de un burócrata sabelotodo, sino de la convergencia de intereses públicos y privados, lo cual me mueve a sugerirle, aprovechando la visita al país a finales de marzo de la economista Anne Krueger, que le pida le cuente acerca de su artículo sobre "La economía política de la sociedad en busca de rentas", lo que, estoy seguro, le permitirá comprender cómo empresarios emprenden actividades que no son directamente productivas, a fin de obtener alguna renta que les faculte generar mayores ingresos. Esta renta se obtiene por alguna concesión del Estado, que en este caso puede ser disponer de recursos financieros favorables, que alternativamente no obtendrían en el mercado. Es mucha la intervención estatal observada, que resulta del acuerdo entre el gobierno y un sector particular, para lograr un beneficio concreto para este último.

---

\*/ Jorge Corrales Q., La Nación, San José, Costa Rica, 1 de marzo de 1990.