

INT-0300

División Conjunta CEPAL/ONU
de Desarrollo Industrial

Borrador para discusión interna

Febrero, 1982



COSTA RICA: POLITICA ECONOMICA E INDUSTRIALIZACION,
CON ENFASIS EN EL PERIODO 1974 A 1981

INDICE

	<u>Página</u>
INTRODUCCION.....	1
I. LA INDUSTRIALIZACION EN EL LARGO PLAZO.....	3
1. Evolución global.....	3
2. Características estructurales de la industria.....	7
a) Estructura de la producción.....	7
b) Grado de integración nacional y destino externo de la producción.....	10
3. Comercio exterior de manufacturas.....	15
a) Advertencia.....	15
b) Exportaciones e importaciones de manufacturas...	15
4. Política económica.....	18
II. EL LAPSO 1974 A 1978.....	21
1. La política económica.....	21
2. La política industrial.....	26
III. EL LAPSO 1978 A 1981.....	30
1. La política económica.....	30
2. La política industrial.....	36
BIBLIOGRAFIA.....	41

INDICE DE CUADROS

<u>Número</u>		<u>Página</u>
1	Proceso de industrialización: 1950 a 1980.....	5
2	Estructura de la producción industrial: 1960, 1970 y 1974.....	8
3	Producción manufacturera, insumos y exportaciones industriales, 1974 - 1975.....	12
4	Exportaciones e importaciones de manufacturas.....	17
5	Algunos indicadores económicos, 1974 a 1981.....	24
6	Sector externo.....	33

GRAFICO

<u>Número</u>		<u>Página</u>
1	Producto interno bruto global e industrial.....	6

INTRODUCCION

Esta monografía preliminar se enmarca en el proyecto orientado a examinar, en varios países de América Latina, la política económica en sus vinculaciones con el desarrollo industrial. La idea sobre estos estudios fue estimulada por los cambios en la política económica que se verificaron -con mayor o menor profundidad- en ciertos países durante el decenio de 1970 o que se comenzaron a implantar en este período o más recientemente.

No se puede decir que en Costa Rica se hayan producido modificaciones tan rotundas en la orientación de la política económica como en algunos países del cono sur. Sin embargo, en 1978 fue elegido un gobierno que persiguió instrumentar una política de corte liberal, distinta a aquélla que promovió el desarrollo económico y social del país durante 30 años.

Bajo el influjo de esa política, tanto la economía como la industria costarricenses evolucionaron, en el largo plazo, según una sorprendente dinámica, si se tienen en cuenta los respectivos cánones latinoamericanos. De este modo, el país logró ubicarse en el segundo escalón de ingreso por habitante de la región y duplicar o triplicar los respectivos niveles de los demás países centroamericanos. Además, la política pertinente significó obtener índices de desarrollo social muy superiores a los de la gran mayoría de los países de América Latina, en el marco de una extraordinaria regularidad política democrática.

Hasta 1978, el papel del estado, como impulsor y orientador del desarrollo, fue intensificándose y adquiriendo cada vez una mayor formalidad instrumental e institucional. Aparte de la nacionalización bancaria de 1948, el sector público amplió su órbita en materia de inversiones y actividades empresariales. Al mismo tiempo, el país desarrolló una activa política de comercio exterior, con altos índices de intercambio y apertura. En 1962/63 ingresó al Mercado Común Centroamericano, manteniéndose en la posición proteccionista, pero ahora a nivel subregional.

De ese modo y también sobre la base de importantes recursos naturales (tierra, mar, energía hidráulica, cierta minería, etc.), Costa Rica alcanzó los índices de desarrollo antes mencionados, en un esquema de significativa austeridad, con relativamente altas tasas de inversión y ahorro, además de la ausencia de gastos militares y el apoyo de la inversión extranjera.

En 1978, se dijo, es elegido un gobierno que tiende a implantar un esquema de política económica de ideología liberal u ortodoxa, donde se realzan las fuerzas del mercado y una mayor apertura al exterior, al mismo tiempo que se rebaja la influencia y la participación del estado en el desarrollo económico y social. Sin embargo, tal política se instrumentó parcialmente durante los cuatro años de operación de ese gobierno y hacia el final se desdibujó aún más debido a serios problemas económicos y financieros.

El análisis que sigue examina previamente, en términos esquemáticos, las tendencias y políticas desarrolladas en el largo plazo y pone énfasis en el período 1974 a 1981, subdividido en dos lapsos: 1974 a 1978 y 1978 a 1981. El primer lapso corresponde al último gobierno que sigue las políticas antes esbozadas y el segundo al de los intentos liberales. Además, para definir estos lapsos se tuvo en cuenta que los índices de crecimiento económico e industrial, algo dañados por la coyuntura externa en 1975, sufrieron un notable quiebre hacia abajo después de 1978, hecho acompañado de un significativo deterioro de algunas de las principales variables sociales, económicas y financieras.

I. LA INDUSTRIALIZACION EN EL LARGO PLAZO

1. Evolución global

A pesar de ser un país pequeño (menos de 2.3 millones de habitantes en 1981), Costa Rica llevó adelante una decidida estrategia industrialista, sobre todo durante el decenio de 1960 y gran parte del de 1970. Esta orientación del desarrollo económico se tradujo en un importante crecimiento manufacturero, que elevó persistentemente la ponderación industrial en la economía (cuadro 1), hasta ubicar al país entre los seis más industrializados de América Latina y no muy lejos del respectivo índice mexicano: Costa Rica 22% y México 24%. [1]

Dicha estrategia permitió al país mantener sobresalientes ritmos de expansión económica y de crecimiento del ingreso por habitante (cuadro 1 y gráfico 1). De este modo, el caso costarricense se sitúa en el marco de las tendencias mundiales típicas según las cuales, de manera general, las economías que más rápidamente crecen son aquéllas que más se industrializan. [7] Así, el ingreso por habitante de Costa Rica llega a ser superado con significación sólo por Argentina, Venezuela y Uruguay, y sobrepasa por mucho el nivel de los países pequeños de la región (salvo Panamá y Uruguay) y también el de algunos medianos. Desde luego, se coloca por encima del promedio latinoamericano. [1]

Más importante aún es que la política económica, que condujo a esa extraordinaria dinámica, tuvo entre sus objetivos centrales más destacados el mejoramiento de los servicios sociales hasta colocar los índices respectivos a la altura de los mejores de América Latina. [20]

Esas orientaciones de la estrategia de desarrollo estuvieron acompañadas de una notable apertura comercial al exterior. A pesar del proteccionismo que sustentó a la industrialización, los coeficientes de exportaciones e importaciones

se ubican entre los más altos de América Latina: 22 y 27% sobre el producto interno bruto, respectivamente, tanto en 1970 como en 1980. [2] Desde luego, esta es una característica que se observa en la mayoría de los países pequeños, cuyo grado de autarquía debe ser, necesariamente, débil. Por cierto, la participación en el MCCA explica parte de este rasgo estructural.

En 1975 se produce una notable rebaja del ritmo de la expansión económica e industrial, como consecuencia, en gran parte, de las graves repercusiones de la crisis mundial de 1974. [17] Pero enseguida se recuperan, aproximadamente, las tendencias dinámicas de largo plazo. Después, desde 1978 o 1979, sobreviene un estancamiento económico y una drástica reducción de la velocidad del crecimiento industrial (gráfico 1). Concluye, de esta forma, el larguísimo período de notable dinámica económica e industrial. No obstante, el fuerte deterioro de esta dinámica se observa en un corto plazo y está por verse si el país podrá recuperar su fuerza expansiva a partir de 1982 o 1983, cuando es probable que cambien algunas orientaciones de la política económica e industrial de los últimos cuatro años.

Cuadro 1

PROCESO DE INDUSTRIALIZACION: 1950 A 1980

Glosa	1950-60	1960-70	1970-74	1974-78	1978-81	
<u>Tasas de crecimiento</u> (Porcentajes por año) <u>a/</u>						
Producto interno bruto total <u>b/</u>	7.1	6.8	7.1	5.7	1.5	
Producto industrial	7.2	9.3	10.4	6.9	2.3	
Población	3.7	3.4	2.6	2.4	2.4	
Producto total por hbte.	3.3	3.3	4.4	3.2	-0.9	
Producto industrial por hbte.	3.4	5.7	7.6	4.4	-0.1	
<u>Proceso de industrialización c/</u>	<u>1.0</u>	<u>1.4</u>	<u>1.5</u>	<u>1.2</u>	<u>1.5</u>	
	<u>1950</u>	<u>1960</u>	<u>1970</u>	<u>1974</u>	<u>1978</u>	<u>1981</u>
<u>Grado de industrialización</u> (Porcentajes) <u>d/</u>	14.6	14.7	18.6	21.0	22.0	22.5

a/ Tasas calculadas entre años extremos.

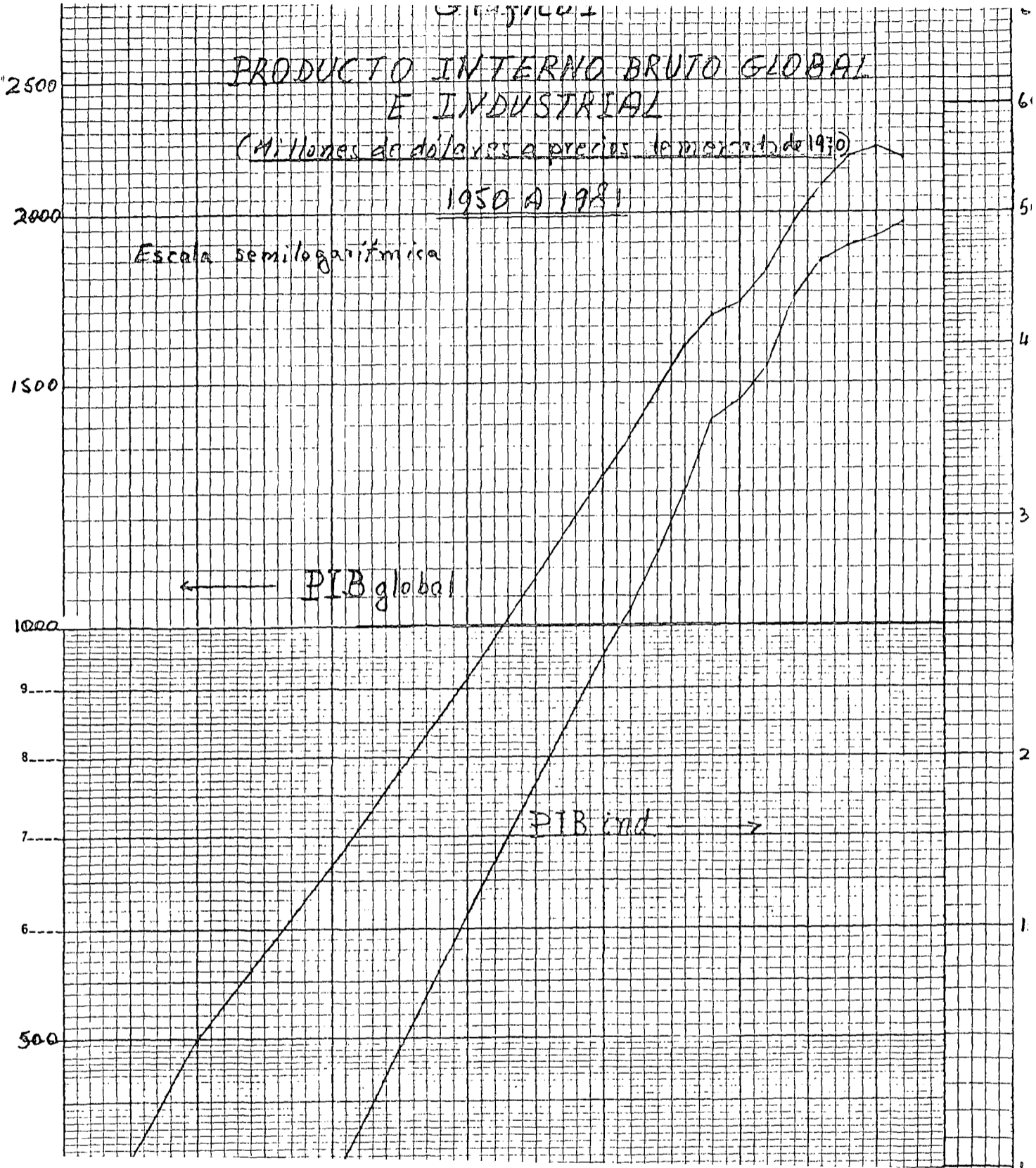
b/ Producto interno bruto a precios de mercado de 1970.

c/ Proceso de industrialización: tasa de crecimiento del producto industrial sobre la del total.

d/ Grado de industrialización: producto industrial sobre el total, en porcentajes.

Fuente: [1] Para 1980 y 1981 sobre la base de informaciones de [2], [5] y [6].

KE SEMI-LOGARITHMIC 359-51
KEUFFEL & ESSER CO. MADE IN U.S.A.
1 CYCLE X 70 DIVISIONS



2. Características estructurales de la industria.

a) Estructura de la producción

Costa Rica alcanzó un grado de industrialización relativamente alto, muy superior al de la generalidad de los países pequeños de la región y también al de algunos países medianos, acercándose al de un país grande, como es México. Sin embargo, su estructura de la producción manufacturera es muy distinta a la de este último país, con el cual también se asemeja en el nivel de ingreso por habitante (sobre los mil dólares, a precios de 1970). La cuestión es que la industrialización se adaptó, en su estructura, a las restricciones impuestas por la pequeña envergadura del mercado interno, en parte paliadas por altos coeficientes de exportación de manufacturas, sobre todo a raíz del ingreso al Mercado Común Centroamericano. Del mismo modo, en la conformación de esa estructura influyó la dotación de recursos naturales que, en forma destacada, privilegió el desarrollo de la agroindustria.

De esa manera, hacia mediados de la década pasada, hasta donde se dispone de antecedentes, predomina muy significativamente la producción del grupo de industrias de bienes no durables de consumo, mientras que el grupo metalmeccánico sólo alcanza un desarrollo incipiente, con un peso relativo de 61 y 10%, respectivamente (cuadro 2).

Naturalmente, estas proporciones contrastan en forma notable con las correspondientes de la industria mexicana: 36 y 23%. [1] No obstante, en una perspectiva de largo plazo, desde 1960, se observan modificaciones estructurales consecuentes con las características típicas de la industrialización: un mayor dinamismo del grupo intermedio y en especial del metalomeccánico (cuadro 2).

Por cierto, la débil significación metalomeccánica, que desde luego

Cuadro 2

ESTRUCTURA DE LA PRODUCCION INDUSTRIAL: 1960, 1970 Y 1974.^{a/}
(Porcentajes)

Industrias	1960	1970	1974
<u>No durables de consumo</u>	<u>76.6</u>	<u>65.1</u>	<u>61.0</u>
Alimentos, bebidas y tabacos	57.2	45.4	42.5
Textiles, vestuario, calzado y cuero	12.0	11.5	11.1
Imprenta y editoriales	2.5	2.8	2.4
Otras	4.9	5.4	5.0
<u>Intermedias</u>	<u>17.8</u>	<u>25.0</u>	<u>28.8</u>
Madera	7.4	5.9	7.2
Papel	0.2	1.1	1.0
Químicas, plásticas y caucho	7.6	10.5	10.9
Derivados del petróleo y del carbón	-	2.1	2.4
Productos de minerales no metálicos	2.6	4.6	6.4
Metálicas básicas	-	0.8	0.9
<u>Metalomecánicas</u>	<u>5.6</u>	<u>9.9</u>	<u>10.2</u>
Productos metálicos	1.1	2.6	2.9
Maquinaria eléctrica y no eléctrica	1.2	3.6	4.1
Material de transporte	3.3	3.8	3.2
Industria	100.0	100.0	100.0

Fuente: [1]

^{a/} Estructura en términos del valor agregado.

escasamente incluye bienes de capital, tiene que ver con las restricciones que impone la pequeñez del mercado interno. De otro lado, el dinamismo que muestra este grupo industrial se fundamenta, en parte importante, en actividades de ensamblaje.

Del mismo modo, por igual causa y también con motivo de la dotación de recursos naturales, las industrias básicas lograron un escaso desarrollo. En el espectro correspondiente figuran, nada más, el cemento, fertilizantes nitrogenados (materias primas importadas), una pequeña producción de papel, refinación de petróleo (crudo importado) y se proyecta la industria del aluminio a partir de la extracción de bauxita. De tal forma, el peso relativo del grupo intermedio (cuadro 2), donde se ubican las industrias básicas, es reducido: 29% (41% en México [1]).

Por el contrario, las industrias de manufacturas no durables de consumo lograron un amplio desarrollo lo mismo, se dijo, que la agroindustria (en gran parte incluida en el mismo grupo), dada la dotación de tierra y clima. De este modo, la agroindustria, junto con las industrias de base pesquera y forestal, representaban, a mediados de la década pasada, más de un 36% del valor total de la producción manufacturera. [4]

Así, en Costa Rica se configuró un "modelo" peculiar de industrialización, dadas sus características en cuanto a mercado y recursos naturales. En el mismo tiene que haber influido, igualmente, la sostenida preocupación por satisfacer las necesidades básicas de la población, en gran medida ligadas a las manufacturas de consumo no durable, y por cierto, como se verá, la posición del país en el MCCA.

De tal modo, se trata de un modelo de características estructurales bastante diversas a las que se observan en los países medianos de la región y sobre todo

en los grandes, pero colocado en un relativamente alto grado de industrialización, superior o similar al de algunos de estos países, según se apuntó previamente. Con todo, el país ha aspirado a una estructura industrial más avanzada, con industrias intermedias y metalomecánicas más desarrolladas. Las pruebas se encuentran en su incorporación al MCCA en 1962/63, entre cuyas bases ideológicas se encuentran, precisamente, aspiraciones subregionales de ese tipo. También dichos propósitos se manifiestan en varios de sus programas de desarrollo, como en el plan industrial para el período 1974-1978 [8] y en el formulado para 1979-1982 [9]. No obstante, el MCCA no se desarrolló con la agilidad y profundidad que se había propuesto, especialmente por lo que hace a las "industrias de integración", donde se sitúa la mayoría de las correspondientes a los propósitos mencionados y que requieren grandes mercados. Por el mismo motivo y también por otras causas de orden interno y externo, los programas, como los señalados, tuvieron serias limitaciones para su materialización.

b) Grado de integración nacional y destino externo de la producción.

En estos aspectos se encuentran otras peculiaridades de la industrialización costarricense que, de nuevo, surgen de las características propias del país: pequeño mercado interno, recursos naturales y posición en el MCCA, principalmente.

En primer lugar, se destaca el bajo grado de integración nacional de la industria cuando se observa que las materias primas (insumos, excluidos los combustibles y la electricidad) en un 40% son importadas o casi el 60% si se excluyen las industrias de alimentos, bebidas y tabaco, en gran parte sustentadas en la riqueza agropecuaria nacional (cuadro 3).

Esas últimas industrias poseen un alto grado de integración nacional, igual que las del cuero y calzado (de base pecuaria), las de madera (de base forestal),

PRODUCCION MANUFACTURERA, INSUMOS Y EXPORTACIONES INDUSTRIALES, 1974-1975 a/

VALORES
(Millones de colones)

Código CITTU Rev.2	Industrias	Valor de los artículos producidos (1)	Insumos				Valor de los artículos menos los insumos (5)	Exportaciones c/ (6)	Proporciones - (Porcentajes)		
			Materias primas y otros materiales Nacionales (2)	Importadas (3)	Combustibles y electricidad (4)	Materias primas importadas sobre total m.p. (7)			Coefficiente de exportación (8)	Exportaciones al MCCA (9)	
31	No durables de consumo	3 971	1 705	567	89	1 610	875	25	22	32	
321	Alimentos, bebidas y tabaco	3 021	1 523	313	60	1 125	665	17	22	16	
322	Textiles	407	40	144	21	202	135	78	33	98	
322	Vestuario	190	57	36	2	95	45	39	24	38	
323/4	Cuero y calzado	76	29	6	1	40	10	17	13	60	
332	Muebles	84	32	6	2	44	6	16	7	33	
342	Imprentas y editoriales	162	19	54	2	87	2	74	1	100	
390	Diversas	31	5	8	1	17	12	62	39	83	
	Intermedias	2 497	655	893	55	894	495	58	20	88	
331	Madera y corcho	117	52	1	6	58	21	2	18	71	
341	Papel y sus productos	270	9	225	3	33	20	96	7	90	
351	Productos químicos industriales	361	47	252	11	51	135	84	37	99	
252	Otros productos químicos	1 014	406	161	3	444	166	28	16	78	
355	Productos de caucho	99	11	52	8	28	52	82	52	96	
356	Productos plásticos n.e.p.	208	61	69	7	71	61	53	29	85	
361/2/9	Productos de minerales no metálicos	254	66	10	12	166	4	13	2	50	
371/2	Metálicas básicas	174	3	123	5	43	36	98	21	89	
	Metalmecánicas	611	149	209	19	234	235	58	38	61	
381	Productos metálicos	245	84	64	7	90	85	43	35	42	
382	Maquinaria no eléctrica	112	21	44	5	42	43	68	38	79	
383	Maquinaria y aparatos eléctricos	196	15	97	5	79	105	87	54	69	
384	Material de transporte	58	29	4	2	23	2	12	3	100	
3	Industria	7 079	2 509	1 669	163	2 738	1 605	40	23	53	
	Industria menos alimentos, bebidas y tabaco (31)	4 058	986	1 356	103	1 613	940	58	23	79	

Fuente: [47]

a/ Las cifras corresponden al año comprendido entre el 1º de octubre de 1974 y el 30 de septiembre de 1975. Por este motivo (período no correspondiente a un año calendario) y porque las definiciones censales no coinciden, enteramente, con las de las estadísticas regulares, las comparaciones de estas cifras con las de otros cuadros deben efectuarse con cautela.

b/ En casi un 80% corresponde a productos de carne y de molinería con destino principal a los EE.UU. (carne y molinería) y Europa (molinería).

c/ Las exportaciones comprenden todos los productos originados en la gran división 3, industrias manufactureras, de la clasificación CITTU, razón por la cual no son comparables con las del cuadro 4, donde se adoptó el criterio de la UNCTAD para definir a las "manufacturas" en el comercio internacional. En todo caso, la discrepancia con el cuadro 4 se ubica casi enteramente en el grupo de alimentos, bebidas y tabaco, que en este cuadro 3 abarca productos muy destacados en las exportaciones que el cuadro 4 excluye.

de muebles (madera nacional) y las de productos de minerales no metálicos (principalmente materiales de construcción), cuyas cuotas de materias primas importadas son también bajas. Igual sucede en la rama de material de transporte pero por razones muy distintas, como es el hecho de que se trata de un rubro escasamente desarrollado (cuadro 3).

En el resto -que es la mayoría- de las ramas industriales el grado de integración nacional es bajo, como se comprueba en los altos coeficientes de importación de insumos en la mayor parte de los casos. Hay algunos rubros en que los respectivos coeficientes son discretos, pero detrás de ellos se esconden insumos importados indirectos como efectivamente sucede con el vestuario, los productos plásticos y los productos metálicos, o como puede sospecharse en el rubro de otros productos químicos (cuadro 3).

Ese esquema, de débiles interrelaciones tecnológicas entre los procesos de producción, corresponde a una significativa desventaja de país pequeño, no resuelta por la inserción en un acuerdo de integración internacional suficiente activo y amplio. Sin embargo, hacia mediados de la década de 1970, la industria costarricense casi compensaba con exportaciones sus importaciones de insumos (cuadro 3). Claro que esto es así si se consideran las exportaciones de productos de carne y de molinería que en un 80% conforman las del rubro de alimentos, bebidas y tabaco del cuadro 3. No obstante, es relevante que dicha compensación (o superavit de exportaciones) se verifique en la mayoría de las industrias, incluidas las del grupo metalmeccánico. Las excepciones llamativas son pocas y comprenden a las imprentas, papel, productos químicos industriales y metálicas básicas, todos casos vinculados a las grandes brechas, ya señaladas, referentes al desarrollo de las industrias básicas.

En todo caso, el coeficiente de exportación de la industria costarricense es bastante alto, si se considera dentro de los cánones latinoamericanos o de otras regiones: 23% sobre el valor bruto de la producción, se computen o no las industrias de alimentos, bebidas y tabaco; o de 58% sobre el valor agregado (valor de los artículos menos los insumos) (cuadro 3). Para evaluar esto, piénsese que los respectivos coeficientes (en términos del valor fob de las exportaciones manufactureras sobre el producto interno bruto a precios de mercado) eran, en 1970, de 40% en Europa Occidental, 25% en Japón y 30% en el Asia, regiones cuyas industrias son más abiertas a la exportación. En América Latina en su conjunto, dicho coeficiente apenas alcanzaba el 7% en 1975. [10]

Esa gran apertura de la industria costarricense se inscribe, obviamente, en el acuerdo de integración subregional pues al MCCA se dirige más del 50% de las exportaciones manufactureras o casi el 80% si se excluye de los cálculos el grupo industrial de alimentos, bebidas y tabaco, cuyas exportaciones se dirigen, esencialmente, a los Estados Unidos y Europa. Con todo, si se restan las exportaciones a los demás países centroamericanos, el coeficiente sigue siendo importante: de 28 y 12% sobre el valor agregado, si se consideran o no, respectivamente, las industrias señaladas.

La mayoría de las exportaciones de las distintas ramas manufactureras se dirigen a los restantes países centroamericanos, con raras excepciones aparte de los alimentos (cuadro 3): vestuario y muebles, principalmente a los Estados Unidos; ciertos productos de minerales no metálicos, a Europa; y algunos productos metálicos también a Europa, Panamá y al resto del mundo. [4] Sin embargo, como acaba de señalarse, las exportaciones de manufacturas hacia otros mercados son significativas, de modo que en pocas ramas se observa que el destino centroamericano supera el 90% (cuadro 3).

El modelo acentuadamente exportador de la industria costarricense, en gran parte se sustenta en la posición del país en el MCCA, que le condeció facilidades de comercio y para el desarrollo más eficiente de numerosas industrias, entre las cuales se destacan las del cuacho (llantas y neumáticos), productos químicos, productos metálicos, maquinaria, y productos eléctricos. [12] Desde luego, la política de apoyo y de promoción de las exportaciones ha sido, igualmente, decisiva, incluso cuando durante la década de 1970 se extiende a industrias de reexportación y maquila, actividades que influyen, por lo demás, sobre los bajos índices de integración nacional de las manufacturas (en 1977 había 49 empresas de este tipo con 7 600 empleados). [11]

3. Comercio exterior de manufacturas

a) Advertencia

El análisis precedente, respecto al grado de integración nacional de la industria y al destino externo de la producción manufacturera, es de carácter censal [4] y se ubica a mediados de la década recién pasada, en 1974/75. Allí, entonces, se destacó el carácter exportador de la industria sobre la base de antecedentes recogidos por el censo en las empresas, o sea, no provenientes de las estadísticas de comercio exterior que, por lo demás, se disponen en forma algo más actualizada. Por este motivo y también por cuanto es preciso examinar las importaciones de manufacturas para completar las características generales de la industrialización costarricense, se hace necesario analizar el comercio exterior de manufacturas en su conjunto a riesgo de ser repetitivo en algunos aspectos relacionados con las exportaciones. Respecto a éstas, conviene recordar que las cifras del análisis anterior no son enteramente comparables con las provenientes de las fuentes de comercio exterior a causa de que el censo no corresponde a un año calendario y también porque las definiciones censales no coinciden, enteramente, con las estadísticas regulares: el censo de 1974/75 utiliza la clasificación industrial internacional uniforme (CIIU rev.2), mientras que las cifras de la presente sección están establecidas en base al criterio de UNCTAD (véase nota al pie del cuadro 4).

b) Exportaciones e importaciones de manufacturas.

El comercio exterior de manufacturas de Costa Rica posee las características propias de los países en desarrollo, tal vez algo menos acentuadas con motivo del intercambio dentro del MCCA. De un lado, en las exportaciones de

EXPORTACIONES E IMPORTACIONES DE MANUFACTURAS a/

Industrias y Productos	Al y desde el mundo				Al y desde el Mercado Común Centroamericano				Proporción al y desde el Mercado Común Centroamericano			
	Exportaciones (fob)		Importaciones (cif)		Exportaciones (fob)		Importaciones (cif)		Exportaciones		Importaciones	
	1974	1977	1974	1977	1974	1977	1974	1977	1974	1977	1974	1977
Total mercaderías	440.3	828.1	719.7	1 021.4	104.3	173.8	114.0	167.9	23.7	21.0	15.8	16.4
Total manufacturas	123.1	209.9	571.2	727.7	95.2	167.0	35.9	134.8	77.3	79.6	15.0	18.5
A. De consumo no durable	53.8	79.4	89.3	114.6	45.5	65.7	43.2	60.5	84.6	82.7	48.4	52.8
Alimentos, bebidas y tabaco	16.5	24.2	13.2	24.7	10.7	17.3	8.8	10.2	64.8	71.5	66.7	41.3
Textiles, vestuario, cuero y calzado	22.7	35.7	59.6	71.9	22.1	32.0	28.5	41.6	97.4	89.6	47.8	57.9
Otras	14.6	19.5	16.5	18.0	12.7	16.2	5.9	8.7	87.0	84.1	35.8	48.3
B. Intermedias	50.5	83.5	265.5	323.6	35.5	63.1	33.1	59.7	70.3	75.8	12.5	18.4
Madera	3.8	6.6	1.4	1.6	2.8	4.8	1.1	1.3	73.7	72.7	78.6	81.2
Papel y sus productos	4.3	5.2	54.3	58.4	2.8	4.3	6.9	8.8	65.1	82.7	12.7	15.1
Químicos y plásticos	33.9	52.9	136.1	179.4	23.9	36.9	19.4	37.4	70.5	69.8	14.2	20.8
Productos de caucho	4.4	6.1	7.4	11.3	4.0	5.8	1.4	3.9	90.9	95.1	18.9	34.5
Productos de minerales no metálicos	0.5	1.0	22.2	16.9	0.3	0.8	4.0	7.2	60.0	80.0	18.0	42.6
Básicas del hierro y acero	3.6	11.7	44.1	56.0	2.5	10.7	0.3	1.1	69.4	91.4	0.7	2.0
C. Metalomecánicas	18.8	47.0	216.4	289.5	14.2	38.0	9.6	14.6	75.5	80.8	4.4	5.0
Productos metálicos	3.9	11.8	25.8	56.0	3.6	10.6	3.5	6.2	92.3	89.8	13.6	11.1
Maquinaria no eléctrica	5.0	16.5	79.8	40.1	3.9	15.3	1.1	1.9	78.0	92.7	1.4	4.7
Maquinaria eléctrica	9.8	17.0	45.9	66.9	6.6	11.9	4.7	4.7	67.3	70.0	10.2	7.0
Material de transporte y equipo profesional	0.1	1.7	64.9	126.5	0.1	0.2	0.3	1.8	100.0	11.8	0.5	1.4
Manufacturas	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0				
A. De consumo no durable	43.7	37.8	15.6	15.7	47.8	39.3	50.3	44.9				
B. Intermedias	41.0	39.8	46.5	44.5	37.3	37.9	38.5	44.3				
C. Metalomecánicas	15.3	22.4	37.9	39.8	14.9	22.8	11.2	10.8				
Manufacturas sobre total de mercaderías	30.0	25.3	79.4	71.2	91.3	96.1	75.4	80.3				
Exportación de manufacturas sobre importación de manufacturas	21.6	28.8			110.8	123.9						
II. Estructura (Porcentajes)												

Fuente: Exportaciones en base a los Anuarios del MCCA; las importaciones de 37.
 Las "manufacturas" corresponden a los productos semimanufacturados y manufacturados propiamente tales definidos por la UICITAD. Incluir en las secciones 5, 6, 7 y 8 de la UICI, exceptuando el capítulo 68 (metales no ferrosos) pero agregando algunos alimentos, bebidas y tabaco de mayor grado de elaboración. Asimismo maderas y caucho sintético.

mercaderías las manufacturas tienen un bajo peso relativo y en las importaciones uno alto: 25 y 71%, respectivamente, en 1977; obviamente, entonces, se produce un fuerte déficit en el intercambio externo de manufacturas. De otro, en las exportaciones de manufacturas predominan los productos de menor complejidad tecnológica, principalmente de los grupos de consumo no durable e intermedio (en este sobresalen los productos químicos que en una alta proporción corresponden a fertilizantes); en las importaciones, por el contrario, se destacan los de mayor rango tecnológico, por ejemplo del grupo metalmeccánico (maquinaria, material de transporte y otros) y también productos intermedios, en gran parte como resultado del bajo grado de integración nacional y las brechas propias de la industria de un país pequeño que se comentaron previamente (cuadro 4).

Según se puntualizó antes y se anota de nuevo en el cuadro 4, la mayor parte de las exportaciones manufactureras se dirigen a los demás países del MCCA: casi en un 80% en 1977. Pero las respectivas importaciones provienen de estos países en una baja proporción: 18% en 1977. No podría ser de otra manera, pues las características industriales de estos países son de parecida naturaleza a los de Costa Rica de modo que no pueden ofrecer muchas de las manufacturas que requiere el país, entre ellas muchas de las intermedias y de capital, que corresponden a actividades poco desarrolladas en la subregión. De tal forma, las importaciones de manufacturas desde los demás países del MCCA son más significativas en los rubros "tradicionales" de consumo no durable y en algunos intermedios, como la madera, el caucho y los productos de minerales no metálicos. En los demás rubros, dichas compras se hacen principalmente en los países más industrializados, sobre todo en los desarrollados, donde se genera el progreso técnico. Así es como, en 1977, las importaciones de manufacturas no durables de consumo provinieron en un 53% del MCCA; pero sólo un 18% de las intermedias tuvieron este origen y nada más que un 5% las metalomeccánicas (cuadro 4).

4. Política económica

Desde 1948 y durante treinta años, predominó en Costa Rica una corriente política e intelectual que, de acuerdo a los términos de la Constitución vigente desde 1949, concede al estado un activo papel promotor del desarrollo económico y social. Bajo este signo se llevó adelante un llamativo proceso de maduración política e institucional en el marco de una notable regularidad democrática participativa.

La política económica elevó a un alto rango de preeminencia a los objetivos sociales, según ya se apuntó, y la política fiscal y monetaria se usaron en forma menos ortodoxa y rigurosa que en otros países, al mismo tiempo que la banca nacionalizada desempeñó un papel clave como una de las herramientas a disposición del gobierno. [20]

En ese contexto se dió la sobresaliente dinámica económica y social sobre la cual se llamó la atención en párrafos precedentes, dinámica acompañada e impulsada por un rápido proceso de industrialización, sobre todo después de 1960, cuando comienza la operación del MCCA.

La promoción industrial comenzó antes de 1948 pues en 1940 se había promulgado una Ley de Industrias Nuevas que estuvo vigente hasta 1959, cuando se promulgó la Ley de Protección y Desarrollo Industrial. La primera estableció un régimen proteccionista restringido que concedía franquicias aduaneras para la adquisición de maquinaria, accesorios, repuestos y algunos combustibles. La segunda, la ley de 1959, amplió notablemente la gama de instrumentos de promoción y perfeccionó el proteccionismo que ya había sido materia de revisiones durante los primeros años de la década de 1950. Se estableció la protección arancelaria discriminada para actividades prioritarias; facilidades para la importación de insumos y bienes de capital; preferencia de los organismos públicos por los productos nacionales;

previsiones para contrarrestar las prácticas comerciales desleales, especialmente el dumping; incentivos fiscales; etc. El objeto fue promover tanto la instalación de industrias nuevas como la modernización y ampliación de las existentes. [13]

Esa ley constituye una pauta sobre lo que fue la política económica destinada a desarrollar la industria costarricense. Habría que agregar otra buena cantidad de instrumental que se movilizó con el mismo propósito, tales como la dotación de infraestructura y servicios básicos, las subvenciones, la política cambiaria, los ligados al fomento y apoyo de las exportaciones, el crédito (cuya orientación hacia objetivos prioritarios se facilitó con la nacionalización bancaria de 1948), la política tributaria, la política de inversiones extranjeras atractiva, la capacitación de mano de obra, la formulación y evaluación de proyectos, etc.

Algunos de esos instrumentos fueron objeto de acuerdos dentro del MCCA, entre los cuales sobresale la protección arancelaria, que se llevó a nivel subregional por medio del Arancel Uniforme Centroamericano; asimismo, merece mención el convenio sobre incentivos uniformes para el desarrollo industrial. Sin duda, la incorporación a dicho mercado en 1962/63, amplió notablemente las bases para sostener la dinámica económica e industrial e influyó sobre el perfeccionamiento del aparato instrumental e institucional de promoción.

El sector público, entonces, ha tenido en Costa Rica un papel preponderante en el impulso al desarrollo económico y particularmente a la industrialización, de acuerdo a un continuo perfeccionamiento del aparato institucional. Así es como se efectuaron esfuerzos de planificación en un sistema sujeto, continuamente, a perfeccionamiento. En 1972 se reorganiza este sistema para integrar mejor a las instituciones envueltas, principalmente el Ministerio de Planificación, el Ministerio de Industria y Comercio y la Corporación Nacional de Desarrollo

(CODESA) que quedó instalada en 1973. En 1974 se aprueba una nueva Ley de Planificación y se crean oficinas sectoriales de planificación, al mismo tiempo que se establecen obligaciones para las empresas públicas y los ministerios o cualquier organismo estatal, de contar con la aprobación de la Oficina Nacional de Planificación para efectuar inversiones u obtener créditos externos, respectivamente. [15]

Entre otras cosas, la CODESA se hizo cargo de tres grandes proyectos de interés estratégico: aluminio, cemento y la industria de caña de azúcar. Hasta 1978 había invertido en proyectos propios casi 130 millones de dólares distribuidos entre industrias de bienes de consumo, duraderos y no duraderos, intermedios y de capital. [11] Es preciso añadir la acción de la Refinadora Costarricense de Petróleo que, desde 1970, pertenece enteramente al estado.

De esa manera, el sector público tiende a ampliar su participación empresarial en la industria, incluyendo el salvamento de empresas y proyectos de elevado riesgo, que los inversionistas privados no pudieron completar o complementar.

En 1978, con la elección de un gobierno que participa de ideologías liberales, ese enfoque de la política económica e industrial tiende a cambiar y la CODESA, por ejemplo, se trata de orientar más hacia funciones de banco de desarrollo. [11]

Por último, cabe destacar que las empresas extranjeras tuvieron un papel relevante en la industrialización, atraídas por las condiciones estables de Costa Rica, por las oportunidades ofrecidas por el MCCA y por los beneficios otorgados por los instrumentos de la política industrial. Las preferencias de tales empresas, en el campo manufacturero, se ubican en las ramas químicas, metalomecánicas y en el grupo de alimentos, bebidas y tabaco. En su mayoría, se orientaron a los bienes de consumo, aunque en el área química, entre otras actividades, abordaron la fabricación de abonos y de insecticidas, rubros casi enteramente en manos extranjeras. [11]

II. EL LAPSO 1974 A 1978

1. La política económica

En alguna forma, la política económica que operó durante el lapso 1974 a 1978 se inspiró en el Plan Nacional de Desarrollo [14], elaborado previamente para una amplia discusión nacional, según una orientación que sigue los lineamientos anteriores con acentuación de ciertos rasgos, esclarecimiento de objetivos económicos y sociales prioritarios, y corrección de algunos aspectos del "modelo" que se consideraron inapropiados en sus proyecciones hacia el mediano y largo plazo.

En sus planteamientos de largo plazo, el Plan acentúa la vocación exportadora de la economía costarricense como característica decisiva de un país de pequeño mercado interno. En este punto, aparte de definir las posibilidades de incrementar y diversificar las exportaciones vinculadas a los recursos naturales y la industria, insiste sobre que el país debería asumir un papel más activo en los mercados internacionales al mismo tiempo que pone marcado énfasis en la adhesión al MCCA igual que en la necesidad de su reestructuración.

El mismo Plan concede un destacado valor estratégico al refuerzo del ahorro interno, tendiente a corregir el exagerado financiamiento externo, mediante políticas que afronten la debilidad del mercado de capitales, que restrinjan el consumo suntuario en forma más efectiva y que permitan captar los beneficios del comercio exterior. Por cierto, incluye el propósito de controlar el capital extranjero y derivar más las decisiones a los entes nacionales de acuerdo a un sistema que conceda el suficiente respaldo político y económico a los propósitos del desarrollo y a las negociaciones con el exterior.

Del mismo modo, el Plan otorga una alta prioridad al "cierre de la brecha

social", no sólo confiando en los beneficios del crecimiento económico sino que, también, mediante programas encaminados a mejorar el ingreso de los estratos rezagados y a lograr su adecuada integración económica, social y cultural. En este sentido jugarían un destacado papel los programas de asignaciones familiares y otros de carácter social, así como la política de crédito. Esta última se establece considerando la necesidad de alzar la productividad en consonancia con las metas relativas a la reestructuración de las actividades económicas en pos de una mayor eficiencia global de la economía y acorde con los fuertes requisitos de exportación.

La orientación de la política económica y de desarrollo, así como sus objetivos, se plantean en forma muy precisa al mismo tiempo que los autores del Plan insisten en que las fuerzas del mercado serían muy insuficientes de manera que establecen para el estado un papel preponderante. De tal manera, proponen instrumentos de política económica bien definidos y de efectos selectivos, igual que un reforzamiento, con sentido de cohesión, del aparato administrativo, incluida la CODESA y el Sistema Bancario Nacional, y sobre todo el de planificación. Por lo demás, asignan al estado nuevas funciones, principalmente en torno al mercado, interno y externo, a la estructura de la producción, y a la integración social y regional. De esta forma, a fines de 1975 se reglamentó la nueva Ley de Planificación aprobada en 1974, cuyas características se reseñaron precedentemente. [15]

Bajo la inspiración antes mencionada, el mismo año 1974 se comienzan a tomar medidas en pos de los objetivos propuestos. Así es como, ese año, con el fin de frenar el consumo suntuario se elevaron los impuestos selectivos al consumo y se reglamentaron y regularon las compras a plazo y las operaciones de crédito de las sociedades financieras privadas. Esas medidas también estaban destinadas

a atenuar las presiones sobre la balanza de pagos lo mismo que el alza de las tasas de interés para los depósitos en moneda extranjera. [16]

Sin embargo, dadas las graves repercusiones de la crisis mundial de 1974, que se reflejan más dramáticamente en 1975 (gráfico 1 y cuadro 5), la estrategia sólo comenzó a concretarse en 1976, año en el cual se fortalecieron espectacularmente algunos programas sociales, como los de salud preventiva y nutrición. En 1977 se consolida la política de desarrollo, mejorando la situación externa. Durante estos años se aceleró el crecimiento económico e industrial (gráfico 1 y cuadro 5) como consecuencia, en parte, de hechos externos: aumentó la liquidez derivada de los buenos precios del café, con sustancial mejoramiento de la relación de precios del intercambio (cuadro 5). No obstante, fue decisiva la política económica que logró conciliar fuertes incrementos en la demanda interna con una notable reducción del ritmo inflacionario (cuadro 5), en una pauta de altas tasas de inversión y de rápida expansión global e industrial, con aumento del nivel de empleo y de los salarios reales (cuadro 5).

Esa política puede describirse en función de cuatro puntos principales. [17]

En primer lugar, resalta el fortalecimiento de la producción con miras a diversificar la industria y a crear empleos mediante apoyo crediticio selectivo. El auge respondió, entre otras razones, a la expansión de la demanda interna derivada de los incrementos salariales, del crecimiento del ingreso, de la liquidez proveniente del alto ingreso del exterior y fundamentalmente, del incremento del gasto público aplicado con sentido redistributivo de acuerdo a una decidida política social.

En segundo término, está la política de estabilización que logró rebajar notablemente, se dijo, el ritmo inflacionario, conteniendo los precios de algunos productos esenciales, aplicando una política moderada de expansión del crédito

ALGUNOS INDICADORES ECONOMICOS, 1974 A 1981

	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
Precios al consumidor: variación media anual (porcentajes)	30	17	4	4	6	9	18	48 a/
Indice de sueldos y salarios reales	100	100	113	123	134	140	135	121
Desocupación abierta (porcentajes) b/	6.2c/	4.7	4.6	4.1	5.2	8.3
Tasa de inversión bruta interna (porcentajes) d/	23.0	20.7	24.8	27.9	26.2	26.9	23.0	17.0
Producto interno bruto: crecimiento por año (porcentajes)	5.5	2.1	5.5	8.9	6.3	4.9	1.2	-1.5
Producto industrial: crecimiento por año (porcentajes)	12.8	3.1	6.0	12.7	6.0	2.7	1.9	2.5
Coefficientes de intercambio externo de mercaderías y servicios (porcentajes): e/	33.8	30.3	30.5	38.7	29.6	30.3	26.7	22.8
Importaciones	28.4	29.6	29.2	28.9	21.2	20.9	21.8	25.0
Exportaciones								
Crecimiento del volumen del intercambio de mercaderías (% por año):	14.8	-4.9	11.4	26.5	7.0	5.9	-12.7	-16.0
Importaciones	6.3	-3.9	5.5	-2.1	8.5	2.6	7.3	13.0
Exportaciones								
Relación de precios del intercambio	100	104	119	161	146	134	113	104

Fuentes: CEPAL, Estudio económico de América Latina, varios años.

a/ Variación entre octubre de 1980 y octubre de 1981.

b/ Promedio de los meses de marzo, julio y noviembre. En 1973 el desempleo fue del 7.3%.

c/ Al mes de julio.

d/ Inversión bruta interna sobre el producto interno bruto a precios de mercado de 1970.

e/ Valor de las importaciones y exportaciones sobre el producto interno bruto a precios de mercado, todos a precios constantes de 1970.

y de los medios de pago, y emitiendo bonos cafetaleros para absorber liquidez interna.

En tercer lugar se destaca la política social dirigida a mejorar el nivel de vida de la población entre cuyos elementos resaltan la universalización del seguro de salud (en 1977 cubrió al 85% de la población), los programas financiados por el sistema de asignaciones familiares (nutrición y otros), y los aumentos diferenciados de los salarios por niveles y sectores económicos.

Por último, fue importante el estímulo a las exportaciones no tradicionales por medio de variados instrumentos de carácter financiero, arancelario, tributario, etc., incluidos los certificados de abono tributario (rebajas de impuestos en caso de aumentar las exportaciones a terceros países). Estas exportaciones también se vieron estimuladas por la reactivación económica del Istmo Centroamericano.

A pesar de los éxitos de esa política económica se estimaba, en aquella época, que no se alcanzó a sentar bases sólidas para sostener un activo desarrollo a mediano y largo plazo. [17] Los principales problemas que se percibían eran el endeudamiento externo, junto a presiones sobre la balanza de pagos, y el gasto público de financiamiento deficitario, con muy escaso margen para restringirlo selectivamente. De tal manera, se preveían severas limitaciones en caso que las variables externas se tornaran adversas.

En todo caso, esa política económica se planteó en el marco de un concepto de transición, a juzgar por lo declarado en el Plan de Desarrollo Nacional, pues en cuatro años no se podía pensar en corregir o establecer todas las bases estructurales necesarias (de carácter institucional, productivo, de comercio exterior, etc.) para continuar el dinámico desarrollo económico y social en condiciones menos vulnerables.

2. La política industrial

En sus planteamientos de largo plazo, el Plan 1974-1978 [14] establecía profundas modificaciones en el sector industrial de acuerdo a tres propósitos centrales. El primero corresponde a intensificar el grado de interdependencia entre las diversas ramas manufactureras, mejorando las interrelaciones tecnológicas (de insumo-producto) entre los procesos de producción, con el objeto de aumentar la integración nacional de la industria, teniendo en cuenta las restricciones que, al respecto, imponen los requisitos de eficiencia y la necesidad de rebajar la vulnerabilidad que implica una excesiva dependencia de importaciones de insumos. El segundo era el de industrializar al máximo las materias primas nacionales, tales como minerales, maderas, productos de la pesca y sobre todo de la agricultura, de manera, entre otras cosas, de aumentar el valor social de las exportaciones (ingresos, empleo). El tercer propósito central ponía atención, precisamente, en las exportaciones de manufacturas, con el objeto de aliviar las limitaciones impuestas a la industria por la pequeña envergadura del mercado interno y considerando la necesidad de afrontar los requisitos de importación y de tornar manejable el desequilibrio externo así como la de disminuir la vulnerabilidad inherente a la preeminencia de pocos productos primarios de exportación.

Todo eso se planteaba reconociendo que el mercado costarricense e incluso el Centroamericano, no podrían sustentar una industria demasiado diversificada y que era necesario optar por cierta especialización, la misma que podría dar base a exportaciones extraregionales y escala a determinadas industrias. Este objetivo se vinculaba, entre otros, a las perspectivas de la demanda extraregional de productos agroindustriales y derivados de la minería y otros sectores primarios.

Asimismo, se relacionaba con posibilidades de las actividades de ensamblaje y maquila, con ocupación intensiva de mano de obra, punto en que se hacía una concesión al pragmatismo destinado a aprovechar cualquier brecha que pudiera contribuir a aumentar el volumen económico, ocupacional y de comercio exterior. [18]

Por lo que hace a la instrumentación de la "estrategia del desarrollo industrial" el Plan [18] se inscribía en los lineamientos generales revisados en la sección precedente. De tal modo, el estado conservaría y acentuaría su papel promotor de acuerdo a propuestas relativas a arreglos institucionales en todo el sistema público de planificación y fomento, compuesto principalmente por la Oficina de Planificación, el Ministerio de Economía, la Corporación de Desarrollo y el Centro para la Promoción de Exportaciones. Se establecía, además la necesidad de organizar un sistema de individualización, selección, formulación y evaluación de proyectos. De otra parte, recomendaba el manejo selectivo de un completo arsenal de instrumentos de acción en los campos financiero, tributario, arancelario, infraestructura, parques industriales, capacitación, investigación de recursos naturales, desarrollo tecnológico, etc. Particular atención ponía, asimismo, en la productividad y en la artesanía y pequeña industria, aparte de una especial y reiterada prioridad agroindustrial.

En el contexto de ese marco político e intelectual evolucionó la industria durante el lapso 1974 a 1978 y dentro del mismo se fueron impulsando o adoptando variadas medidas destinadas a perfeccionar la industrialización.

En 1974 la industria creció notablemente (cuadro 5) bajo la influencia, principalmente, de las exportaciones a Centroamérica y de la demanda generada por la formación de capital público y privado. El mismo año, por lo demás, operaron estímulos correspondientes a créditos selectivos con favorables tasas de interés -dirigidas en especial a la industria- para facilitar las exportaciones no

tradicionales. Igualmente, se avanzaba en proyectos de alta prioridad como en el aluminio y la refinación de petróleo. [16]

En 1975, en cambio, la tasa de crecimiento industrial disminuyó a la cuarta parte, de 12.8% en 1974 a 3.1% (cuadro 5). Las razones se ubican en los hechos de orden general que derivaron en un descenso del ingreso real por persona, en los mayores impuestos a ciertos bienes de consumo, en las nuevas regulaciones sobre ventas a plazo, lo cual tendió a deprimir la demanda de manufacturas y especialmente, las compras de artículos de la línea blanca. Todo esto se reforzó por la disminución de las exportaciones de manufacturas provocada, en especial, por el decaimiento de la expansión económica en los países del MCCA. Además, la industria se vió afectada por el alza de los precios de la energía, los transportes y los insumos importados.

Pero, enseguida, la industria manufacturera tiende a recuperar rápidamente su dinamismo (gráfico 1 y cuadro 5). En primer lugar, se beneficia de la expansión económica general. También influye el aumento de la demanda externa: reactivación centrocamericana, inicio del comercio con el Caribe, y ampliación o penetración de otros mercados, con apoyo de incentivos (certificados de abono tributario y un nuevo mecanismo que favorece las ventas fuera de la región). En segundo lugar, la recuperación de la dinámica manufacturera se vió favorecida por un ágil manejo de variados instrumentos de política industrial, aparte de los relativos al fomento de las exportaciones, entre los cuales se destacan los estímulos crediticios y fiscales. ([17] y [19])

De otra parte, fue importante la labor de la Corporación de Desarrollo orientada a la creación y el fortalecimiento de empresas públicas y mixtas como, asimismo, a la promoción de proyectos de inversión. Se destaca, igualmente, el incremento de las actividades del Instituto Nacional de Aprendizaje y del

Instituto Tecnológico de Cartago en tareas de capacitación de mandos medios y obreros calificados. [17]

En esas circunstancias, aumentaron apreciablemente las inversiones en nueva capacidad de producción industrial, y de otra parte, la industria pudo financiar, mediante sus exportaciones, diversificadas en productos y mercados, un porcentaje considerable del gasto en divisas que requiere la importación de insumos. [17] Junto con la dinámica del crecimiento industrial, éstos son dos hechos de particular trascendencia, que derivaron de la reactivación económica general y de la aplicación de destacadas medidas de apoyo y promoción, aparte de la intervención directa del estado en el desarrollo industrial.

Desgraciadamente, se carece de informaciones sobre la estructura de la producción manufacturera más allá de 1974/75 (cuadro 2 y 3) y desde luego, sobre las interrelaciones tecnológicas de insumo producto. Sin embargo, de acuerdo a informaciones generales (por ejemplo en [9] y [21]) la industria habría continuado estructurada según un bajo grado de integración nacional, asunto que vuelve a preocupar al Plan Nacional de Desarrollo 1979-1982 [9] y que explica, en parte significativa, el fuerte crecimiento del volumen de las importaciones (cuadro 5). Esta escasa integración explica, asimismo, los altos coeficientes de exportación, cuando se refieren al valor agregado, pues éste representa una relativamente baja proporción del valor bruto de la producción, concepto más coherente con el valor de las exportaciones, según se comentó en párrafos anteriores. De este modo, a rasgos generales, el "modelo" de industrialización habría conservado sus características esenciales descritas previamente (Capítulo I). No obstante, en una perspectiva de más largo plazo, se aprecian tendencias hacia un mayor grado de integración, como lo sugieren el énfasis y las prioridades concedidas a la agroindustria y a otras industrias vinculadas a los recursos naturales.

III. EL LAPSO 1978 A 1981

1. La política económica

El nuevo gobierno elegido, que asumió en mayo de 1978, manifestó desde un comienzo su propósito de asignar al libre juego de las fuerzas del mercado la responsabilidad de mejorar la eficiencia y la asignación de recursos, igual que propender a insertar la economía en el comercio internacional de acuerdo al principio de las ventajas comparativas. Al mismo tiempo, orientó la política económica a fomentar proyectos rentables, incrementar la productividad, particularmente en el sector público y en el agropecuario, y a eliminar los focos de pobreza impulsando sectores con uso intensivo de mano de obra, en especial la construcción. Entre otras medidas, ese año se ajustaron las tasas de interés de acuerdo a las tendencias del mercado financiero internacional, se permitió a las instituciones financieras efectuar gran parte de las operaciones que estaban reservadas al sistema bancario (como financiar exportaciones e importaciones), se fomentó la inversión foránea suprimiendo el registro de capitales extranjeros, y se debilitó el control sobre los precios de bienes de consumo popular y se liberó a otros. De modo general, el gobierno se propuso reducir los controles y la intervención del gobierno. Sin embargo, al mismo tiempo se propuso elaborar un plan de desarrollo. [20]

Efectivamente, el Plan Nacional de Desarrollo 1979-1982 se publicó a fines del primer semestre de 1979 y fue concebido como un instrumento operativo para el gobierno al mismo tiempo que contenía las medidas de política económica destinadas a orientar la conducta del sector privado. [9] Así, de ninguna manera el nuevo gobierno se planteó un vuelco rotundo de la política económica en el

sentido de entregar el desarrollo económico y social a las fuerzas del mercado en forma demasiado liberal. Tampoco se trataba, al proponer "bajar la excesiva protección", exponer al país al riesgo de un aperturismo extremo e indiscriminado.

Por el contrario, el Plan planteaba ideas muy precisas para el reforzamiento del MCCA, lo cual resulta bastante ilustrativo sobre la circunscripción del montaje práctico de las ideologías liberales del gobierno. En especial se aprecia esto cuando se plantea que en el MCCA deberían racionalizarse los sistemas arancelarios y de incentivos fiscales de acuerdo a propósitos bien definidos como es que "discriminen en favor de aquellas actividades en que se tiene especial interés, que generen un alto valor agregado y mayor volumen de empleo".

En igual sentido apuntan las declaraciones del Plan sobre que "se considera como eje central del proceso (de desarrollo) al sector agrícola y a las industrias que transformen materias primas nacionales", concediendo "prioridad a las empresas que transformen productos agropecuarios o que exploten racionalmente recursos naturales" al mismo tiempo que se propone establecer "las condiciones para que las industrias ya existentes avancen hacia una mayor integración vertical del proceso" y formula un "programa vigoroso de promoción de exportaciones..."

De esa manera, aunque en un esquema significativamente más liberal que el predominante desde hacía 30 años, el gobierno proponía un "proyecto" de desarrollo o una "imagen" estructural de la economía en pos de la cual se estructuraría la política económica. Esta política incluía, por cierto, la inherente a los objetivos sociales directos -sobre los cuales se mantendría un mercado énfasis- y las medidas destinadas a enfrentar problemas coyunturales como los de balanza de pagos, el desequilibrio fiscal y los peligros inflacionarios. Así, parecería que los planteamientos "estratégicos" de la política económica correspondían a una combinación de carácter complementario entre la planificación y

las fuerzas del mercado, más liberadas que en el pasado, en un esquema que propendía a colocar al estado en una posición, mas bien, de subsidiaridad.

Desde luego, el nuevo "modelo" de política económica no logró materializarse más que parcialmente y varios aspectos del mismo fueron objeto de resistencias sociales y políticas de acuerdo a las reglas democráticas vigentes. Las finalidades del Plan, por lo demás, se frustraron en su mayor parte, dado que en 1978 se inicia una franca y persistente rebaja de la velocidad de la expansión económica hasta terminar negativa en 1981 (cuadro 5). En forma paralela, se deterioran prácticamente todas las principales variables económicas y financieras. De este modo, hacia 1980 ya se definía una situación crítica: insuficiente crecimiento económico generalizado a casi todos los sectores, baja tasa de inversión, aumento de la desocupación, descenso de los salarios reales, elevación del ritmo inflacionario, y agudo deterioro de la situación financiera interna y externa. Aparte de causas correspondientes a factores que venían haciendo sentir sus efectos desde hacía algunos años, el diagnóstico hacía hincapié en que "la acentuación y agravamiento de las tendencias mencionadas no son ajenos a los cambios de orientación ensayados por el gobierno en algunos aspectos importantes de la política económica, y que respondían a la concepción...de permitir un libre juego de las fuerzas del mercado en la asignación de recursos, y de insertar la economía... en el comercio internacional de acuerdo al principio de las ventajas comparativas". [2]

Entre las explicaciones de tales tendencias sobresale el pronunciado desmejoramiento del sector externo y el progresivo endeudamiento con el exterior (cuadro 6) que deriva "en una expansión inusitada de los recursos...que deben dedicarse al pago de su servicio". [2]

Cuadro 6

SECTOR EXTERNO
(Millones de dólares)

	Intercambio de mercaderías y servicios (fob)		Saldo en cuenta corriente	Endeudamiento externo <u>b/</u>
	Importaciones	Exportaciones		
1974	777	540	-267	376 <u>c/</u>
1975	757	601	-213	663
1976	660	715	-203	630
1977	1 130	963	-226	1 030
1978	1 236	1 017	-362	1 289
1979	1 542	1 091	-571	1 746
1980	1 630	1 184	-653	2 152
1981	1 452 <u>a/</u>	1 296 <u>a/</u>	-460	2 500

Fuentes: 1974: [21]; 1975 a 1980: [2]; y 1981: [22]

a/ Estimaciones sobre la base de los valores correspondientes a las mercaderías que figuran en [22]

b/ Deuda externa bruta desembolsada [22]

c/ Deuda externa pública desembolsada [21]

En este desmejoramiento influyeron varios factores, entre los que resaltan las dificultades para mantener las pautas de importación, establecidas durante el auge de los precios internacionales, cuando se deteriora persistentemente la relación de precios del intercambio (cuadro 5); el endurecimiento del financiamiento externo; la expansión crediticia interna que se canalizó de preferencia al consumidor, lo que junto con liberalizaciones y algunas rebajas arancelarias, repercutió con fuerza sobre el crecimiento de las importaciones suntuarias; la escasa integración industrial que presiona intensamente sobre las compras externas de insumos; las brechas en la oferta interna de bienes de consumo básico, especialmente agrícolas, en circunstancias de una demanda en expansión; factores adversos en los mercados externos, con excepción del MCCA; y la creciente fuga de capitales hacia el exterior que comenzó en 1979 ([2], [20] y [21]). De esta forma, el grave estrangulamiento del balance de pagos indujo al gobierno a tomar drásticas medidas en cuanto al tipo de cambio y otras restrictivas de las compras en el exterior de modo que el cuántum de las importaciones baja apreciablemente en 1980 y 1981 (cuadro 5). [2]

También se señala, entre las explicaciones del agravamiento de las tendencias reseñadas, las dificultades para encontrar fuentes alternativas de ingreso para sostener un gasto público en rápida expansión, de manera que entre 1977 y 1980 el déficit fiscal crece del 25 al 39% de los gastos totales del Gobierno Central, desajuste en el cual el mayor ritmo inflacionario tuvo parte de la responsabilidad. [2] De esta manera, el apoyo bancario al sector público restó recursos a los sectores productivos ya afectados por una liquidez restringida, por alzas de la tasa de interés, y limitaciones en el uso de tasas de interés de privilegio como instrumento de promoción selectivo.

En síntesis, el experimento económico liberal que se trató de poner en

práctica en Costa Rica, a partir de mayo de 1978, deja al país, en 1981, con un ingreso por habitante inferior al inicial (cuadro 1) y en condiciones económicas y financieras mucho más precarias, sin haber contribuido a resolver ninguna de las principales debilidades del "modelo" previo, reconocidas en todos los diagnósticos anteriores y también en el que efectuaron los intelectuales del ensayo.

Al parecer, esa precariedad está acompañada por un debilitamiento de las instituciones vinculadas al desarrollo socioeconómico, hecho que constituiría un quiebre de las tendencias de más de tres decenios, durante los cuales el proceso de maduración institucional fue continuo, aunque con velocidades cambiantes según qué fuerzas políticas resultaban elegidas y asumían el poder. [23]

Quizá, este problema constituye un escollo, tanto o más grave que el económico-financiero, para que Costa Rica recupere la notable dinámica del desarrollo que la caracterizó durante las últimas décadas. Desde luego, existen numerosos otros factores relacionados con la incertidumbre respecto a esta recuperación entre los cuales, obviamente, sobresalen las turbulencias que afectan a países de la subregión y el porvenir incierto del MCCA.

2. Política industrial

En cuanto a la industria, el Plan Nacional de Desarrollo 1979-1982 [9] diagnosticaba que la política económica había inducido un rápido desarrollo manufacturero pero que éste adolecía de una serie de defectos (escasa integración nacional, capacidad subutilizada, tecnologías inadecuadas, ineficiencia, subidos salarios, que creaban expectativas en otros sectores de trabajadores, precios altos de los productos, transnacionalización, etc.) generados por la naturaleza de las medidas de promoción y apoyo que se habían ejercido. En conclusión sostenía que el tipo de políticas puestas en práctica "podrían ... en adelante ser un obstáculo para el progreso hacia etapas más adelantadas en la industrialización y hacia un desarrollo global más equilibrado".

Como respuesta a esos problemas proponía "primera prioridad a las empresas que transformen productos agropecuarios o que explotan racionalmente recursos naturales..." al mismo tiempo que recomendaba "condiciones para que las industrias ya existentes avancen hacia una mayor integración vertical del proceso". Resulta muy claro, entonces, que el Plan del nuevo gobierno, de ideología liberal, también se colocaba en una posición industrialista franca, en términos marcadamente similares a los del Plan 1974-1978 del último gobierno previo ([14] y [18]).

Esa estrategia industrialista se afianzaba todavía más en las recomendaciones sobre "política tributaria para el desarrollo" pues, aparte de eliminar la sobreprotección ("hasta llegar a niveles que propicien la competitividad y la eficiencia"), se orientaría hacia promover "nuevas industrias de acuerdo con el grado de utilización de insumos nacionales y la generación de empleos y a las existentes de acuerdo a su grado de eficiencia". Asimismo, indicaba la necesidad de "reformular e integrar los estímulos a la exportación, de modo que su

funcionamiento esté más relacionado con el valor agregado nacional...". La estrategia se acentuaba más aún al referirse a la "integración económico-social centroamericana", a la cual le asignaba la responsabilidad de adecuarse para la producción no sólo de bienes de consumo sino que, también, de intermedios y de capital de acuerdo al propósito de "modificar sustancialmente la dependencia de materias primas, bienes de capital y tecnología extranjeros, aspectos que constituyen los problemas neurálgicos del proceso de industrialización".

En síntesis, el Plan 1978-1982 propiciaba "una estructura industrial que evolucione hacia una mayor eficiencia, mayor utilización de los recursos locales y alta generación de empleo". Para ello proponía estimular las "industrias con un mayor grado de integración vertical y un mayor aprovechamiento de materias primas nacionales; fomentar la adopción de tecnologías apropiadas ...; acelerar la exportación de manufacturas, en especial a mercados no tradicionales, con ... sentido de selectividad; y promover un desarrollo regional más equilibrado...".

La política respectiva, en algunos rubros puesta en marcha con anterioridad a la publicación del Plan, consideraba dar coherencia institucional al sector público vinculado a la industria, incluido el Sistema Bancario Nacional; adecuar los incentivos nacionales y centroamericanos, así como los convenios comerciales con los países de la región y del resto del mundo; promover la agroindustria y las industrias vinculadas a los recursos marinos, del subsuelo y de los bosques; incentivar las actividades que ocupen más mano de obra, que se establezcan fuera de la Región Metropolitana, y las que hagan uso intensivo de energía eléctrica y de otros insumos nacionales; fortalecer la pequeña industria y la artesanía; reorientar la Corporación de Desarrollo (CODESA) hacia pequeños y medianos proyectos así como a participar con capital en las empresas privadas que ejecutarán los proyectos; renegociar la posición de Costa Rica en

el MCCA; detener o revertir el proceso de concentración industrial en el Valle Central, incluyendo el fomento de industrias rurales, la dotación de infraestructura física y social para el desarrollo regional y la creación de parques industriales; capacitar recursos humanos en todos sus niveles; propiciar empresas comerciales, cooperativas y otras formas de propiedad colectiva; reforzar o establecer las normas y el control de calidad; otorgar a las compañías transnacionales un tratamiento no discriminatorio; y "delimitar la acción pública en el fomento y la consolidación del desarrollo industrial, considerando que se deben implantar algunas medidas ... en la individualización de proyectos que puedan ser ejecutados por la iniciativa privada ...".

Pero este Plan, francamente industrialista, se dijo, y parecido en sus finalidades a más antiguos planteamientos, tropezó con los efectos adversos de algunas medidas económicas y de la coyuntura externa.

En 1978, el mismo año en que asumió el gobierno de ideologías más liberales, se inicia un notable proceso de desaceleración del crecimiento industrial (gráfico 1 y cuadros 1 y 5). Los diagnósticos efectuados entre ese año y 1980 (27, 20, 21, y 23) concuerdan en señalar la influencia negativa de las altas tasas de interés y las dificultades de liquidez que determinaron la disminución del apoyo crediticio al sector industrial, a lo cual se sumó la fuga de capitales. Igualmente, son recurrentes en mencionar las consecuencias negativas de las rebajas arancelarias, especialmente para la importación de bienes de consumo y sobre todo duraderos. En este punto no se trató exclusivamente de la competencia externa que se virtualizó sino que también del temor empresarial sobre la extensión de tales rebajas. También se aduce que la liberación de precios habría contribuido a deprimir la demanda interna de manufacturas junto con la contención salarial y el incremento del desempleo. Hacia 1980 se añaden negativamente los nuevos impuestos al consumo y también las sobretasas y depósitos

previos que encarecieron y dificultaron las importaciones de materias primas y materiales para la industria, medidas que fueron inducidas por la crisis de balanza de pagos.

Según esos análisis, la demanda externa actuó en el mismo sentido, contribuyendo a deprimir la tasa de expansión industrial. Dicha demanda se vió afectada por el conflicto de Nicaragua, tanto porque contrajo la demanda de este país como porque generó dificultades de comunicación y transporte con el resto de Centroamérica, región que es la principal importadora de manufacturas desde Costa Rica. También influyó el conflicto de El Salvador y la baja actividad económica de Honduras y Guatemala, aunque las exportaciones de manufacturas al MCCA y Panamá crecieron.

Ciertamente, el crecimiento de los costos provocado por las alzas de los precios del petróleo y de las tasas de interés contribuyeron significativamente a la lenta expansión industrial del período 1978 a 1981.

No obstante, hubo un buen número de realizaciones industriales relevantes aunque, en gran parte, impulsadas desde antes de ese período.

Se destaca la iniciación de actividades o ampliación de variadas plantas importantes en rubros intermedios y básicos tales como fertilizantes, refinados de petróleo, tableros estructurales, tubos de PVC, fibra de poliéster, cemento, productos y envases de papel y cartón, duelas, parquet de madera y madera aglomerada. Asimismo, se avanzó en proyectos de cierta envergadura, sobre todo por parte de la CODESA, entre los que se cuentan los de clinker y cemento, la elaboración secundaria del aluminio a partir del lingote importado y el alcohol anhidro para carburación de motores. La misma institución patrocinó el desarrollo de agroindustrias (en 1979 se creó una filial para el efecto, la DAISA) y

auspició estudios para zonas francas. También se planteó, de nuevo, la posibilidad de producir aluminio primario a partir de yacimientos nacionales de bauxita, y se impulsaron proyectos para la sustitución de gasolina por alcohol. En 1980, por lo demás, había proyectos en trámite, por parte del Fondo de Desarrollo Industrial (FODEIN) en áreas como las de equipo pesado, lavadoras, alimentos para animales, fabricación de papel, y de productos farmacéuticos.

Ese esquemático recuento resulta relevante, pues junto con los objetivos del Plan 1978-1982, demuestra que las autoridades no abandonaron, ni mucho menos, la estrategia industrialista, al menos en la forma extremada como sucedió en algunos países del cono sur. El problema es que algunas de las medidas, orientadas hacia la ortoxia liberal y el debilitamiento del instrumental de apoyo y promoción afectaron el crecimiento industrial global y retrasaron las propias finalidades que se planteó el gobierno. Por lo demás, principalmente con motivo del agudizamiento de los problemas del sector externo, las autoridades tendieron a desdibujar, en los hechos, la implantación de las ideologías correspondientes.

BIBLIOGRAFIA

- [1] CEPAL, América Latina y el Caribe: producto interno bruto global e industrial y estructura del sector manufacturero desde 1950 hasta finales de la década de 1970 (E/CEPAL/L.236)
- [2] CEPAL, Estudio económico de América Latina 1980, Costa Rica (E/CEPAL/L.250/Add.8)
- [3] CEPAL, América Latina y el Caribe: importación de manufacturas por países y según su origen industrial desde 1961 a 1978 (E/CEPAL/L.249)
- [4] República de Costa Rica (Ministerio de Economía, Industria y Comercio), IV Censo de manufacturas, 1975 (Dirección General de Estadística y Censos, San José, Costa Rica, abril de 1978).
- [5] CEPAL, Balance preliminar de la economía latinoamericana durante 1981 (E/CEPAL/L.260/Rev.1)
- [6] O. Altimir, "Estimaciones preliminares sobre la evolución de las economías de América Latina en 1981", memorándum del 18 de diciembre de 1981.
- [7] CEPAL, Crecimiento económico e industrial del mundo y regiones desde 1950 hasta 1977 (E/CEPAL/L.231)
- [8] República de Costa Rica (OFIPLAN y Ministerio de Economía, Industria y Comercio), Plan de desarrollo industrial 1974-1978 (diciembre de 1973)
- [9] Presidencia de la República, Oficina de Planificación Nacional y Política Económica, Plan nacional de desarrollo 1979-1982, "Gregorio José Ramírez" (San José, Costa Rica, 1979).
- [10] CEPAL, Análisis y perspectivas del desarrollo industrial latinoamericano (ST/CEPAL/CONF.69/L.2)

- [11] CEPAL, Características principales del proceso y de la política de industrialización de centroamérica, 1970 a 1979 (CEPAL/MEX/1016).
- [12] SIECA, Beneficios y costos de la integración económica centroamericana, Tomo II, apéndice 6 (marzo de 1977)
- [13] Oficina de Planificación, Costa Rica, Estudio del desarrollo industrial Costarricense (junio de 1964)
- [14] Presidencia de la República, Oficina de Planificación, Plan nacional de desarrollo, estrategia y plan global (San José, Costa Rica, enero de 1974)
- [15] CEPAL, Estudio económico de América Latina 1975 (Nº de venta: S.77.II.G.1)
- [16] CEPAL, Estudio económico de América Latina 1974 (Nº de venta: S.7.II.G.1)
- [17] CEPAL, Estudio económico de América Latina 1977 (Nº de venta: S.79.II.G.1)
- [18] Presidencia de la República, Oficina de Planificación, Plan nacional de desarrollo, sectores productivos (San José, Costa Rica, enero de 1974)
- [19] CEPAL, Estudio económico de América Latina 1976 (Nº de venta: S.78.II.G.1)
- [20] CEPAL, Estudio económico de América Latina 1978 (Nº de venta: S.79.II.G.3)
- [21] CEPAL, Estudio económico de América Latina 1979 (Nº de venta: S.81.II.G.1)
- [22] CEPAL, Balance preliminar de la economía latinoamericana durante 1981 (E/CEPAL/L.260/Rev.1)
- [23] Daniel Oduber, "El nuevo modelo económico de Costa Rica", en Nueva Sociedad Nº 48, mayo/junio 1980 (Editorial Nueva Sociedad Ltda. de San José, Costa Rica).
- [24] René Castro, La ley de desarrollo social y asignaciones familiares en Costa Rica: un instrumento de redistribución (E/CEPAL/PROY.1/R.24)