

b) la jerarquía máxima que tiene el problema de los incentivos fiscales en el desarrollo económico de C.R. y de C.A. en general, y la consecuente necesidad de crear iguales mecanismos de garantía y de buena administración en el manejo de los criterios y las políticas sobre la materia, no sólo mediante la mejor selección posible del personal administrativo encargado de aplicarlos, sino también y sobre todo a través de una política clara y estable al respecto, sin contradicciones básicas consigo misma ni con otros intereses públicos eventualmente tan importantes para el desarrollo, como la estabilidad fiscal, monetaria o comercial del país. Esta aseveración no prejuzga sobre una determinada jerarquía entre esas necesidades, sino que se limita a juzgar peyorativamente cualquier política de incentivos fiscales que no haya determinado cuál es ese orden de prioridades previamente a su formulación y aplicación.

El panorama que se desprende de ambos estudios es de fuerte claroscuro, por contraste entre la primera y la segunda parte.

La desorientación de nuestros legisladores en el trámite de una ley tan importante como la comentada es frustratoria y sin compensación; los desaciertos en la aplicación administrativa de la misma, por otro lado, producen igual desaliento, pero quedan generosamente compensados por la vitalidad del país y del mercado común centroamericano, para absorber y hacer olvidar el impacto de una política industrial vacilante y empírica.

La Facultad de Derecho no ha permanecido fría ante estas conclusiones y ha iniciado ya, con ayuda de AID, la formación de un Centro de Estudios Legislativos, cuya primer misión, ahora en curso, es la de clasificar nuestra legislación, para saber con exactitud cuál está vigente y cuál será derogada o reformada por las nuevas leyes.

El paso siguiente puede ser la colección y clasificación de la jurisprudencia, fuente igualmente importante y cotidiana de nuestro derecho; y el último, iluminada ya la infraestructura de nuestro ordenamiento jurídico, el paso hacia la formación de un cuerpo técnico asesor de la Asamblea, especie de punto de contacto de la inteligencia nacional en beneficio de una mejor legislación.

Los estudios que se publican no son pesimistas, como tampoco lo es esta presentación: los defectos apuntados, indudables, groseros, son inevitables en un país joven que se enfrenta a un desarrollo económico complejo, con la complejidad social y tecnológica heredada de sistemas culturales mucho más avanzados. Pero ambos estudios son realistas y advierten sobre el impostergable imperativo que nuestra sociedad y esa cultura han creado de ponernos más a la altura de los tiempos, con mayor trabajo, mayor estudio y mayor responsabilidad.

LA LEY DE DESARROLLO Y PROTECCIÓN INDUSTRIAL DE 1959

EL PROCESO DE SU CREACIÓN

Lic. Lorin Weisenfeld

INTRODUCCION

Industrialización y Desarrollo Económico.

Las economías latinoamericanas se formaron esencialmente alrededor de los productos de exportación, desde la época colonial hasta el fin de la Segunda Guerra Mundial. Esta región se convirtió en el principal proveedor mundial de café, banano, cacao, estaño, nitratos y bauxita, y posteriormente se convirtió también en un importante abastecedor de caña de azúcar, algodón, aceites vegetales, carne, petróleo y diamantes.

Tales productos fueron enviados a los países industrializados del Hemisferio Norte, a cambio de aquellos productos manufacturados que la pequeña clase consumidora de esta región decidió importar. Así —hasta 1929— en tanto que Europa y Norteamérica prosperaron, las economías latinoamericanas florecieron.

Hoy día, son bien conocidas las desventajas estructurales de este tipo de sistema comercial. La guerra, la superproducción, la pérdida de una cosecha o una serie de factores extraños, pueden llevar al borde de la quiebra a una economía que se base en la producción de un solo producto para exportarlo. Aun en los casos en que los precios de exportación se mantuvieron firmes, los beneficios se distribuyeron desigualmente en la economía. Un buen año siempre favorecía al terrateniente o hacendado, con sus inmensas extensiones de terreno y fuerza laboral de peones. Para los obreros agrícolas sin tierra, la prosperidad económica no garantizaba otra cosa que su sostenimiento durante una temporada más.

Fue inevitable que los pensadores latinoamericanos progresistas intentasen idear una nueva fórmula para su intercambio con el resto del mundo, que permitiera a la región eliminar su susceptibilidad a los precios cíclicos y hallar un sistema más equitativo de distribución de los ingresos.

Los esquemas de la política que adoptaría América Latina se definieron en forma clara durante e inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial. Estando la industria norteamericana orientada hacia la producción de material de guerra, y con la interrupción de su comercio en Europa, los países latinoamericanos más grandes iniciaron espontáneamente programas de industrialización basados en el concepto de sustitución de sus importaciones. En base a un mercado moderadamente grande, y con ciertas materias primas industriales, México, Perú, Chile, Argentina, Brasil y Venezuela, comenzaron a fabricar artículos que antes importaban de Europa o de los Estados Unidos.

El profeta y apologista de la industrialización por medio de la sustitución de importaciones fue Raúl Prébisch, un famoso economista argentino. Su argumento fue, esencialmente, que América Latina nunca podría lograr un verdadero crecimiento económico mientras su economía dependiera del éxito en los mercados de exportación, porque tales mercados habían resultado inseguros.

Congestionados con productos idénticos provenientes de Africa, América Latina y Sudasia y amenazados por nuevos productos sintéticos provenientes de países industrializados, los mercados mundiales se encontraban en perenne depresión y con precios rígidos. Además, los países desarrollados no permitían que los países que comerciaban con ellos se aprovecharan, por medio de menores precios, de los enormes aumentos de la productividad que habían logrado. Más bien, los precios de las manufacturas importadas por los países subdesarrollados se vieron sujetos a alzas constantes. En vista de este estrangulamiento desfavorable, Prébisch arguyó que América Latina debía imitar a la Europa de hace un siglo y desarrollar una base manufacturera independiente. La industrialización serviría además a importantes fines sociales. Fue visualizada como un medio de combatir la ocupación precaria del sector agrícola y la creciente desocupación de las zonas urbanas, ambas propulsadas por una tasa de aumento demográfico (entre 3 y 4%) que figura entre las más altas del mundo.

El esfuerzo de industrialización sudamericano se ha orientado principalmente hacia dentro, desde sus comienzos, salvo la magra liberalización comercial recientemente lograda por la ALALC (Asociación Latinoamericana de Libre Comercio). Cada uno de los países participantes trazó un plan de desarrollo ideado para transformar su economía en una unidad industrial autárquica, sin prestar atención a los acontecimientos en los países vecinos ni a los productos que comenzaban a producirse en la región. Las elevadas barreras aduaneras, que excluían productos sudamericanos así como no regionales que podrían competir con productos locales, evitaron la competencia entre los países. La compartimentalización artificial y antieconómica que tipifica la industrialización sudamericana se evitó en Centro América. Después de más de seis años de argumentación por parte de técnicos de las Naciones Unidas y de algunos de sus propios pensadores más avanzados, esta región creó el Mercado Común Centroamericano en 1958. Usando como modelo la filosofía básica del Mercado Común Europeo, el MCCA fue ideado para promover la industrialización regional dando a los productores de los países miembros —Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua, y en 1962 Costa Rica— la oportunidad de vender dentro de un área protegida de 12 millones de habitantes.

Tal mercado no es muy grande de conformidad con las normas mundiales —es ligeramente más pequeño que el mercado peruano interno— pero ofrece posibilidades para una industrialización más diversificada que la que podría contemplar cualquiera de los países miembros individualmente.

Una vez que un estado subdesarrollado con una economía agrícola o de exportación resuelve fomentar el desarrollo de un sector industrial, casi invariablemente adopta una “ley de incentivos fiscales”. Tal ley se formula para vencer el temor natural de los inversionistas de colocar su capital en una economía subdesarrollada ofreciendo beneficios especiales que les compensarían los riesgos adicionales que corresponden a tal empresa.

Los tipos de “incentivos” disponibles generalmente incluyen la exoneración parcial o total, durante un lapso limitado de tiempo, de derechos aduaneros e impuestos a la renta normalmente tasables y puede abarcar también disposiciones tributarias especiales, para una depreciación rápida o para la reinversión del capital. El otorgamiento de incentivos puede ser automático o a opción del

Estado. Si fuesen otorgados automáticamente, el beneficiario adapta sus formularios de impuestos al momento de su presentación para mostrar lo que está obligado a pagar y no requiere realizar ningún otro acto para reclamar tal beneficio.

En cambio, deben solicitarse los incentivos fiscales que quedan a opción del Estado, los cuales sólo serán concedidos mediante una resolución afirmativa del organismo administrativo señalado por la ley. Ya que los incentivos han sido ideados para estimular la inversión, su otorgamiento normal corresponde a un organismo especializado dedicado a la promoción industrial, más bien que a la Dirección Tributaria. De conformidad con la mayoría de las leyes, el organismo de promoción industrial puede tomar dos tipos de decisiones: resolver qué líneas de actividad industrial pueden solicitar incentivos y también decidir cuáles de los solicitantes percibirán beneficios y en qué medida.

El meollo del concepto de "incentivos fiscales" es la noción de que los beneficios tributarios otorgados atraerán inversiones locales y extranjeras, que no se hubieran hecho de otra manera, debido a las desventajas institucionales del país oferente. Esta premisa supone que las consideraciones tributarias son básicas en la decisión de invertir y sugiere que existe una relación proporcional entre la reducción de impuestos y la tasa de inversión. Eso es, una empresa resulta más atractiva cuando las exoneraciones permitan una más elevada tasa de ingresos y una recuperación del capital. En segundo lugar, los países oferentes esperan que la disponibilidad de exoneraciones mejorará su clima de inversiones o creará tal clima. Este dispositivo representa un esfuerzo tangible para superar las actitudes de sospecha y antagonismo con que anteriormente fueran recibidos en América Latina los grandes inversionistas. Asegura al inversionista, tanto extranjero como nacional, que no sólo es deseado sino que el Gobierno se preocupa especialmente de ayudar a su establecimiento. Asimismo, los incentivos permiten a un Estado dado competir favorablemente para nuevas inversiones con algunos de sus vecinos, que han establecido previamente un programa similar de incentivos fiscales.

En la mayoría de los países, el otorgamiento de incentivos fiscales queda regulado por normas establecidas por ley o por la política seguida por el organismo de promoción industrial. Los beneficios generalmente se otorgan de conformidad con tres crite-

rios: el producto, la capacidad de mantener una norma deseada de rendimiento y el ánimo de cumplir con los requisitos de aplicación.

Al considerar el producto contemplado, se plantearán las siguientes preguntas: si es nuevo para la economía o preexistente, si es un producto de consumo o semielaborado, si es producido en el principal centro de fabricación o en las provincias y si usa materia prima nacional o importada.

No se concederá ningún contrato a ningún inversionista que se considere incapaz de mantener una norma dada de rendimiento. Estas normas incluyen: demostración de viabilidad económica del producto, prueba de la responsabilidad financiera de los promotores, prueba del buen empleo de maquinaria eficiente y de técnicas industriales modernas, demostración de la buena fe y del carácter permanente de la inversión, prueba de la capacidad de mantener normas de calidad que sean iguales a las de productos importados y demostración de la intención de adiestrar y emplear nacionales en la medida que sea posible.

Por último, un beneficiario debe cumplir con los requisitos de trámites y de información. Debe llevar sus cuentas en la forma prescrita, presentar periódicamente sus datos de producción y permitir inspecciones ocasionales de las materias primas beneficiadas y del equipo, para verificar que están siendo usadas de la manera fijada en la exoneración.

El hecho de que más de 60 países subdesarrollados del mundo han adoptado algún tipo de programa de incentivo fiscal tan pronto como comenzaron su esfuerzo de industrialización debería indicar que la base teórica de los incentivos fiscales —es decir, que una reducción de impuestos es el paso necesario para impulsar a los inversionistas potenciales a establecerse en el país oferente— ha probado ser más o menos universalmente válida. "Desgraciadamente", dicen Heller y Koffman "lo contrario es cierto, y la mera enunciación de las premisas relativamente rudimentarias parecen ser en casi todas partes, la medida del análisis... Estas simples premisas tienen la fuerza de un llamado al sentido común".

Quizás sea irrazonable esperar que una nación deseosa de tomar pasos concretos hacia la industrialización someta a las pruebas apropiadas las presunciones del pensamiento de incentivos fiscales. La medición de los costos de una ley de incentivos fiscales

en comparación con sus aportes hacia el desarrollo es un asunto delicado que sólo recientemente ha sido sometido a investigación por los economistas del mundo. Su análisis es un asunto pesado y difícil. En cambio, las presiones sobre los parlamentos de los países en vía de desarrollo para que dejen de lado su ineficacia y tomen pasos sólidos para fomentar el desarrollo, son casi irresistibles, particularmente cuando los países vecinos han adoptado lo que parecen ser medidas más atractivas. En la mayoría de los casos sería impolítico sugerir a un parlamento que demore su acción correspondiente a una ley de incentivos fiscales durante varios años mientras que estudian las experiencias de sus vecinos. Una nación que está sometida a presión para promover el desarrollo industrial no se atreve a dejar de seguir el ejemplo de sus vecinos en un tema impregnado de un llamado de sentido común.

Este trabajo es un estudio de la aprobación y funcionamiento de una ley de incentivos fiscales en la República de Costa Rica. Tiene dos objetivos diferentes pero complementarios. El primero es el de describir el proceso de aprobación de legislación en Costa Rica, tomando la aprobación de la ley de 1959 como un estudio casuístico. El segundo es el de evaluar la eficacia de la ley y de su administración en lo que respecta a su aporte al crecimiento industrial del país.

Los materiales presentados en este estudio necesariamente se extienden más allá del estrecho alcance de la legislación de incentivos fiscales. Esperamos que sirvan para transmitir una impresión, aunque sea subjetiva, de aspectos de la personalidad costarricense, así como de aptitudes, idiosincrasias y enfoques costarricenses con respecto a la administración y pensamientos económicos, de manera que el trabajo pueda ser leído dentro de una perspectiva más humana.

SECCION 2

Principales disposiciones de la ley de incentivos fiscales de 1959.

Después de casi 7 años de presión esporádica para que se aprobara dicha legislación, la República de Costa Rica promulgó una ley de incentivos fiscales en 1959. Al igual que sus antecesores en otros países dentro de la región, la ley se basa en la creencia

de que el desarrollo industrial puede conducir a una diversificación de la economía del país y a la creación de nuevas fuentes de empleo para la población creciente. Con tal propósito, ha sido ideada para movilizar el ahorro nacional y atraer nuevo capital extranjero de inversión (Art. 1).

La ley divide a la actividad industrial en dos categorías —industrias nuevas e industrias establecidas— y ofrece una escala distinta de beneficios para los solicitantes de cada grupo. Las actividades industriales nuevas son aquellas que producen artículos que no han sido previamente fabricados en el país o que han sido fabricados en cantidades que representan menos del 10%. Todos los solicitantes que no satisfacen esta prueba quedan clasificados en la categoría de industrias establecidas.

(Art. 16). Así, si una fábrica de baterías para linternas existía en el momento en que una gran firma norteamericana decidió establecer una fábrica de ellas en Costa Rica, el inversionista norteamericano sería clasificado como "participante en una industria establecida" para los efectos de la ley de incentivos fiscales.

Una vez que una línea industrial ha sido clasificada como "nueva" permanece en esta categoría por el término del contrato industrial de la primera empresa que comience a fabricar dentro de tal línea industrial que puede ser otorgado posteriormente, pero sólo después de que se demuestre que el mercado tiene suficiente tamaño como para sostener a dos productores. (Art. 33) Si fuera considerado factible conceder un segundo contrato, el beneficiario adicional recibiría también el status de "industria nueva". La única desventaja que sufriría como participante tardío dentro del mercado es que su contrato sería redactado para que expirase al mismo tiempo que el del primer productor. En tal forma, la ley evita el estimular una carrera hacia la ventana de solicitudes antes de que hayan madurado los planes.

La calidad de los beneficios otorgados y el plazo de tiempo durante el cual pueden ser concedidos queda determinado por la utilidad de los solicitantes a la economía nacional, tomando en consideración las siguientes normas del Art. 17: 1) El aporte al ingreso nacional; 2) La medida en que se utilicen materias primas nacionales o productos semielaborados; 3) El mercado que pueda

asegurar para productos agrícolas; 4) Sus efectos sobre la balanza de pagos; 5) Las ventajas del plan financiero del solicitante, el monto de la inversión prevista y la medida en que participe capital costarricense en la empresa; 6) La eficiencia del equipo, el tamaño del mercado que abastecería, sus repercusiones sobre la ocupación y sus aportes socio-económicos semejantes; 7) Ubicación de la planta en zonas donde pueda adquirir electricidad del Instituto Costarricense de Electricidad.

En la práctica, estas normas han sido modificadas en alguna medida como resultado de los reglamentos posteriormente emitidos por el Ministerio de Industrias, que es el organismo encargado de la aplicación de la ley. De conformidad con el Art. 28 del reglamento, se dará preferencia a los solicitantes de conformidad con el siguiente sistema de prioridades: 1) El ahorro de divisas extranjeras debido a la producción de sustitutos de importación o de productos para la exportación. 2) La relación entre el valor de las materias primas de origen nacional utilizadas en el proceso de producción y el valor total de producción. 3) Su contribución al ingreso nacional, medida por la productividad por hora-hombre trabajada, usando como base de comparación la productividad promedio hora-hombre de las industrias existentes. 4) El número de obreros, particularmente especializados, que serán empleados.

De importancia secundaria, de conformidad con el reglamento, pero que también figuran entre los factores que serán sopesados, están los siguientes: 1) La relación de la industria propuesta a las otras industrias en funcionamiento; 2) La solidez de la financiación y lo moderno que sea el equipo propuesto para la planta; 3) Todos los otros factores que puedan ser necesarios para determinar si el solicitante efectuará una contribución al desarrollo industrial.

La ley costarricense ofrece tres clases de incentivos: exoneraciones de derecho aduaneros, varios tipos de exoneraciones tributarias y diversas clases de protección. Para la mayoría de los inversionistas hasta ahora, los más importantes incentivos han sido aquellos que les han exonerado los derechos de aduana que deberían haber pagado de no gozar de franquicia. Se otorga automáticamente una exoneración del 99% de los derechos en 5 categorías de importaciones a las inversiones que puedan clasificarse como "industrias nuevas". Los productos que puedan ser importados virtualmente libres de derecho en tales casos incluyen: 1) Materias primas o

340 A
N. 14
1969
REV 1415 32
Biblioteca de la Facultad de Derecho

productos semielaborados utilizados en el proceso de producción; 2) Motores, maquinarias y herramientas; 3) Lubricantes (pero no gasolina); 4) Materiales de construcción utilizados para la planta o para la vivienda de bajo costo para empleados; 5) Empaques y envases para el producto terminado. (Art. 19) Pueden otorgarse exoneraciones ligeramente menos amplias a las empresas clasificadas como "industrias establecidas". Sin embargo, no se conceden los incentivos automáticamente sino que tienen que ser específicamente aprobados para cada solicitante. Además, el monto de exoneraciones de derechos aduaneros para las industrias establecidas se fija en el 90% del arancel (Art. 20). El término durante el cual puedan gozarse éste y otros beneficios deben ser especificados en el contrato celebrado por el beneficiario con el Ministerio de Industrias. La mayoría de los contratos industriales se otorgan por 10 años (Art. 27).

Además de las exoneraciones de derechos aduaneros, las industrias nuevas y establecidas que tengan contratos industriales, están exonerados del impuesto a la renta sobre aquella porción de sus utilidades que reinviertan en la planta; también quedan exoneradas del pago de impuestos de exportación. Se les otorgará asimismo una exoneración por 5 años de pago de impuestos municipales y del impuesto sobre las utilidades y el activo fijo por el monto del 100% durante la primera mitad del período contractual y del 50% durante la segunda mitad (Arts. 19 y 20).

La ley prevee un tercer grupo de incentivos de diversos tipos que pueden describirse en forma general como de naturaleza proteccionista. Originalmente se iba a imponer un elevado arancel sobre los productos importados que compitieran con productos nacionales (Art. 5) con la probabilidad de triplicar el arancel si se considerase necesario una protección adicional (Art. 12). Estas secciones fueron eliminadas por el Convenio Centroamericano de Equiparación de Gravámenes suscrito por Costa Rica en 1962 que fija un arancel aduanero uniforme a los productos que se originen fuera de la región y prohíbe a los países miembros que varíen unilateralmente tal arancel. La estructura arancelaria vigente otorga una fuerte protección a los productos centroamericanos. Asimismo, la responsabilidad por la protección a la producción local contra el dumping y otras prácticas de competencia desleal, establecidas en los artículos 10 y 11 de la Ley de Protección y Desarrollo Industrial,

fue trasladada al Consejo Ejecutivo de Integración Centroamericana, en 1962 (Tratado de Managua de 1966). El grado de protección contra las prácticas permanece inmutable de conformidad con el tratado.

Aunque los reajustes arancelarios han sido sacados de la esfera de la acción nacional por los convenios centroamericanos de integración, la Ley de Protección Industrial mantiene el espíritu proteccionista en las políticas que establece para ciertos organismos nacionales. Cuando existe un tipo de cambio múltiple, al Banco Central —todos los bancos de Costa Rica son estatales— se le prohíbe vender divisas al tipo oficial para la importación de materias primas y productos manufacturados que se produzcan en el país (art. 7). Asimismo, cuando reciba instrucciones en ese sentido, el Banco garantizará por adelantado el porcentaje de ingreso de exportación que convertirá al tipo oficial durante un número estipulado de años (art. 26). Todas las instituciones y organismos estatales quedan obligadas a comprar productos nacionales cuando sean comparables en precio y calidad al artículo importado (art. 6).

De conformidad con el artículo 25 de la Ley, el que percibe los incentivos industriales debe celebrar un contrato con el Estado. Esta disposición asegura el contratante que su convenio será tomado en serio y que si fuese revocado podrá reclamar indemnización. Para mantener la ley costarricense en un plano competitivo, el art. 18 dispone que los beneficios nuevos o más amplios que puedan ser otorgados posteriormente en otros países centroamericanos o Panamá deben ser sometidos inmediatamente a la Asamblea costarricense en forma de una modificación a la ley de 1959.

Por último, la ley preve una serie de incentivos en forma de ayuda técnica y financiera. Para asegurar la disponibilidad del capital de desarrollo, el Banco Nacional queda obligado a aplicar una política favorable de crédito para las nuevas industrias (art. 7). Al Ministerio de Industrias se le encarga mantener un organismo especializado que preste ayuda técnica a la industria nacional (art. 8). Este organismo, el Centro de Cooperación Técnica Industrial, sirve como biblioteca de datos técnicos de interés para los inversionistas y como un centro de disseminación de instrucción técnica. Celebra conferencias y seminarios periódicos conjuntamente con los especialistas de la Universidad de Costa Rica y de la industria privada y, cuando se le solicita, traza programas especiales de

adiestramiento para una industria que necesite obreros con especialidades que no existan actualmente en Costa Rica.

El firmante de un contrato industrial está obligado a cumplir sus compromisos de buena fe. Se le prohíbe utilizar los materiales y el equipo que han sido importados libres de derechos para fines diferentes a los especificados en su contrato y no puede variar el uso o propiedad de su planta ni cambiar sus planes de producción, sin la aprobación previa del Ministerio de Industrias (Arts. 35 y 36). Los artículos producidos bajo un contrato de incentivos fiscales deben cumplir con las normas de control de calidad y sanitarias y deben ser vendidos a precios razonables (art. 13 y 14). Cuando, por condiciones extraordinarias, tienden a subir los precios, el Ministerio de Hacienda queda facultado para fijar las utilidades máximas y los precios máximos de venta, particularmente en los artículos de primera necesidad (art. 47). Asimismo, en los casos en que la producción en una industria dada puede conducir a la creación de monopolio de hecho, el Ministerio de Hacienda queda autorizado para supervisar los costos de producción y señalar los precios de venta (art. 34).

La administración de la ley es responsabilidad del Ministerio de Industrias, por intermedio de la Comisión Consultiva y de Coordinación para el Fomento Industrial. La Dirección de Industrias sirve como una especie de secretariado, recibe las solicitudes para contratos de incentivos fiscales y ordena la preparación de los estudios necesarios. Para determinar los problemas de calidad (es decir, si una materia prima obtenible en el país reemplaza adecuadamente a una importada), recurre a los servicios de un panel especializado conocido como el Comité de Normas. El Comité está integrado por representantes de la comunidad industrial y del Gobierno.

Las decisiones sobre solicitud de contrato las toma la Comisión Consultiva y de Coordinación para el Fomento Industrial, con base en los estudios que le haya preparado la Dirección de Industrias. Los contratos deben ser ratificados por el Ministerio de Industrias, lo que es normalmente un asunto de rutina. Esta Comisión se compone de siete personas escogidas por el Gobierno y la industria; y posee facultades generales para orientar la política industrial. En la práctica, es el organismo más poderoso en el trámite de incentivos fiscales.

CAPITULO I

Primeros Intentos de Aprobación de una Ley de Promoción Industrial

I. Introducción Histórica:

Cuando Colón desembarcó en Puerto Limón⁽¹⁾ en 1502, las tierras que se encontraban actualmente dentro de las fronteras costarricenses estaban esencialmente despobladas. Este país marcaba el punto de mayor expansión al norte de los indios Colombianos, pero la gran Meseta Central que actualmente sostiene a las dos terceras partes de la población nunca fue poblada intensamente por ninguno de los grupos indígenas. Se ha estimado que la población indígena total dentro del país era de unas escasas 25.000 personas a la llegada de Colón.

Con el establecimiento del dominio español en el istmo centroamericano, Costa Rica se convirtió en una provincia de la Capitanía General de Guatemala. España no mostró ningún interés formal en el desarrollo de la colonia debido a su distancia de los centros de población más importantes y su aislamiento natural. La colonización fue lenta, con colonizadores templados que sólo gradualmente fueron infiltrándose de Nicaragua y Panamá.

Los primeros colonizadores intentaron establecer en Costa Rica el sistema de trabajos forzados que prevalecía en las demás provincias españolas. Sus esfuerzos fueron infructuosos debido a la huida exitosa de poblados indígenas íntegros a la selva más allá de la Meseta Central. El número de indios que podían ser obligados a prestar trabajo forzado fue insuficiente para mantener la colonia. Con el fracaso del intento de implantar el sistema de haciendas, surgió un sistema de pequeñas fincas en que el colonizador blanco y el indio tenían que trabajar igualmente duro para

(1) El principal puerto de Costa Rica en el Caribe.

sobrevivir de año en año. Aún bajo condiciones de relativa igualdad a los indios les fue mal. Para el siglo dieciocho, habían quedado reducidos a unos meros 10.000.

La colonia permaneció durante más de 200 años como el más lejano lugar de la Capitanía General de Guatemala. Fue la más pobre y menos desarrollada de las provincias centroamericanas. La agricultura fue primitiva y a veces precaria. El comercio fue inexistente y, de hecho, prohibido, salvo con España. Los centros poblados no crecieron y se ignoró al conocimiento y la cultura. "La existencia de los habitantes de Costa Rica fue de miseria y sufrimiento", escribe el principal historiador del país. "Aislados del resto del mundo, sin comercio, sin vías de comunicación, vagaron dolorosamente".⁽²⁾ Cuando llegó la independencia para Centroamérica en 1821, tomó a los costarricenses de sorpresa. Teniendo poco que ganar de la independencia, permanecieron ajenos a las luchas de las colonias más desarrolladas del norte. La mayoría de los 50.000 habitantes hubiera preferido seguir bajo España.⁽³⁾ Después de la independencia, la población creció lentamente, teniendo lugar la expansión en oleadas que salían de la Meseta Central a los valles y llanuras de las extremidades del país. Las condiciones de vida no llegaron a subir muy por encima de la mera subsistencia, pero el país desarrolló una estructura social distinta de la que vino a prevalecer en el resto de Centroamérica. La amplia distribución de la tierra en pequeñas parcelas y la falta de una clase superviviente de indios o mestizos que pudieran usarse para el trabajo, junto con los factores comunes de idioma, raza, religión —y pobreza— se combinaron para imprimir al país un espíritu democrático, independiente e individualista. El espíritu de Costa Rica en los primeros años del siglo 18 se asemejó en mucho al espíritu fronterizo que figuró posteriormente en la colonización del oeste norteamericano.

La exitosa introducción de café a fines del siglo pasado fue la chispa que transformó una economía de lucha por la subsistencia, que ofrecía el menor nivel de vida de la región, en una economía moderadamente próspera, con el nivel de vida más alto. Los centros

urbanos comenzaron a expandirse, después de casi tres siglos de estancamiento, y con ellos se desarrolló modestamente el comercio para proveer a la creciente población y para importar los productos extranjeros que se hicieron accesibles por las ganancias del café. El nuevo bienestar material generado por el café, y subsecuentemente por el azúcar y el cacao, se filtró rápidamente a todas las clases socio-económicas y para principios del siglo veinte, el país como un todo halló que había sido elevado a una clase media.⁽⁴⁾

En armonía con el sentimiento del país, los líderes costarricenses siempre han sido conservadores y demócratas. Costa Rica no ha sufrido las guerras civiles y continuos cambios de gobierno que caracterizan la historia de sus vecinos. Los presidentes, con sólo dos excepciones desde fines del siglo 18, han servido sus cuatro años en el cargo y han regresado voluntariamente a sus fincas. Como se alega que dijo uno de los más populares de los recientes presidentes costarricenses, don Ricardo Jiménez, "La mejor administración de Costa Rica es una buena cosecha de café". Tales ideas fueron válidas, sin embargo, sólo mientras los diversos mercados de materias primas se mantuvieron firmes. Estos mercados bajaron repetidamente después de los años de la depresión de este siglo y para la década de 1950 aparecía claro que las naciones pequeñas no podían estructurar sus economías alrededor de uno o varios productos básicos de exportación para siempre y desarrollarse a la vez.

Costa Rica sufrió por primera vez los efectos de un mercado mundial adverso cuando los precios del café comenzaron a caer gradualmente. Después de años de modesta prosperidad, el país se halló de repente con ganancias decrecientes de la exportación y un creciente déficit en su balanza de pagos, mientras tenía que financiar un centro urbano en desarrollo, una población que se expandía rápidamente y una psicología de consumo que fomentaba la duplicación de los estilos de vida que prevalecían en los Estados Unidos.

(2) Ricardo Fernández Guardia, *Cartilla Histórica* (San José, Costa Rica). Lehmann, 1933. pp. 67-68.

(3) Manuel de Jesús Jiménez, *Noticias de Antaño* (San José, Costa Rica: Imprenta Nacional, 1946), p. 75.

(4) Con el tiempo surgió un grupo de hacendados ricos, pero la distribución relativamente equitativa de ingresos a través del país les impidió que asumiesen las proporciones de las clases terratenientes que tipifican al resto de Latinoamérica.

II. La Ley de Industrias Nuevas de 1940:

A la luz del papel tradicionalmente minúsculo del sector industrial en Costa Rica, resulta sorprendente que el país figurase entre los primeros en América Latina en experimentar con dispositivos de fomento a la industria. A fines de 1940, la administración del Dr. Calderón Guardia obtuvo la aprobación de la Ley de Industrias Nuevas⁽⁵⁾ que concedía ciertos beneficios arancelarios y tributarios a nuevos esfuerzos manufactureros. Su principal atractivo fue un privilegio de poder importar, durante cinco años, libres de derechos, materias primas no obtenibles de fuentes costarricenses, siempre que tales importaciones no constituyesen más del 25% de las materias usadas en el producto final. Además, la ley ofrecía durante cinco años una exoneración de derechos sobre bienes de capital, aceites y lubricantes.

La aprobación de la ley dio lugar a la creación en 1946 de una pequeña Oficina de Industrias dentro del Ministerio de Agricultura e Industrias,⁽⁶⁾ pero ni la administración de Calderón Guardia ni las de sus sucesores inmediatos mostró mayor interés en la promoción industrial.⁽⁷⁾

La industrialización no comenzó a verse generalmente como un medio utilizable para remediar la dependencia en un número limitado de productos de exportación, hasta después de la II Guerra Mundial.

Guatemala fue el primer estado del hemisferio norte que lanzara un programa de industrialización, aprobando una ley de incentivos fiscales en 1947 y estableciendo al mismo tiempo entidades gubernamentales que estimulasen nuevas inversiones. Un programa similar fue aprobado por El Salvador en 1952 y poco después por Cuba y México. Al mismo tiempo, la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas (CEPAL), con sede regional en Ciudad de México, adoptó la tesis de que la

(5) Ley que Favorece el Establecimiento de Industrias Totalmente Nuevas Nº 36 de 21 de diciembre de 1940, de ahora en adelante denominada Ley de Industrias.

(6) De aquí en adelante denominado el Ministerio de Industrias. En 1961 se delegó la responsabilidad en el campo industrial al recién creado Ministerio de Industrias y Comercio.

(7) La Ley permaneció en vigencia durante 19 años, durante los cuales aproximadamente 55 industrias se beneficiaron de sus disposiciones.

industrialización debía convertirse en la piedra angular del planeamiento económico de Centro América.

Fuertemente influenciada por la doctrina de sustitución de importaciones de Prebisch, la Comisión argumentó que la reducción de aranceles internos y la creación de un Mercado Centroamericano eran dispositivos necesarios para estimular el desarrollo de un sector industrial en la región. Tal sugerencia, que comenzó a circular en 1951⁽⁸⁾ fue recibida cautelosamente por los gobiernos centroamericanos debido al estrecho grado de cooperación política que implicaba. Sin embargo, los industriales de la región, que serían los beneficiarios inmediatos de cualquier proyecto ideado para promover la industrialización, prestaron su pronto respaldo al movimiento de integración.

III. El Proyecto de la Cámara de Industrias de 1943:

En Costa Rica, el vocero de los intereses fabriles fue la Cámara de Industrias. Organizada en 1943 en forma similar a la de la American Association of Manufacturers, era en 1953 una asociación de aproximadamente 100 empresarios e industriales. Debido a la importancia dentro de la comunidad de sus líderes y a la habilidad con la cual han defendido sus intereses, la Cámara de Industrias ha sido considerada, desde su creación, como uno de los grupos más influyentes de Costa Rica.

La adopción de leyes de fomento industrial en los estados vecinos y la campaña de las Naciones Unidas para organizar un mercado común regional tuvo un impacto favorable en la Cámara de Industrias de Costa Rica. A principios de 1953 elaboró y sometió al Ministerio de Industrias un proyecto de ley de promoción industrial para Costa Rica. El texto propuesto por la Cámara fue aprobado sin modificación por el Ministerio y enviado a la Asamblea Legislativa en Mayo de ese año, acompañado de una nota del Ministerio explicando que la experiencia tenida con la Ley de Industrias Nuevas de 1940 había demostrado que era insuficiente para inducir el establecimiento de las plantas que se deseaban.⁽⁹⁾

(8) La Resolución 9 (IV) de la Comisión Económica para América Latina del 16 de Junio de 1951.

(9) Expediente Nº 239 de la Asamblea Legislativa: Gaceta Oficial Nº 117 del 27 de Mayo de 1953.

La propuesta de la Cámara de Industrias visualizaba el fomento de cualquier industria de transformación⁽¹⁰⁾ sin tomar en cuenta el grado de su dependencia de las materias primas nacionales. Por tal motivo omitía el requisito de la ley vigente de que el 75% de las materias primas usadas en el proceso de producción de un beneficiario fuesen de origen nacional. De conformidad con el proyecto de la Cámara, no habría ningún requisito mínimo de materia prima nacional. No obstante, es curioso que el proyecto no establecía ninguno de los incentivos fiscales empleados en otras partes, en legislación similar. Limitaba los beneficios propuestos a un arancel proteccionista, protección contra el dumping y garantía de créditos del Sistema Bancario Nacional.

El proyecto de ley fue enviado a la Comisión de Comercio e Industria de la Asamblea, integrada por tres miembros⁽¹¹⁾, donde fue estudiada conjuntamente con un proyecto anterior que había propuesto reformas menores a la Ley de Industrias Nuevas. La Comisión dictaminó en noviembre de 1953 que ninguno de los proyectos parecía capaz de estimular el desarrollo industrial. Remitió al Plenario de la Asamblea, en su lugar, un proyecto totalmente nuevo, basado, según dijo, en los mejores elementos de la ley existente y del proyecto sustitutivo, así como en ideas extraídas de la legislación contemporánea de otras partes de la región. En su dictamen⁽¹²⁾ la Comisión explicaba que su proyecto quería evitar las exoneraciones arancelarias de la ley de 1940, que consideraba excesivas. Proponía eliminar las exoneraciones de materias primas importadas y reducir las otorgadas sobre combustibles y lubricantes importados.

(10) Una industria de transformación es una que convierte materias primas brutas o piezas semi-elaboradas en un producto final vendible para uso industrial o del consumidor. En su forma extrema, cuando se reduce al elemento de fabricación a nada más que el montaje de piezas acabadas precortadas, el proceso es más propiamente denominado una industria de ensamblaje. La mayoría de las industrias de transformación de los países subdesarrollados dependen fuertemente de fuentes extranjeras para sus materias primas, debido a que no disponen de materias primas nacionales. Salvo que sea especificado en otra forma, el término "industria de transformación", tal como se usa en este trabajo, se referirá a una industria que debe importar el grueso de sus materias primas. La industria de plásticos puede ser tomada como más o menos típica. Todo los diversos fabricantes de plásticos en Costa Rica deben importar las sustancias químicas, resinas y agentes de curación que requiere el proceso de transformación. Véase e.g. Contrato Industrial N. 1962, Durman Esquivel, S.A. de 1962.

(11) La Asamblea Legislativa costarricense es un cuerpo unicameral.

(12) *Gaceta Oficial*, N° 254 del 8 de noviembre de 1953.

En todos los casos, podrían ser beneficiadas las industrias que utilizaran un 50% de materia prima nacional. Al defender estas reducciones, la Comisión alegó que las plantas que percibían beneficios de conformidad con la ley de 1940 no realizaban ningún esfuerzo para lograr una producción eficiente, lo cual daba lugar a que su existencia fuese amenazada por la reimposición de los aranceles prevalecientes al vencimiento de sus contratos.

Los precios del café fueron excepcionalmente buenos en 1953 y para fines de año el gobierno perdió cualquier interés que pudiera haber tenido en reformar la ley de 1940. Ya que el problema de fomento industrial no había dado lugar a ningún entusiasmo independiente, dentro de la Asamblea, se dejó que los dos proyectos murieran en comisión.

IV. Actitudes Costarricenses con respecto a la Industrialización:

El hecho que el proyecto de ley de Fomento Industrial no pudiese generar mayor interés en los círculos gubernamentales puede atribuirse básicamente a que no había necesidad de él. Las ganancias en el sector de exportación agrícola nunca habían sido mayores, debido principalmente a una sucesión de buenas cosechas cafetaleras en los primeros años de la década de 1950. Con la economía equilibrada y en expansión, sobre los patrones tradicionales, el asunto de sostener el crecimiento económico mediante la industrialización perdió su importancia inmediata.

Igualmente influyentes en apagar el interés en la industrialización fueron tres actitudes que habían caracterizado durante generaciones al pensamiento costarricense. Lo primario fue la auto-definición de Costa Rica como país agrícola. A principios de siglo, el café la había rescatado de la miseria y aún en 1950, la enorme mayoría de los asalariados debían su sostenimiento directa o indirectamente al café o a uno de los otros cultivos de exportación. Los costarricenses de todas las clases sociales se enorgullecían en señalar que la producción agrícola del país les había proporcionado durante más de 40 años el más elevado nivel de vida de Centroamérica. De conformidad con una canción popular Costa Rica era al mismo tiempo la "Suiza Centroamericana" y la "Reina del Café".⁽¹³⁾ Era

(13) *Costa Rica Linda*, una de las canciones típicas favoritas.

un país agrícola por tradición y la mayoría hubiese agregado en la década del 50, por destino.⁽¹⁴⁾

Además, existía un sentimiento marcado de que no podía producirse tampoco nada importante en el país.

Sabemos que el capital costarricense, con ciertas excepciones, es muy reacio a invertir su dinero en la industria... como todavía no somos un país industrializado, la gente no tiene confianza desgraciadamente en la industria costarricense; pero es un hecho que hay que resaltar.⁽¹⁵⁾

Las empresas manufactureras eran pequeñas y de propiedad de una familia, concentradas en los campos tradicionales de los productos de consumo hogareño. El procesamiento de alimentos, bebidas, tabaco, textiles, zapatos y ropa conformaban aproximadamente el 75% de la producción industrial.⁽¹⁶⁾ La estructura del sector industrial no había cambiado durante más de treinta años. En realidad, durante la década de 1950, el sector industrial más bien disminuía en importancia debido al incremento en la producción de café y a los elevados precios alcanzados por éste.⁽¹⁷⁾

Por necesidad, la mayoría de los productos industriales eran importados. En los casos en que las marcas extranjeras competían con productos locales, las preferencias del consumidor inevitablemente favorecían a los primeros. "Nosotros los costarricenses somos escépticos acerca de nuestra capacidad", dijo una vez un líder par-

(14) Esta actitud está bien expresada en una carta de Ronulfo González y Lorenz Holtermann, de la Cámara de Representantes de Casas Extranjeras, a la Cámara de Comercio, exponiendo la base de su oposición a la Ley de Fomento Industrial de 1959:

Las experiencias que ya hemos tenido con plantas industriales como la Papelera Nacional o la Fábrica de Loza, que tuvieron que liquidar sus actividades por falta de materias primas y altos costos de producción, deberían ser un buen aviso para no sobrepasar nuestras posibilidades normales de industrialización.

Otros países de América Latina, que eran eminentemente agrícolas, fueron industrializados y están pasando grandes crisis económicas desde hace muchos años y también esto debería servirnos de experiencia.

Nosotros somos un país eminentemente agrícola y de eso ha dependido nuestra fuerte economía a través de los años...

Fortalezcamos lo que ya tenemos, en forma ilimitada si se quiere, pero no tratemos de levantar en forma ficticia una economía basada en la industria...

(15) Discurso del Diputado Fernando Lara Bustamante en la Asamblea Legislativa, *Actas de la Asamblea Legislativa*, Vol. 76, p. 259.

(16) Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y la Asociación Internacional de Desarrollo, *Desarrollo Económico y Perspectivas de La Industria Centroamericana*, 5 de junio de 1967, p. i.

(17) La producción industrial representó el 11.9% del producto nacional bruto en 1950 y sólo 11.4% en 1956. *Ibid.*, p. 13.

lamentario, y siempre ponemos en tela de juicio la calidad de los productos que podemos hacer".⁽¹⁸⁾ Para justificar su escepticismo con respecto a los productos de fabricación local, los costarricenses señalaban rápidamente varios intentos de industrialización que fracasaron notablemente.⁽¹⁹⁾ El humor popular de la época estaba repleto de versos que se burlaban de productos locales.⁽²⁰⁾

Por último los costarricenses tienden a ser algo desdenosos de los estados vecinos del istmo, señalando sus menores niveles de vida y su incapacidad de lograr un gobierno estable.

Ningún país centroamericano puede aventajarnos en esta condición esencial: país ordenado, pacífico, respetuoso de la ley y con una extraordinaria estabilidad institucional que probablemente no puede hallarse en ningún otro estado latinoamericano salvo Uruguay. Eso es un factor compensatorio de primer orden y no debemos verlo de poco más o menos.⁽²¹⁾

(18) Discurso del Diputado Miguel Angel Dávila Ugalde en la Asamblea Legislativa, *Actas de la Asamblea Legislativa*, Vol. 74, p. 363.

(19) La más notable fue la fábrica de loza de Uribe & Pagés. Los Uribe y los Pagés son familias de prestigio en Costa Rica. Descendientes de inmigrantes españoles, se enriquecieron en el comercio y luego, después que se unieron las familias mediante matrimonio, organizaron un almacén en San José con éxito. Cuando solicitaron inversionistas entre sus amigos para formar una fábrica de cerámica, no tuvieron ningún problema en reclutar a casi una docena de líderes de la comunidad comercial como accionistas. Estos hombres invirtieron una fuerte suma de dinero y pidieron prestados aún más del Banco Nacional. Los planes para la fábrica se basaron en la protección que ofrecía el reglamento arancelario vigente. Sin embargo, no tomaron la precaución de asegurarse de la permanencia del arancel en que confiaban mientras que se construía la planta. Aprovechando la oportunidad, sus competidores, importadores de loza, pidieron al extranjero grandes y atractivos embarques para aumentar sus existencias. Cuando apareció en el mercado la loza nacional, sus sostenedores no pudieron competir con los productos importados. La fábrica languideció por un tiempo y luego pasó a manos de los interventores. Su fracaso costó a los inversionistas y a la banca nacional una considerable suma de dinero y alentó la creencia que no podía producirse nada importante en Costa Rica.

Poco después, ocurrió un incidente similar con una propuesta planta papelera. El proyecto quería realizar la conversión de madera costarricense en el papel, en un pueblito del Caribe denominado La Perla. Desgraciadamente, se encomendó la administración a manos de gentes sin experiencia que compraron maquinaria anticuada que no podía producir eficientemente. La empresa quebró antes de llegar a la etapa de la producción. Debido a su tamaño y la reputación de los que la respaldaban, este fracaso sirvió una vez más para reforzar la noción de que Costa Rica debía esforzarse en mejorar aquello en lo cual ya era competente.

(20) Una de las principales víctimas de este tipo de humor fue una fábrica local de jabón. Aludiendo a los peligros pasados por don Roque, un petulante muñeco de ventrílocuo cuya respuesta favorita era "Le rajo la cara", un chiste favorito decía:

Pregunta: ¿En qué se parece el jabón Jade a Don Roque?

Respuesta: ¡Cualquiera de los dos le raja la cara!

(21) Discurso del Diputado Fernando Volio Jiménez en la Asamblea Legislativa, *Actas de la Asamblea Legislativa*, Vo. 77, p. 16.

Desde la disolución de la Federación Centroamericana de 1838. Costa Rica ha preferido permanecer al margen de los periódicos intentos de reunificación política.

Así, mientras grupos organizados en El Salvador y Guatemala, bajo los auspicios de sus gobiernos, exploraban con las Naciones Unidas las posibilidades de industrialización mediante la integración regional, el Gobierno de Costa Rica desdeñó colaborar con ellos. Los líderes costarricenses de la época parecen haber sido hipnotizados por el recuerdo de buenas cosechas cafetaleras,⁽²²⁾ y ninguno de los partidos políticos estaba interesado en los programas de industrialización de que se hablaba en otras partes de la región.

V. Intentos Legislativos Durante la Administración de Figueres (1953-1957)

Durante la campaña electoral de 1953, el candidato del Partido de Liberación Nacional,⁽²³⁾ José Figueres Ferrer, propuso la idea de aprobar una ley de fomento industrial.⁽²⁴⁾ Figueres ganó la elección. Al año siguiente ordenó al Ministerio de Hacienda que empezara a trabajar en un proyecto de ley de fomento industrial. Un tarjetero que contenía ideas para la medida fue preparado y enviado a la Dirección de Industrias del Ministerio de Industrias para los comentarios de esta entidad. La Dirección de Industrias no adoptó ninguna medida con respecto a tal asunto.

Entonces la Cámara de Industrias tomó la iniciativa, bajo la dirección de su recién electo presidente, Rodrigo Madrigal Nieto. Un abogado culto y dinámico, Madrigal era también un industrial que había surgido por sus propios esfuerzos. En el transcurso de siete años después de su graduación de la Facultad de Derecho de

(22) Cuando el Presidente Otilio Ulate dejó su cargo en 1953 después de cuatro años de precios de exportación particularmente altos, se concluyó generalmente que su gobierno había sido de los más exitosos del siglo.

(23) Desde 1948, la política en Costa Rica ha sido dominada por dos partidos políticos, el *Partido Liberación Nacional* (PLN), con una orientación algo a la izquierda, y el *Partido de Unificación Nacional* (UN), una coalición de elementos conservadores de dos partidos preexistentes, *Unión Nacional* y el *Partido Republicano*.

(24) En la mayoría de las naciones latinoamericanas, se acostumbra identificar a una persona con sus apellidos paterno y materno, v.g. Madrigal Nieto. Ambos apellidos serán usados en este artículo.

la Universidad de Costa Rica, había llegado a ser reconocido como el líder de la clase de hombres de negocios jóvenes al estilo americano⁽²⁵⁾ que se desviaban de las empresas familiares tradicionales y que iba a modernizar dramáticamente los patrones de negocios en San José. Con la subida de Madrigal a la presidencia de la Cámara de Industrias, la iniciativa de la ley de industrialización salió de las manos de la Administración Figueres y de las de su sucesor. De allí en adelante, la responsabilidad de la campaña de promoción industrial fue asumida por la Cámara bajo el agresivo liderazgo de su presidente.

A. El Proyecto de la Cámara de Industrias de 1955

En febrero de 1955 Madrigal escribió al Ministerio de Agricultura e Industrias para señalarle que no se habían adoptado más medidas con respecto a la ley de industrialización. Sugirió la formación de una comisión, integrada por representantes de los organismos gubernamentales interesados y de la Cámara de Industrias, para empezar un estudio en serio del proyecto.⁽²⁶⁾ La respuesta del Ministro evitó mencionar la comisión conjunta que perseguía Madrigal. Dijo que se iba a redactar dentro de poco un proyecto de ley en el Ministerio de Hacienda y prometió que se haría llegar tal proyecto a la Cámara de Industrias.⁽²⁷⁾

Cuando no se tomaron medidas en los cinco meses siguientes, Madrigal planteó el asunto nuevamente al Ministro. Prevalció su insistencia de que se incluyese un representante de la Cámara dentro del proceso de redacción. El Ministro autorizó en julio que funcionarios del Ministerio de Hacienda, de la Dirección de Industrias y Madrigal, empezasen a trabajar en el proyecto propuesto

(25) La tesis de grado en la Facultad de Derecho de Madrigal proponía la creación de una corporación de inversiones, compuesta por fondos públicos y privados, para promover nuevas industrias en Costa Rica. La propuesta llamó la atención de la Embajada Americana en San José en un momento en que su personal del Punto IV estaba activamente comprometida en un intento de introducir modernos procedimientos de negocios al país. Como consecuencia, Madrigal recibió varias becas y bolsas de viaje para estudiar asuntos relacionados a la industrialización en los Estados Unidos. Eubsecuentemente encabezó el grupo de hombres de negocios que obtuvieron un préstamo de cinco millones de dólares de A. I. D. para establecer COFISA la Corporación Financiera de desarrollo más importante del país.

(26) Carta de Madrigal a Bruce Masís, Ministro de Agricultura e Industrias del 16 de febrero de 1955. Estas y otras cartas citadas en esta sección se encuentran en los archivos de la Cámara de Industrias.

(27) Carta de Masís a Madrigal del 1 de Marzo de 1955.

en el entendido de que el proyecto sería sometido a la Asamblea Legislativa a más tardar el 1º de octubre de 1955.

Madrigal creó un grupo de trabajo dentro de la Cámara de industrias que se reunió repetidas veces durante fines del verano y principios de otoño. Sorprendido de que no se hubiesen llamado representantes del gobierno, Carlos Yglesias Wouters el Director de Industrias, preguntó a Madrigal un día cuál era la intención de la Cámara. Madrigal le aseguró que la Cámara meramente preparaba un proyecto que expresara su posición y que serviría como base para las discusiones conjuntas. A medida que se acercaba la fecha de entrega a la Asamblea, parecía improbable, sin embargo, que la Cámara tuviese la intención de reunirse con el gobierno. En la tercera semana de setiembre, al perder la esperanza de obtener la cooperación de la Cámara, Yglesias, un ayudante y el director de la Dirección de Economía comenzaron a trabajar independientemente, usando la propuesta de 1953 y la legislación de los estados vecinos como guía.

El 23 de setiembre, siete días antes de la fecha que debía presentarse el proyecto de ley del Gobierno a la Asamblea, Yglesias recibió inesperadamente una copia del proyecto de ley de la Cámara. Vino en forma de un documento acabado y pulido. Madrigal, por su parte, se sorprendió de saber que el equipo del gobierno acababa de completar otro proyecto. Las dos partes acordaron reunirse el 28 de setiembre para armonizar sus proyectos de ley.

En el transcurso de una larga sesión fusionaron los dos proyectos de ley en un documento mutuamente aceptable. El proyecto de ley resultante incluía todos los artículos en que estaba más interesada la Cámara. Fue ligeramente modificado por el Ministro de Industrias y sometido a la Asamblea. ⁽²⁸⁾

(28) Madrigal se puso furioso cuando se enteró de los cambios, alegando que Yglesias Wouters había acordado en la sesión del 28 de setiembre, que el proyecto que surgiera de la reunión sería el proyecto definitivo. Hizo mandar un telegrama al Presidente Figueres pidiendo a este último que resolviese "el desacuerdo que ha surgido entre ellos y nosotros con respecto al proyecto de la ley de Fomento Industrial". (Telegrama de Alejo Dobles, Secretario de la Cámara de Industrias a Figueres, 3 de octubre de 1955). Figueres rehusó actuar (Telegrama de Figueres a Madrigal, 3 de octubre de 1955). En una carta fuerte que enviara a Madrigal, sin embargo, el Ministro Masis expresó su resentimiento por la implicación de que celebraría un "acuerdo" con la Cámara de Industrias para aceptar su versión del proyecto de ley. "Cómo puede esperar que yo aprobase un proyecto sin estudio personal", escribió, "meramente porque representa un consenso entre su gente [y la de la Dirección de Industrias]... especialmente ya que, en algunos casos, el proyecto que favorece modificó sugerencias específicas que había hecho yo. (Carta de Masis a Madrigal, 3 de octubre de 1955).

En su forma final, el proyecto de ley de 1955⁽²⁹⁾ tenía un alcance considerablemente mayor que el proyecto de ley de 1953 que fuera dictaminado por la Comisión de Comercio e Industrias. El proyecto de ley anterior estaba esencialmente orientado a estimular industrias que producían o transformaban materias primas nacionales. Con tal fin, contenía un requisito de que los beneficiarios usasen materia prima local en un 50% o que, en un caso alternativo, el 50% del valor del producto final lo representase el costo de la mano de obra local. Estas restricciones fueron eliminadas del proyecto de ley de 1955, que hablaba de la conveniencia de establecer cualquier "Industria de transformación o extracción dentro del país". (Artículo 2).

Con tal redacción, el proyecto de ley era mucho más atractivo para los industriales de la nación, ya que abría la puerta a la concesión de exoneraciones a industrias de transformación y ensamble cuyas actividades en Costa Rica podrían ser no mayores que el montar piezas precortadas (o "unidades desarmadas") importadas del país de origen. La sencillez del proceso de manufactura en la industria promedio de transformación y la posición casi monopolista que ofrece un elevado arancel proteccionista, hacen que estas industrias sean una inversión de poco riesgo y altas utilidades en comparación con aquellas que deben realmente combinar materias primas para fabricar sus productos.

Con un proyecto de ley aceptable ante la Asamblea, la Cámara de Industrias lanzó una campaña para promover su aprobación. Auspició reuniones con industriales en la capital y las principales ciudades de provincias para analizar el proyecto de ley y demostrar sus beneficios para la clase industrial. Una serie de avisos fueron colocados en cinco de los diarios de la nación y en un semanario durante un lapso de 30 días, que pedían la aprobación del proyecto de ley de Fomento Industrial en la forma que buscaba la Cámara. Además, se gastó una suma sustancial de

(29) Expediente N° 568 de la Asamblea Legislativa, publicada en la *Gaceta Oficial*, N° 236 del 22 de octubre de 1955.

dinero en cocteles, comidas y recepciones a los cuales se invitó a los legisladores importantes y los principales periodistas de la nación para intercambiar impresiones sobre los méritos de la medida pendiente⁽³⁰⁾

Pese a una campaña activa, la Cámara de Industrias no pudo generar suficiente interés en el proyecto de ley para que fuese dictaminado por la Comisión antes del cierre de las Sesiones Ordinarias.⁽³¹⁾ El proyecto de ley, de hecho, nunca se debatió.

Durante 1956, Madrigal solicitó repetidamente a la Comisión de Comercio e Industrias que empezase las audiencias. Estos pedidos no tuvieron éxito. A fines de año, pidió al Presidente que colocase el proyecto de ley en la agenda de las siguientes Sesiones Extraordinarias, en el caso de que la Asamblea no hubiera tomado medidas antes del fin de su sesión ordinaria.

Contestando en nombre del Presidente Figueres, el Vicepresidente Raúl Blanco Cervantes comprometió al Poder Ejecutivo a hacer tal cosa.⁽³²⁾

Como Madrigal había temido, su proyecto de ley fue ignorado durante las Sesiones Ordinarias, que terminaron en Noviembre de 1956.

Preparándose para las Sesiones Extraordinarias de principios de 1957, Madrigal hizo que la Cámara de Industrias volviese a redactar el proyecto de ley de Fomento Industrial, simplificando la estructura administrativa que crearía y en cierta forma restringiendo los beneficios que ofrecía. No se hizo, sin embargo, ningún cambio en la determinación de extender la cobertura del proyecto de ley a todas las industrias de transformación.

(30) Los archivos de la Cámara de Industrias indican que quince mil colones (un poco menos de tres mil dólares al tipo de cambio de entonces) se recogieron en una colecta especial a la que contribuyeron cuarenta y seis compañías o empresarios. Los registros de disposición de dicho fondo no se encuentran completos. Pareciera que en los últimos tres meses de 1955, el período de mayor actividad, como un diez por ciento del fondo fue gastado en anuncios en la prensa, un poco más del 15 por ciento en reuniones públicas y fiestas, y cerca de 12 por ciento en salarios administrativos. No hay datos del resto del fondo (De: "Gastos campaña Pro-Ley de Fomento Industrial, Cámara de Industrias de Costa Rica, documento mimeografiado sin fecha).

(31) El calendario legislativo en Costa Rica está dividido en dos clases de sesiones, Ordinarias y Extraordinarias. Durante la primera, los proyectos de ley pueden ser propuestos por miembros de la legislatura o por el Poder Ejecutivo. En las sesiones extraordinarias, sin embargo, la Asamblea queda limitada a la discusión de los proyectos de ley sometidos por el Ejecutivo. Constitución de Costa Rica de 1949, artículo 118.

(32) Carta a Raúl Blanco C., primer Vicepresidente a Madrigal, 15 de noviembre, 1956.

La nueva versión del proyecto de ley fue entregada al público en Diciembre de 1956. Vino acompañado una vez más de gran publicidad.⁽³³⁾ La atención que se prestó al proyecto de ley propuesto sirvió para movilizar, por primera vez, a los importadores de la nación —el grupo que sería más probablemente afectado por un plan para proteger la industria nacional mediante un elevado arancel sobre el ingreso de productos competitivos del extranjero. El 11 de diciembre los importadores erigieron sus barricadas en defensa de la economía nacional. En una carta conjunta a la Asamblea Legislativa suscrita por sus tres organizaciones comerciales,⁽³⁴⁾ ellos advirtieron de "los serios problemas para la economía del país" que resultaría si se aprobase el proyecto de ley de Fomento Industrial.

"Queremos dejar constancia clara de que en modo alguno somos enemigos de la industria nacional, cuyo fomento adecuado consideramos importante y necesario. Lo que no aceptamos son aquellas medidas que so pretexto de ayudar la industria nacional pueden minar la estructura económica del país con perjuicio evidente para el consumidor y los diversos sectores de actividad productora y comercial".⁽³⁵⁾

El memorandum de los importadores recapitula todos los argumentos que se hayan planteado alguna vez contra el fomento de la industria en Costa Rica. Aseguran que nunca podrá fabricarse nada sustancial en el país. La base de la economía nacional, aseveran, es la agricultura. La dedicación de ayuda al sector industrial, es por lo tanto considerada como dispendiosa y en la medida que priva a la agricultura del respaldo necesario, contraproducente.

(33) Véase por ejemplo Mundo Femenino, Diciembre 1-7, 1956, p. 6.

(34) Carta del 11 de diciembre de 1956 a la Asamblea Legislativa, firmada por la Cámara de Comercio Costarricense, la Asociación Nacional (después "Cámara") de Representantes de Casas Extranjeras, y la Asociación Sindical de Comerciantes Importadores y Detallistas. Este grupo de organizaciones parecería representar más intereses de los que en realidad representan. La más grande era la Cámara de Comercio, que era el vocero de los minoristas de la nación. La Asociación Nacional de Representantes de Casas Extranjeras era el órgano especializado de los importadores. Funcionaba como un capítulo de la Cámara de Comercio, compartiendo con ella locales, personal de secretariado y liderazgo. El grupo restante, la Asociación Sindical de Comerciantes Importadores y Detallistas, es un sindicato de dueños de tiendas organizado por la Cámara de Comercio de conformidad con una disposición del Código de Trabajo costarricense, con el objeto de presentar un frente unido en el caso de disputas laborales. También comparte las oficinas y facilidades de su grupo paterno. Ya que no se han materializado los problemas laborales previstos al momento de su fundación en 1945, la Asociación Sindical no tiene negocios que efectuar y ha permanecido como poco más que una organización sobre el papel. Celebra el número mínimo de sesiones periódicas que son necesarias para retener su constitución de conformidad con el Código de Trabajo.

(35) Ibid.

El documento también advierte pese a su premisa de que la industrialización no puede tener éxito en Costa Rica —que el proyecto de ley creará una clase privilegiada de aristócratas a expensas de una clase obrera empobrecida.

Esta contradicción es reafirmada por el argumento de que los sueldos más elevados de la industria atraerán a mano de obra agrícola del campo para detrimento del sector agrícola.⁽³⁶⁾

Impávido ante este ataque, Madrigal renovó su solicitud de que el Presidente Figueres incluyese el nuevo proyecto de ley de Fomento Industrial en la agenda de las Sesiones Extraordinarias.⁽³⁷⁾ En enero, remitió a los diputados una copia mimeografiada del nuevo texto, junto con una nota avisando que pronto sería introducido en las Sesiones Extraordinarias. Se les pidió que presurasen cuidadosa atención al proyecto de ley.⁽³⁸⁾

(36) Los siguientes pasajes reflejan el sabor del comentario de la carta artículo por artículo:

Artículo 1: Se dice en él que la industria nacional aporta "una alta contribución a la renta nacional". (La afirmación resulta inexacta porque esa industria, por la exigua población del país y la imposibilidad de competir, salvo una que otra excepción, con la producción extranjera, no es fuente de alta contribución para la renta nacional. La experiencia del país demuestra que cuando nuestras industrias tratan de producir en grande con miras a la exportación, van con seguridad al fracaso, con la salvedad, desde luego, de los productos esencialmente exportables. La afirmación puede ser un ideal del proyecto, pero no una realidad actual.

Artículo 3: Los fines que señala este artículo podrían aceptarse si el "ingreso familiar" de que habla es el del industrial, ya que realmente el proyecto parece ir encaminado a favorecer a los industriales aunque sea a costa del consumidor. Si el mejoramiento del nivel de vida a que se refiere el artículo se contrae al costarricense de un modo general, los conceptos del artículo en cuanto se refieren al mejoramiento del ingreso familiar son del todo falsos, pues la Ley de Fomento Industrial, si llegara a promulgarse, el objeto inmediato que tendría es el de encarecimiento del costo de vida en beneficio de la clase privilegiada de los industriales. La industria pequeña como será siempre la de nuestro país, con salarios altos, tendrá forzosamente como resultado, o productos caros, más caros que los extranjeros si son de buena calidad, o productos relativamente baratos pero de mala calidad, en ambos casos con un único sacrificado —el consumidor—. Aparte de eso, una industria estimulando en grado sumo con salarios altos, acarrearía un éxodo de los campesinos hacia la ciudad con evidente debilitamiento de la agricultura y perjuicio seguro para el consumidor de escasos recursos.

Artículo 5: Este artículo enumera los medios para obtener "el adecuado y progresivo desenvolvimiento industrial", con olvido completo de que igual o mejor trato exige la agricultura y de que el proteccionismo exagerado no tendrá otro resultado que el enriquecimiento de unos cuantos con perjuicio innegable para el consumidor, quien tendrá que aceptar productos inferiores a los extranjeros a precios más altos, cuando el ideal sería la producción de artículos semejantes a los extranjeros a precios iguales o más bajos.

(37) Carta de Alejo Dobles, Secretario de la Cámara de Industrias, al Presidente Figueres Ferrer, 9 de Enero de 1957.

(38) Carta de Dobles a todos los miembros de la Asamblea Legislativa, 30 de Enero de 1957.

Durante el mes de Enero, la Cámara de Industrias sostuvo una extensa polémica en la prensa con la Cámara de Comercio sobre los méritos del proyecto de ley. Esta última respondió con una serie de avisos en diversos periódicos que atacaban la medida.⁽³⁹⁾

Pese a dos meses de presión constante⁽⁴⁰⁾ el Presidente Figueres no llegó a actuar. Cuando concluyeron las Sesiones Extraordinarias, todavía no había enviado el nuevo proyecto de ley a la Asamblea.

Diez años más tarde, Madrigal comentaría del Presidente Figueres:

La posición formal de la Administración de Figueres era favorable a la ley. Don Pepe Figueres la respaldaba públicamente y recomendaba su aprobación. Sin embargo, nunca dio al proyecto de ley un apoyo concreto y nunca le empujó en la legislatura.

Parecía estar temeroso de tomar los pasos necesarios para convertir al proyecto en ley.⁽⁴¹⁾

Un miembro del Directorio de la Cámara de Industrias durante este período, y su secretario ejecutivo a fines de la década de 1960, Francisco Terán, atribuye la indecisión de Figueres a su creencia de que una de las consecuencias de la concesión de exoneraciones fiscales a nuevas industrias sería estimular un comportamiento acaparador de las grandes firmas americanas. Según Terán, Figueres temía que el proyecto de ley daría "riqueza en bandeja de plata" a los grandes "trusts" Americanos, como los llamaba, que

(39) El 8 de Enero, la Cámara de Comercio publicó un aviso no firmado en el *Diario de Costa Rica*, *La Nación* y *La Prensa Libre* culpando al proyecto de industrialización de Perón por la fuga de obreros agrícolas argentinos hacia las ciudades. El aviso alegaba que los campesinos eran inútiles en la industria y que dejaron a la agricultura y ganadería en ruinas. Al día siguiente se publicó un aviso en los mismos tres periódicos alegando que el proyecto de ley reduciría los ingresos nacionales. Decía: "Atención Legisladores: Bienvenida sea una ley justa, equilibrada, madura y elaborada con ciencia y conciencia, que estimule el desenvolvimiento de la industria costarricense, pero el llamado proyecto de Ley de Fomento Industrial lo consideramos demoleedor de derechos de Aduana, de Impuestos sobre la Renta, contrario a las normas constitucionales, a la libertad de comercio, a la buena marcha de las instituciones autónomas y hospitalarias del país en beneficio de unos pocos, en detrimento del consumidor, de la agricultura, y de la ganadería". El 11 de Enero, los mismos periódicos, más la República, repitieron la advertencia de que el proyecto de ley crearía una casta privilegiada de industriales ricos para detrimento de una nación de consumidores. El aviso objetaba la concesión a las actividades industriales de exoneraciones de impuestos a la renta.

(40) Carta de Madrigal y Dobles al Presidente Figueres, 25 de febrero de 1957.

(41) Entrevista con el Lic. Rodrigo Madrigal Nieto, 13 de Julio de 1957.

estaban listos para abalanzarse y aprovechar sus beneficios. Para confirmar su temor, Figueres señalaba el comportamiento de la Aluminium Company of America (ALCOA), que en aquel momento era objeto de una publicidad desfavorable en sus negociaciones con el Gobierno sobre derecho de exploración.⁽⁴²⁾

Al ver que fracasaba en conseguir que se debatiera el nuevo proyecto de ley durante las Sesiones Extraordinarias, la Cámara reanudó su campaña para sacar de la comisión el proyecto de ley de 1955. A principios de Mayo de 1957, el diario de mayor circulación, *La Nación*, informó que diputados —que no nombraba— del partido del Gobierno habían recibido instrucciones de no dictaminar el proyecto de ley. El periódico predijo que no sería dictaminado durante el período legislativo de 1957.⁽⁴³⁾ Al día siguiente *La Hora* comentó que había cambiado la actitud favorable del Presidente debido al argumento de su Ministro de Hacienda, Raúl Hess, que opinaba que no convenía conceder exoneraciones tributarias a nuevas industrias antes de solucionar el problema fiscal existente.⁽⁴⁴⁾

Aquella tarde, se informó que la Comisión de Comercio e Industrias estudiaba una forma de dictaminar el proyecto de ley sin poner en efecto inmediatamente las cláusulas de exoneración.⁽⁴⁵⁾ No tuvo ningún resultado esta tentativa. En el transcurso de la semana siguiente, dos de los tres miembros de la Comisión en lenguaje casi idéntico, declararon que debía postergarse la consideración del proyecto de ley, pese a sus ventajas, hasta que se solucionara la crisis fiscal.⁽⁴⁶⁾

La Cámara continuó sus intentos. En agosto, miembros de su Directiva se reunieron con el Ministro de Hacienda y el Ministro de Industrias en un intento de solucionar el impase. En su propia revista, la Cámara informó que la actitud de estos ministros era esencialmente favorable.⁽⁴⁷⁾

(42) Entrevista con Francisco Terán 22 de Junio de 1957. La compañía ha firmado recientemente un contrato con el Gobierno de Costa Rica que espera ratificación en la Asamblea Legislativa. Contrato 112/68, *La Gaceta*, Dic. 14, 1968.

(43) *La Nación*, 1 ó 5 de Mayo de 1957, pág. 15.

(44) *La Hora*, 17 de Mayo de 1957, p. 3.

(45) *La Prensa Libre*, 17 de Mayo de 1957, p. 6.

(46) *La Prensa Libre*, 30 de Mayo de 1957, p. 1.

(47) *El Industrial* (Vo. 1 Nº 6), 15 de Setiembre de 1957, p. 1.

Madrigal se reunió subsiguientemente con el Presidente de la Comisión de Comercio e Industrias, quien siguió demostrando simpatía por los argumentos de la Cámara. En una declaración a la prensa, el presidente de la Comisión llamó al proyecto uno de los más importantes que debía ver la Asamblea. Reiteró, no obstante, que los intereses de los industriales debían contrapesarse con la búsqueda de una solución al problema fiscal.⁽⁴⁸⁾

Subsiguientemente, la Comisión invitó a los Ministros de Industrias y de Hacienda a reunirse con ella para elaborar un texto aceptable. Se reunieron en Setiembre y otra vez en Octubre. Como resultado de sesiones paralelas con Madrigal y otros miembros de la Cámara, se había liberalizado sustancialmente la posición de la Comisión.⁽⁴⁹⁾ Respaldó la concesión de exoneraciones tributarias a plantas de líneas industriales que no existieran previamente en el país, y llegó a favorecer también la extensión de tales exoneraciones a nuevas plantas en las líneas industriales existentes. Llegado Octubre, había cambiado también la posición del Ministro de Hacienda. Estaba dispuesto a conceder exoneraciones aduaneras para la importación de maquinaria y material de construcción para plantas tanto en las líneas nuevas como establecidas. Sin embargo, insistía en limitar la exoneración de importaciones de materias primas a las industrias en campos nuevos, y estaba en “completo desacuerdo” con la propuesta de dar a cualesquiera de las clases de beneficiarios una exoneración de impuestos a la renta.⁽⁵⁰⁾ Sobre la base del acuerdo tentativo logrado entre la Cámara, la Comisión de Comercio e Industrias y el Gobierno, Madrigal pidió que el personal del Ministerio de Hacienda preparara un nuevo proyecto de ley. Esperaba lograr un proyecto de ley que fuera inmediatamente aceptable a todas las partes. Comenzaron a preparar el nuevo proyecto a principios de 1958.

VI. El Proyecto de 1958:

Mientras se trabajaba en el proyecto, se realizaba la campaña electoral presidencial. En Febrero de 1958, por un margen

(48) *La República*, 12 de Setiembre de 1957, p. 5.

(49) Entrevista con Manuel Francisco Solano Madriz, Presidente de la Comisión, el 17 de Noviembre de 1967.

(50) *La Nación*, 17 de Octubre de 1957, p. 13.

estrechísimo, Mario Echandi Jiménez, un abogado socialmente prominente, fue elegido presidente en la lista de Unificación Nacional (conservadora), derrotado el candidato escogido por el Presidente Figueres, de Liberación, don Francisco Orlich, ex-Ministro de Obras Públicas. Sin embargo, fue elegida una mayoría de diputados figueristas.

Poco después de la elección, varios diputados liberacionistas presionaron al Ministerio de Hacienda para que presentara el proyecto de ley en la Sesión Extraordinaria de aquel entonces, esperando poder reclamar el proyecto como suyo antes que terminara el gobierno de Figueres en Mayo. Los funcionarios del Ministerio contestaron que no se introduciría el proyecto hasta que estuviese listo y les satisficiera.⁽⁵¹⁾

El Presidente Echandi tomó posesión el 1º de Mayo. En el transcurso del mes, el Ministerio de Hacienda hizo circular el nuevo proyecto. El proyecto apareció bajo la responsabilidad de Porfirio Morera Batres, quien, aunque liberacionista, había sido nombrado Director de Economía por Echandi. Como funcionario del Ministerio bajo Figueres, Morera había hecho la mayor parte del trabajo de redactar el proyecto.

La propuesta circuló durante varios meses. Los grupos de trabajo de los importadores vocearon inmediatamente su oposición. Asimismo el proyecto provocó una reacción negativa del Ministro de Hacienda, Alfredo Hernández Volio, debido a las exoneraciones tributarias que incorporaba. Igualmente no pudo engendrar ningún entusiasmo en el Presidente Echandi Jiménez. No hizo ningún esfuerzo para introducir el proyecto a la Asamblea.

En Julio, Daniel Oduber, jefe de la fracción del Partido Liberación Nacional y buen amigo de Madrigal, Morera, y el grupo de jóvenes liberacionistas de la administración anterior que habían respaldado la medida, obtuvo la aprobación de una moción de excitativa⁽⁵²⁾ solicitando al gobierno que presentara el proyecto a la Asamblea. El Poder Ejecutivo hizo caso omiso de la excitativa. Para Setiembre era obvio que Echandi no tenía intención de presentar el proyecto de Morera a la Asamblea. Oduber presentó

entonces en su propio nombre un proyecto virtualmente idéntico⁽⁵³⁾ que había sido aprobado por el partido Liberación en reuniones de la fracción parlamentaria.

El proyecto que presentó el Diputado Oduber reflejaba la determinación de que la industrialización procediese sobre una base de materias primas nacionales. Al clasificar los tipos de industrias que podrían solicitar beneficios, daba la mayor prioridad a: (1) aquellas que elaboran o transforman materias primas de origen nacional en productos que sustituyen importaciones o tienen un mercado de exportación; (2) aquellas que transforman materias primas de origen extranjero en artículos que sustituyeren importaciones o que puedan ser exportados, siempre que el valor agregado en Costa Rica fuera "significativo" en el volumen total o valor total del producto final, o (3) aquellas que fueran meras plantas de ensamblaje, pero que absorbieran un "buen número" de empleados. (Artículo 3). Los solicitantes que podían satisfacer cualquiera de las tres pruebas se presumía que estaban en condiciones de efectuar una contribución significativa a la economía. Se les iba a conceder una lista completa de incentivos, incluyendo, por primera vez, exoneración de impuestos a la renta y de los impuestos nacionales y municipales sobre el capital invertido. Las industrias que no caían dentro de las prioridades de la ley —principalmente industrias de transformación que trabajaban a base de materias primas importadas— recibían incentivos que en comparación eran meramente nominales. Tal discriminación parece representar un esfuerzo consciente de los redactores de asegurar que los sacrificios exigidos a los ingresos aduaneros y tributarios fuesen compensados por aportes reales a la economía.

El proyecto presentado en Setiembre de 1958 nunca fue estudiado por la Comisión de Comercio e Industrias. Debido a que restringía las clases de beneficios posibles a aquellos que usaban materias primas locales o un nivel significativo de valor agregado por la mano de obra local, no generó mayor entusiasmo en la Cámara de Industrias, pese al papel activo de tres de los funcionarios de la Cámara en su redacción.

(51) Entrevista con Porfirio Morera Batres, director de la Oficina de Economía del Ministerio de Hacienda y coordinador de la elaboración del proyecto de ley, 6 de Enero de 1958.

(52) La excitativa es un dispositivo que permite al Poder Legislativo pedir una medida dada del Poder Ejecutivo o de sus organismos y dependencias.

(53) Expediente Nº 757 de la Asamblea Legislativa: *Gaceta Oficial*, Nº 208 del 17 de Setiembre de 1958.

En la Asamblea, un cierto número de diputados de Liberación expresaron interés en el proyecto. No pudieron obtener, sin embargo, que el proyecto fuera discutido por la Comisión de Comercio e Industrias.

Quedó en claro al Poder Ejecutivo que el apoyo para algún tipo de ley de Fomento Industrial crecía, fomentado por el continuo descenso de los precios del café. De un máximo de \$ 68.52 por quintal (aproximadamente 100 libras) en 1953-54, el precio del café había descendido en forma más o menos mantenida, para llegar a un mínimo de \$ 43.54 por quintal al final de 1958, primer año de gobierno del Presidente Echandi Jiménez.⁽⁵⁴⁾ Bajo la presión de encontrar una alternativa a la continua dependencia del café, temeroso de que Oduber Quirós pudiera eventualmente obtener apoyo para su proyecto de industrialización y presentarla como una victoria de Liberación, el Presidente Echandi Jiménez decidió incluir el proyecto en sus planes de gobierno. Ordenó al Ministro de Hacienda que modificase el texto preparado en 1958 por Porfirio Morera Batres para presentarlo a la Asamblea. Ese fue el proyecto que se convirtió en ley seis meses más tarde.

VII. Sumario

La campaña para someter un proyecto de ley industrial a la Asamblea Legislativa duró poco más de seis años. Entre 1953 y 1959, se prepararon siete diferentes proyectos de industrialización basadas en programas de incentivos fiscales, tres de las cuales fueron propuestas a dicha Asamblea.

Es muy interesante que durante este período, presidentes de ideología política tan diversa como el activismo estatal de Figueres Ferrer y el *laissez-faire* de Echandi Jiménez, estuvieron igualmente renuentes a presionar la aprobación del proyecto legislativo de fomento industrial; la cuestión de la industrialización no se conformaba con el programa de los partidos políticos costarricenses. En cambio, dos fuerzas opuestas parecían irse alineando: de un lado, una clase emergente de empresarios pequeños o de dueños de industrias de transformación y del otro lado una clase establecida de productores de café e importadores de artículos terminados.

(54) El descenso no ha terminado, los precios del café llegaron a un mínimo de \$38.31 en 1961-62 (Fuente = Oficina del Café de Costa Rica).

Como principal proponente de dicha legislación, la Cámara de Industrias redactó dos de los proyectos e influyó considerablemente en la confección de cuatro de los cinco restantes. No es pues de extrañar que las proposiciones de la Cámara prevalecieran a través del período de redacción en dos puntos claves. Primero, insistió exitosamente en que los beneficios de la ley se ofrecieran a todos los industriales que lo solicitaran sin tener en cuenta el valor añadido localmente en su proceso de manufactura. Así, el requisito de usar un mínimo de materia prima nacional, que reflejaba la base filosófica de la Ley de Industrias Nuevas de 1940, fue tentativamente eliminado en el proyecto de 1953 y definitivamente abolido después de 1955.

Segundo, gradualmente reemplazó los limitados incentivos ofrecidos bajo la vieja ley con un sistema completo de exenciones arancelarias y de impuestos, cuya duración y alcance fueron sucesivamente aumentados en los proyectos de 1955, 1957 y 1959. La ley que fue a la Asamblea en 1959, daba fe de la convicción de la Cámara de que solamente un programa amplio y competitivo sería capaz de iniciar la chispa del desarrollo industrial en Costa Rica.

CAPITULO II

Aprobación de la ley de 1959

I. Precios del Café e Industrialización.

Es dudoso que la Cámara de Industrias hubiera podido generar suficiente interés para llevar su programa de industrialización a la consideración de la Asamblea si no hubiere sido por la confluencia de dos factores que, durante el período de 1957 - 1959, influyeron en el modo de pensar de los líderes de Costa Rica.

El primero fue el drástico descenso, en el mercado mundial, del café. Aunque el precio del café llegó a su máximo en 1954 (a \$ 68.52 por quintal), el descenso hasta 1956, en que llegó a \$ 67.68, fue pequeño. Pero a fines de 1957, los precios habían bajado a \$ 53.22; un año después bajó a \$ 43.54. Dado que la relativa prosperidad de Costa Rica estaba tan fuertemente ligada al café, un descenso tan prolongado en sus precios, amenazó seriamente el futuro económico del país. Un aumento del 50 por ciento en las exportaciones de café durante los años 1957 y 1958 resultó en sólo un 25 por ciento de aumento del ingreso por ese concepto; y, a pesar del 33 por ciento de aumento en exportaciones de 1958 a 1959, el total de ingresos bajó un 20 por ciento, mientras el balance comercial bajó, de 1958 a 1959, de un superávit de \$ 3 millones a un déficit de \$ 16.8 millones. De 1957 en adelante todos los sectores económicos fueron afectados.⁽⁵⁵⁾

Los líderes del partido **Liberación** tomaron la delantera en poner atención por primera vez, a los argumentos de la Cámara de Industrias. Durante el año 1958, el tema de la industrialización

(55) Los precios del café, durante ese período, fueron los siguientes: 1953-54: \$68,62; 1954-55: \$63,63; 1955-56: \$67,68; 1956-57: \$67,88; 1957-58: \$53,22; 1958-59: \$43,54; 1959-60: \$44,30. Las exportaciones de café, en quintales, fueron las siguientes: 1954-55: 662,000; 1955-56: 542,000; 1956-57: 638,000; 1957-58: 902,000; 1958-59: 1.200,000; 1959-60: 1.200,000. Tomando en cuenta su valor, las exportaciones de café durante el período 1957-60 variaron de 49 a 55% de las exportaciones totales (1957: 49%; 1958: 55%; 1959: 52%; 1960: 53%). Fuente: Consejo de Café, Anuario Estadístico de Costa Rica, Comercio Exterior de Costa Rica.

fue discutido intensamente en los círculos liberacionistas mientras el partido trataba de evitar la crisis inminente, sin acudir a un fuerte empréstito extranjero. A instancias de Daniel Oduber Quirós, el líder de la mayoría del partido, y de Hernán Garrón Salazar, industrial y miembro de la Cámara de Industrias, **Liberación** acordó apoyar una ley de incentivo industrial.

El segundo gran fenómeno que creó interés en la ley fue el creciente momentum del movimiento de integración regional. Con la ayuda de los expertos en la oficina en la Ciudad de México de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para la América Latina (CEPAL), los Estados Centroamericanos habían estado explorando la posibilidad de un programa de industrialización amplia basada en la creación de un comercio regional, desde 1952. Los primeros pasos concretos en esta dirección fueron tomados en Junio de 1958 al firmarse, en Tegucigalpa, el Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica Centroamericana por El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, y Costa Rica. Los firmantes se comprometieron a dar comienzo inmediatamente al libre comercio intraregional y a establecer mecanismos que condujeran a una tarifa exterior común. El Tratado Multilateral se hizo efectivo para El Salvador y Guatemala el 2 de junio de 1959, cuando el tercer instrumento de la ratificación fue depositado, y para Honduras aproximadamente diez meses más tarde.

Siguiendo su tradición de indiferencia, Costa Rica envió observadores a la integración y firmó los tratados y protocolos involucrados pero retrasó la ratificación formal hasta mucho más tarde (1963). No obstante, el camino del futuro estaba claro. Los Estados vecinos estaban firmemente comprometidos a una política de desarrollo industrial —desde principios de la década, Guatemala y El Salvador habían permanecido activos en sus intentos de atraer la industria— y la omisión de Costa Rica de desarrollar un sector industrial hubiera dejado al país mal equipado para beneficiarse de su casi inevitable entrada en el mercado regional.

El Licenciado Mario Echandi Jiménez, que fue elegido presidente por el partido Unificación en 1958 tenía una concepción tradicional de la integración económica. Su Ministro de Industrias y consejero personal, el Lic. Jorge Borbón Castro, advirtió que el libre comercio regional produciría serias consecuencias para la tesorería nacional debido a la pérdida de ingresos arancelarios que

traería aparejada la liberalización del comercio.⁽⁵⁶⁾ Ambos hombres eran igualmente escépticos de las posibilidades de la industrialización en Costa Rica. Borbón Castro advirtió que las empresas con privilegios de exoneración de impuestos podrían llegar a ser nada más que proyectos de evasión de impuestos disfrazados como “industrias de conversión”.⁽⁵⁷⁾

No obstante, como los precios del café se deterioraron, Echandi Jiménez se sintió más y más dispuesto a apoyar una ley de industrialización, en parte porque su administración no había desarrollado un programa alterno de recuperación económica. Decidió tomar la iniciativa, cuando se hizo patente que **Liberación** intentaba apoyar la medida. El Ministro de Finanzas, Alfredo Hernández Volio, recibió instrucciones de revisar el proyecto de mayo de 1958, confeccionado por Porfirio Morera Batres, Director de la Oficina de Economía, para ser sometido rápidamente a la Asamblea.

II. El Proyecto del Gobierno

A instancia de Alfredo Hernández Volio, Ministro de Hacienda, cuyo interés en la promoción industrial era contrapesado por su preocupación por el efecto de tal programa sobre los ingresos del estado, se creó una Comisión especial a principios de 1959 para reelaborar nuevamente el proyecto producido el año anterior por Porfirio Morera Batres. La comisión estuvo integrada por tres ministros —los de Industrias, Hacienda y Gobernación— más Morera Batres, Carlos Yglesias Wouters, Director de Industrias, Madrigal y dos representantes más de la Cámara de Industrias.

Dos corrientes contradictorias compitieron para obtener el favor de la comisión. La primera, encabezada por el Ministro Hernández Volio, quiso limitar el alcance de las exoneraciones fiscales que se iban a conceder. La segunda, defendida por los delegados

(56) *La Nación*, Febrero 15, 1968, p. 4. Este artículo fue uno de una serie en la cual Echandi Jiménez, en contestación a unos artículos del Presidente del Banco Central Jaime Solera B., explicó la actitud de su Administración hacia la integración regional y el desarrollo industrial.

(57) *La Nación*, Febrero 22, 1968, p. 8.

de la Cámara de Industrias, intentó quitar el énfasis a la importancia dada en el proyecto de 1958 a las industrias que dependían de materia prima nacional.

La Cámara de Industrias parece haber prevalecido en cuanto a que las distinciones entre industrias que dependen de materias primas nacionales y aquellas que no tienen ese carácter desaparecieron del nuevo proyecto. Se mantuvo únicamente la distinción entre "industrias nuevas" y "establecidas". Con esa estructura, el proyecto reflejó una mezcla curiosa de generosidad hacia las "industrias nuevas" y parsimonia hacia las clasificadas como "establecidas".

Los beneficios para las industrias nuevas fueron ampliados ligeramente. La escala móvil de porcentajes de exoneraciones aduaneras fue reemplazada por una exoneración fija, de 99%. Asimismo, los impuestos nacionales a la renta se exonerarían en el total durante la primera mitad del contrato y en un 50% durante la segunda mitad.

En cambio, se redujeron los beneficios a las plantas establecidas. Aunque se les dio exoneraciones aduaneras de 99% para materiales de construcción, motores y maquinaria así como materiales de empaque, no se les dio ninguna exoneración para materias primas importadas, la cual era la categoría más importante. Tampoco se les dio exoneración alguna de los impuestos a la renta y territoriales. Los contratos para nuevas industrias iban a regir durante 5 a 10 años; para industrias establecidas de 3 a 7 años.

El proyecto preparado por la comisión de Hernández Volio contiene dos divergencias adicionales del proyecto de 1958. El requisito previo de que el 50% del capital de las plantas beneficiarias estuviera en manos costarricenses fue eliminado. El Presidente Figueres Ferrer había implantado en proyectos anteriores su temor de que las firmas norteamericanas dominarían el movimiento de industrialización en Costa Rica. La filosofía de la administración de Echandi no se preocupó por el volumen de la inversión norteamericana.

Un segundo cambio fue la omisión de una "Comisión Industrial" que evaluase las solicitudes de contratos de incentivos fiscales. Tal como se concibió originalmente en el proyecto de 1956, la Comisión era un órgano excesivamente grande, ubicada entre el Director de Industrias y el Ministerio de Industrias en el proceso de trámite de decisión. En el proyecto de 1958, su tamaño y su

autoridad habían sido reducidos, restringiéndola a un papel puramente consultivo y de asesoría. Bajo tales circunstancias, no habría cumplido ninguna función que no pudiera cumplir mejor la Dirección de Industrias existente.

El texto del Gobierno fue enviado a la Asamblea el 17 de Marzo de 1959, junto con una carta explicatoria del Ministro de Hacienda Hernández.⁽⁵⁸⁾ Hernández explicó la necesidad de crear nuevas fuentes de empleo urbano para una población cuya tasa de crecimiento de 4% anual, era la más elevada de Latinoamérica. Además, escribió, era necesario ampliar el mercado interno para los productos agrícolas, base económica histórica de Costa Rica. Por último era imperativo lanzar un programa de sustitución de importaciones para disminuir la pérdida de divisas gastadas en artículos manufacturados que podrían haberse producido dentro del país.

Al redactar el proyecto enviado, dijo Hernández, el Gobierno intentaba evitar las consecuencias desafortunadas de proyectos similares en otros países: (1) fomento de una industria local de alto costo, (2) producción de productos de calidad inferior a los que se importaban anteriormente, y (3) atracción de industrias que no hacen más que efectuar leves cambios sobre un artículo para justificar su protección arancelaria como una "industria nacional".

Hernández concluía con una nota de urgencia. Recordaba a la Asamblea que los demás países centroamericanos habían aprobado previamente legislación similar y estaban en el proceso de realizar esfuerzos serios para atraer nuevas inversiones extranjeras. Advirtió que Costa Rica no podía pensar seriamente sobre su participación en los acuerdos de integración económica ya vigentes sin tomar primero los pasos necesarios para lograr un pie de igualdad en la competencia para lograr la inversión industrial.

III. El Trabajo de Comisión

A. Composición y Procedimientos de la Comisión:

El 9 de Abril, el proyecto del Gobierno fue leído una vez, de conformidad con las exigencias del Reglamento de la Asamblea y enviado a la Comisión de Comercio e Industrias. Antes de la reor-

(58) *Gaceta Oficial*, N° 77 del 8 de Abril de 1959.

ganización de 1962, las comisiones en la Asamblea trabajaban informalmente, integradas por tres diputados que se reunían de modo irregular. Funcionando sin personal, los miembros de la Comisión tenían la responsabilidad exclusiva de realizar la investigación de los proyectos que se les sometía y de formular los dictámenes de Comisión que acompañaban todos los proyectos enviados al plenario para su debate.

Era raro que los miembros de la Comisión emprendiesen el estudio sistemático del texto de un proyecto. Generalmente, la discusión en la comisión consistía en conversaciones informales, que daban lugar a un consenso de opiniones. En los casos más difíciles, se escuchaba a representantes calificados de los grupos proponentes y oponentes. Nunca se llevaban actas. Frecuentemente, no se reunían las comisiones durante varios meses, debido a los urgentes negocios personales de sus miembros o a la falta de interés. "Siempre trabajábamos muy superficialmente" según recuerda un miembro de la Asamblea de 1959.⁽⁵⁹⁾

La Comisión de Comercio e Industrias de 1959 estaba integrada por Hernán Garrón Salazar, Humberto Saborío Bravo y Frank Marshall Jiménez.

Cosa curiosa, ninguno de ellos pertenecía al partido del gobierno, Unificación Nacional.⁽⁶⁰⁾ Fueron nombrados en la Comisión debido a su interés personal en asuntos industriales, más que por su filiación política. Según Saborío: "fuimos nombrados debido al alcance de la experiencia que cubríamos. Cada uno de nosotros tenía un punto de vista ligeramente distinto. Garrón ya era un conocido industrial. Marshall era considerado como un empresario emprendedor. Yo fui un fracaso como estudiante de Derecho, pero un comerciante de bastante éxito en la ciudad provincial de Turrialba".⁽⁶¹⁾ Marshall agrega: "Garrón había expresado

(59) Entrevista con el Diputado Frank Marshall Jiménez (Unión Cívica Revolucionaria - Provincia de San José), 16 de Agosto de 1967.

(60) Garrón y Saborío eran miembros del partido de oposición, Liberación Nacional (PLN). Marshall había sido un miembro del PLN hasta que rompió con su fundador, José Figueres, en 1956. Una figura romántica que surgió como héroe después de la breve guerra civil de 1948, Marshall fundó la Unión Cívica Revolucionaria, que más que un partido político era una colección de sus amigos y gente que lo apoyaba. El era el único diputado de la UCR en las sesiones legislativas de 1958-62. Marshall generalmente votaba con el PLN.

(61) Entrevista con el Diputado Humberto Saborío Bravo (Liberación Nacional, Provincia de Cartago), 23 de Agosto de 1967.

un gran interés en el proyecto desde el comienzo y esperábamos que nuestra Comisión contaba con los antecedentes necesarios como para redactar un buen proyecto".⁽⁶²⁾

Como el proyecto sometido por el Diputado Oduber en 1958 estaba todavía vivo, los miembros de la Comisión estaban obligados a tomar en consideración su proyecto junto con la versión propuesta por el Gobierno. Parece que no tenían ninguna opinión fijada acerca de cómo reconciliar ambos proyectos. Se reunieron una vez en privado sin llegar a una conclusión. El 13 de Abril celebraron una sesión pública, invitando a otros diputados interesados y miembros de la Cámara de Industrias.

La invitación fue prontamente aceptada por la Cámara.

Como resultado de la sesión, la Comisión acordó reunirse periódicamente con los miembros de la Cámara de Industrias para preparar un nuevo proyecto para el debate plenario. Varias de esas reuniones se celebraron en las dos semanas siguientes. "En algún momento", comenta meditabundo Saborío, "trasladamos la oficina de la Comisión a la Cámara de Industrias, sufriendo por supuesto todas las presiones de la única parte interesada".⁽⁶³⁾ Marshall agrega: "Nuestra contribución al nuevo proyecto fue en realidad, muy limitada. Lo único que hicimos fue recopilar las leyes de Fomento Industrial de los demás países Centroamericanos y de Panamá y traerlos a la Cámara. Ellos hicieron el verdadero trabajo. Nuestra participación se limitó a la aprobación de lo que nos dieron".⁽⁶⁴⁾ Agregó que a sus colegas les pareció que era una buena forma de trabajar. "La verdad es que los representantes de la Cámara nos parecieron particularmente capaces. Rodrigo Madrigal, como abogado e industrial, estaba bien equipado para ayudarnos".⁽⁶⁵⁾

(62) Entrevista con Marshall, op. cit.

(63) Entrevista con Saborío, op. cit.

(64) Entrevista con Marshall, op. cit.

(65) *Ibid.*

B. Influencia de la Cámara de Industrias en el dictamen de la Comisión:

La Cámara de Industrias, como hemos visto, quería una ley con exoneraciones de aforos y otros impuestos bien amplias, sin restricciones en cuanto al uso de materias primas importadas. Madrigal argumentaba que Costa Rica iba a ingresar en un mercado común dentro del cual no estaba preparada para competir. Su economía iba a ser integrada dentro de los 10 siguientes años con las de los demás estados centroamericanos, pero iba a ser sobrepasada en el campo del desarrollo industrial por falta de un instrumento legal adecuado con el cual podría atraer inversionistas.

Saborío informa que éste fue un punto en el cual insistió repetidas veces la Cámara. "Ellos nos presionaron fuertemente, para convencernos de la necesidad de competir con el resto de Centroamérica. Su insistencia fue básica para la formación de nuestro criterio. Conscientemente, fuimos demasiados liberales en el proyecto, pero pensamos que eso era lo que teníamos que hacer para recuperar el tiempo perdido".⁽⁶⁶⁾ No existe ninguna indicación de cuántas veces se reunió la Comisión de Industrias, pero es dudoso que los dos grupos se hayan reunido más de tres veces. Para fines de Abril habían acordado el texto que someterían a la Asamblea para su debate.

La actitud de urgencia que se había transmitido a los miembros de la Comisión aparece reflejada en su dictamen con el que presentaron el proyecto al plenario el 30 de Abril. "Largamente ha sido discutido el tema de si conviene o no el crecimiento industrial en pueblos subdesarrollados como el nuestro", dice el dictamen. "La Comisión juzgó que el debate pertenece al pasado. Los organismos internacionales y las entidades costarricenses más calificadas están de acuerdo en la absoluta necesidad de un desarrollo equilibrado de la industria nacional".

El dictamen recuerda a la Asamblea los acontecimientos que tenían lugar en los demás estados centroamericanos. "Cada día avanza más el proceso de integración económica centroamericana, y en consecuencia, creemos que es indispensable crear una estructura

jurídica equiparable a la que disfrutaban estos pueblos vecinos y hermanos con los cuales ha de competir tan estrechamente el trabajo costarricense".⁽⁶⁷⁾

Bajo este criterio, la Comisión caracteriza los cambios que ha efectuado en el proyecto del Gobierno como "vitalización". Observando los principios del proyecto original, dice el dictamen, "la Comisión fortaleció artículos claves para dar el máximo efecto al proyecto y la vitalidad de que carecía cuando fue sometido por el Gobierno a la Asamblea".

En realidad, el texto presentado por la Comisión a debate repite todos, menos ocho, los artículos del proyecto del Gobierno, lo cual explica por qué se requirieron tan pocas sesiones para producir la nueva versión. Los cambios introducidos —la "vitalización" que menciona la Comisión— aumentó el atractivo del proyecto para los beneficiarios posibles. Reflejan fuertemente la influencia de la Cámara de Industrias.

De la mayor importancia fue el debilitamiento de las diferencias previamente hechas entre industrias "nuevas" e industrias "establecidas".

Los primeros proyectos habían presumido que las primeras eran más valiosas para la economía y acordado a las industrias nuevas una más amplia gama de beneficios que los que tenían a su disposición las industrias establecidas. La Comisión, sin embargo, concedió exoneraciones aduaneras virtualmente idénticas tanto a las industrias nuevas como a las establecidas, incluyendo la exoneración extremadamente valiosa del 99% de los derechos sobre las materias primas importadas. Asimismo, las industrias establecidas fueron puestas a la par con las industrias nuevas en lo que respecta al plazo durante el cual gozarían de los incentivos. Ambos tendrían derecho a contratos hasta de 15 años, en vez de los 6 a 10 años y 3 a 7 años especificados en el texto del Gobierno.

La mayor amplitud del proyecto de la Comisión fue confirmada en los nuevos criterios mediante los cuales se juzgaría a

(66) Entrevista con Saborío, op. cit.

(67) Gaceta Oficial, N° 100 del 7 de Mayo de 1959.

los solicitantes de beneficios. En lugar de orientarse a seleccionar aquellos solicitantes que hicieren el mayor aporte a la economía nacional, al menor costo para el fisco, los criterios fueron ampliados y generalizados al punto que meramente averiguaban si la empresa solicitante tendría éxito económico. Presumiblemente cualquier negocio sano propuesto habría tenido derecho a los incentivos fiscales.

El segundo cambio importante contenido en el proyecto de la Comisión fue la reintroducción de una "Comisión Industrial". Como se ha visto, las funciones de la Comisión fueron reducidas en el proyecto de 1968 preparado en el Ministerio de Hacienda y ella quedó completamente eliminada del proyecto del Gobierno. Tal como fue resucitada por la Comisión a instancias de la Cámara de Industrias, la Comisión Industrial tendría autoridad para estudiar y resolver todas las solicitudes de incentivos de conformidad con la ley. En su labor técnica, debía asegurarse la cooperación de la Dirección de Industrias del Ministerio de Industrias, pero el texto del proyecto en general establecía claramente que la Comisión Industrial era el punto focal de la promoción industrial, de conformidad con la ley. La comisión estaría integrada por siete miembros: el Director de Industrias, el Director de Economía, un representante del Sistema Bancario Nacional, dos miembros del Comité de Normas y dos miembros de la Cámara de Industrias.

La insistencia de la Cámara de Industrias para que se interpusiera un organismo fuerte entre el Ministerio de Industrias y los solicitantes de convenios de incentivos fiscales respondía a dos preocupaciones suyas.

La primera era la necesidad de proteger la administración de la ley de aquellos que no estaban convencidos de sus méritos. El Gobierno de Echandi, al igual que el de Figueres, no estaba completamente comprometido a realizar planes de industrialización. El Presidente Echandi Jiménez no mostraba entusiasmo por el proyecto. Su Ministro de Hacienda, Alfredo Hernández Volio, estaba preocupado por el sacrificio de ingresos estatales como consecuencia del otorgamiento de incentivos fiscales. Además el Ministro de Agricultura e Industrias, Lic. Jorge Borbón Castro, había decla-

rado públicamente antes, que prefería orientar los limitados recursos de ayuda estatal hacia el sector agrícola.⁽⁶⁸⁾

En vista de tales actitudes tradicionales, la Cámara deseaba sacar la aplicación de la ley de la esfera política.

En segundo lugar, la Cámara deseaba conservar su papel influyente en la formación de la política industrial. Esto quedaría asegurado en la propuesta Comisión Industrial de siete personas donde la Cámara retendría dos asientos en su propio nombre y muy probablemente un tercero, en vista de su representación en el Comité de Normas.⁽⁶⁹⁾

IV. El Proyecto en el Plenario:

A. El discurso de Garrón Salazar.

Las sesiones extraordinarias terminaron poco después que dictaminara la Comisión el proyecto de Fomento Industrial. Al reanudarse las sesiones ordinarias en Mayo, cuatro diputados liberacionistas —Carro Zúñiga, Garrón Salazar, Oduber Quirós y Volio Jiménez— pidieron que la Asamblea pusiese el proyecto a la cabeza del orden del día.⁽⁷⁰⁾

La moción fue aprobada sin oposición. Subsiguientemente, otro diputado liberacionista pidió que se acelerara los trámites

(68) En una entrevista publicada en el *Diario de Costa Rica* del 25 de Febrero de 1959, p. 5., el Ministro Jorge Borbón Castro hizo los siguientes comentarios con respecto al Proyecto de Ley de Fomento Económico que entonces se hallaba ante la Asamblea:

"Fundamentalmente son las actividades agrícolas las que están en mayores dificultades: por consiguiente son las que requieren una mayor atención del Poder Central..."

Comparto plenamente la inquietud del Presidente Echandi para que el Plan (de Desarrollo Económico) se destine, en la forma que él ha dicho a fortalecer la agricultura del país. Nosotros somos eminentemente agricultores y la bonanza agrícola repercute en la bonanza industrial, pero si la parte mayoritaria de los costarricenses, es decir, los agricultores, son abandonados, no podemos esperar mucho de las posibilidades industriales.

Sin desechar las observaciones de la Cámara de Industrias, insisto en considerar que debe tratarse con prioridad la solución del problema económico porque atraviesa la actividad agrícola del país".

(69) El que se oiga su voz en los círculos donde se toman las decisiones siempre ha sido una preocupación de la Cámara. En 1955, el que no fuese mencionada específicamente, en el proyecto del Gobierno, como una de las organizaciones a quienes debía consultarse en problemas industriales produjo objeciones fuertes de Madrigal. El corrigió este descuido en su proyecto de 1956, proponiendo la creación de una Comisión Industrial en la cual tendría asientos la Cámara.

(70) Actas de la Asamblea Legislativa, Vol. 73, p. 299.

mediante una dispensa de la lectura formal del dictamen de la Comisión.⁽⁷¹⁾ Otra vez la moción fue aprobada unánimemente.

Al comienzo del debate, el Partido de Liberación Nacional hizo que el respaldo al proyecto fuese "Línea de Partido". Cuando está clasificada como tal, los liberacionistas están obligados por el Estatuto del partido a respaldar la medida. Políticamente, la situación era desusada para Costa Rica, donde el partido de la oposición generalmente lucha contra el gobierno en la legislación importante.

Al presentar el proyecto de la Comisión a la Asamblea, el Presidente de ella, Sr. Garrón Salazar, tomó la palabra para explicar su importancia. Su discurso fue moderado. Garrón Salazar aparentemente tenía la intención de limitarse a presentar el proyecto a la Asamblea y describir los cambios que había introducido su Comisión a la versión del Gobierno. Comenzó tarde en el día. Cuando se acercó la hora de levantar la sesión, pidió permiso para mantener la palabra para proseguir brevemente la discusión de la naturaleza de los cambios redactados por su Comisión.

Al día siguiente el oponente tradicional del fomento industrial, la Cámara de Representantes de Casas Extranjeras hizo presente sus objeciones tradicionales a la medida en una carta de nueve páginas dirigida a la Asamblea⁽⁷²⁾. Cuando Garrón tomó la palabra en la Asamblea esta tarde, había cambiado de actitud. Estaba visiblemente enojado y tornó su reseña de las nuevas disposiciones del proyecto en una fuerte refutación de los puntos planteados por la CRCE.

(72) Carta de la Cámara de Representantes de Casas Extranjeras a la Asamblea, fechada el 23 de mayo de 1959, la carta dice que parte:

"La Cámara de Representantes de Casas Extranjeras desea contribuir en forma modesta al estudio de los problemas nacionales y en especial aquellos que, por ser de índole económica, conoce más profundamente y cree que puede recomendar en forma efectiva.

Actualmente está en estudio de la Honorable Asamblea Legislativa el nuevo "Proyecto de Ley de Protección y Desarrollo Industrial", el cual ya había sido presentado en anteriores legislaturas y no había sido siquiera dictaminado por considerarse que las peticiones podrían afectar seriamente la economía nacional. El nuevo proyecto adolece de los mismos defectos, y aún cuando ahora ha sido presentado por el Poder Ejecutivo el mismo va en contra de la estabilidad económica gubernamental que en nuestro país es básica en la economía general. Ninguno de los miembros de la Cámara de Representantes de Casas Extranjeras se opondría a una protección razonable a nuestra incipiente industria y creemos que la misma podría dar buenos resultados en trabajo y salarios a los costarricenses. Esta protección ya se ha estado dando en forma de aumento en los aforos aduanales, créditos bancarios y créditos a mediano plazo para importación de bienes de capital, exenciones aduanales sobre maquinaria

(71) Ibid, Vol. 74, p. 219.

Comenzó con un ataque a la sinceridad de sus argumentos contra la industrialización. El grupo de importadores había voluntariamente citado fuera de su contexto, alegó, una declaración del Ministro de Industrias de que la agricultura debía gozar de prioridad sobre la industria en materia de ayuda estatal al desarrollo. A continuación había citado a un anónimo embajador chileno que había descrito la experiencia de la industrialización en Chile, donde se alegaba que el proceso había traído la devaluación y mayores costos de vida. Garrón retó a la CRCC a mirar a los casos contrarios —Alemania Occidental, Guatemala, Cuba, Salvador— donde la industrialización no condujo a la inestabilidad monetaria.⁽⁷³⁾

Los estados latinoamericanos que están progresando económicamente, afirmó, han reconocido la necesidad de desarrollar un sector industrial. Todos los estados centroamericanos salvo Costa Rica han adoptado una ley de incentivos fiscales para tal fin. "El Salvador, pasa una ley en esta materia y una hora después, Guatemala promulga una similar."⁽⁷⁴⁾

Los importadores, continuó Garrón se quejan de que es injusto permitir a industriales establecer una planta que estará exenta de impuestos. Esta es una actitud que "quizás le ha costado

para industrias nuevas y concesiones de otra naturaleza. Pero la ley, tal cual ha sido presentada, más que beneficios va a traer grandes perjuicios a la economía nacional, y va a crear cosa inusitada en nuestro medio, la actividad privilegiada de los industriales que no van a pagar impuestos de ninguna naturaleza —ni aun siquiera de la Renta— y que obliga al Estado a protegerla...

Bien manifestó el Sr. Ministro de Agricultura e Industrias en el Diario de Costa Rica del 25 de Febrero cuando dijo que la única actividad que necesitaba protección decidida era la agricultura, y bien manifestó el Sr. Embajador de Chile en la Conferencia Plenaria de la FAO en San José el 13 de Noviembre de 1958 cuando declaró: "La industrialización de mi país nos ha significado la tremenda desvalorización de la moneda que ha caído a razón de 1000 pesos por 1 dólar".

Si esta ley se aprueba veremos en el futuro un país en donde se puede conseguir de todo, o casi todo, en productos manufacturados, menos los dólares que se necesitan para comprar las materias primas.

Estos dólares —con raras excepciones— vienen de la exportación de los productos de la tierra, que es en donde reside y ha residido la fuerza de la economía nacional, y no en la industria, en la cual nos llevan ventaja de miles de años otros países en el mundo, cuya agricultura no se puede desarrollar por razones que es innecesario mencionar. Si se descuida la agricultura a base de mejores salarios en la industria, las entradas de dólares comenzarán a bajar, y con ello vendrán nuevos aumentos en el costo de la vida. Es un hecho innegable que la Industria vive de la agricultura y no la agricultura de la industria. Por lo tanto, protejamos lo que ya tenemos, en forma ilimitada si se quiere, que la industria a la sombra de una buena agricultura, prosperará fácilmente, pero no tratemos de levantar en forma ficticia una economía basada en la industria, sin cimientos fuertes que la sostengan".

(73) *Actas de la Asamblea Legislativa*, Vol. 74, pp. 292-94.

(74) Ibid, pp. 295.

a Costa Rica estar en este momento retrasada respecto a toda América Latina en cuanto a lo industrial... Yo puedo garantizar que una planta que no existe no está pagando ningún impuesto a Costa Rica; una fábrica que no existe porque le sale mejor irse a montar a El Salvador o Guatemala".⁽⁷⁵⁾ Además, añadió "el impuesto más frecuentemente burlado en Costa Rica es el impuesto de la renta".⁽⁷⁶⁾

Pese a sus atractivos para competir, elevado ingreso per capita, elevada tasa de alfabetización, abundancia de mano de obra especializada, Costa Rica, advirtió, no puede atraer industria meramente quedándose parada. "El industrial que recibe el beneficio de una exoneración por diez años de impuestos a la renta, si se lo dan en El Salvador y nosotros se lo negamos, es seguro que se va a El Salvador y hace el negocio".⁽⁷⁷⁾

En realidad, concluyó, los importadores recomiendan que Costa Rica permanezca como un país agrícola. "Si es lo que quieren... queremos entonces no pasen la ley, señores."⁽⁷⁸⁾

Garrón no es un orador excepcional —es un hombre más bien tranquilo— pero habló con convicción y atacó fuertemente a la actitud conservadora que había prevalecido durante mucho tiempo en Costa Rica. Su discurso fue largo. La urgencia con que habló y la vehemencia de su respuesta a la carta de la Cámara de Representantes de Casas Extranjeras convirtieron un dictamen algo pedestre de la Comisión en un discurso importante.

Cuando terminó en el uso de la palabra, Garrón fue saludado con aplausos. Orlando Sotela, uno de los principales Republicanos y frecuente oponente de Garrón en los debates en la Asamblea, subió al estrado para felicitar al líder liberacionista por su claridad y penetración, "... con una de las exposiciones más brillantes y con una de las exposiciones que denotan mayor estudio y mayor madurez de las que se han oído en el tiempo que tenemos de estar en esta Cámara"⁽⁷⁹⁾.

(75) *Ibid.*, pp. 291-292

(76) *Ibid.*, p. 296

(77) *Ibid.*, p. 297

(78) *Ibid.*, p. 296

(79) *Ibid.*, p. 330

Garrón recuerda este momento como el punto clave en el debate sobre el proyecto. Sintió que había despertado un interés en el fomento industrial en diputados que nunca habían considerado previamente el asunto y sacudido el complaciente negativismo de otro grupo de diputados que siempre se había opuesto a la industrialización como cuestión de principio. Más importante, el gesto de Sotela eliminó cualquier posibilidad de que el proyecto se estancara por problemas partidarios.

El acuerdo de los elementos progresistas de los dos partidos de respetar el proyecto de Fomento Industrial impidió el planteamiento una vez más de la pregunta tradicional de la Cámara de Representantes de Casas Extranjeras —¿Conviene la industrialización a Costa Rica?— La Comisión de Comercio e Industrias había juzgado que la pregunta pertenecía al pasado y fue enterrado efectivamente al inicio del debate. La pregunta de si los incentivos fiscales eran el medio más aconsejable de perseguir la industrialización fue enterrada con ella.⁽⁸⁰⁾

B. La Formación del Texto del Proyecto

1. Opiniones favorables:

Habiéndose asegurado efectivamente el acuerdo bipartidario sobre la necesidad de la industrialización y presumiendo el valor de los incentivos fiscales, el único asunto que quedaba para resolverse era la forma que iba a adoptar la ley de Fomento Industrial.

El día siguiente, después de una serie de discursos de diputados influyentes que respaldaban en la medida, la Asamblea votó a favor de la aprobación del dictamen de la Comisión.⁽⁸¹⁾ Se fijó la fecha del debate para Junio. En el intervalo, se enviaron copias del proyecto de la comisión, al Banco Central y a la Comisión de Normas y se les invitó a que presentaran sus criterios.

Un poco más de una semana ambos enviaron dictámenes esencialmente favorables sobre el proyecto. Ninguno de los estudios puso en duda la necesidad de la industrialización ni el mérito de las exoneraciones fiscales.

(80) Como se ha visto en el capítulo I la eficacia de los incentivos fiscales como instrumento para la promoción industrial nunca fue discutida, durante la campaña de 7 años para llevar un proyecto de Fomento de Ley Industrial al debate de la Asamblea.

(81) *Actas de la Asamblea Legislativa, Ibid.* p. 371.

El dictamen del Banco Central proponía varios cambios importantes.⁽⁸²⁾ Reveló fundamentalmente, inquietud por la pérdida de ingresos que podía esperarse como resultado del funcionamiento de la ley con éxito. Para minimizar tales pérdidas proponía volver a las cláusulas de exoneraciones que había sugerido el Gobierno. Esto hubiera reducido los beneficios disponibles para las industrias establecidas al tachar las cláusulas que concedían exoneraciones aduaneras a materias primas y combustibles y la exoneración de impuestos a la renta sobre el capital invertido y utilidades.⁽⁸³⁾ El Banco argumentaba que las industrias establecidas enfrentaban riesgos menos serios que aquellos que eran pioneros en un campo nuevo, y por lo tanto requerían menos estímulos para promover su establecimiento.

En forma similar el Banco recomendaba la reducción del porcentaje de los derechos de aduana exonerados y del plazo durante el cual se concedían beneficios, para ambas clases de industrias. En lugar de un período de beneficios de 15 años sin tomar en cuenta la clasificación como disponía el proyecto dictaminado por la Comisión, el Banco proponía un término de 5 a 10 años para industrias nuevas y un plazo fijo de 5 años para industrias establecidas. Además, sugería reducir del 99% al 90% el grado de exoneraciones de ambos. Esta medida fue recomendada para dejar al Gobierno con dinero para sostener los gastos adicionales engendrados por la ley.⁽⁸⁴⁾

Por último, el Banco recomendaba que la aprobación de una ley de incentivos fiscales fuese acompañada por la aprobación de unas nuevas leyes de ingresos, para compensar los "enormes sacrificios para el Estado" que engendrarían las exoneraciones de ingresos.⁽⁸⁵⁾

El diez de Junio, la fecha fijada para que el Primer Debate del proyecto comenzase,⁽⁸⁶⁾ se decidió solicitar la participación de

(82) Observaciones de la Junta Directiva del Banco Central de Costa Rica al dictamen de la Comisión de Industrias de la Asamblea Legislativa sobre el Proyecto de "Ley de Protección y Desarrollo Industrial", Junio de 1959. (No publicado).

(83) *Ibid.*, p. 9

(84) *Ibid.*, pp. 8-11

(85) *Ibid.*, p. 10

(86) De conformidad con el reglamento parlamentario vigente en aquella época, un proyecto de ley debía ser considerado tres veces por la Asamblea. El grueso de las enmiendas sustantivas se introducían en el Primer Debate; reservándose el Segundo Debate para discusiones de cambios de forma. El Tercer Debate consistía en una lectura y aprobación de la medida en su forma final.

delegados oficiales de la Cámara de Industrias, del Banco Central y del Ministerio de Hacienda. Se enviaron telegramas a estas organizaciones y se postergó el debate un día para que sus representantes pudieran estar presentes desde el principio.

2. Discusiones en el Plenario:

La discusión del proyecto de Ley de Fomento Industrial en la Asamblea consumió la totalidad de 18 días de trabajo y la mayor parte de otros nueve. El Primer Debate sobre este asunto fue el principal tema de trabajo entre el 11 de Junio y el 17 de Julio.

En la mayoría de los casos, la discusión siguió el orden del texto contenido en el dictamen de la Comisión de Comercio e Industria y se hizo artículo por artículo. Ese mismo orden se seguirá en este relato del primer debate, suplementándolo con los comentarios necesarios para fijar los argumentos en la perspectiva correspondiente. Los artículos recibirán el mismo peso y atención que recibieron en el debate, sin tomar en cuenta su importancia final. La narración cronológica será seguida por secciones evaluativas al final de este capítulo.

a. Administración del programa de Industrialización

El primer día de debate fue marcado por un fuerte choque sobre el punto de a cuál Ministerio debería asignársele el programa de industrialización. Por descuido, se había omitido este asunto de los proyectos del Gobierno y de la Comisión de Comercio e Industrias. Fernando Lara Bustamante, Jefe de Fracción del Gobierno y uno de sus diputados más hábiles y respetados, planteó una moción asignando la responsabilidad de su ejecución al Ministerio de Industrias. Esta era la posición recomendada en el dictamen del Banco Central/Lara fue contradicho por Daniel Oduber, Jefe de la Fracción de mayoría del Partido Liberación Nacional, que argumentaba que la administración de la ley debía estar en manos del Ministerio de Hacienda. Este Ministerio era el principal responsable de la redacción del proyecto, dijo Oduber, y presumiblemente el más familiarizado con los problemas de la industrialización. Advirtió que la colocación de la responsabilidad administrativa en otra parte podía provocar una falta de unidad en la política de desarrollo. Lara

replicó que aunque el proyecto había emanado del Ministerio de Hacienda, personal del Comité de Normas del Ministerio de Industrias había participado plenamente en toda la labor preparatoria.⁽⁸⁷⁾

Oduber Quirós, un luchador duro y partidista, cambió las bases de su argumento. El actual Ministro de Industrias, dijo Oduber “no cree en la política de Fomento Industrial definitivamente, sino que cree en una política feudal”.

Al crear nuevos puestos bien remunerados la ley persigue la remuneración de condiciones que mantienen “a una población proletaria muerta de hambre en manos de unos cuantos oligarcas feudales”. “Es natural”, agregó, “que temporalmente hará brincar un poco a ciertos señores”.⁽⁸⁸⁾

Lara tomó la palabra para recordar a Oduber que no debía confundir a la personalidad con el puesto. Fuera el que fuere, el concepto de Oduber sobre la actitud del Ministro Borbón con respecto al desarrollo industrial —dijo Lara— debía de comprender que Borbón no iba a retener perpetuamente su puesto.

Fernando Volio, otro miembro de la militante fracción liberacionista, vino a apoyar a Oduber. Recordó a la Asamblea incidentes que reflejaban la posición extremadamente conservadora de Borbón en cuanto a industrialización. En respuesta, Lara reiteró que Volio no debía mirar al titular actual del cargo.

Hernán Garrón cambió la tendencia del debate cuando anunció su acuerdo con Lara”. Soy el primero en lamentar que actualmente el Ministerio de Industrias esté ocupado por un señor que, por propia confesión, no entiende nada de industrias. Esto es muy lamentable pero es una realidad”.⁽⁸⁹⁾

Sin embargo, concluyó Garrón, el licenciado Borbón no rendirá para siempre su cargo. Garrón convenció a una serie de liberacionistas moderados que aceptaron su punto de vista y la moción de Lara de colocar el programa en el Ministerio de Industrias fue aprobada por un margen sustancial.

(87) Actas de la Asamblea Legislativa, Vol. 75, pp. 222-225.

(88) *Ibid.*, pp. 226-227. La referencia probablemente estaba dirigida al Ministro de Industrias, Jorge Borbón, dueño de extensas tierras cafetaleras y ganaderas y uno de los hombres más ricos del país.

(89) *Ibid.*, p. 229.

b. Ayuda a la Educación

El siguiente problema importante que despertara una discusión prolongada llevó un poco lejos el debate. Desde el proyecto de 1955, los proyectos de fomento industrial habían contenido un artículo que promovía el establecimiento de escuelas de entrenamiento vocacional. Estos artículos siempre se habían limitado a inocuas declaraciones de política que, naturalmente, sufrieron el destino de los proyectos sucesivos en que fueron incorporados.

Estando un proyecto de industrialización por fin ante la Asamblea, el Diputado Eduardo Trejos Dittel, un profesor de secundaria con gran interés en la educación, aprovechó la oportunidad para presentar un artículo con fuerte énfasis en favor de la educación vocacional.

Su moción fue inmediatamente respaldada por doña Marta Saborío Fonseca, una amable diputada que había puesto todo su corazón y emoción en lograr legislación de bienestar social.

La meta de doña Marta era expandir el artículo sobre educación vocacional para que abarcara el proyecto favorito de ella para su ciudad. Ella era de Alajuela, a la cual se había prometido desde hacía tiempo la nueva Escuela Vocacional Nacional. Tal proyecto había quedado perpetuamente estancado en Comisión, y los dos estaban resueltos a rescatarlo haciendo que el proyecto de industrialización crease específicamente la Escuela de Alajuela.

Hubo fuertes argumentos de que la ley que se discutió no era el vehículo apropiado para crear una escuela nacional vocacional. El debate sobre la propuesta duró más de dos días.

Por fin, cedieron los proponentes de la moción. Sin embargo, pudieron lograr que la cláusula de “ayuda a la educación vocacional” de la ley, exigiera a las plantas beneficiarias enviar sus empleados a escuelas vocacionales para su entrenamiento y que diesen preferencia en el trabajo a los graduados de dichas escuelas. Además, lograron un artículo que obligaba al Ejecutivo a presentar un proyecto de ley sobre Educación Industrial a la Asamblea dentro de los seis meses siguientes a la aprobación de la Ley de Fomento Industrial.⁽⁹⁰⁾

c. Composición y Funciones de la Comisión Industrial:

Inmediatamente después del debate el contenido de la cláusula sobre educación vocacional, vino una discusión más extensa sobre la composición de la Comisión Industrial, que el dictamen de la Comisión de Comercio e Industria deseaba interponer entre el Director de la Industria y el Ministro.

Cuatro días antes el Director de Industrias, Carlos Yglesias Woucters había fijado su posición en una carta a la Asamblea.⁽⁹¹⁾

Su carta se oponía a la sugerencia del Banco Central, en su opinión sobre el proyecto de ley de que se aumentase la representación del Sistema Bancario en la Comisión Industrial de uno a dos miembros, —uno para el Banco Central y otro representando a los cuatro bancos comerciales de propiedad del Estado,— a expensas de los asientos del Comité de Normas. La posición de Yglesias era de que el Comité de Normas, debido a sus vínculos con asuntos industriales e integración por partes iguales de representantes del Ministerio de Industrias y de la Cámara de Industrias, era un elemento importante en la administración de la política de desarrollo industrial. Recomendó que no fuese eliminado de la Comisión. Reconociendo sin embargo que la inclusión de la Comisión de Normas probablemente debido a su composición, daría un asiento más a la Cámara de Industrias, que ya tenía dos, sugirió que se crease un nuevo asiento para la Cámara de Agricultura. Cuando se abrió el debate sobre el artículo que se ocupaba de la Comisión Industrial, se ignoró la carta de Iglesias. Lara y Garrón se unieron para modificar el proyecto de ley a fin de incluir dos miembros del Sistema Bancario, tal como lo buscaba el Banco Central, y un miembro del Consejo Nacional de Producción, un organismo que regula a la producción agrícola, que también había sido recomendado por el Banco. Una segunda carta de Yglesias, esta vez como Secretario del Comité de Normas (cuyo cargo ejercía en virtud de ser Director de Industrias) no tuvo efecto.⁽⁹²⁾

(90) Tal proyecto de ley nunca fue sometido. Sin embargo en 1965 se creó el Instituto Nacional de Aprendizaje con el propósito de desarrollar la educación vocacional (Ley Nº 3506 de 21 de Mayo de 1965). Sus instalaciones se encuentran en la Uruca, cerca de San José.

(91) Carta de Yglesias al Secretariado de la Asamblea, 11 de Junio de 1959.

(92) Carta de Yglesias y del Ing. Rafael A. Chavarría Flores Presidente del Comité de Normas, al Secretariado de la Asamblea, 15 de Junio de 1959.

Irónicamente, la sugerencia de incluir un representante de la Cámara de Agricultura fue aceptada, después de presión en tal sentido de los diputados que representaban zonas agrícolas. Asimismo, se incluyó en la Comisión un representante del Consejo Nacional de Planificación, un organismo gubernamental muy respetado que era responsable del planeamiento económico.

La pérdida de los asientos para el Comité de Normas fue en cierto sentido una pérdida personal para Yglesias Woucters. Durante 15 años había sido la principal autoridad de la Nación en materia de industrialización; fundó la primera Oficina de Industrias en el Ministerio de Agricultura en 1946, y fue responsable de su expansión a una Dirección de Industrias.

El establecimiento de una Comisión Industrial para administrar la nueva ley diluía sustancialmente la autoridad que estaba acostumbrado a ejercer.

Yglesias Woucters no estaba solo en la proposición de candidatos a la Comisión. El diputado Rafael López Garrido, un farmacéutico, propuso que fuese miembro de ella un representante de la industria farmacéutica. El justificó la sugerencia señalando el alto grado de eficiencia farmacéutica que se había logrado en Costa Rica. La moción de López hizo saltar una serie de propuestas similares. El diputado Trejos Dittel, un profesor de secundaria de profesión, propuso que fuesen miembros de la Comisión delegados del Ministerio de Educación Pública y de la Universidad de Costa Rica. Ambas instituciones están íntimamente conectadas con la orientación del desarrollo industrial, señaló. Otro diputado propuso que participase un representante de la pequeña industria, comentando que la Cámara de Industrias sólo representaba a los grandes intereses manufactureros.⁽⁹³⁾ La discusión de las diversas mociones para que participasen farmacéuticos, educadores y representantes de la pequeña industria consumió una sesión íntegra. Eventualmente, todas fueron rechazadas, con Garrón Salazar en forma consistente a la cabeza de la defensa para conservar al proyecto de ley en su forma original.

Mientras tenía lugar el debate antes aludido, la Presidencia de la Asamblea recibió también mociones para modificar las fun-

(93) *Actas de la Asamblea Legislativa*, Vol. 76, pp. 7-25.

ciones que se adjudicarían a la Comisión. A sugerencia del dictamen del Banco Central una cláusula que hubiera hecho a la Comisión responsable por "la supervigilancia del estricto cumplimiento de la ley", fue eliminada.

Se pensó que esa era una "función puramente ejecutiva". Los intentos de lograr que segmentos específicos de ley fuesen aplicados por la Comisión, también fueron derrotados.

A pedidos del diputado Volio, se agregaron dos funciones nuevas. Una, le dio a la Comisión la responsabilidad de coordinar las actividades de desarrollo industrial con los organismos que trabajaban en el campo del desarrollo agrícola. Más importante fue una disposición que autorizaba a la Comisión a sugerir la instauración de medidas de control de precios a la división antimonopolios del Ministerio de Hacienda cuando le pareciese que los precios de venta de los artículos producidos en el país eran elevados "irracionalmente".⁽⁹⁴⁾

Las principales tareas de la Comisión de evaluar y dictaminar sobre las solicitudes de beneficios, de conformidad con la ley, permanecieron inalteradas durante el debate.

d. El Criterio de Otorgamiento de Beneficios:

El debate pasó a un examen de los criterios por los cuales debía juzgar la Comisión Industrial a los solicitantes de contratos de incentivos fiscales. El Banco Central había hecho la objeción de que, los catorce criterios contenidos en el proyecto dictaminado por la Comisión eran poco precisos y podían prestarse a una interpretación caprichosa. Había un acuerdo generalizado en la Asamblea de aceptar los seis textos simplificados que había propuesto el Banco: (1) contribución al ingreso nacional, (2) cantidad de materia prima nacional o productos acabados nacionales que serían utilizados, (3) efectos sobre la balanza de pagos, (4) plan financiero y medida de la participación de capital costarricense, (5) ubicación de la planta del solicitante y (6) otras consideraciones para fomentar el crecimiento industrial.

(94) *Ibid.*, p. 26. Volio explicó que esta enmienda estaba ideada para funcionar conjuntamente con disposiciones adicionales de control de precios que presentaría posteriormente.

El criterio referente a la ubicación estaba diseñado para estimular a las industrias a ubicarse fuera de la capital mediante un aumento del grado de sus incentivos. El diputado Hernán Arguedas Katchenguis, de la capital de la Provincia de Heredia agregó una enmienda al criterio, para esclarecerlo, de que las plantas serían establecidas si se ubicaban en regiones que recibían electricidad directamente del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), de propiedad del Estado.⁽⁹⁵⁾

El efecto de esta enmienda era dar beneficios especiales a quienes se establecieran en las provincias de Heredia o Alajuela, discriminando contra las demás provincias, ya que las dos primeramente mencionadas eran las que tenían mayor servicio del ICE.

Posteriormente se aprobó una moción de los diputados Volio y Oduber que añadían como una séptima prueba, el mercado que proporcionarían para productos agrícolas.

El diputado Cordero Croceri, un joven abogado con ideas de avanzada, mocionó para que se incluyera una disposición que incorporara en la ley costarricense cualquier beneficio adicional que se otorgara a la industrialización en los otros países centroamericanos o Panamá. Los diputados de Unificación hicieron inmediatamente la objeción de que la enmienda presentada por Cordero Croceri era tan amplia que representaba un cheque en blanco contra el Tesoro Nacional. Una proposición mucho más restringida, redactada como un artículo nuevo, fue presentada por Garrón Salazar. Ordenaba a la Comisión de Industrias estudiar en forma inmediata cualesquiera incentivos a la industrialización que se otorgaran en el futuro en cualquiera de los países de la región a fin de determinar si dichos sistemas nuevos debían ser presentados a la Asamblea como modificaciones a la ley costarricense. Cordero Croceri aceptó la redacción de Garrón Salazar, explicando que sabía era lo mejor que podría obtener de sus colegas. Los criticó, sin embargo, por su timidez para hacer frente a la competencia que se desarrollaba para atraer nuevas industrias por los otros estados centroamericanos.

(95) En 1959, una gran variedad de pequeñas firmas y varias grandes todavía proporcionaban electricidad. Ninguna de ellas servía a grandes zonas. La firma estatal, el ICE, se hallaba en el proceso de absorber gradualmente a los demás productores.

c. Exoneraciones para Industrias Nuevas

Durante la segunda semana de debates, se examinó el artículo que establecía exoneraciones aduaneras y tributarias para las industrias nuevas.

Este artículo forma el meollo de la ley y no es sorprendente que recibiese la discusión más extensa. Aunque el debate nunca se convirtió en asunto de división entre los partidos, por primera vez se pusieron en evidencia bloques de diputados que pensaban en forma parecida. Por una parte estaban los de tendencia más conservadora que nunca perdieron de vista las posibles pérdidas de ingresos que podía sufrir el gobierno. Entre ellos estaban Fernando Lara, Hernán Caamaño Cubero y Marta Saborío Fonseca.

No es sorprendente que estos hombres perteneciesen todos al Partido Unificación Nacional. Opuestos a ellos aparecían hombres como Hernán Garrón, Humberto Saborío Bravo y Rafael Cordero Croceri, que estaban principalmente preocupados con la necesidad de competir con otros estados del Istmo para nuevas inversiones. Estos hombres eran todos liberacionistas.

Tal como fue dictaminado por la Comisión, el artículo de exoneración de nuevas industrias fue más amplio que el que había presentado el Gobierno. Autorizaba la exoneración del 99% de los derechos de aduana sobre cinco categorías de importaciones: (1) material de construcción, (2) motores y maquinaria, (3) combustibles y lubricantes (salvo gasolina), (4) materias primas y piezas semi-acabadas, y (5) material de empaque y botellas para el producto acabado. Además el artículo establecía una exoneración del 100% del impuesto sobre el capital invertido y sobre las utilidades durante la primera mitad del período contractual y 50% durante la segunda mitad, así como una exoneración total del impuesto de exportación. Por último, se concedía un crédito contra el pago de cualquier impuesto a la renta igual al monto de las utilidades reinvertidas en mejoras de la planta. Estas exoneraciones podrían concederse hasta por 15 años.

Dando inicio a la discusión del artículo, el Diputado Lara introdujo una moción que recortaba la exoneración al 90% en la forma sugerida por el Banco Central. Invitó al Ministro de Hacienda, Hernández Volio, a discutir el punto. Hernández era tenido

en alta estima por los diputados y tenía fama de hablarles con franqueza. Dijo que el Estado buscaba actualmente nuevas fuentes de ingresos tributarios, y que podía preverse que sus necesidades crecerían drásticamente dentro de varios años. Estaba consciente, dijo, del deseo de los redactores de competir con todas las exoneraciones actualmente dadas en Centroamérica, pero advirtió del peligro de diluir una base tributaria, ya débil, en el proceso. Aludiendo el costo del complejo programa de bienestar social del país, dijo que "Pero en realidad tenemos que tomar en consideración que los otros países centroamericanos tienen una organización económica social diferente a la nuestra; que para nosotros ciertos aspectos sociales tienen más importancia que en los otros países".⁽⁹⁶⁾ Por lo tanto recomendó que se acortara el plazo máximo de los contratos de 15 a 10 años y se redujese el alcance de las exoneraciones de 99% a 90%.

Garrón interrumpió para argüir vigorosamente que la modificación del programa de exoneraciones reduciría la capacidad de Costa Rica de competir con sus vecinos ya que no podía ofrecer ventajas iguales.

Hernández no estaba preparado para discutir largamente el punto. No tenía estadísticas que ofrecer en relación con el posible costo de las exoneraciones y habló vagamente, tocando una serie de temores que tenía en mente. Primero reiteró la necesidad de mantener una base tributaria. Con la posibilidad de que hasta un 50% de la mano de obra costarricense se hallase pronto en el sector industrial, sería poco previsor, dijo, renunciar a la tributación de una fuente tan importante de ingresos para el Estado.

Luego tocó el problema de una invasión de grandes firmas norteamericanas. "No considero conveniente —tal vez muchos que lo han estudiado consideran que es una gran ventaja— que vengan enormes empresas de capital extranjero a Costa Rica y que debamos darle toda clase de ventajas".⁽⁹⁷⁾ Advirtió que se arriesgaba la extinción de las pequeñas industrias ya establecidas.

Hernández fue respaldado por Lara, quien hizo un largo y extenso discurso en el mismo sentido, arguyendo a favor de una exoneración de 90% durante un plazo contractual limitado a 10

⁽⁹⁶⁾ *Actas de la Asamblea Legislativa*. Vol. 76, p. 119

⁽⁹⁷⁾ *Ibid.*, p. 126

años. Tal como el Ministro Hernández, Lara parecía estar acosado por una serie de dudas respecto a los méritos de la industrialización que iban más allá del problema inmediato de la pérdida fiscal que involucraba la aprobación de la ley. Expresando sus incertidumbres, dijo:

Sabemos que muchos países han sufrido serios perjuicios mediante una industrialización sin reflexión. Muchos países han sufrido la baja de su moneda y grandes daños a su economía porque han querido dar un apoyo tan grande a la industria, que se han olvidado de las otras ramas de la economía nacional.⁽⁹⁸⁾

Después de este prolongado intercambio de ideas, se recibió la votación sobre la propuesta hecha por Lara de reducir el alcance de artículo de exoneración. Garrón pudo movilizar a los diputados más liberales detrás suyo para derrotar la modificación.

De allí en adelante, se propusieron una serie de enmiendas menos importantes al artículo de exoneración. Los diputados estaban cansados y aprobaron rápidamente mociones para limitar el artículo. En su apuro para clausurar la sesión, dejaron una propuesta muy importante del Diputado César Solano Sibaja, quien propuso que los beneficios del artículo fuesen acordados automáticamente a aquellos solicitantes que se propusieran obtener el 50% de las materias primas que necesitaran de fuentes nacionales. Los beneficios para firmas que usasen menos del 50% de materias primas nacionales sólo podría concederse después de una resolución expresa afirmativa de la Comisión Industrial, presumiblemente, en unos pocos casos.⁽⁹⁹⁾

Solano habló brevemente, asegurando que la finalidad de su enmienda era de relacionar el desarrollo industrial lo más estrechamente posible al estímulo de la agricultura. Su enmienda fue aprobada unánimemente sin mayor comentario. Bajo, enérgico, César Solano tiene opiniones sobre una serie de temas y está dispuesto a discutirlos con todo el mundo a la menor provocación. Su principal característica es el hablar mucho. Hombre sencillo y sincero, su razonamiento tiende a ser simplista; pero frecuentemente

(98) *Ibid.*, p. 133

(99) Este sistema aparece en las leyes de otros países centroamericanos. Véase por ejemplo. Decreto N° 64 de 18 de Enero de 1961 de El Salvador, art. 8; artículos 18-20, Decreto N° 57 de 30 de Abril, 1958, Honduras.

tiene trazas de buen sentido común que pensadores más sofisticados tienden a pasar por alto. Solano siempre ha sido independiente y se siente orgulloso de que en los grandes temas sus creencias periódicamente discrepan de la sabiduría convencional.⁽¹⁰⁰⁾

De golpe, Solano había cambiado la naturaleza de la ley, retornándola a las bases filosóficas sobre las cuales se habían redactado los proyectos a principios de la década de 1950. Al limitar las disposiciones de la ley a aquellas firmas que usasen 50% de materia prima nacional, Solano habría excluido plantas de ensamblaje y la mayoría de las industrias de transformación de su cobertura. Su punto de vista era de que las plantas de ensamblaje no eran competitivas en Costa Rica, a la que veía como un país agrícola. Ellas resultaban un "contrabando legal", alegaba, sin contribuir nada a la economía nacional. "Se les dice que se gravará el artículo si lo traen entero: así que dan vuelta e importan las piezas, las clavan y venden el resultado aquí como un producto nacional libre de impuestos".⁽¹⁰¹⁾

No fue hasta el día siguiente que los diputados, y Rodrigo Madrigal Nieto, comprendieron los alcances de la enmienda que se había aprobado tan a la ligera. Madrigal comenzó inmediatamente una campaña para pedir una nueva votación sobre la enmienda. Habló personalmente con casi todos los diputados argumentando la necesidad de dar a la Comisión Industrial manos libres para establecer la política de desarrollo y defendiendo la utilidad de las industrias que transforman materias primas importadas.

Para respaldar sus argumentos sobre las industrias de transformación, trazó un paralelo con los beneficios que obtiene Suiza de las industrias relojera y electrónica.

Cuando comenzó la sesión, se propuso una moción para revisar la votación realizada sobre la enmienda de Solano. Garrón encabezó la oposición a la enmienda, para lo cual enderezó su ataque sobre la manera automática en que se concedían los bene-

(100) No es sorprendente, por lo tanto, que fuera elegido como suplente de Frank Marshall a la Asamblea en la papeleta de la Unión Cívica Revolucionaria. En una cámara que estaba dividida 22 a 22 entre liberacionistas y la coalición Unificación-Republicana, el voto de Marshall era decisivo. Generalmente estaba al lado de Liberación, pero él, o su suplente Solano, a veces seguían su propio camino.

(101) Entrevista con el Diputado César Solano Sibaja (*Unión Cívica Revolucionaria*, San José), 7 de Agosto de 1967.

ficios a los solicitantes que usaran o consumieran 50% de materias primas nacionales. Argumentó que muchas de tales firmas no necesitarían incentivos fiscales. No habría ninguna justificación, dijo para obligar al Estado a conceder exoneraciones a una industria como la de cemento —pese a su uso exclusivo de materia prima nacional— debido a la inherente elevada rentabilidad de esa industria. “Solano”, acusó, “ha procedido en esta Cámara a dar beneficios a la industria, fuera de lo lógico y de lo normal en un desarrollo industrial.”⁽¹⁰²⁾

Estimulada por el discurso de Garrón, la Asamblea votó en favor de reconsiderar la enmienda de Solano. Solano inmediatamente la defendió. En deferencia a la posición de Garrón, acordó modificar su enmienda para que sus disposiciones fuesen opcionales para la Comisión Industrial más bien que obligatorias. Insistió, sin embargo, en retener el límite de 50% para determinar la concesión de incentivos fiscales.

Garrón nuevamente encabezó la oposición a la enmienda.

Preguntó: ¿Cómo se mediría el “cincuenta por ciento” exigido —por medida, por volumen, o por porcentaje de valor del producto acabado?

Aseguró que la propuesta de Solano inyectaría un elemento de confusión dentro de una ley clara y generalizada.

Para acomodar el interés de Solano en poner énfasis en el uso de materias primas nacionales, propuso un texto de transacción que diría: “Será factor preponderante el porcentaje de materia prima nacional”.⁽¹⁰³⁾ “La prueba descansa en la presunción, dijo, de que la Comisión Industrial sería suficientemente experta como para dar la preferencia debida a los proyectos que utilicen grandes cantidades de materia prima local”.

Solano replicó que la redacción sugerida era demasiado vaga, ya que dejaba a la Comisión sin una norma legislativa para orientarla. Garrón le preguntó qué era lo que le había hecho tomar la cifra de 50% como un óptimo de aprovechamiento de materia

(102) Actas de la Asamblea Legislativa, Vol. 76 p. 142. Es interesante notar que dos años más tarde, un gobierno de Unificación Nacional, bajo el Presidente Echandi, concedió un contrato extremadamente liberal a la Industria Nacional de Cemento, una fábrica de cemento. Contrato N° 1561 del 29 de Agosto de 1961.

(103) *Ibid.* p. 171.

prima. Solano contestó: “La base de que yo he partido para fijar ese 50% es, digamos, un concepto de justicia salomónica.”⁽¹⁰⁴⁾ Cincuenta por ciento, repitió, es una norma justa para lograr el fin perseguido: “Porque yo sostengo; señores diputados y este es el momento de decirlo, que en Costa Rica la mayoría de las “industrias” —y pido respeto si estoy diciendo una herejía— no son industrias. Casi todo lo que llamamos industria en Costa Rica es una simple transformación. Todo viene del exterior”.⁽¹⁰⁵⁾

Ofreció como ejemplo las cocinas eléctricas. Para proteger una ‘industria nacional’, la ama de casa costarricense se ve obligada a pagar un alto precio por cocinas hechas en San José íntegramente con piezas importadas. Peor, dijo, es la política con respecto a productos agrícolas exportados. Café y cacao de primera clase es embarcado a los Estados Unidos donde es procesado para hacer productos de consumo que son revendidos en Costa Rica como artículos de lujo. La industria local, sugirió, debe ser alentada a corregir estas fallas más bien que permitirse que se dedique a la transformación de piezas que han ingresado libre de derechos. Legislar en términos generales, como recomienda Garrón que se dé preferencia a una industria que use materia prima nacional es meramente plantear” “una cuestión teórica, una cuestión romántica, pero decir que aquel industrial que consuma en su planta por lo menos un 50% de materia prima nacional, eso es establecer una protección definitiva a la materia prima nacional”.⁽¹⁰⁶⁾

Doña Marta Saborío co-patrocinadora del artículo de ayuda a la educación respaldó fuertemente el argumento de Solano. Citó las industrias recién establecidas que fabricaban detergentes en polvo de sustancias químicas importadas, privando a la industria ganadera de un mercado para su grasa animal.

Un poco desconcertado por la fuerza con que había expuesto Solano su argumento, Garrón, a la defensiva, replicó que no estaba en desacuerdo con el principio de proteger la materia prima nacional. Objetaba, dijo, únicamente a los problemas planteados por la redacción de la enmienda de Solano. Además, sugirió, por primera

(104) *Ibid.*

(105) *Ibid.*

(106) *Ibid.* p. 173.

vez, la posibilidad de que la enmienda Solano entraría en conflicto con una cláusula en el artículo que establecía a la Comisión Industrial. Aquel artículo obligaba a la Comisión a sopesar "el volumen y composición de materia prima nacional en el proyecto acabado" entre los factores considerados en la evaluación de una solicitud de un contrato industrial.

Solano respondió enseguida que lo que realmente le preocupaba a Garrón no era la redacción de su enmienda sino el porcentaje. Numerosos industriales, acusó, están sólo interesados en las utilidades garantizadas obtenibles de la transformación de materia prima extranjera, importada libre de derechos, en productos acabados protegidos en el arancel. Al contrario de Suiza, continuó Solano, Costa Rica no importa materia prima para transformarla mediante mano de obra capacitada local. No hay ninguna transformación; el proceso es un mero ensamblaje. Las piezas vienen hechas. Simplemente se unen y al resultado se le denomina un producto nacional. "Quiero decir, señores diputados, que si nos vamos a poner en espíritu de defender los intereses de determinadas firmas o empresas para ser más francos, hagamos una ley y protejamos esos industriales establecidos, les damos todas las facilidades que sean posibles..."⁽¹⁰⁷⁾

El Ministro de Hacienda Hernández Volio, que previamente había recomendado la limitación del alcance de la ley para impedir una excesiva pérdida de ingresos tomó entonces la palabra para efectuar un aporte contrario. Señaló que la **Ley de Fomento de Industrias Nuevas** de 1940, que todavía estaba vigente, requería un 75% de materia prima nacional. Ha habido mucha confusión, declaró, acerca de si se refiere a valor, peso o volumen. Como Garrón, sugirió que se modificara la enmienda Solano en la forma siguiente para evitar definir el porcentaje: "El uso de materia prima o productos semielaborados nacionales será un factor de primordial importancia en el otorgamiento de los beneficios a que se refiere este artículo"⁽¹⁰⁸⁾

Garrón se puso furioso. Tan pronto como terminó de hablar el Ministro Hernández, preguntó a Solano a boca de jarro si se le

acusaba de defender los intereses privados de alguna industria en Costa Rica. Solano contestó que si hubiera querido significar tal cosa, lo hubiera dicho.

En ese momento, la Presidencia pidió un voto sobre la enmienda de Solano. La propuesta fue derrotada abrumadoramente.

Dos semanas más tarde, Solano estuvo de acuerdo, a regañadientes, en unirse a Garrón en presentar una enmienda estableciendo prioridad para los solicitantes que se propusieran utilizar materia prima nacional. Idéntica al artículo de transacción ofrecido antes por el Ministro Hernández, la moción se limitaba a una mera declaración de política, disponiendo que "el uso de materias primas o productos semi-elaborados nacionales sería un factor de importancia primordial en el otorgamiento de los beneficios a que se refiere este artículo". Fue aprobada unánimemente y agregada al artículo sobre exoneraciones. El debate sobre la enmienda Solano ilustra tristemente la calidad de estudio que recibió el proyecto de ley. La propuesta de Solano fue directamente al meollo del asunto. Planteó el problema de si el Estado tenía la intención de fomentar toda industria, sin tomar en cuenta su contribución a la economía o su costo al Tesoro Nacional, o si el aliento estatal debía limitarse a aquellas industrias que dependan sustancialmente de materias primas nacionales. Aunque la justificación de Solano para la enmienda no estuvo tan bien hecha como podría haber sido, el problema que planteó era claro. Era responsabilidad de Garrón, como defensor del dictamen de la Comisión, contestar directamente, emprendiendo una defensa de la propuesta de que las industrias de mera transformación eran útiles al país. En lugar de ello, emitió una cortina de humo. Llamó al cincuenta por ciento fijado por Solano un punto de confusión y pidió a Solano que definiera si la cifra se refería a peso, volumen o valor. Solano se dejó arrastrar lejos del tema. Antes que exigir que Garrón contestara al problema básico, Solano retrocedió e intentó justificar el origen de la cifra de cincuenta por ciento, desdibujando el punto de su propio argumento. El resultado fue que nunca pudo demostrar convincentemente que las industrias de transformación cuestan al gobierno sumas sustanciales del ingreso tributario mientras contribuyen poco a la economía nacional.

La posición de Solano no fue fortalecida por el discurso de doña Marta Saborío, que vio el problema como uno de las grandes

(107) *Ibid.*, p. 176.

(108) *Ibid.*, p. 177.

empresas extranjeras que establecen plantas mezcladoras en Costa Rica para eliminar la pequeña industria local que existía previamente. Lamentablemente, la contribución del Ministro de Hacienda, sirvió únicamente para enredar el asunto. Aparentemente no comprendió que Solano argumentaba la otra faceta del punto que él había planteado dos días antes, a saber, que el insistir en una elevada proporción mínima fija de materia prima local es otra manera de expresar preocupación por las posibles pérdidas de ingresos tributarios.

El argumento de dos puntas de Lara y el Ministro de Hacienda Hernández, por una parte, y de Solano por la otra, contra la versión defendida por Garrón marcan el punto álgido del debate sobre la ley. El tema había sido mal debatido, pero el problema del costo de la ley en relación con sus beneficios no se presentaría después con tanta claridad.

En último análisis, la seguridad de Garrón de que había necesidad de redactar una ley liberal, reforzada por los argumentos de Rodrigo Madrigal en sus conversaciones con los diputados en los salones y corredores de la Asamblea, prevalecieron. Con excepción de varias cláusulas que mejoraron la redacción, el artículo sobre exoneraciones a nuevas industrias fue aprobada en la forma que salió de la Comisión de Garrón.

f. Exoneraciones para Industrias Establecidas

Por más imperfecta que hubiera sido la discusión del artículo que establecía las exoneraciones para industrias nuevas, sin embargo, planteó el problema del costo en la mente de un nutrido bloque de diputados que sólo estaban ligeramente comprometidos en favor del proyecto de Fomento Industrial. Ellos iban a ponderar el tema en los días siguientes y eventualmente dejar que los influenciara al determinar el alcance de las exoneraciones que se darían a los solicitantes que quisiesen ingresar a las líneas industriales establecidas.

El problema fue planteado esta vez por doña Marta Saborío Fonseca. Abriendo la discusión de las exoneraciones para industrias establecidas, ella sugirió que la exoneración propuesta fuera reducida de 99% a 90%. No hizo una presentación muy elocuente, limitándose a comentarios sobre el costo para el Estado de los

servicios necesarios para mantener plantas industriales. Presintiendo que la moción de doña Marta no sería aprobada, ninguno de los que apoyaban el proyecto quiso contestar su discurso. Para sorpresa suya, el voto dio lugar a un empate. Cuando se hizo una nueva votación, sin embargo, la moción fue derrotada.

Debido a lo estrecho de la votación. Lara convenció a doña Marta que pidiese revisión al día siguiente. En un discurso impreciso en que cambió varias veces de terreno, ella quiso defender su propuesta. Primera, postuló uno de los temas favoritos de los cafetaleros. Si el Estado daba demasiado a la industria, argumentó, no tendría ningún sobrante para la agricultura".⁽¹⁰⁹⁾ Luego argumentó que las industrias que se quería fomentar comprometían al Estado a nuevos gastos. La industria nueva representa una mayor seguridad social, nuevos gastos de desarrollo urbano, gastos en caminos y servicios sanitarios, instalaciones educacionales y similares. Estos nuevos gastos no podrían cubrirse con el 1% de derechos aduaneros e impuesto a la renta que pagarían las plantas beneficiarias, aseguró. En este punto, Lara anunció que había recibido una carta del Contralor de la República asegurando también que uno por ciento sería insuficiente para cubrir los gastos de administración e implementación de Ley propuesta.

El apoyo de Lara introdujo un cambio en el balance anterior de los votos y se aprobó la moción de reducir la exoneración aduanera para industrias establecidas. Lara Bustamante presentó entonces una serie de propuestas para limitar las exoneraciones disponibles para industrias establecidas. Pidió eliminar la exoneración de aforos sobre los materiales de construcción importados, alegando que los beneficiarios tendrían una ventaja injusta sobre los competidores previamente establecidos. Quiso también eliminar la exoneración en favor de los materiales de empaque importados para los productos acabados. Dijo que temía que las industrias ya existentes, tales como las firmas fabricantes de cigarrillos y de cerveza, intentarían ahorrarse gastos a expensas del Estado, solicitando permiso para importar libre de derechos recipientes similares a los que habían estado usando. Garrón objetó, inmediatamente los cambios propuestos por Lara. Argumentó que una pequeña industria podría bien necesitar una exoneración de 90% para materiales de construcción a fin de construir una planta moderna y saludable.

(109) *Actas de la Asamblea Legislativa*, Vol. 76, p. 209.

Además, señaló que las exoneraciones a las que Lara se oponía no eran automáticas, de conformidad con el proyecto. Presumiblemente la Comisión Industrial nunca autorizaría exoneraciones aduaneras en los casos citados por Lara.

Este último no quedó convencido. Contestó que varias clases de presión particularmente, presiones políticas podían convertirse en sustituto para la justificación debida a los ojos de la Comisión Industrial. Con pena de Garrón, la moción de Lara fue aprobada sin mayor discusión.

Una semana más tarde la Presidencia dio permiso a Garrón para reabrir el debate sobre el artículo que establecía las exoneraciones para Industrias establecidas. En un extenso discurso buscó respaldo para una restitución limitada de las exoneraciones eliminadas sobre materiales de construcción en casos especiales aprobados por la Comisión Industrial. Dijo que la propuesta fomentaba la reconstrucción de instalaciones anticuadas y malsanas, por lo cual sería un instrumento para combatir los tugurios potenciales de las zonas urbanas. Garrón también buscó restaurar las exoneraciones de derechos sobre los recipientes en los casos en que la competencia obliga a que los productos sean vendidos en forma dada. Citó el caso de una sopa precocida fabricada localmente. Si se empaquetaba en una sencilla bolsa de polietileno, el producto no duraría tanto, ni se vendería tanto, dijo, como los de los fabricantes extranjeros que venden mezclas de sopas en un paquete de aluminio. Para competir, la firma local necesitaría importar paquetes equivalentes. Todavía dudoso, Lara preguntó por qué Garrón parecía querer definir la competencia sobre una base mundial. Garrón contestó que el progreso industrial era de escala internacional, y que no valía la pena proteger artificialmente, una industria local que esté técnicamente anticuada. Finalmente, Lara acordó retirar su enmienda y aceptar la versión propuesta por Garrón.

g. Control de precios

Las fuerzas que quisieron enmendar el proyecto eran esencialmente de dos clases. Ya hemos visto los ataques de los conservadores. Diputados tales como: Lara Bustamante, Caamaño Cubero, y Saborío Fonseca, estaban preocupados con minimizar el costo de la ley para el Tesoro Público. Bajo esta preocupación, se hallaba

el temor de que subsidiar el nacimiento de un sector manufacturero en Costa Rica era una mala inversión debido a la naturaleza esencialmente agrícola del país. Ahora pasaremos a ver otro grupo de diputados que quiso reformar el proyecto de Ley. Este grupo estaba dominado por hombres como Volio Jiménez, Carro Zúñiga y Oduber Quirós, abogados, jóvenes, elocuentes y agresivos, situados a la izquierda de la gama de opiniones que abarca el partido de Liberación Nacional. Partió de la base de que la industrialización era posible en Costa Rica y consideraban que el proceso era vital para el mantenimiento de un nivel aceptable de empleo urbano. Estaban entre los más fuertes defensores del proyecto. Su contribución a la forma final se dio en el área de lo que denominaron "criterios sociales". En las palabras de Volio, era necesario "colocar la industria al servicio de la sociedad"⁽¹¹⁰⁾. Estaban preocupados de que el proyecto que sus colegas Liberacionistas habían dictaminado en Comisión no tenía disposiciones para proteger al Estado y al consumidor de los daños que podía causar un sector industrial. El Estado, alegaban, abdicaba su función en favor de la industria privada.

La actitud de este grupo puede verse mejor en el debate sobre la conveniencia de disposiciones para el control de precios y contra los monopolios que ocupó toda la extensión sobre el proyecto de ley en general⁽¹¹¹⁾.

(110) *Ibid*, Vol. 79 p. 100.

(111) La regulación de la competencia nunca fue un tema que fuera fuertemente recomendado por la Cámara de Industrias en sus proyectos de ley. La noción aparece por primera vez en el proyecto de ley preparado por la Cámara para su sometimiento a las Sesiones Extraordinarias de Diciembre de 1958. En aquel momento se escribió que "En la aplicación de esta Ley, deberán respetarse los principios de libre competencia y de armonía entre los intereses de los productores y de los consumidores". (Artículo 6). Sin disposiciones sustantivas, el artículo estaba ideado para ser poco más que un gesto que complaciera a ciertos elementos de la administración Figueres.

No se mencionaron ni el control ni el comportamiento monopolista en los primeros textos que se redactaron del proyecto de ley de 1958. Poco antes que aprobara el Ministro de Hacienda un texto para su circulación, sin embargo, se incorporó una disposición anti-monopolista. Requería la ratificación por la Asamblea de cualquier contrato de incentivos fiscales en que le pareciera al Ministro de Hacienda o al Ministro de Industrias que la planta beneficiaria podía ocupar una posición de monopolio de hecho una vez que se iniciaran las operaciones.

Estas disposiciones se repitieron en el proyecto de ley enviado por el Gobierno a la Asamblea. En Comisión, se tachó el requisito de ratificación legislativa y se reemplazó con una disposición que daba al Ministerio de Hacienda y a la Comisión Industrial autoridad, a su disposición, para investigar los costos de producción y fijar los precios de venta (artículo 28).

El control de precios fue mencionado por primera vez durante el debate sobre las funciones de la Comisión Industrial, donde Volio logró insertar dentro de la ley una cláusula que daba a la comisión la responsabilidad de "sugerir cualquier medio pertinente para fijar y controlar los precios de venta de artículos producidos en la nación." (Artículo 14 (e). Antes que establecer un control de precios general sobre todos los artículos producidos por las plantas beneficiarias, Volio aparentemente tenía la intención de meramente autorizar la Comisión Industrial a ejercer las facultades ocasionales de fijación de precios mencionadas en el artículo anti-monopolista.

Había, sin embargo, bastante sentimiento favorable en la Asamblea en favor de un artículo amplio de control de precios y tres mociones para establecerlo fueron sometidas a debate. La primera en ser debatida fue presentada por el Diputado Caamaño Cubero, que había demostrado su incredulidad en la industrialización, a través del debate del proyecto. El 25 de junio, Caamaño propuso una enmienda que hubiera obligado al Ministerio de Hacienda a fijar los precios de venta de todos los artículos producidos por las firmas que tenían contratos de incentivos fiscales. Los precios de venta serían fijados después que el Ministerio hubiera hecho un estudio completo de los costos de producción y utilidades de la firma beneficiaria. Tal medida, aseguró, protegería al consumidor de los precios altos y evitaría el fomento de la ineficiencia detrás de las elevadas barreras arancelarias.

Garrón objetó inmediatamente que el control de precios absoluto, como regla general, no era aconsejable. Estuvo de acuerdo en que la ley podría beneficiarse con una declaración general de política de fijación de precios, y sugirió que la Asamblea considerase una moción conjunta redactada por Volio y Saborío que estaba esperando turno de discusión que decía:

"Las plantas o actividades industriales que se acojan a los beneficios de esta ley deberán vender sus productos a precios razonables que sean de beneficio para el consumidor.

"Para este fin, el Poder Ejecutivo, por medio del Ministerio de Hacienda, deberá en casos especiales, fijar porcentajes máximos de utilidades a los productos industriales que estén sujetos a especulación".⁽¹¹²⁾

(112) *Actas de la Asamblea Legislativa*, Vol. 76, p. 188.

Hablando en favor de su moción, Volio dijo que era "un enunciado de tipo general con base ética".⁽¹¹³⁾ Señaló que haría que el Estado interviniese en el mecanismo de fijación de precios únicamente en casos de "especulación".

Carro Zúñiga adoptó una posición similar a la de Caamaño. El problema de precios sin control, dijo "es uno de los aspectos más débiles de todas las programaciones de desarrollo industrial que se han llevado a cabo en Latinoamérica".⁽¹¹⁴⁾ Anunció que estaba preparando y dentro de poco presentaría una serie de mociones sobre regulación de precios que podrían ser agregados al proyecto de ley en forma de dos capítulos nuevos. Caamaño acordó retirar su moción y someter una conjunta con Carro y Volio.

Dos días más tarde, una tercera moción sobre control de precios, presentada por Fernando Lara al mismo tiempo que la de Caamaño, fue puesta en debate. La moción de Lara hubiera obligado a todas las industrias del país a vender sus productos "a precios razonables de competencia que sean de beneficio para el consumidor". Daba autoridad discrecional al Poder Ejecutivo para fijar utilidades máximas sobre los artículos producidos en el país.⁽¹¹⁵⁾ Volio habló en favor de la moción de Lara, aunque señaló que era de un alcance considerablemente mayor que la suya. Garrón, sin embargo, consideró inaceptable al artículo propuesto. Pese al interés que había expresado previamente en la moción de Volio, tomó ahora la posición de que el control de precios, aunque necesario, debía propiamente ser tratado en una ley separada. El actual proyecto de ley, dijo, ha sido ideado para fomentar

(113) *Ibid.*

(114) *Ibid.*, p. 189. El discurso de Carro indica que él veía el problema como de precios altos establecidos por un vendedor oligárquico fuera de las influencias del mercado libre. Desgraciadamente, ni él ni los oradores que siguieron intentaron describir más precisamente el problema que querían solucionar mediante legislación. Presumiblemente, se referían a la obligación de los consumidores y fabricantes de comparar productos locales protegidos mediante aranceles, dejando de lado la posibilidad de que los mismos productos pudieran obtener más baratos en el mercado mundial, acción, que si se repitiese lo suficiente, tendría el efecto de elevar la estructura de costos y precios de la economía nacional. Para una discusión del efecto de los dispositivos de fomento industrial sobre los precios internos dentro del Mercado Común Centroamericano, vea Walter y Vitzthum, "The CAM: A Case Study on Economic Integration in Developing Regions". *The Bulletin* (New York University Graduate School of Business Administration) Mayo de 1967, pp. 55 y siguientes.

(115) *Ibid.*, Vol. 77, p. 162.

la inversión extranjera. La mención de control de precios en ella sería contraproducente. Sugirió tratar el tema mediante una reforma a la **Ley de Defensa Económica**.

Lara replicó que su propuesta era moderada y justa y no debería detener a un inversionista con intenciones legítimas. Camaño recordó entonces a la Asamblea que él había retirado su moción anterior en el entendido de que Carro estaba preparando un capítulo completo sobre el tema de control de precios. Sobre esta base, Lara acordó también postergar la discusión de su moción hasta que estuviere el plan de Carro ante la Asamblea.

Dos semanas más tarde, Carro presentó sus propuestas. Los capítulos se denominaban: "Regulación de Utilidades y Precios" y "Faltas contra los Intereses del Público Consumidor y su enjuiciamiento". Las medidas estaban fundadas sobre la premisa de que algunos fabricantes costarricenses, sea en virtud del arancel proteccionista o por falta de competencia nacional, cobraban precios excesivamente elevados y obtenían utilidades exorbitantes. Para combatir esta situación, los capítulos de Carro regularían los precios de venta de los productos de las plantas beneficiarias para limitarlas a una utilidad anual máxima de 10%.

Al explicar los objetivos de su moción, Carro dijo:

"Hay un desideratum muy difícil de alcanzar en la forma de organización de la economía moderna, y es el de que la producción, más que orientada al lucro, esté orientada a la satisfacción plena de las necesidades del público, de las necesidades del pueblo. Pero digo que la organización actual de la economía en la mayor parte de nuestros pueblos de Occidente, de estructura capitalista o semi-capitalista, siempre está de por medio el factor de lucro, factor fundamental dentro de esta forma de organizar que es la organización capitalista. Entonces, en muchas oportunidades, o en la mayor parte de los casos de todo proceso económico, importa fundamentalmente organizar la empresa con vistas al lucro más que con vistas al consumo. Y ahí aparecen esos graves desajustes sociales de producciones amplias que son sacrificadas para lograr un precio promedio que dé el máximo de beneficio o satisfaga en forma más amplia el espíritu de lucro...

...la ciencia política en los últimos años se ha orientado en el sentido de tratar de corregir todo aquello que de negativo tenía el capitalismo de tipo liberal, con el propósito de dejar todo aquello que de bueno

tenía, corrigiendo lo malo para lograr la solución de esos problemas de desajuste social, causados por un instrumento de gran eficacia en la producción de la riqueza, pero que no tenía criterios éticos para la distribución justa de la riqueza entre los diversos grupos de la comunidad.

El discurso de Carro intentaba mostrar la forma en que su moción respondía a los problemas planteados por la visión que tenía de la organización social contemporánea. La propuesta atrajo inmediatamente fuertes objeciones del Diputado Eladio Alonso Andrés, su colega liberacionista y hombre de negocios de la capital provincial de Cartago. Alonso llamó ridículo el intento de limitar las utilidades, antes de la producción, al 10%.

Garrón señaló que la Ley de Defensa Económica permitía utilidades de 25% en los artículos que se encontraban sometidos a sus controles. No podía hallar ningún justificativo para fijar una norma más estricta a los productos nacionales producidos bajo una Ley de Fomento Industrial. Concluyó que era prematuro ocuparse del control de precios y sugirió que la legislación del tipo propuesto por Carro fuese demorada varios años hasta que comiencen a surgir los problemas predichos. La discusión de la moción continuó al día siguiente. Volio explicó en un largo discurso porque pensaba que eran inadecuadas las propuestas detalladas de Carro:

Yo coincido con el diputado Carro en el fin social que debe tener una ley para tomar la economía y ponerla al servicio del pueblo. Pero su fórmula, ésta moción que debatimos, no es apropiada para estos efectos, porque no resulta técnica; no está contemplada en las soluciones que dan los economistas para ese grave problema del precio, que es, sin temor a exagerar, el asunto vital de la economía. Debemos examinar las otras mociones en trámite, que tienden no al control de todos los precios y en todas las ocasiones, sino a contar con normas que le permitan, cuando haya precios de explotación que perjudican a la industria y a los usuarios, liquidar esas situaciones con medidas de policía. Pero solamente para casos de especulación y no como sistema normal de controlar todos los precios de los productos nacionales.

Yo he revisado bastantes libros de economía sobre este sistema de control de precios y no me he encontrado siquiera uno, aún entre aque-

(117) *Actas de la Asamblea Legislativa*, Vol. 77. pp. 133-34.

llos de orientación de izquierda, que recomiende un sistema así tan exigente de control de precios. No podemos por moción intervenir en el proceso económico, porque podríamos causarle un grave daño a ese libre desarrollo industrial que estamos propiciando.⁽¹¹⁸⁾

Volio recomendó que todo el problema fuese tratado subsiguientemente en un proyecto posterior. Solicitó respaldo, en el intervalo, para una medida auspiciada por él y Saborío Bravo que sólo impondría control de precios en casos de "explotación":

... el diputado Saborío y yo propusimos una moción que establece una prevención de tipo ético para los industriales nacionales que lleguen a exageraciones en las fijaciones de sus precios, que resulten de la explotación. Cuando se encuentre que existen precios de explotación, el Ministerio de Hacienda puede restablecerlos a sus límites lógicos, y no como un sistema normal en nuestra economía, como lo pretende el señor Carro".⁽¹¹⁹⁾

Volio fue apoyado por el Diputado Villalobos Dobles que también favorecía el tratamiento del asunto en una ley separada, preferiblemente en un momento en el futuro en que el país tuviese mayor experiencia en el tratamiento de los problemas de la industrialización. "Las industrias nuevas", dijo, "tienen suficientes dificultades en establecerse actualmente. Tiene poco sentido intentar enterrarlas antes que empiecen a andar".

Caamaño Cubero, que había retirado antes su moción en favor de la de Carro, pasó a defender ésta. Insistió en que un sistema fuerte de control de precios debía ser incorporado al proyecto. "Como la ley se está creando para que vengan otros industriales, cuya condición moral, ni sus apetitos comerciales, conocemos, es mejor que la ley contenga a la vez las sanciones inherentes a las faltas que se cometan en perjuicio de los consumidores".⁽¹²⁰⁾ Insinuando que las exoneraciones fiscales automáticamente daban lugar a precios más altos para el consumidor, añadió: "Si estamos dando un sinnúmero de concesiones, estamos dejando sin amparo al consumidor".⁽¹²¹⁾ Doña Marta Saborío respaldó a Caamaño.

(118) *Ibid.*, pp. 149.50.

(119) *Ibid.*, p. 149.

(120) *Ibid.*, p. 152.

(121) *Ibid.*,

Ella dijo que la moción de Carro no asustaría a un inversionista honrado. Sería inaudito, añadió, aprobar dicha ley sin incluir medidas para proteger al consumidor.

Defendiendo la parte contraria, un miembro moderado de la fracción del PLN, Roberto Losilla Gamboa, un hombre de negocios de la capital provincial de Alajuela, tomó la palabra para respaldar la posición enunciada por Volio al comienzo del debate del día. Advirtió que "la materia de control de precios es sumamente compleja como para pretender darle una solución adecuada mediante la moción en discusión"⁽¹²²⁾. En base a su experiencia comercial personal, juzgaba que la moción era extremadamente inconveniente.

Al tomar otra vez la palabra, Carro protestó fuertemente de que los argumentos contra sus propuestas eran insatisfactorios y basados en generalizaciones. "Hasta el momento", dijo desdenosamente, "no he oído un sólo argumento sólido en contra de la regulación legal de precios".⁽¹²³⁾ Reconoció, sin embargo, que el consenso de la Asamblea sobre control de precios estaba contra él, y retiró su moción.

Con el retiro de Carro de la batalla, Lara abrió inmediatamente el debate sobre su propia moción de control de precios, presentada la semana anterior. El obligaría a todas las empresas manufactureras del país a vender "a precios razonablemente competitivos que sean de beneficio para el consumidor". Los precios razonables, dijo, son "aquellos fijados por la competencia misma entre los fabricantes que producen el mismo artículo".⁽¹²⁴⁾ Uno puede descubrir los precios irrazonables por los gritos del público consumidor, añadió.

En respaldo de la moción de Lara, Solano Sibaja argumentó que podría mejorarse definiendo los "precios razonables" en relación a los costos de producción. Su enmienda fue aceptada por Lara e incorporada dentro de la moción. Solano habló entonces extensamente sobre la necesidad de hacer que el control de precios sea obligatorio para todos los productos producidos en la nación, citando los argumentos previamente expresados por Carro.

(122) *Ibid.*, p. 153.

(123) *Ibid.*, p. 156.

(124) *Ibid.*, p. 162.

La discusión llegó al tercer día. La moción de Lara había sido redactada a la ligera y él aceptó retirarla en favor de una propuesta similar preparada por Saborío Bravo, quien abandonó el punto de vista moderado que había compartido previamente con Volio. De acuerdo con el nuevo artículo de Saborío, los precios de todos los artículos producidos en el país iban a ser fijados por el Ministerio de Hacienda, conjuntamente con el régimen establecido en la Ley de Defensa Económica.

Garrón tomó la palabra para oponerse una vez más a la medida. Reiteró que era prematuro discutir el control de precios.

"Y sigo sosteniendo la tesis de que una limitación de orden económico en la industria debe hacerse por la ley redactada a través de un estudio concienzudo y metódico, basado exclusivamente en los problemas que puedan presentarse en el término de un incipiente desarrollo industrial como es el que pudiéramos ver nosotros en los próximos cuatro o cinco años".⁽¹²⁵⁾

Su argumento fue respaldado nuevamente por Villalobos Dobles, quien señaló que aunque la moción de Saborío representaba una mejora sobre la que había ofrecido Carro, en la medida en que no trataba de fijar utilidades numéricas específicas por adelantado, el requisito del control obligatorio de todos los precios invitaba a decisiones arbitrarias del Ministerio de Hacienda.

Carro, por otra parte, recomendó la aprobación de la moción. Anotó que no era tan completa como la suya, pero la vió como un paso hacia la prevención de precios que subieran alocadamente.

Poco después, fue aprobada la moción de Saborío. Rodrigo Madrigal envió inmediatamente un telegrama al Ministerio de Hacienda, de parte de la Cámara de Industrias, protestando la naturaleza obligatoria de la moción de Saborío y solicitando la opinión del Ministerio sobre su practicabilidad.

La respuesta del Ministerio de Hacienda vino al día siguiente. Al pedir reabrir la discusión sobre la enmienda de Saborío, Fernando Volio leyó un telegrama del Ministro a la Cámara de Industrias:

La Sección Comercial de esta Dirección cuenta actualmente con dos personas y medios limitados que hacen imposible que oficiosamente

(125) *Ibid.*, p. 172.

avalúen costos de producción, fijen porcentajes de utilidad y precios de ventas para todas las empresas industriales del país... (La Propuesta) requiere un aumento muy considerable en el personal de la Sección y con un nivel elevado de conocimiento en esta materia".⁽¹²⁶⁾

En vista de la imposibilidad administrativa de la enmienda, Saborío acordó retirarla y someter, con Carro y Volio, otra de un alcance más limitado. La moción que introdujeron poco después hizo que fuese obligatoria la fijación de precios en los casos de productos "que sean objetos de agiotaje, y en caso de urgencia, especialmente tratándose de los artículos industriales de primera necesidad". Además, se insertó una cláusula autorizando al Ministerio de Hacienda a que solicitase a la Asamblea que eliminase la protección arancelaria para los productos culpables, para sujetarlos al influjo de productos extranjeros de menor precio. Con esta modificación, la moción conjunta fue aprobada fácilmente.

h. Regulación de Monopolios

Cuando vino de la Comisión, el proyecto del Gobierno, como hemos visto, llevaba un artículo que autorizaba al Ministerio de Hacienda a fijar los precios de los productos de aquellas industrias beneficiarias que ocupan una posición de monopolio de hecho en sus respectivos mercados.

En el primer día de debate del proyecto, el Diputado Volio propuso complementar esta disposición mediante la inclusión de un extenso artículo antimonopolista, en forma de una declaración de política en el capítulo intitulado "Objetivos de la Ley". La enmienda, aprobada, casi sin discusión, obliga al Estado a promover un desarrollo industrial libre, evitando la concentración de capital industrial en forma monopolista". (Artículo 2). Volio aseguró que era esencial para todo país en vías de desarrollo evitar la concentración de capital nuevo.⁽¹²⁷⁾

(126) *Ibid.*, p. 172.

(127) *Ibid.*, Vol. 75, p. 214. Los economistas del desarrollo toman un punto de vista contrario. Señalan que una de las primeras necesidades, al principio de un proceso de industrialización es la seguridad de una formación continua de capital (ver Charles P. Kindleberger, *Economic Development*, 1958, p. 35).

Esta filosofía ha sido adoptada por el grupo del Banco Mundial en su programa de establecer "corporaciones de inversión" en el mundo sub-desarrollado. Operando como bancos de inversión privados en países que carecen de un mercado interno de dinero satisfac-

En medio del debate sobre el artículo de control de precios, el Diputado Solano Sibaja propuso modificar el artículo sobre monopolios de la Comisión mediante la inclusión en él de una definición de "monopolio". De conformidad con su moción, el monopolio sería descrito como una situación en la cual "una planta o conjunto de plantas industriales pertenecientes directa o indirectamente a un mismo dueño o empresa, abarca por lo menos un 70% de la producción nacional" en la línea del producto⁽¹²⁸⁾

Carro Zúñiga preguntó acerca del origen de la cifra del 70% Solano replicó: Yo establecí esa base porque considero que una empresa cualquiera, que produzca un artículo en cantidad que abarque el 70% de la producción nacional, sin duda alguna, ejerce un monopolio en cualquier actividad industrial... En todo caso dije que estaba anuente a corregir ese porcentaje, si con una base más científica algunos de los diputados consideran que es conveniente reformarlo. Puede ser el 70.75 u 80%.⁽¹²⁹⁾

El ex-Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, Fabio Fournier Jiménez, llamó la atención de Solano a la falta de lógica de limitar el mercado pertinente a Costa Rica. Con los pasos que se estaban tomando para lograr la integración económica, el mercado debía definirse como toda la producción centroamericana en una línea dada de productos. Es fácilmente concebible, dijo, que una firma nacional represente el 80% de la producción costarricense en una línea dada pero siempre tenga fuertes competidores porque puede tener sólo un 30% del mercado centroamericano en general.

Garrón Salazar recomendó posponer el debate para una ocasión más apropiada.

"La moción del diputado Solano realmente trata de un problema de lo más complejo que puede haber... pero la moción concreta del

torio, estas instituciones están comprometidas a financiar proyectos de infraestructuras e industrialización en el sector privado. Hasta la fecha el Banco ha prestado \$731.8 millones a 27 corporaciones de inversión en 23 países (Banco Mundial y Asociación Internacional para el Desarrollo, Informe Anual, 1968, p. 15).

En Centro América la Agencia Internacional de Desarrollo (AID) ha seguido una política similar. Ha establecido cinco corporaciones de desarrollo industrial, con préstamos iniciales de cinco millones de dólares a cada una. Los cinco bancos de desarrollo, o financieros, son manejadas por empresarios en su capacidad privada.

(128) *Ibid.* Vol. 76, p. 194.

(129) *Ibid.*

diputado Solano nos trae una situación bastante difícil, porque es un problema tan complejo, que podríamos enfrascarnos en una discusión en la cual creo que ninguno tiene base. Si nos atenemos al Diccionario, como lo dice don Fabio Fournier, dice concretamente: "Aprovechamiento exclusivo de alguna industria o comercio". Si nos atenemos a eso, es contradictoria la moción presentada por el Diputado Solano, que está limitado a un 70%. Yo le sugeriría al Diputado proponente, en vista de eso, no insistir en esta moción, porque podríamos hacerle una contraoferta de 80, 85 ó 95% y sería una discusión de nunca acabar; la verdad es que si yo le hago una contraoferta a usted, la única que le podría hacer sería la que dice el Diccionario, que es del 100% para estar dentro de la lógica; y tal vez el 70%, dentro de las condiciones y necesidades económicas de Costa Rica, es muy alto. Por eso, considero que debe venir, quizás un cuerpo técnico que haga un estudio adecuado, exhaustivo de este problema, pero no en una discusión de la Asamblea Legislativa, sino en un estudio para tener base para después discutir sobre este aspecto.⁽¹³⁰⁾

Solano rehusó ceder, Contestando:

"Se dice que de acuerdo con el diccionario, el monopolio debe entenderse cuando se ejerce ciento por ciento pero en el campo de la realidad, en todas partes del mundo, ese monopolio no existe. Nadie puede hablar que en los Estados Unidos, que es donde ha existido por excelencia las grandes empresas monopolistas, esas empresas abarquen la totalidad de la producción del país. Hablar en estos términos sería absurdo...

Yo creo que si en Costa Rica una empresa determinada produce de un artículo las dos terceras partes del consumo nacional, indiscutiblemente está haciendo un monopolio⁽¹³¹⁾.

Fabio Fournier tomó otra vez la palabra para contestar a Solano:

"Yo he querido hacer ver que la forma como se definió el monopolio en la moción del señor Solano, no es lógica ni conveniente. En cuanto a la lógica porque contradice el sentido mismo del vocablo; en cuanto la conveniencia porque podemos asegurar que no habrá industria nueva en Costa Rica —industria sobre un artículo nuevo, de producción

(130) *Ibid.*, pp. 196-97.

(131) *Ibid.*, pp. 197-98.

nuevo en Costa Rica— que no sea un monopolio. Desde el momento en que nace una industria de algo que antes no se ha producido en Costa Rica, es una industria nueva... y desde ese momento está marcando el 100% de la producción nacional, aunque no abarque más que el 10% del mercado de consumo. Por eso me niego a que con una idea tan simplista, de simple porcentaje, se venga a establecer un concepto jurídico tan complejo y tan difícil de determinar.⁽¹³²⁾

En una votación después de la respuesta de Fournier, la moción de Solano fue derrotada abrumadoramente. El problema del monopolio de hecho no fue planteado otra vez durante el debate. Esto aparentemente fue un descuido, ya que el artículo antimonopolista que llevaba el proyecto de ley cuando fue dictaminado por la Comisión no había sido formalmente discutido y votado. En el último día del debate, Volio y Oduber sometieron un artículo que era virtualmente idéntico al que había redactado la Comisión. Fue aprobado sin discusión.

i. Participación Estatal en la Inversión

El juego entre las fuerzas conservadoras, por una parte, y las liberales, por la otra, con Garrón al medio defendiendo al proyecto de las adiciones que proponían ambos grupos, queda bien demostrado en dos otras escaramuzas.

La primera en orden cronológico, y la más amarga tuvo que ver con una serie de intentos para colocar dentro del proyecto una disposición que permitiese al gobierno participar como promotor y accionista en ciertas clases de corporaciones que serían formadas de conformidad con la ley. El punto fue planteado inicialmente en una propuesta de Volio, introducida durante la primera hora de debate, el 16 de junio, cuyo propósito era permitir al Estado, a su opción, intervenir y convertirse en socio con el establecimiento de cualquier industria esencial para el desarrollo del país. Explicó que su finalidad era dar a dicha industria la ayuda financiera y orientación administrativa del Estado durante los meses cruciales de iniciación, así como proteger el interés del Estado en el desarrollo al éxito de la industria sobre líneas socialmente útiles. Si la industria constituiría

(132) *Ibid.*, pp.

un monopolio, la participación estatal sería permanente. Si no, el Estado vendería eventualmente sus acciones al público y se retiraría por completo.

Lara se opuso fuertemente a la medida. La denominó "intervencionismo del Estado" en la empresa privada y alegó que asustaría a los inversionistas particulares⁽¹³³⁾. Lara fue respaldado por Cordero Zúñiga, un abogado conservador, quien habló en el mismo sentido.

Carro Zúñiga habló en favor de la propuesta, exponiendo lo que concebía como los fundamentos ideológicos de su necesidad. Señaló la necesidad de no llegar a la obediencia irreflexiva al mito de la empresa completamente libre.

"La afirmación de que sólo la iniciativa privada es capaz de enriquecer a un pueblo y de garantizar el buen éxito de cualquier empresa económica, etc., se ha convertido en uno de los tantos mitos que vivimos los hombres del siglo XX; el mito de la iniciativa privada, y el concepto y la afirmación, a veces audaz de que sólo esa iniciativa puede llevar adelante cualquier empresa de carácter económico o de otro género...

Por ejemplo, se cita el caso frecuente de los Estados Unidos de Norteamérica donde se dice que hay un régimen totalmente libre de iniciativa privada. En realidad, esto no es cierto, Sabemos bien, que sobre todo, a partir de la intervención decisiva del Estado, su poderío económico se acrecentó mediante la política del Presidente Franklin Delano Roosevelt en el campo de la organización económica de los Estados Unidos.

...la iniciativa privada, como la entienden algunos compañeros de esta Cámara, ya pereció hace mucho tiempo en la mayor parte de los pueblos del mundo occidental.⁽¹³⁴⁾

Lara replicó que no había nada en el proyecto de ley que impidiese al gobierno formar un organismo autónomo para ingresar a una actividad industrial dada. Esto, pensó, sería una práctica aceptable, porque no requería una intervención gubernamental directa en firmas particulares.

(133) *Ibid.* Vol. 75. p. 217. La posición de Lara Bustamante sobre el tema de "Intervención del Estado" sorprende por su inconsistencia, si se toma en cuenta su posición en favor del control de precios, véase.

(134) *Ibid.*, pp. 218-19.

A la conclusión del discurso de Lara, se votó la moción de Volio y fue estrechamente derrotada.

Un segundo intento de comprometer directamente al Estado en el lanzamiento de una nueva industria fue propuesto por Daniel Oduber. Reflejando la preocupación demostrada anteriormente por Solano Sibaja de fomentar las industrias que dependen de materias primas nacionales, introdujo una moción que permitiría a tales industrias recibir una fianza del Ministerio de Hacienda, lo cual mejoraría su posición crediticia a los ojos de las fuentes locales y extranjeras a las cuales pudieran acudir posteriormente. La moción decía:

Con el objeto de fomentar la instalación y operación de industrias nuevas de transformación que usan como materia prima productos agrícolas y pecuarios nacionales, el Estado, previa recomendación de la Comisión Consultiva y de Coordinación para el Fomento Industrial puede dar fianza solidaria a instituciones de crédito nacionales o extranjeras, para la financiación de estas industrias... (135)

En defensa de su propuesta, Oduber argumentó que la prestación de fianzas para respaldar a sectores importantes de la economía ha venido a ser visto como una función legítima del Estado. Volio anunció su respaldo de la moción pero pidió que se incluyese una disposición para proteger al Estado contra los riesgos que asumiría. Propuso que cada uno de dichos contratos fuese ratificado por la Asamblea.

Garrón también apoyó la moción. Preguntó a Oduber si podría ensancharse para incluir cualquier industria esencial para el desarrollo nacional. Oduber rehusó expandir la cobertura de su moción, alegando que el problema mayor sería considerado como parte de un nuevo capítulo que introduciría al cierre del Primer Debate para su inclusión en la ley. Su capítulo crearía una Oficina de Promoción Industrial cuya finalidad sería, en parte, financiar industrias básicas para el desarrollo de la economía. En el contexto de la función de tal organismo especializado de planeamiento de desarrollo, dijo, sería perfectamente apropiado incluir disposiciones tales como las que buscaba Garrón.

(135) *Ibid.* Vol. 76, p. 153. De acuerdo al artículo 904 del Código de Comercio, la fianza solidaria permitiría al acreedor proceder contra el deudor o contra el fiador a su opción.

Caamaño Cubero inició los discursos de objeción a la enmienda. Consideró que la propuesta de Oduber iba más allá de los límites debidos de la acción estatal y alegó que mediante la concesión de incentivos fiscales, el Estado ya estaría haciendo suficiente para la industria. Advirtió el peligro de comprometer al Estado a asumir el riesgo de pérdidas en empresas industriales inciertas. Propuso en lugar de ello que los industriales mismos creasen un fondo especial de préstamos de desarrollo, al cual podrían contribuir voluntariamente, con el fin de garantizar su crédito.

Aun Carro Zúñiga expresó su preocupación por el riesgo que podría tener que asumir el Estado. Sugirió que fuese fortalecida la moción añadiendo un requisito de que los beneficiarios utilicen un porcentaje mínimo de materia prima nacional que quedaría estipulado. Sin embargo, el hecho de que Volio Jiménez no estaba muy satisfecho con la moción, dadas las múltiples posibilidades de abuso de parte de los beneficiarios, quedó de manifiesto al sugerir que fuese postergada y debatida como parte del problema mayor del planeamiento estatal para el crecimiento industrial, cuando se introdujese el capítulo de Oduber sobre la Oficina de Promoción Industrial.

Oduber se mostró desalentado por la timidez de sus colegas. Les reprochó por aferrarse a conceptos económicos anticuados.

"Desde luego, mucha gente todavía cree en la palabra empresa privada, y a veces hay organizaciones y grupos que se ponen a discutir como si estuviéramos en el siglo XIX si existe o no la empresa privada, y hablan del liberalismo manchesteriano, y de una serie de cosas que en realidad para mí son como discutir cuántos ángeles pueden bailar en la cabeza de un alfiler. Son discusiones que han pasado a la historia, y en la filosofía económica y en la realidad, ya no cabe en una Costa Rica de 1959 que lucha y está en los estertores de cambiar todo un sistema económico feudal por una nueva concepción económica, en que la palabra empresa privada, frente a un Estado fuerte y frente a organizaciones laborales, frente a impuestos justos y progresivos, está en realidad desapareciendo.

"...a juicio mío, lo que está haciendo esta ley es transformando toda la estructura económica-social del país o tratando de transformarla. Y automáticamente nos vamos a encontrar con una serie de problemas, los más grandes de los cuales son las ideas rígidas en las mentes de

todos los costarricenses... Nosotros no podemos discutir con conceptos de tipo economía feudal o de tipo economía siglo XIX, porque en realidad estaríamos hablando en un idioma distinto al idioma que trae en sí ya la ley de Fomento Industrial". (136).

Dicho esto, pidió se postergara la discusión de su propuesta, acordándose que fuese discutida al final del Primer Debate, conjuntamente con su plan para crear una Oficina de Promoción Industrial.

Diez días más tarde, Oduber reintrodujo su moción para fianzas estatales, después de haberla reformado. El nuevo texto fue redactado en términos más limitados. Los beneficiarios sí tenían que ser industrias de transformación que trabajaran con una base de productos agrícolas o pesqueros nacionales, pero la nueva moción estipulaba que dichos productos debían constituir el 90% de materias primas consumidas por la planta. Además, la moción exigía que las firmas solicitantes estuviesen formadas por capital costarricense, en el caso de sociedades anónimas, o que fuesen de propiedad de ciudadanos costarricenses en el caso de otras formas de organización comercial. Además, se incluía la participación de un representante del Sistema Bancario Nacional en la administración de la firma, dando al Estado una oportunidad de supervisar el negocio.

Carro Zúñiga informó que esta versión del artículo de fianzas era mejor que la primera. Todavía no estaba convencido de que era conveniente que el Estado garantizase el crédito de una nueva compañía, pero concluyó de que el riesgo podía justificarse si el dispositivo permitiese más salidas para la producción agrícola. Comentando sobre los nuevos términos agregados a la moción, Carro preguntó si el requisito de nacionalidad estaría limitado a ciudadanos costarricenses de nacimiento, o si podía ampliarse a costarricenses por naturalización. Consideraba que era inconveniente incluir a este último grupo dado lo fácil que era obtener la ciudadanía. Oduber le prometió a Carro que modificaría nuevamente la moción para restringir más aún el requisito de nacionalidad.

Volio anunció su respaldo de la medida. Pidió, sin embargo, que se compensase al Estado por haber comprometido su crédito,

(136) *Ibid*, p. 161.

sugiriendo que se le concediese acciones en las firmas beneficiadas que tuvieran éxito. Oduber replicó que esta sugerencia reiteraba la moción de Volio del primer día de debate de que se le permitiese al Estado invertir en empresas vitales para la economía. Tal concepto, dijo Oduber, es uno que debía ser materia de una ley separada. El se comprometió a redactar un proyecto de tal género junto a Volio para que fuese sometido en el futuro.

Lara planteó entonces una objeción de inconstitucionalidad, alegando que la enmienda colocaría al Estado en posición de violar el Artículo 121 (15) de la Constitución, que requiere la ratificación por la Asamblea de todos los actos que obligan al crédito público. El hacer que el Estado sirva de fiador, dijo, cae dentro del concepto de comprometer al crédito público. Pidió que se modificara la moción para que requiriese que las garantías fueran aprobadas por la Asamblea. Cuando se le indicó que otras leyes permitían a los organismos autónomos del gobierno actuar como fiadores por sumas limitadas sin obtener la aprobación previa de la Asamblea, Lara modificó su posición y sugirió que únicamente las garantías por encima de ₡ 500.000 fuesen sometidas a la Asamblea para su ratificación.

Es que, replicó inmediatamente Oduber, "Yo no quiero instalar zapaterías, señor Lara, sino industrias serias" (137).

La discusión continuó en un esfuerzo para llegar a un acuerdo sobre los límites del requisito constitucional. Gradualmente, el punto de vista de Lara ganó apoyo, dos días más tarde, Oduber presentó una nueva moción incorporando las sugerencias restantes hechas por los oponentes de la medida. Para satisfacer a Lara, estuvo de acuerdo en que todas las garantías dadas a instituciones prestatarias extranjeras y las que se hicieren en el país por sumas mayores de dos millones de colones fuesen sometidas a la Asamblea para su ratificación. Con estas enmiendas, la medida fue aprobada sin más discusión. (138)

Más tarde, en la misma sesión, Oduber tomó la palabra para discutir los términos de su propuesta para crear una Oficina

(137) *Ibid*, Vol. 77, pág. 27.

(138) Hasta la fecha las disposiciones de fianza solidaria de la ley sólo han sido utilizados dos veces por los tenedores de contratos de incentivos fiscales. La Fábrica Nacional de Cemento no completó los procedimientos. Sólo una planta empaadora de frutas Conafruit, recibió la garantía. Irónicamente, este beneficiario, fue declarado en quiebra.

de Promoción Industrial. Dijo que la institución que visualizaba sería similar a aquellas que se habían establecido en Alemania, México y Chile, donde la Oficina de Promoción es responsable de lanzar y financiar proyectos industriales básicos que no pudieron atraer capital privado de inversión. Las empresas así establecidas serían administradas por la Oficina de Promoción hasta que se asegurara su disponibilidad. Luego serían vendidas al público, colocándose su administración en manos de empresarios privados.

Oduber admitió que la naturaleza controversial de la propuesta —el espectro del Estado tomando parte en la empresa privada— había alarmado al Gobierno y a algunos de sus colegas en la Asamblea. A pedido de los proponentes del proyecto, informó que retiraría su propuesta de manera de no arriesgar la aprobación del proyecto de ley ni exponerse a un veto presidencial.⁽¹³⁹⁾ El proyecto sería perfeccionado, dijo, y presentado posteriormente en forma de legislación independiente.

j. La Repatriación de Utilidades.

El segundo tema que muestra bien la división filosófica entre conservadores y liberales es el de la repatriación de utilidades. Irónicamente, los papeles tradicionales de los participantes en el debate, y aun sus argumentos, se invirtieron. En el asunto de la repatriación, Lara y sus colegas del partido de Unificación fueron los proponentes de la liberalización; Volio encabezó el grupo que argüía que era aconsejable restringir la generosidad del Estado.

Lara tomó la iniciativa sobre el problema de la repatriación al pedir que se incluyera dentro del proyecto de ley un artículo que asegurase a los inversionistas extranjeros en Costa Rica el derecho a repatriar en dólares su inversión original, así como los intereses y dividendos acumulados. El Banco Central proporcionaría los dólares al tipo oficial (es decir, favorable) de cambio en una suma anual mínima igual al 10% de la inversión total. Tal como lo proponía Lara la moción era idéntica a la sugerencia del Banco Central en su informe sobre el proyecto de ley que había enviado a la Asamblea.

Volio se opuso a la medida, advirtiendo del peligro de conceder demasiada libertad a los inversionistas extranjeros. En lugar

de garantizar una repatriación mínima de 10% anual, Volio propuso una máxima de 10%. Los industriales estarían seguros de que podían recuperar su inversión en un máximo de diez años.

Continuando el debate al día siguiente, Volio comentó que la propuesta del Banco no tenía ninguna base en la política fiscal ni monetaria. Era un ofrecimiento puramente gratuito del Banco de “un atractivo más” para el inversionista extranjero.

“No es un motivo de política fiscal o financiero, más bien del Banco Central, que se puso más alegre que el Poder Ejecutivo, que los dictaminantes, que la Cámara de Industrias y le ofrece al capital extranjero un aliciente extraordinario...” “¿Qué ocurriría si se acepta la tesis del Central? Que los capitalistas extranjeros verían a Costa Rica simplemente como un campo de explotación”. “...que en un término que puede ser de un año, el inversionista extranjero puede llevarse en dólares, toda su inversión, todo su capital invertido”.⁽¹⁴⁰⁾

Volio concluyó sugiriendo de que si Lara insistía en permitir privilegios ilimitados de expatriación, debía introducirse un requisito obligando al inversionista a ofrecer al público costarricense en general acciones que fuesen iguales al 50% del valor que se exportaba.

Lara contestó que tal cambio perjudicaría enormemente su moción. Tomando prestado un argumento de Garrón, recordó a Volio que:

“...en este recinto se ha dicho para fundamentar esta Ley, que nosotros debemos competir con los mercados centroamericanos... Así lo dice, señores diputados, el caballo de batalla que se ha usado en esta Asamblea para apoyar con calor las disposiciones de esta ley”.⁽¹⁴¹⁾

Señaló que no había restricciones a la repatriación de capital en Guatemala, El Salvador o Panamá. Además, sugirió que era sumamente improbable que un inversionista extranjero estuviese interesado —o en posición— de retirar su capital del país poco después de su colocación. Mientras sean favorables las condiciones de negocios y esté ganando dinero, el inversionista extranjero deseará quedarse, concluyó. Volio contestó que ningún otro país de Latinoamérica, salvo Uruguay, podía ofrecer la paz y tranquilidad para

(140) *Ibid.*, p. 12.

(141) *Ibid.*, p. 14.

(139) *Ibid.*, p. 67.

el inversionista de que goza Costa Rica. No vio ninguna necesidad de satisfacer al capital extranjero garantizando una rápida repatriación.

Cuando se pidió votación al fin del día, prevaleció el punto de vista de Volio.

k. Protección de la Industria Costarricense

Es interesante observar, que uno de los temas que halló a los liberales y conservadores en el mismo campo —y despreocupados a los moderados como Garrón— fue el de las supuestas depredaciones de las grandes firmas extranjeras. La más completa expresión de temor sobre el asunto se especificó en una enmienda presentada por Caamaño Cubero. Su moción, adoptada sin oposición, prohíbe a las plantas beneficiarias conceder a no nacionales privilegios o posiciones que no estén disponibles para costarricenses de igual preparación. Las ventajas contractuales dadas a empleados extranjeros de una planta beneficiaria se extienden automáticamente a los empleados nacionales en un puesto similar.

Una enmienda de naturaleza semejante, introducida por Rafael Cordero Croceri, un diputado izquierdista de Liberación, obligaba a la Comisión Industrial a otorgar beneficios industriales al solicitante nacional, siendo todas las demás cosas iguales, en caso que presentasen proyecto sustancialmente iguales un solicitante costarricense y uno extranjero.

Como hemos visto, muchos diputados tenían la creencia de que Costa Rica no podía producir nada que no podía producirse mejor en otra parte. Esta actitud reflejaba con precisión el consenso de un gran porcentaje de la población. Para vencer el tradicional desgano a consumir productos locales, el Diputado Eladio Alonso André introdujo un impuesto de uno por ciento de las utilidades netas de todas las firmas beneficiarias con el fin de respaldar una campaña de promoción de productos costarricenses. Dijo que:

... hay una tendencia natural en todos los pueblos, de preferir, por razones que desconozco, los artículos importados. Es necesario inculcar la necesidad de consumir productos nacionales y demostrar en distintas formas que son superiores, o por lo menos iguales, a los importados.⁽¹⁴²⁾

La Comisión Industrial fue autorizada para gastar el dinero en exposiciones industriales tanto en Costa Rica como en el extranjero, en avisos en la prensa y radio local en nombre de la industria nacional y en dar publicidad a la ley en el extranjero. Además, se ordenó al Ministerio de Industrias a dedicar de allí en adelante un tercio de su presupuesto publicitario a promover la industria costarricense.

Para reforzar estas campañas, se agregó otro artículo que requería que todos los productos hechos en el país, percibieran o no beneficios bajo la ley, deberían tener su nombre y rótulo en castellano y llevar la leyenda "Hecho en Costa Rica". "Igualmente", dice el artículo, "en la publicidad que realizan las firmas para promover la venta de sus productos debe haber un esfuerzo para recalcar los beneficios de consumir productos nacionales". Un artículo subsiguiente, sin embargo, dispone que la obligación de rotular su producto en castellano puede excusarse en el caso de productos hechos para la exportación o productos que ya se estaban produciendo para la venta dentro del país al momento que entrara en vigencia la ley. Esta última enmienda fue agregada respondiendo a las protestas de muchos fabricantes locales que durante años habían estado distribuyendo sus productos en San José con rótulos en inglés.

Después de la primera semana de Julio, disminuyó el número de sesiones dedicadas al proyecto de Ley, a medida que se proponían cambios menores y aprobaban sin discusión. El Primer Debate terminó efectivamente a mediados de Julio, aunque algunas mociones quedaron pendientes de resolución hasta el 18 de Agosto. El Segundo Debate comenzó al día siguiente. De conformidad con

(142) *Ibid.* Vol. 76., p. 165.

la práctica parlamentaria costarricense, se utiliza para mejorar la redacción y forma del proyecto de ley, y corregir defectos observados en el último minuto. En extensas sesiones el 19 y 20 de Agosto, se eliminaron una amplia cantidad de inconsistencias internas, errores de numeración y sintaxis defectuosa.

Al día siguiente, el proyecto pasó al Tercer Debate para una lectura formal del texto final y una votación. Fue aprobada abrumadoramente.⁽¹⁴³⁾

(143) En el derecho latinoamericano, es costumbre complementar las leyes importantes del parlamento con una serie de reglamentos que esclarezcan y expliquen el propósito del texto legal. (El papel del Reglamento es análogo al de los Reglamentos de la Tesorería en el derecho norteamericano). Los reglamentos son promulgados por la rama del poder Ejecutivo que esté encargada de la administración y aplicación de la ley, normalmente un Ministerio, y tienen el efecto de leyes. El poder de emitir reglamentos de conformidad con la Ley de Fomento Industrial de 1959 fue dado al Ministerio de Industrias a la Comisión Industrial el Ministerio le pidió colaborar en esa tarea (Art. 4 y 14).

En vista de la aprehensión del gobierno sobre una posible pérdida de ingresos tributarios debido a la ley, era de esperar que la Comisión Industrial hubiera emprendido un estudio serio del desarrollo industrial para redactar un reglamento que hiciese un aporte constructivo al texto de la ley y fijase la política para su debida administración. No se hizo ningún estudio semejante. De hecho, la demora de seis meses entre la aprobación de la ley y la promulgación del reglamento durante cuyo tiempo se impidió el funcionamiento de la ley —indica que el gobierno hubiera preferido olvidar todo el asunto.

El Reglamento que surgió, (Nº 3 del 7 de Abril de 1960) en esencia, no hace más que establecer las reglas de procedimiento para el cumplimiento de los diversos artículos de la ley.

CAPITULO III

Reflexiones sobre la aprobación de la Ley de Fomento Industrial

I. El Elemento Personal: Influencia de Garrón a Madrigal

La característica más importante del debate sobre el proyecto de ley de 1959 fue que no estuvo sujeto a la lucha partidista entre los bloques políticos mayoritarios que ha caracterizado la promulgación de legislación económica importante en Costa Rica.⁽¹⁴⁴⁾

El proyecto de ley fue enviado a la Asamblea por el Presidente Echandi como un servicio público, sin acompañarlo de directivas presidenciales para su discusión. El invitó a los diputados a proceder si querían.

El interés personal del Presidente Echandi en el proyecto nunca fue más que tibio. Su Ministro de Agricultura sentía que la industrialización de Costa Rica era imposible y su Ministro de Hacienda pensaba que el proyecto de ley resultaría muy caro para el Tesoro; entonces, es posible que a su requerimiento la actitud de Echandi pudiera inclusive haberse vuelto negativa. Lo que es cierto es que no hizo ningún esfuerzo para luchar por el proyecto de ley una vez que fue puesto a debate, ni recomendó a sus diputados que adoptaran una actitud partidaria.

No podían haberse establecido mejores condiciones para el debate de tal medida. El gobierno estaba comprometido al proyecto por su paternidad y la oposición por decisión suya; las ocasiones de politiquería e insinceridad fueron reducidas al mínimo.

(144) La discusión de las dos medidas económicas más importantes que se quiso convertir en leyes después de la Ley de Fomento Industrial de 1959, eran el proyecto de nueva Ley de Sistema Bancario Nacional de 1967 y el Protocolo de San José de 1968, se realizó básicamente dentro de criterios de partidismo político.

En ausencia del habitual marco político, se creó un vacío de liderazgo. Hernán Garrón, el principal proponente del proyecto de ley en la Asamblea, tomó la iniciativa al comienzo. La historia legislativa de la medida de ahí en adelante, es un reflejo de su capacidad de guiar el proyecto entre los conservadores que hubiesen reducido sus beneficios, y los de la izquierda, que hubiesen entrado a sus beneficiarios para impedir que perjudicasen al Estado.⁽¹⁴⁵⁾

Garrón Salazar siguió la discusión de cada artículo cuidadosamente. Sus discursos en el Plenario, así como sus numerosas modificaciones al texto tenían el propósito de incorporar la opinión mayoritaria de la Asamblea en el Proyecto sin cambiar el propósito original de su Comisión de Comercio e Industria. Lo hizo en forma magnífica; un buen ejemplo fue su defensa de la naturaleza y extensión de las exoneraciones que debían otorgarse a las plantas beneficiarias, contra los fuertes ataques de Solano Sibaja, Lara Bustamante, el Ministro Hernández Volio, Marta Saborío Fonseca y personas de igual pensamiento que reducirían los incentivos de la ley.

Fue igualmente efectivo en prevenir que el ala izquierda de su partido, dominada por Carro Zúñiga, Oduber Quirós, Volio Jiménez, incluyera una serie de disposiciones que habrían disminuido su atractivo para el sector industrial o atrayeran un veto presidencial. Garrón Salazar se opuso vigorosamente a las reformas sobre control de precios y prevención de monopolios, por ejemplo, y los redujo exitosamente a fórmulas inocuas.

En ausencia de orientación firme de su partido, la mayoría de los diputados confiaron en la orientación moderada de Hernán Garrón.

Como lo recuerda el Diputado Rafael López Garrido, un miembro moderado del PLN:

"Todos los lados —tanto partidos como individuos— estaban esencialmente de acuerdo en la necesidad de la ley. El debate no fue un

(145) Aunque los elementos conservadores y liberales partieron de premisas marcadamente distintas, compartían una convicción común de la necesidad de reforzar el proyecto de ley dictaminado por la Comisión con medidas que protegiesen al consumidor y al Estado de la criatura que estaban creando. Su alianza en el mismo lado de un problema es un hecho poco común la política costarricense.

asunto partidario. Cada diputado habló en base a sus propios conocimientos y en su carácter personal. Aquellos que participaron más activamente presumiblemente tenía la mayor experiencia personal en el campo. Hernán Garrón asumió la responsabilidad de guiar el proyecto. Era un industrial de buena reputación y miembro de la Cámara de Industrias. Todos deferíamos a su liderazgo y en gran medida confiábamos en su buen juicio".⁽¹⁴⁶⁾

Comenta un miembro del partido del Gobierno, Orlando Sotela, "Para Garrón era un asunto de convicción personal. Su experiencia como industrial le daba una perspectiva de la que carecía la mayoría de nosotros. Aquellos de nosotros en Unificación que favorecíamos en general a la ley pero que desconfiábamos de ciertos aspectos nos apoyamos en su opinión".⁽¹⁴⁷⁾

Esta evaluación fue reiterada por Frank Marshall, un miembro de la Comisión de Comercio e Industrias. "Había muchos de nosotros que favorecíamos la ley pero que no estábamos equipados para redactarla sin ayuda. Garrón, por otra parte, es un industrial por excelencia. Estaba bien vinculado con la Cámara de Industrias y era la persona lógica en quien confiar para orientación".⁽¹⁴⁸⁾

La participación de Fernando Lara en el debate tuvo el mismo efecto sobre los diputados de Unificación. Cooperó plenamente con Garrón, fue el diputado más activo en el debate en el plenario. Su aceptación de la utilidad de los incentivos fiscales fue importante para obtener el apoyo de una serie de diputados de Unificacionistas que de otra manera hubieran tendido a oponerse al proyecto. Pagando tributo a la colaboración de Lara, Volio lo felicitó por haber puesto "todo su empeño, toda su energía y su saber para que el proyecto se perfeccionara".⁽¹⁴⁹⁾

La Cámara de Industrias, por intermedio de su enérgico Presidente Rodrigo Madrigal, fue un factor igualmente importante en la gestión del proyecto a través del debate. Madrigal asistió a todas

(146) Entrevista con el diputado Rafael López Garrido, (Liberación, Provincia de Puntarenas), 16 de Agosto de 1967.

(147) Entrevista con el diputado Orlando Sotela Montagne (Republicano, Provincia de San José), 14 de Agosto de 1967.

(148) Entrevista con el diputado Frank Marshall Jiménez, op. cit.

las sesiones y fue de diputado en diputado, explicando un punto, justificando otro o solicitando votos para un tercero. El era miembro del PLN y pertenecía a los círculos más altos. Con excepción del ala izquierda de su partido, Madrigal tuvo mucho éxito en obtener que su partido lo siguiera en la mayoría de los temas. Un miembro del PLN, reflexionando sobre su propio comportamiento, dijo: "Esta ley representa un triunfo de la propaganda de los grupos de presión sobre el Partido. Como diputados individuales, no afirmamos nuestras opiniones personales como debíamos haberlo hecho. Pero por supuesto, estábamos realmente convencidos de que era un excelente proyecto".⁽¹⁵⁰⁾ Otro diputado, el Lic. Vega Rojas, comentó: "pese al ruido hecho en años anteriores por el lobby de los importadores, la única presión que sentimos durante la discusión de la ley provino de la Cámara. Su presidente fue extremadamente simpático y capaz. Presentó buenos argumentos e hizo un aporte útil para que entiendiéramos el proyecto."⁽¹⁵¹⁾ "Madrigal era extremadamente capaz", recuerda Marshall. "Mientras que nosotros nos enredábamos, él podía sustentar fácilmente su punto de vista en cualquier artículo dado. Los hombres de su calibre tuvieron una gran influencia sobre nosotros".⁽¹⁵²⁾

Los participantes en el debate de 1959 están de acuerdo en que la Cámara de Industrias se comportó de buena fe durante la discusión del proyecto. "Por supuesto, comprendimos que nos estaba presionando la única parte interesada y el grupo que más prontamente iba a beneficiarse de una política de incentivos liberales, pero ellos argumentaron con éxito que era necesario dar todas las exoneraciones posibles en Costa Rica para permitir al país alcanzar a sus vecinos".⁽¹⁵³⁾

La necesidad de hacer frente a la competencia fue la respuesta de la Cámara a cualquier argumento que hubiese recortado los

(149) Actas de la Asamblea Legislativa, Vol. 79, p. 99.

(150) Entrevista con el diputado Rafael Cordero Croceri (*Liberación*, Provincia de Cartago), 17 de Agosto de 1967.

(151) Entrevista con el Diputado José Rafael Vega Rojas (*Liberación*, Provincia de Alajuela), 23 de Agosto de 1967.

(152) Entrevista con Marshall, op. cit.

(153) Entrevista con el diputado Cordero Croceri, op. cit.

beneficios de la ley. Recuerda Villalobos Arce, un diputado Republicano. "Garrón nos repetía que tuviéramos la fe de nuestras convicciones. Si queríamos industrializar debíamos gastar lo suficiente para que el programa tuviera éxito. Eso es si Guatemala estaba dispuesta a dar tal y tal exoneración, no podíamos hacer otra cosa que lo mismo".⁽¹⁵⁴⁾

"Aunque no pudimos borrar de nuestras mentes el costo del programa, la insistencia de Garrón y su confianza en las posibilidades industriales de Costa Rica, tuvieron gran influencia en la formación de nuestras actitudes. Fuimos concientemente demasiado liberales, pero pensamos que teníamos que compensar el tiempo perdido",⁽¹⁵⁵⁾ agrega Saborío Bravo, un miembro de la Comisión de Comercio e Industrias.

II. El Elemento Institucional en el Proceso Legislativo:

A. La Naturaleza de los debates:

Una mirada retrospectiva sobre las veintisiete sesiones durante las cuales la Asamblea Legislativa discutió el proyecto de Ley de Fomento Industrial en primer debate, lleva a la conclusión de que se caracterizaron por una mala distribución del tiempo entre los cincuenta artículos del proyecto, lo que refleja una incapacidad de la Asamblea de distinguir entre los aspectos de importancia y los problemas secundarios.

De manera consistente, el debate se desvió para contemplar asuntos que deberían haber sido objeto de legislación separada. Si los dos días dedicados a enfocar la cláusula de ayuda a la educación o el día que se empleó para determinar si un representante de la industria farmacéutica debería o no formar parte de la Comisión Industrial, son ejemplos extremos de ese tipo de digresión, no fueron aquellos que consumieron mayor cantidad de tiempo. Los amplios debates sobre control de precios y regulación de monopolios ocuparon cerca de una semana, o sea una quinta parte del

(154) Entrevista con el Diputado Guillermo Villalobos Arce (*Republicano*, Provincia de San José), 11 de Agosto de 1967.

(155) Entrevista con el Diputado Humberto Saborío Bravo, op. cit.

tiempo necesario laborable para el estudio del proyecto entero. El persistente esfuerzo de Oduber Quirós para incluir una disposición que permitiera al Estado servir de garante en un número limitado de inversiones preferidas recibió un tiempo de discusión igual a tres cuartas partes del que se empleó respecto al artículo que estableció las exoneraciones de impuestos para las industrias nuevas, el punto de mayor importancia en el debate de Plenario. Así, el artículo de Oduber Quirós, que ha beneficiado tan sólo una fábrica hasta la fecha, recibió casi la misma atención que el artículo que la Comisión Industrial y estableció los criterios con base en los cuales ella debía juzgar todas las solicitudes de contratos industriales.

Por el otro lado, algunos asuntos de la mayor importancia no fueron discutidos del todo. Entre ellos debe incluirse un examen de los recursos nacionales para determinar cuál era la mejor forma que debía adoptar el nuevo sector industrial y estrechamente relacionada con el anterior, la selección de aquellos incentivos fiscales que tuvieran mayor responsabilidad de atraer el tipo de inversión buscado. Parece ser que no se pensó en la conveniencia de formular el programa de industrialización en armonía con el esquema de desarrollo económico general que debía debatirse más tarde en 1959. La conclusión del Comité de Comercio e Industria de que "el debate sobre si las pequeñas naciones subdesarrolladas, como la nuestra, están capacitadas para la industrialización ... pertenece al pasado", implicó, aparentemente, el criterio de que no era necesario hacerse nuevas preguntas sobre el propósito de la industrialización, una vez que se había tomado la decisión de industrializarse.

Tampoco hubo en la Asamblea contradicción alguna a la necesidad de una lista completa de incentivos fiscales. La tesis de que para promover inversiones en el sector industrial costarricense era necesario otorgar exoneraciones fiscales y aduaneras amplias había sido mantenida por la Cámara de Industrias desde 1955. Tal y como hemos visto, más bien la Cámara aumentó la amplitud y duración de las exoneraciones en los sucesivos proyectos a fin de hacer "frente a la competencia".

Esas deficiencias fueron aumentadas en la Comisión y en el debate en plenario por la incapacidad de la Asamblea de apreciar la complejidad de los problemas planteados por el proyecto de Fomento Industrial, inclusive los de su administración por el Minis-

terio de Agricultura e Industrias y la Comisión Industrial.⁽¹⁵⁶⁾ La importancia dada al término "competencia", sin entender en toda su amplitud sus implicaciones, habría de resultar infortunada luego. En general el debate no fue otra más que un intercambio de impresiones hecho en forma espontánea, seguidas luego de una votación. Los diputados manifestaron un deseo persistente de arreglar sus diferencias, con base en las invitaciones a hacerlo y las conclusiones superficiales a las que podía llegarse con dicho pensamiento.

b. El Trabajo de la Comisión:

Por una parte, la Comisión de Comercio e Industrias abdicó su responsabilidad aceptando que el proyecto fuera redactado por personas ajenas a la Asamblea. Sus miembros se reunieron entre sí, primero para estudiar la legislación similar existente en otros estados centroamericanos. Luego se sentaron con la Cámara de Industrias, la principal proponente del proyecto, para elaborar una versión de la ley similar a la existente en otros países. No hay que sorprenderse de que el proyecto que preparaban, contuviera todo lo que la Cámara deseaba incluir dentro de él.

Desde otro punto de vista, la Comisión nunca se planteó ninguna pregunta independientemente. Sus tres miembros, que tenían la responsabilidad de llevar a cabo el tipo de análisis detallado de la medida que no sería posible en el debate en el Plenario de la Asamblea, nunca ordenaron investigaciones, pidieron estudios o solicitaron estadísticas de los organismos del gobierno que estaban en posición de ayudarles. Nunca consultaron con economistas para discutir qué clases de fábricas debían estimularse ni cuál era la estructura industrial aprobada para Costa Rica.

(156) Para ser precisos, debe señalarse que la Administración Echandi Jiménez no tenía un concepto claro de la amplitud del proyecto. El Ministro de Hacienda Hernández no fue capaz, durante el debate, de señalar en forma precisa el sacrificio fiscal que representaba la promulgación de la medida, ni siquiera de precisar si él sería muy grande. Al final de la década de los años cincuenta, más del cincuenta por ciento de los ingresos del gobierno provenían de los impuestos aduaneros, el área en la cual los beneficios de la ley habrían de producir los mayores efectos.

Asimismo, nunca trataron de determinar el monto de las pérdidas de ingresos para el Estado que ocasionarían las diversas cláusulas de exoneración del proyecto.⁽¹⁵⁷⁾

El acuerdo entre ellos de la necesidad de fomentar la industrialización aparentemente les convenció que no necesitaba plantearse ninguna pregunta adicional. Al evaluar el proyecto que recibieron del Poder Ejecutivo, su única tarea fue de hacer que el proyecto fuese suficientemente liberal para lograr su fin. Con tal objeto, acudieron a la Cámara de Industrias, que estuvo encantada de ayudarlos.

Una vez que la Comisión rindió dictamen sobre el proyecto, se perdió la oportunidad de un estudio detallado. “Cuando llega a plenario un proyecto, el diputado común y corriente tiene que confiar en el buen juicio de los miembros de la comisión por más limitado que haya sido el estudio que se haya hecho.”⁽¹⁵⁸⁾

Los diputados que participaron en el debate sobre el proyecto de 1959 dicen que esto es lo que ocurrió. “Yo presumí que el problema clave planteado por el proyecto —el de que posiblemente perjudicase la posición fiscal del Estado por una excesiva liberalidad— había sido cuidadosamente estudiado por la Comisión de Comercio e Industrias, y que habían resuelto que los Artículos 19 y 20 representaban una solución óptima al problema”, dice Villalobos Arce. “Sabíamos que la Cámara de Industrias había trabajado en estrecha colaboración con ellos en la preparación del texto y nos sentimos seguros al confiar en su buen juicio. El proyecto fue aprobado esencialmente como había sido redactado”.⁽¹⁵⁹⁾

Frank Marshall comentó: “Nosotros sólo pensamos en voz alta sobre las sugerencias de la Cámara de Industrias — y votamos—. Los que estábamos votando no sabíamos más de la ley

(157) Entrevista con Marshall Jiménez, *op. cit.* Es interesante recordar las palabras del Diputado Alfonso Carro, al reconvénir a sus colegas por la manera apresurada en que rechazaron sus proposiciones sobre control de precios:

“nadie ha tratado de demostrar con cifras, con datos, o con hechos concretos, que sea en realidad inútil un método para la fijación de precios... La discusión se ha basado más bien en simples suposiciones, en explicaciones sencillas de una naturaleza general, generalizaciones simples, más generalizaciones, y todavía, más generalizaciones. Pero todavía no he escuchado un argumento sólido basado en pruebas cuantitativas... de aquellos de mis colegas que están atacando los procedimientos, forma y fondo de la reforma que he presentado (Actas de la Asamblea Legislativa, Vol. 77, pp. 156-57).

(158) Entrevista con el Diputado López Garrido, *op. cit.*

(159) Entrevista con el Diputado Villalobos Arce, *op. cit.*

que los que la redactaron”⁽¹⁶⁰⁾ Agrega Vega Rojas, “Ingresamos al desarrollo industrial con nuestros ojos cerrados, sabiendo que los resultados serían buenos”.⁽¹⁶¹⁾

c. La Falta de Información Objetiva:

La convicción de la Asamblea de que podía legislar con base en juicios intuitivos queda bien demostrada por el largo debate sobre los artículos propuestos en el Plenario para introducir disposiciones sobre control de precios y regulación de monopolios en el proyecto, dos casos en los cuales no había ninguna excusa para que el asunto no hubiera sido estudiado propiamente por la Comisión de Comercio e Industria.

Carro Zúñiga tuvo el liderazgo en la lucha por las disposiciones sobre el control de precios, al presentar dos capítulos que hubiera restringido las ganancias de los industriales nacionales a un porcentaje anual del diez por ciento. Dichos capítulos se derivaban de su creencia de que los altos precios que a menudo acompañan el proceso de industrialización resultan esencialmente de la avaricia de los fabricantes. Un enfoque tan falto de documentación al problema de la regulación de precios alarmó hasta a Volio Jiménez quien compartía el deseo de Carro Zúñiga de alejar la producción capitalista del espíritu de lucro. Volio pidió el rechazo de las mociones de Carro, con el argumento de que “no eran técnicas; no estaban incluidas en las soluciones que los economistas daban al serio problema de fijación de precios”⁽¹⁶²⁾. De modo similar, Garrón Salazar también se opuso, alegando que la regulación de precios sólo podía llevarse a cabo después de un “concienzudo y metódico” estudio de los problemas involucrados.

La Asamblea no estaba en actitud de esperar. De una manera rápida aprobó la revisión del voto recaído en una moción anterior de Lara Bustamante que, aunque no intentaba fijar anticipadamente el porcentaje de ganancia, sin embargo pedía al Ministerio de Hacienda fijar los precios de venta de todos los artículos producidos en el país. Al día siguiente, llegó la triste contestación del Ministro Hernández Volio en que se decía que la Oficina de Control de Precios del Ministerio de Hacienda, que sólo tenía dos

(161) Entrevista con el Diputado Vega Rojas, *op. cit.*

(162) Ver nota, arriba.

empleados, no era lo suficientemente amplia o estaba debidamente preparada para llevar a cabo una regulación universal de precios.⁽¹⁶³⁾

Un intento similar de legislar sin llevar a cabo un cuidadoso estudio queda en evidencia de la discusión de si el artículo 34, que autorizaba al Ministro de Hacienda a fijar precios en el caso de que el beneficiario de un contrato gozara de una situación de monopolio *de facto*, podía mantenerse sin una definición de monopolio. Solano Sibaja pensaba que la aplicación de ese artículo sería mucho más efectiva si aclaraba con esa definición el campo en que debía aplicarse. Afirmando que cualquier fábrica que representara el 70% o más de la producción nacional de un producto dado, tenía un monopolio, propuso una definición basada en esa cifra de 70%, admitiendo que la cifra podía elevarse por cualquier diputado con una "base más científica".

Garrón Salazar buscó en el diccionario una base más científica y de acuerdo con él, encontró que por definición, sólo podía afirmarse que existía un monopolio si el cien por ciento de la producción estaba en manos de un sólo fabricante. Dado que una definición tan estricta era obviamente insatisfactoria, propuso que no se incluyera ninguna en la ley en discusión, sugiriendo que "un grupo de expertos llevara a cabo un estudio exhaustivo del problema", en el futuro.

Sólo el ex-Decano de Derecho, Fournier Jiménez, se refirió a los problemas legales involucrados en la definición de Solano Sibaja. Objetó que una idea tan simplista —como un porcentaje— pudiera usarse para establecer un concepto legal tan complejo y difícil.⁽¹⁶⁴⁾ Sin embargo, aún Fournier Jiménez discutió las implicaciones legales de la moción de Solano Sibaja como puntos de lógica abstracta. Nunca citó las doctrinas europeas o anglo-americanas en ese campo ni aludió siquiera a la posible existencia de ellas.

(163) Finalmente, la Asamblea se decidió por una disposición que pedía "precios razonables en beneficio del consumidor". La fijación de precios por el Ministerio se hizo obligatoria sólo en el caso de "productos industriales sujetos a especulación, y, en caso de emergencia, especialmente cuando se refiere a productos industriales de primera necesidad. (Art. 47). La incapacidad de la Asamblea para describir adecuadamente el problema que quería regular y de señalar reglas adecuadas, hizo que las porciones de fijación de precios resultaran enteramente ineficaces; el Ministerio de Hacienda nunca ha intentado utilizar los vagos poderes de regulación de precios que se la otorgaron.

(164) Ver nota, arriba.

La controversia que se desarrolló sobre una reforma propuesta por López Garrido que, por lo menos en una ocasión, la actitud de la Asamblea de actuar sin suficiente meditación probó ser fuente de un gran embarazo. En el interés de promover el desarrollo de una industria farmacéutica local, el Diputado López Garrido, licenciado en Farmacia, presentó una moción para incluir en el proyecto una disposición que prohibiera a la Caja Costarricense de Seguro Social, una de las más grandes fabricantes de medicinas en el país preparar o vender productos farmacéuticos que compitieran con aquellos preparados por fabricantes nacionales. Argumentó que la práctica de vender medicinas al costo a los extranjeros asegurados detenía el desarrollo de una industria farmacéutica nacional fuerte. No hubo ninguna discusión sobre la moción de López Garrido, y muy pocos diputados parecieron prestar atención a la forma en que ella fue explicada por su autor. La moción fue aprobada en su forma original.

Durante el fin de semana, la información sobre el nuevo artículo apareció en los periódicos. Se creó un ola de protestas, principalmente entre los representantes de los grupos más pobres que eran los beneficiarios de las ventas de preparados medicinales a bajo costo. La Asamblea fue inundada por telegramas de individuos y organizaciones que protestaban contra la inclusión del artículo. La prensa liberal hizo un escándalo de los esfuerzos de la industria farmacéutica de aumentar el porcentaje de sus ganancias a costas de la gente de más escasos recursos.

El lunes siguiente, Lara Bustamante no tuvo ningún problema en lograr que la Asamblea aceptara una revisión sobre la moción de las medicinas.

"La moción de López Garrido fue, en realidad, aprobada sin discusión en la Cámara... Varios diputados me han confesado que la votaron sin darse cuenta de su importancia", apuntó Lara.⁽¹⁶⁵⁾

(165) Actas de la Asamblea Legislativa, Vol. 77, p. 113. A sugerencia de Lara se nombró una comisión especial para investigar la amplitud de la participación de la Caja Costarricense del Seguro Social en la industria farmacéutica. La comisión presentó su dictamen una semana más tarde, con la recomendación de que la moción de López fuera modificada. Proponía un artículo que prohibiese a la Caja fabricar cualquier remedio que pudiera producirse a precios y calidad similares por cualquier empresa farmacéutica local. Sin embargo, en el asunto había terminado el interés y la propuesta fue rechazada.

Cualquiera que examine las cuatrocientas páginas que comprenden el debate sobre el proyecto de Fomento Industrial en las actas de la Asamblea, con el propósito de encontrar el mejor ejemplo de la baja calidad de investigación socio-económica y de la atención dada al proyecto como un todo en el debate de Plenario, probablemente seleccionará el debate provocado por la tentativa de Solano Sibaja de restringir los beneficios de la ley a aquellos que usaran por lo menos un 50% de materias primas nacionales, debate que presenta uno de los puntos culminantes del estudio del proyecto en la Asamblea. La propuesta de Sibaja Solano iba directamente al corazón del proyecto. Planteaba la cuestión de si el Estado tenía la intención de alentar a cualquier industria, sin mirar su contribución a la Economía nacional o su costo al Tesoro Público, o si el fomento estatal estaría limitado a aquellas industrias que dependían sustancialmente de las materias primas nacionales. Aunque la justificación dada por Solano Sibaja para su moción fue presentada sin documentación alguna, el punto planteado era muy claro. Era la responsabilidad de Garrón Salazar, como defensor del artículo del dictamen de Comisión, contestar directamente, llevar a cabo una defensa del postulado de que en las industrias de mera transformación eran útiles para el país. En lugar de ello, lo que hizo fue levantar una cortina de humo. Señaló que la cifra de 50% señalada por Solano Sibaja era un punto de confusión e interpeló a su confidente para que definiera si la cifra se refería a peso, volumen o valor. Solano Sibaja se dejó enredar. En vez de pedir a Garrón que se refiriera al punto de fondo, emprendió la retirada y pretendió justificar el origen del porcentaje, debilitando la fuerza de su propio argumento como resultado. No fue capaz de demostrar de una manera convincente que las industrias de mera transformación le costarían sumas importantes de ingresos fiscales al Gobierno y contribuirían bien poco a la Economía Nacional.

La posición de César Solano no fue fortalecida por el apoyo que le diera doña Marta Saborío Fonseca, quien consideró que el punto en debate era si las grandes firmas extranjeras que llegaran a establecer industrias de ensamblaje en Costa Rica liquidarían la pequeña industria nacional que existía con anterioridad. Infortunadamente aún la participación del Ministerio de Hacienda sólo sirvió para aumentar la confusión. Aparentemente, éste no se dio cuenta de que Solano Sibaja argumentaba la otra faceta del punto

que había presentado dos días antes en la insistencia en un porcentaje mínimo de materias primas nacionales era otra manera de expresar preocupación por posibles pérdidas de ingresos tributarios y hubiera sido mejor para él quedarse callado.

Solano Sibaja no fue considerado en su juicio del papel desempeñado por la Asamblea:

“Estaba convencido que mi enmienda tocaba el punto débil de la ley. Todos presumíamos que el problema había sido estudiado en la Comisión, pero quería que fuera sometido a debate público. El día que presenté mi moción para requerir un 50% de materias primas nacionales, recibió una aprobación general. La moción fue votada por unanimidad, pero la verdad es que nadie había prestado atención. Nadie pensó en el punto que había planteado.

Madrigal Nieto comprendió esa noche lo que yo había hecho y se dedicó a destruirlo. Quería establecer el aura de sabiduría absoluta sobre el tema que había asumido la Cámara de Industrias. En 24 horas, con su inteligencia y simpatía personal, logró hacer cambiar de criterio a la Asamblea.

Por supuesto, Madrigal nunca probó que fuera recomendable el fomento de las industrias de transformación. Simplemente, convenció a la Asamblea de ello. Restableció la impresión de que la Cámara había sopesado todos los problemas difíciles y que el proyecto que se debatía representaba el resultado de su estudio y consideración.⁽¹⁶⁶⁾

Varios de los diputados que votaron por la tesis de la Cámara de Industrias, han admitido después que no estaban enteramente convencidos por los argumentos contra Solano Sibaja. Se dejaron impresionar, sin embargo, por la convicción de Garrón Salazar y estaban preparados para aceptar su liderazgo, por considerar que no tenían otra alternativa por la necesidad de competir efectivamente con los países vecinos para obtener inversiones industriales, tal y como Madrigal Nieto había insistido repetidamente.

El propio Garrón Salazar al reflexionar sobre el debate de este punto, se manifestó de acuerdo en que la discusión no fue

(166) Entrevista con el Diputado Solano Sibaja, p. cit.

satisfactoria. Señaló que es posible que la mayoría de los diputados votaron sin entender las implicaciones de la cuestión.⁽¹⁶⁹⁾

III Conclusiones.

Al concluir el presente estudio sobre la historia del proceso legislativo del proyecto de ley de Fomento Industrial, es importante hacer una recapitulación de algunos de los puntos claves que revelan las debilidades del proceso de redacción y aprobación.

1.—Costa Rica era —y es— una nación primordialmente agrícola, y como tal la oposición de los intereses agrícolas y de los importadores de artículos manufacturados debería haberse tenido como cierta. Sin embargo, aunque dicha oposición existió, nunca fue suficientemente seria o con suficiente influencia para presentar los puntos de vista que debieron haberse reflejado en la ley.

2.—El texto del proyecto que llegó al Plenario de la Asamblea fue el trabajo de unos pocos hombres, que actuaron como representantes de sus intereses profesionales o de grupo. La comisión legislativa con la cual se reunieron y que preparó el dictamen correspondiente, fue, en consecuencia, un vehículo para los puntos de vista de la naciente clase industrial.

3.—Los debates sobre el proyecto se caracterizaron por una falta de información objetiva y de pensamiento original en las distintas posiciones sobre el tema de la industrialización y, en forma similar, por la ausencia de presentación de los argumentos a favor o en contra de las tesis de Prebisch, con un enfoque específico sobre los problemas particulares de una nación como Costa Rica. En realidad, hubo muy poca discusión de carácter teórico.

4.—El proyecto se transformó en ley, en parte como resultado de la destreza de los representantes de la Cámara de Industrias y de los proponentes y líderes en el Plenario, pero, todavía más, como resultado de dos factores:

a).—El descenso en los precios del café y la consecuente presión para encontrar fuentes sustitutivas de ingresos y divisas extranjeras; y

b).—La participación de Costa Rica en el Mercado Común Centroamericano y la decisión de continuar en él. De acuerdo con las versiones de una gran mayoría de los diputados, se adquiere la certeza de que el proyecto no se transformó en ley por su valor intrínseco como conjunto de soluciones a los problemas económicos de Costa Rica presentes y futuros; el proyecto se vio fundamentalmente como una respuesta a necesidades inmediatas.

5.—La aprobación de tan importante medida de legislación económica no contó con la participación de todos los grupos de interés que resultaban afectados por ella. Por ejemplo, no hubo participación del sector laboral, por más informal que su presentación pudiera haber sido en aquel momento. De ahí que no hubo un amplio debate social, a pesar de la amplitud de los debates de la Asamblea y la publicidad e información dada sobre el debate por los periódicos.

6.—Finalmente, no hubo ninguna profundidad en la evaluación de los efectos que producirían las disposiciones más importantes del proyecto. Este fue objeto de debate pero no analizado, y en lugar de enfocar los puntos cruciales, los legisladores los ocultaron bajo un cúmulo de intrascendencias. El proceso legislativo costarricense que se refleja en la discusión del proyecto no reveló una capacidad de definir los puntos de mayor interés en una forma suficientemente clara como para que pudiera haberse llevado a cabo un análisis y una discusión de fondo.

El lector estará en mejor capacidad para evaluar los efectos de esas debilidades del proceso legislativo costarricense, cuando lea en el siguiente artículo cuál ha sido el impacto de la Ley de Fomento Industrial sobre la economía costarricense.