

# LA APLICACIÓN DE LA LEY DE PROTECCIÓN Y DESARROLLO INDUSTRIAL

Lic. David Gantz

## INTRODUCCION

La Ley de Protección y Desarrollo Industrial, emitida el 3 de setiembre de 1959, creó un programa cuyos amplios alcances y los problemas a que daría lugar fueron sólo parcialmente previstos por los proponentes del proyecto de ley, si es que del todo fueron previstos.

Como resulta evidente del anterior artículo, la versión final de la ley, si bien otorga amplios beneficios a las industrias de transformación y a las industrias que usan materias primas locales, no obstante proporciona muy pocos patrones (standards) legislativos que regulen la distribución de éstos beneficios y prevé únicamente medios limitados para controlar los posibles efectos perjudiciales que todo el programa tenga sobre la economía y, especialmente, sobre los precios al consumidor.

Antes de examinar la ley y su proceso administrativo en detalle, es conveniente resumir las principales características de ella y examinar las responsabilidades administrativas que creó y la naturaleza de las obligaciones que todo ello implica.

### A. Principales disposiciones de la ley en lo que respecta a su administración.

#### 1.—Los objetivos de la ley.

Los principales objetivos de la ley quedan claramente establecidos en su artículo primero:

“La presente ley tiene como objetivo fundamental contribuir, mediante el desarrollo de las industrias que se indicarán, a la di-

versificación y fortalecimiento de las actividades económicas del país, procurando canalizar el ahorro nacional y atraer inversiones procedentes del exterior, para crear nuevas fuentes de ocupación mejor remuneradas como un medio esencial de obtener el bienestar general del pueblo".

A pesar de que esta es la única manifestación explícita de objetivos, la ley contiene otro grupo de los que podrían llamarse objetivos "implícitos" y que se desprenden de otras disposiciones importantes de la ley. Entre los mismos están:

- (a) el estímulo a la producción interna de materias primas y productos semi-elaborados;
- (b) el crecimiento del ingreso nacional;
- (c) el mejoramiento de la balanza de pagos;
- (d) la mayor eficiencia de la industria local;
- (e) el mejoramiento de la distribución geográfica de la industria dentro de Costa Rica; y
- (f) precios menores al consumidor. (Artículos 17, 19 y 47).

## 2.—Incentivos ofrecidos a la industria

Una de las principales características de la Ley de Protección y Desarrollo Industrial es el otorgamiento de incentivos fiscales a las actividades industriales nuevas o ya establecidas, después de la aprobación de una solicitud y mediante la firma de un contrato con el Estado.<sup>(1)</sup>

Industrias nuevas son aquellas que producen artículos hasta entonces no producidos en el país o, en el caso en que lo sean,

(1) Estos no son los únicos incentivos ofrecidos. La ley también concede:

- (a) tarifa protectora especial contra la competencia extranjera;
- (b) asistencia técnica;
- (c) garantías en consecución de créditos, y
- (d) promoción de las ventas de artículos nacionales.

(a) Quienes defienden la protección de las "industrias infantiles" de un país subdesarrollado y la "sustitución de importaciones" reconocen que la nueva industria probablemente es, al menos al comienzo de sus actividades, menos eficiente que los competidores

extranjeros de más antigüedad y de mayor tamaño. Bajo la Ley de Protección y Desarrollo Industrial Costarricense, esta protección incluye políticas restrictivas de tipo de cambio que deben ser aplicadas por el sistema bancario nacional contra las importaciones competidoras (artículo 7), tarifas más bajas para la importación de materias primas y materiales de empaque, aún cuando no se está cubierto por un contrato (artículo 5), protección contra el "dumping" (artículos 10 y 11) y una protección extratarifaria para los productos locales (artículos 5 y 12).

A pesar de que tales medidas pudieran haber sido bastante efectivas, han perdido en gran medida validez con la vigencia de los tratados que crean el Mercado Común Centroamericano, al que Costa Rica pertenece desde 1963. Como miembro del mercado común Costa Rica no tiene autoridad unilateral para modificar la tarifa externa común, que actualmente cubre todos los 1500 rubros de la lista arancelaria excepto unos 25 y que solamente contiene un derecho limitado de acción contra el "dumping", (Tratado General de Integración Económica Centroamericana firmado el 13 de diciembre de 1960 y en vigencia respecto a Guatemala, El Salvador y Nicaragua, el 4 de junio de 1961, para Honduras, el 27 de abril de 1962 y para Costa Rica el 9 de noviembre de 1963. Artículos IX - XIII. Véase además el Convenio Centroamericano de Equiparación de Tarifas de Importación, firmado el 1º de setiembre de 1959, en vigencia para Guatemala, El Salvador y Nicaragua, el 29 de setiembre de 1960; para Honduras, el 16 de agosto de 1962 y para Costa Rica el 23 de setiembre de 1963. Este último Convenio y sus numerosos protocolos se ocupan del establecimiento de la tarifa externa común).

No existe la posibilidad legal de tomar medidas arancelarias en contra del 95% de todos los artículos que se producen en Centro América, que actualmente gozan del libre comercio en el área. Sin embargo, una protección extratarifaria fue concedida en algunos pocos casos, de acuerdo con los artículos 5 y 12, durante los años iniciales del programa. Véase el Decreto del Poder Ejecutivo, artículo 31, 1962, La Gaceta Nº 241 de 4 de noviembre de 1962 (sacos de cabuya), Decreto Nº 16 de 4 de marzo de 1963, La Gaceta Nº 61 de 14 de marzo de 1963 (detergentes sintéticos).

(b) La ley ordena al Gobierno ofrecer la asistencia técnica "necesaria para el desarrollo industrial del país" y "promover el establecimiento de escuelas de capacitación industrial y técnicas..." (artículos 8 y 9). Estos servicios son prestados a todos los interesados. El Gobierno estableció una escuela técnica y en 1965 creó el Instituto Nacional de Aprendizaje, una institución semi-autónoma que supervisa los programas de entrenamiento de trabajadores en el país. (Ley Nº 3506 de 21 de mayo de 1965. Transitorio Art. 5). El Ministerio de Industria y Comercio ha suministrado un mínimo de ayuda técnica a empresas potenciales y mantiene una pequeña biblioteca.

(c) La ley estableció un procedimiento por medio del cual el gobierno garantizaría préstamos que se hicieran a industrias nuevas. (El procedimiento no conlleva el uso directo de fondos gubernamentales). Las condiciones eran estrictas: 75% de las acciones de tales empresas deben ser de propiedad de nacionales y la aprobación de la Asamblea se requiere para todas las garantías que impliquen más de 2.000.000 de colones (\$ 302.000) (Artículo 29). Solamente dos compañías, la Nacional de Cemento y Conafrut, han considerado que la garantía justifica el esfuerzo de hacer la solicitud y solamente la última completó el proceso.

(d) El artículo 39 de la ley dispone gravar con un impuesto del uno por ciento de sus utilidades a las empresas que operen bajo los beneficios de la ley. A pesar de que el impuesto ha sido recaudado, los fondos ingresan a la "caja única", es decir, se mezclan con los demás, de manera que es imposible determinar el propósito para el cual se han usado. (Véase Decreto Nº 1 de 26 de marzo de 1963. La Gaceta Nº 80 del 17 de abril de 1963). Los esfuerzos en cuanto a la promoción de ventas han estado fundamentalmente limitados a la promoción del "slogan", "Compre y use lo que Costa Rica produce", y la asistencia ocasional a convenciones comerciales. En muchos aspectos la Cámara de Industrias es mucho más activa en este campo. Las exposiciones industriales que se llevan a cabo periódicamente en el país se patrocinan conjuntamente por la Cámara y por el Gobierno, pero la financiación proviene en gran medida de la Cámara y de sus miembros.

cuando son producidos en una cantidad que satisface menos del 10% de la demanda local. (Art. 16).

Todas las demás se consideran establecidas.<sup>(2)</sup>

Las exoneraciones de impuestos a la importación constituyen el más importante de los beneficios, ya que le permiten al productor local comprar las materias primas y los productos semielaborados sin pagar la mayor parte de los derechos aplicables.<sup>(3)</sup> Puede vender luego su producto en un mercado bien protegido por altas tarifas en la mayoría de los casos. Las exoneraciones no se adquieren automáticamente, sino que se conceden a discreción por la Comisión Industrial y el Ministerio de Industrias. Las exoneraciones en el pago de impuestos de aduana pueden concederse respecto a: (a) materiales de construcción, (b) maquinaria y herramientas, (c) combustibles y lubricantes, excepto gasolina, (d) materias primas y productos semi-elaborados usados en la producción, y (e) empaques y envases, siempre y cuando los artículos a los que se aplica la exención no sean obtenibles en condiciones adecuadas de oferta, en Costa Rica o en el Mercado Común Centroamericano. (artículos 15, 19 y 20). Las industrias nuevas pueden también recibir (f) exención de impuestos territoriales y (g) exención de impuestos al capital y a los beneficios.<sup>(4)</sup>

Tanto las industrias "nuevas" como las "establecidas" pueden recibir (h) exención del pago de impuestos de importación e (i) exención del pago del impuesto sobre la renta sobre aquellas parte de las utilidades que la empresa reinvierta en mejoras de la propia industria o en viviendas para sus trabajadores.<sup>(5)</sup>

(2) Así una empresa particular puede ser considerada como "establecida", de acuerdo con la ley de 1959, aun cuando no haya operado antes, y una empresa más vieja que obtiene un contrato para fabricar un producto que no está siendo manufacturado actualmente en Costa Rica (o si es producido, lo es con una producción menor del 10% de la demanda local) será clasificada como "nueva" para los efectos de esa línea de producción.

(3) Las exenciones de impuestos de importación son del 99% y del 90% de los derechos aplicables, dependiendo de que la firma sea clasificada como nueva o establecida, respectivamente.

(4) La exención de impuestos territoriales es del 100% durante 5 años, en cuanto a impuestos sobre capitales y utilidades, la exención es del 100% durante 5 años y del 50% durante los siguientes 5 años.

(5) Del 100% y 90% respectivamente. El beneficio del inciso (h) es redundante. El artículo 41 de la ley dispone que ningún producto de la industria manufacturera estará sujeto a derechos de exportación, salvo aquellos cubiertos por una tarifa especial. El beneficio del inciso (i) está parcialmente duplicando la disposición de la ley del impuesto sobre la renta que permite la deducción de las sumas dedicadas al mejoramiento de las condiciones de vivienda de los trabajadores y a reinversión, con ciertas limitaciones.

El período del contrato, no mayor de 10 años, así como los beneficios particulares que cada solicitante recibe son fundamentalmente determinados por la Comisión Industrial.<sup>(6)</sup>

### 3.—Criterios que determinan el otorgamiento de los beneficios.

La Ley de Protección y Desarrollo Industrial dispone que:

"Los beneficios de esta ley y el plazo durante el cual se otorgarán a una planta industrial, serán determinados tomando en cuenta el grado y número en que concurren los siguientes factores:

- a) El aporte al ingreso nacional y la forma en que se distribuirá entre los factores de la producción;
- b) Las materias primas o productos terminados o semiterminados nacionales que utilice, así como aquellas para cuya futura producción en el país sea un estímulo;
- c) El mercado que pueda asegurar para una actividad agrícola;
- d) Sus efectos sobre la balanza de pagos.
- e) El plan financiero, la cuantía de las inversiones, su distribución y la participación que tenga en la empresa el capital costarricense;
- f) Eficiencia del equipo, mercado que abastecerá, repercusiones sobre la ocupación y cualesquiera otros que concurren a determinar la conveniencia económico-social de la industria; y
- g) Localización de la industria... (Artículo 17).

Estos criterios son ampliados y divididos en dos categorías, primarios y secundarios, en la reglamentación de la ley.<sup>(7)</sup>

(6) Excepto en lo que respecta a (f) y (g), mencionados, el período de los beneficios puede ser variado por la Comisión Industrial. Legislación posterior permite la extensión del período del contrato por períodos no especificados, sujetos a la puesta en vigencia de la legislación uniforme para Centroamérica. Ley N° 3314 de 27 de julio de 1964.

(7) Son factores primarios: (a) el ahorro de divisas extranjeras que permita la sustitución de importaciones; (b) el valor agregado local; (c) la eficiencia en el empleo del trabajo en relación con el promedio nacional; y (d) el número de nuevas oportunidades de empleo, especialmente para trabajadores calificados, que se crean. Son factores secundarios: (e) el monto de la inversión; (f) la solidez del plan financiero y la eficiencia de la maquinaria y (g) otros factores de importancia que no se hayan mencionado. El resultado final es asegurar un "aporte a la solución de problemas socio-económicos del país". (Artículo 28 del Reglamento).

Por otro lado la ley dispone que "el uso de materia prima o productos semielaborados nacionales será factor de primordial importancia en el otorgamiento de los beneficios a que se refiere" (Artículo 19).

#### 4.—Obtención de los beneficios

Las empresas que deseen disfrutar de los beneficios fiscales de la Ley de Protección y Desarrollo Industrial deben pasar por un procedimiento administrativo complejo y bastante prolongado.

La empresa debe, en primer lugar, llenar una solicitud ante la Dirección General de Industrias, hoy en el Ministerio de Industrias y Comercio, pidiendo los beneficios y prometiendo cumplir las obligaciones necesarias.<sup>(8)</sup>

Esta solicitud debe en realidad ser una respuesta escrita al cuestionario uniforme preparado por el Ministerio y consiste en un "memorandum" de información confidencial diseñado para obtener los datos económicos necesarios para una consideración completa de la solicitud.<sup>(9)</sup>

Una vez que las publicaciones del caso se han realizado,<sup>(10)</sup> la solicitud se envía a la Comisión Industrial.

La Comisión Industrial, que es un grupo inter-departamental que se analizará en mayor detalle más adelante, tiene la responsabilidad principal de considerar y resolver acerca de las solicitudes. En su examen inicial, la Comisión Industrial (a) clasifica al soli-

(8) La solicitud contiene una descripción breve de la actividad industrial, el nombre del solicitante, fechas de la instalación de la maquinaria y de inicio de la producción y ubicación de la planta. (Artículo 33 del Reglamento).

(9) Ministerio de Industrias. "Cuestionario para la evaluación de proyectos industriales" MIC Fórmula N° 59. Durante los años iniciales de aplicación de la ley la información confidencial no se presentaba hasta más adelante en el proceso. Esta práctica aparentemente originó atrasos y el abandono de solicitudes. En 1966 una reforma del artículo 33 del Reglamento exigió la presentación de la información confidencial al mismo tiempo que la solicitud. (Decreto N° 14 de 5 de noviembre de 1966).

(10) Debe publicarse un anuncio sobre la solicitud recibida en el periódico oficial La Gaceta y los interesados cuentan con 15 días para presentar sus objeciones por escrito. (artículo 33 del Reglamento). Si se hiciera alguna objeción, el solicitante cuenta con un período igual para contestar. La falta de respuesta produce la cancelación automática de la solicitud. (Artículo 35 del Reglamento). En caso de que la objeción se fundamente en la existencia de otra solicitud, que promete mayores ventajas para la economía, tanto el solicitante original como el opositor deberán rendir garantía si desean continuar con la contienda. (Artículo 37 del Reglamento).

citante como "nuevo" o "establecido", (b) envía a la Dirección de Industrias una lista de los aspectos que debe contener el estudio respectivo y (c) solicita al Banco Central que fije el porcentaje de las divisas extranjeras provenientes de sus exportaciones —si se espera que haya exportaciones— de las cuales el solicitante podrá disponer en el mercado libre de cambio. Cuando la Dirección de Industrias termina sus estudios, los mismos se someten a la Comisión Industrial, junto con la solicitud, la información confidencial y las objeciones, y esta Comisión, una vez examinada la información a su alcance, rinde su dictamen ante el Ministerio de Industrias y Comercio. Este dictamen debe fundarse en los criterios enumerados en la ley y su reglamento.<sup>(11)</sup>

Si el dictamen es favorable, debe consultarse al Ministerio de Hacienda, en lo que corresponda, respecto a los efectos del contrato que se propone. (Artículo 40 del Reglamento). A continuación la Dirección de Industrias elabora el proyecto de contrato. (Artículo 41 del Reglamento), que es firmado por el Ministro de Industria y Comercio a nombre del Gobierno, por el contratista solicitante y por el Contralor General de la República. (Artículo 42 del Reglamento). En el contrato deben consignarse los requisitos que debe cumplir el contratista.<sup>(12)</sup> El contrato entra en vigencia una vez publicado en La Gaceta, normalmente entre cuatro y siete semanas más tarde.<sup>(13)</sup>

#### 5.—Cumplimiento de la ley

Como se desprende de la anterior descripción, los beneficios se otorgan únicamente después de que el solicitante ha firmado un

(11) El dictamen debe contener la opinión debidamente razonada de la Comisión Industrial y en el mismo se debe especificar "los beneficios que se ha determinado que procede conceder, los plazos que recomienda para el disfrute de cada uno de ellos, así como las obligaciones y garantías de cumplimiento de ellas por parte del Contratista..." (Artículo 39 del Reglamento). La Comisión Industrial no está obligada a seguir ninguna de las recomendaciones contenidas en los estudios y tiene total discreción dentro de los amplios criterios establecidos por la ley y el reglamento.

(12) Artículo 25 de la Ley. Artículo 1 (B) del Decreto N° 1 del 26 de marzo de 1963. La Gaceta N° 80 del 7 de abril de 1963.

(13) El período relativo a los beneficios concernientes a la construcción e instalación de la maquinaria se cuenta a partir de esta publicación. Los beneficios relativos a la exoneración de derechos de importación de combustibles y lubricantes, materia prima y empaques se cuentan a partir del momento en que éstos se necesiten. Las exenciones de impuestos a la exportación y a la renta se cuentan a partir del inicio de la producción. (Artículo 27; Artículo 47 del Reglamento).

contrato con el Estado. Este contrato, que se analiza más adelante en la sección C, es el mecanismo primario de aplicación de la ley por parte del gobierno, ya que éste puede declararlo caduco si la empresa “faltare al cumplimiento de sus obligaciones o usase mal los beneficios que le corresponden...” (Artículo 36). Penas independientes se contemplan para el caso de mal uso de las exenciones tarifarias (Artículo 35) y el gobierno también puede declarar la caducidad del contrato si la Comisión Industrial comprueba que el contratante “ha dejado de reunir las condiciones que motivaron su clasificación”. (Artículo 37).

Algunas de las regulaciones más importantes contenidas en la Ley se refieren a las prácticas nocivas a la competencia y al estímulo de la competencia. La ley reconoce que pueden darse en Costa Rica situaciones bajo las cuales, “debido a la limitación del mercado u otras razones”, la planta se coloca en una posición monopolística. (Artículo 34). En tales condiciones el Departamento Económico del Ministerio de Industrias y Comercio y la Comisión Industrial tienen “la facultad de supervisar los costos de producción y de fijar el precio de venta de los artículos”. Esta facultad deberá “especificarse en los contratos respectivos”.<sup>(14)</sup> El artículo mencionado no define lo que es un “monopolio”.

Además, la ley contiene una disposición algo más amplia que busca permitir el control de precios bajo ciertas condiciones nocivas a la competencia. El artículo dispone que:

“Las plantas o actividades nacionales establecidas o que se establezcan en el futuro, 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 Economía y Hacienda, deberá fijar porcentajes máximos de utilidad y precios máximos de venta, a los productos industriales que sean objeto de agiotaje, y en caso de urgencia, especialmente tratándose de los artículos industriales de primera necesidad. (artículo 47).<sup>(15)</sup>

(14) El decreto del Poder Ejecutivo de 1963, nota 12 supra, permite específicamente, bajo condiciones que deben incorporarse en cada contrato como referencia, que el gobierno supervise las situaciones monopolísticas, fundamentándose en la determinación fáctica de la existencia de tal situación. Para ello no se requiere ninguna estipulación en el contrato. (Artículo 1 (F) del Decreto).

(15) En este caso, como respecto al artículo 34 mencionado, la facultad conferida al antiguo Ministerio de Economía y Hacienda se ejercita por el Departamento de Comercio Interior del Ministerio de Industria y Comercio.

Esta disposición amplía las facultades regulatorias de precios y utilidades generales concedidas al gobierno por el resto de la legislación.<sup>(16)</sup>

De acuerdo con el artículo 57 del Reglamento, el Ministerio tiene la facultad de pedir a la Asamblea la eliminación de la protección aduanera contra las importaciones competitivas si la firma no presta su cooperación. Sin embargo, debe indicarse que desde que Costa Rica ingresó al Mercado Común Centroamericano la Asamblea ha perdido su poder para alterar unilateralmente la que ahora es la tarifa externa común que cubre prácticamente todos los rubros.<sup>(17)</sup>

De acuerdo con la Ley el Ministerio de Industrias y Comercio y la Comisión Industrial deben conceder los beneficios “a todos aquellos que se dediquen o vayan a dedicarse a producir mercancías iguales o semejantes”, siempre que “se demuestre que el tamaño del mercado permite el funcionamiento económico de varias plantas” y que los nuevos solicitantes estén dispuestos a asumir “obligaciones iguales a las de las plantas establecidas”. (Artículo 33). El hecho de que este tratamiento se ofrece tanto a solicitantes posteriores como a solicitantes iniciales múltiples se enfatiza en ese mismo artículo, donde se dispone que los beneficios deben otorgarse a solicitantes posteriores cuando “otra u otras plantas dedicadas al mismo ramo de la producción se justificaren económicamente”.

#### B.—El alcance de la discreción administrativa

El anterior resumen de las disposiciones más importantes de la Ley de Protección y Desarrollo Industrial revela una falta de especificidad en las normas legislativas e implica la confianza en la discreción administrativa. De aquí que sea necesario examinar la asignación de discreción administrativa por parte de la ley y las implicaciones de tal asignación.

(16) La Ley Nº 1208 de 9 de octubre de 1950 le otorga al Departamento Comercial del Ministerio de Economía, hoy Departamento de Comercio Interior del Ministerio de Industrias, la facultad de regular los márgenes de utilidad de los mayoristas y minoristas de productos indispensables para la producción o el consumo. (Artículo 2 (a)). En la práctica esto ha permitido la regulación de una larga lista de fungibles, fundamentalmente bienes de consumo y materiales industriales, que incluye la mayoría de los productos alimenticios, llantas y repuestos de automóviles, jabón, materiales de construcción, etc. No se ha aplicado a bienes de consumo durable.

(17) Véase el Convenio Centroamericano de Igualación de Tarifas a la Importación. Nota 1 supra, párrafo 1 y sección 7 (A).

## 1.—Asignación básica de poder administrativo

La ejecución de la Ley de Protección y Desarrollo Industrial es una responsabilidad específica de lo que hoy en día es el Ministerio de Industria y Comercio. (Artículo 14) <sup>(18)</sup>.

Actualmente, el Ministerio y sus departamentos tienen la responsabilidad de administrar prácticamente todas las disposiciones de la ley. Al Ministerio de Hacienda se le ha encargado la administración de la protección arancelaria especial y la imposición de las penas resultantes del uso ilegal de las exenciones de derechos de aduana. (Artículos 12 y 35). La Dirección General de Aduanas es una subdivisión del Ministerio de Hacienda. Dentro del Ministerio de Industrias y Comercio la responsabilidad administrativa se divide aun entre tres entidades, la Comisión Industrial, la Dirección de Industrias y el Departamento de Comercio Interior.

La "Comisión Consultiva y de Coordinación para el Fomento Industrial", conocida simplemente como la "Comisión Industrial", fue creada específicamente por la Ley de Protección y Desarrollo Industrial, como la principal autoridad decisoria.

Aunque desde un punto de vista administrativo forma parte del Ministerio de Industrias, en lo que se refiere a la composición de sus miembros y a sus responsabilidades, es inter-departamental. Entre sus miembros se incluyen representantes del Ministerio de Industrias, de la Oficina de Planificación, de la Cámara de Agricultura, del Consejo Nacional de la Producción, del Banco Central, del Sistema Bancario Nacional, de la Dirección de Economía y de la Cámara de Industrias. (Artículo 14). A la Comisión Industrial se le debe consultar en todas las fases de aplicación de la ley, en lo que se refiere al otorgamiento de protección arancelaria especial, a la estimación de criterios y de otorgamiento de incentivos fiscales, al mantenimiento de la competencia y la regulación de las situaciones que afectan a la competencia. (Artículos 12, 17, 33, 34, 47. Véase además el artículo 14). Se reúne al menos cuatro veces al mes para llevar adelante sus variadas funciones. En la práctica ha estado dedicada la mayor parte del tiempo al manejo de las solici-

(18) Cuando se emitió la ley, el Ministerio de Agricultura e Industrias y el Ministerio de Economía y Hacienda, compartieron las principales responsabilidades administrativas.

tudes de los incentivos fiscales que otorga la Ley. Las decisiones finales se toman por el voto unánime de los miembros presentes,<sup>(19)</sup> y aunque estas decisiones se expresan en términos de recomendaciones al Ministro de Industrias, obligan al Ministro.<sup>(20)</sup>

Como se recordará del análisis hecho en el artículo anterior, el motivo de la creación de la Comisión Industrial no fue tanto el deseo de añadir continuidad a la aplicación de la ley, mediante la participación de una única entidad en todas las fases del proceso —un criterio que era mucho más importante antes de que las reorganizaciones administrativas desplazaran el grueso de la responsabilidad al Ministerio de Industrias y Comercio— sino más bien el resultado de otros factores más subjetivos u ocasionales. Los proponentes del proyecto de ley, especialmente la Cámara de Industrias, no tenían confianza en el entonces Ministro de Agricultura e Industrias, que se pensaba era contrario a la industria y además estaban muy ansiosos por mantener una fuerte influencia de la Cámara de Industrias en el proceso de industrialización de Costa Rica.<sup>(21)</sup> Al final —como quedará en evidencia— todos los tres objetivos mencionados se alcanzaron.

La Dirección de Industrias es responsable de la tramitación general y la custodia de los documentos, registros, estudios y proyectos de los contratos mediante los cuales se otorgan los beneficios. (Artículo 5 del Reglamento).

Estas funciones de secretaría continúan a lo largo de la vida de los contratos. Así, por ejemplo, la Dirección es responsable de ejecutar las decisiones del Ministerio de Industria y Comercio respecto a la exigencia de cumplimiento o cancelación de los contratos, a menos de que se disponga lo contrario. (Artículos 36 y 37).

La facultad de fijar precios y niveles de utilidad, de acuerdo con la ley (Artículos 34 y 47) se lleva adelante por una tercera

(19) Artículo 8 del Reglamento. Las decisiones pueden tomarse por simple mayoría, pero a fin de que sean circulantes y no sujetas a reconsideración posterior — deben aprobarse por unanimidad. La disposición del Reglamento no es del todo clara. (Opinión legal del Lic. Eduardo Ortiz O.).

(20) Artículo 25. De esta manera el Ministerio de Industrias no puede pasar por encima de la Comisión en lo que se refiere a una decisión desfavorable. El artículo no dice si el Ministro puede negarse a firmar un contrato con un solicitante aprobado por la Comisión Industrial.

(21) Véase el Capítulo 2, página 47.

entidad, el Departamento de Comercio Interior del Ministerio de Industrias. La misma entidad también fija precios y niveles de utilidad de acuerdo con otras normas legislativas.<sup>(22)</sup>

## 2.—El poder reglamentario

La facultad general para emitir los reglamentos “necesarios para poner en ejecución las leyes” está asignada al Poder Ejecutivo por la Constitución Costarricense.<sup>(23)</sup>

Respecto a la Ley de Protección y Desarrollo Industrial, la emisión de reglamentos es responsabilidad del Ministerio de Industria y Comercio, con el asesoramiento de la Comisión Industrial. (Artículos 14 (d) y 17). Hasta este momento solamente se ha emitido un único reglamento importante.<sup>(24)</sup>

Este reglamento se ocupa primordialmente de los complicados procedimientos necesarios para solicitar y obtener los varios beneficios concedidos por la ley. Solamente en algunos pocos casos se intenta clarificar o definir las disposiciones claves de la ley. Por ejemplo, el artículo 28 del Reglamento intenta explicar los criterios para otorgar beneficios contenidos en el artículo 17 de la ley y concede una mayor ponderación a algunos criterios que a otros. Sin embargo, la explicación que se intenta transforma lo que era un añadido de menor importancia —el asegurar una “contribución a la solución de los problemas socio-económicos del país”— en el elemento de juicio global. El reglamento es además notable por sus omisiones. En ninguna parte, por ejemplo, se da una definición de un concepto tan vital como “valor agregado” (crucial en la determinación del ahorro de divisas extranjeras), o de “justificado económicamente” (regulando la entrada subsiguiente de empresas competidoras). Sin duda alguna, en la formación de la política

(22) Véase nota 16, supra.

(23) Constitución de la República de Costa Rica, 1949. Artículo 140 (18).

(24) Decreto Nº 3 de 7 de abril de 1960. A esto es a lo que esta sección y las siguientes se refieren como “el Reglamento”. Otros varios decretos del Poder Ejecutivo han añadido otras regulaciones o modificado el Reglamento original, incluyendo el Decreto Nº 4 de 19 de mayo de 1960 (sobre entrenamiento de trabajadores), el Decreto de 1963, nota 12 supra; y el decreto de 1966 que modifica el reglamento de abril de 1960. Nota 9 supra.

administrativa influyeron los hechos de que (1) a pesar de un período de elaboración de la ley de varios años, el Ministerio de Industrias y el Poder Ejecutivo necesitaron casi siete meses después de haber adquirido ella vigencia, para promulgar el Reglamento que permitiría su aplicación y (2) que en nueve años desde que el Reglamento fue emitido, el Poder Ejecutivo ha encontrado necesario emitir regulaciones adicionales solamente en muy pocas ocasiones.<sup>(25)</sup>

## 3.—Las razones de la Asamblea para delegar sus poderes.

Las leyes de promoción industrial, así como la mayor parte de la legislación para impulsar el desarrollo, deben incluir un grado de especificidad que garantice un mínimo de libertad y eficiencia administrativas. La Ley de Protección y Desarrollo Industrial de Costa Rica parece, sin embargo, que otorgó tanta libertad administrativa, que frecuentemente sus prescripciones no tienen sentido en lo que respecta a su significación práctica para la administración. En casi todas sus disposiciones importantes, la ley costarricense concede una libertad administrativa amplia y a menudo vagamente definida y son pocas las indicaciones y directrices específicas que proporciona.

Así, por ejemplo, los que hemos llamado objetivos “implícitos” de la ley (verbigracia, estímulo a la producción de materias primas, mejoramiento de la balanza de pagos, etc.), carecen en gran medida de valor directriz debido a su colocación poco notoria en el texto de la ley. A diferencia de otras legislaciones similares, que contemplan el otorgamiento automático de ciertos beneficios durante lapsos especificados, después de la clasificación y aprobación<sup>(26)</sup>, la ley costarricense le concede a la Comisión Industrial discrecionalidad casi absoluta en lo que respecta al otorgamiento de cada uno de los beneficios alcanzables y acerca del período de tiempo durante el cual pueden disfrutarse, excepto en el caso de exenciones de impuestos directos. Los criterios que determinan el otorgamiento de beneficios incluyen prácticamente todos

(25) Ibid.

(26) Véase el artículo 8 de la Ley de Desarrollo Industrial de El Salvador, Decreto Nº 64 de 18 de enero de 1961 que dispone simplemente que las “empresas en industrias clasificadas como “comenzando” y calificadas como “necesarias” disfrutarán de los siguientes beneficios . . .” La autoridad administrativa no tiene mayor discrecionalidad.

los factores concebibles que puedan implicar un beneficio a la economía nacional por parte de la empresa y están muy distantes de los criterios específicos sugeridos por el Diputado Solano.<sup>(27)</sup>

De igual manera se trataron las disposiciones para alcanzar el cumplimiento de la ley. Debe recordarse que la propuesta para definir "monopolio", en lo que respecta a la aplicación del artículo 34, fue rechazada.<sup>(28)</sup>

Así, ni ese artículo ni el Reglamento, contienen ninguna indicación acerca de cómo debe interpretarse esa disposición a la luz de la competencia proveniente del Mercado Común Centroamericano. Como se indicó en el artículo anterior, las disposiciones acerca de la fijación de precios son muy oscuras y el "agiotaje" (venta a un precio con premio) que se menciona en el artículo 47 queda sin definirse. El Reglamento en muy poco contribuye a eliminar esta confusión. Esto último no es, desde luego, culpa de la Asamblea.

La naturaleza administrativa que llegó a tener la ley es resultado de la influencia de varios factores sobre la Asamblea. En primer lugar, la Asamblea simplemente no tenía información alguna sobre cuáles podrían ser los efectos probables de muchas de las disposiciones del proyecto de ley. En segundo lugar, en 1958 y 1959 los diputados estaban fuertemente influidos por la necesidad de emitir una ley que propiciara la competitividad del país frente al Mercado Común Centroamericano y por consiguiente se le dio más consideración a la necesidad de una ley que a la clase de ley que se necesitaba.<sup>(29)</sup>

(27) Véase el artículo anterior.

(28) Ibid.

(29) Un objetivo principal de la ley, que no consta en su texto, era capacitar a Costa Rica a competir con las otras naciones centroamericanas respecto a la atracción de nuevas industrias. Debe recordarse que Costa Rica fue el último de los cinco países en tener una ley industrial moderna\*, y los proponentes del proyecto de ley usaron exitosamente esta discrepancia para infundirle carácter de urgencia a las discusiones y para apoyar la necesidad de una rápida aprobación. Véase el artículo anterior.

\*Como se indicó anteriormente, la Ley de Industrias Nuevas (Costa Rica, Ley N° 36 de 21 de diciembre de 1940) no tuvo éxito, por varias razones, en atraer la industria hacia Costa Rica, a pesar de que fue el primer incentivo industrial en el área. La otra legislación regional es la siguiente: El Salvador, Ley N° 661 de 22 de mayo de 1952, revisada por Decreto N° 64 de 8 de enero de 1961, Decreto N° 534 de 28 de diciembre de 1961 y Decreto N° 269 de 5 de abril de 1967; Guatemala, Ley N° 459 de 21 de noviembre de 1947, reemplazada por la Ley N° 1317 de 30 de setiembre de 1954 y más tarde modificada por la Ley N° 170 de 3 de febrero de 1964, Ley N° 197 de 27 de abril de 1964 y Ley N° 277 de 1° de octubre de 1964; Honduras, Decreto N° 57 de 6 de mayo de 1958; Nicaragua, Ley N° 11 de 6 de octubre de 1955, reemplazada por la Ley N° 317 de 20 de marzo de 1958.

En tercer lugar, la combinación de la presión externa del "lobby" de Madrigal con la influencia de Garrón dentro de la Asamblea le proporcionó al proyecto de ley una tonalidad bipartidista, a la que se llegó a expensas de la mayor especificidad que pedían los representantes más extremistas dentro de la Asamblea; el vacío que resultó de ello habría de ser llenado por medio de la administración de la ley.

En cuarto lugar, los legisladores estaban decididos a no repetir los errores de la Ley de Industrias Nuevas de 1940; muchos consideraban que la principal razón de los pobres resultados obtenidos con esa ley había sido el requisito rígido de usar 75% de materias primas locales. Había dos posibles reacciones a ese conocimiento: la conclusión de que ese porcentaje era muy alto, o simplemente, que señalar cifras específicas era inherentemente malo. Esta última opinión, como se recordará, fue sustentada por la mayoría de la Asamblea.

Finalmente, la filosofía prevaleciente en la Asamblea a favor de mantener la libre competencia, tal como resulta aparente de la versión final de la ley, no podía reconciliarse con otras disposiciones del mismo cuerpo legislativo que concedían abundantes beneficios fiscales a algunas, pero no a todas, de las industrias locales, requiriendo así de nuevo una determinación administrativa.<sup>(30)</sup>

A pesar de que ya la nación tenía una amplia legislación de control sobre el nivel de utilidades,<sup>(31)</sup> los proponentes de un "laissez faire" en el sentido norteamericano<sup>(32)</sup> tuvieron finalmente éxito en alcanzar sus pretensiones de beneficios y al mismo tiempo, en impedir la aprobación de fuertes disposiciones regulatorias. El grupo de jóvenes de izquierda que favorecía la regulación gubernamental de precios y utilidades cuando fuera necesario de acuerdo con "criterios sociales" fue derrotado —aunque por estrecho margen—

(30) La Constitución de Costa Rica, en su artículo 46, establece que se prohíben los monopolios privados, así como cualquier acto, aun cuando se origine en una ley, que amenace o restrinja la libertad de comercio, agricultura o industria. La acción del Estado dirigida a impedir cualquier práctica o tendencia monopolística es de interés público. Las empresas que se organicen como monopolios de hecho deben sujetarse a una legislación especial. El establecimiento de nuevos monopolios a favor del Estado o de las Municipalidades requiere de la aprobación de las dos terceras partes de todos los miembros de la Asamblea Legislativa. El artículo 2 de la ley establece que "el Estado velará porque se mantenga un libre desarrollo industrial, evitando la concentración de capitales industriales en función monopolística".

por el grupo de diputados favorable a los argumentos de la Cámara de Industrias, una vez que se demostró que el personal administrativo necesario no existía.<sup>(33)</sup> Es interesante notar que ni el Ministro pidió, ni los proponentes del proyecto de ley ofrecieron proveer el personal adicional necesario que hubiera hecho posible una disposición más fuerte.

El efecto neto de la influencia de todos estos factores fue que, a pesar de la probable pérdida de ingresos gubernamentales, causada al menos "ab initio" por las exoneraciones que implica la protección industrial, además de otras posibles consecuencias adversas en el tipo de mercado y en los precios a los consumidores, no se incluyó en la ley la orientación específica necesaria y las fuertes disposiciones regulatorias que pudieran compensar estas consecuencias.

Finalmente la ley resultó casi idéntica a las otras de Centro América, en cuanto al tipo de beneficios fiscales alcanzables, en cuanto al grado de las exoneraciones, y en cuanto a los períodos de tiempo durante los cuales éstas pueden otorgarse. Sin embargo difería de al menos dos de las otras leyes centroamericanas en un sentido muy importante. En El Salvador y en Honduras la clasificación y aceptación de una solicitud significa el otorgamiento automático de los beneficios considerados, por un plazo fijo.<sup>(34)</sup>

En Costa Rica, como hemos visto, la Comisión Industrial podría aceptar una solicitud y luego decidir que se conceden todos —o solamente uno— de los nueve beneficios, por períodos de tiempo variables. Esto significaba que los beneficios ofrecidos por Costa Rica a un solicitante dado serían iguales a los ofrecidos por un

(31) Véase la Ley de Defensa Económica, nota 16 supra.

(32) El término "laissez faire" en su uso popular ha llegado a significar, no el concepto clásico de un gobierno que del todo no interfiere en las empresas, sino más bien la acción positiva del gobierno en el tanto en que tome medidas de apoyo a la industria tales como tarifas proteccionistas y la prevención de huelgas, pero con la prohibición de cualquier actividad regulatoria efectiva.

(33) Véase el artículo anterior.

(34) El artículo 8 de la ley salvadoreña, nota 26 supra, enumera los beneficios considerados y el período de disfrute de cada uno, sin dejarle ninguna discrecionalidad al órgano administrativo. El artículo 12 de la actual ley nicaragüense, nota 29 supra, es similar.

país competidor en el Mercado Común Centroamericano, sólo si la Comisión Industrial decidiera otorgar todos los beneficios permitidos por el período máximo.<sup>(35)</sup>

Como claramente se indica en la sección 8 (B), la Comisión Industrial de Costa Rica no ha acostumbrado otorgar los máximos beneficios a todos los solicitantes. Así, la amplia discrecionalidad administrativa conferida a los administradores ha hecho que la ley costarricense, en su operación, sea menos parecida y, lo que es más importante, menos predecible que aquellas de los varios competidores en el Mercado Común Centroamericano.<sup>(36)</sup>

## C. El Contrato y las Obligaciones Contractuales

### 1.—Naturaleza y Forma

En Costa Rica los beneficios fiscales alcanzables de acuerdo con las disposiciones de la Ley de Protección y Desarrollo Industrial pueden disfrutarse solamente después de que el solicitante ha firmado un contrato con el Estado.<sup>(37)</sup>

Se trata de un contrato bilateral ya que incorpora compromisos mutuos que son exigibles legalmente al tiempo de su ejecución. En ciertos aspectos este contrato se asemeja a una concesión, ya que por ejemplo sólo el Estado tiene la facultad de cancelar o rescindir el instrumento sin necesidad de que medie acción judicial. Sin embargo ambas partes se comprometen a cumplir las obligaciones enumeradas en el contrato o incorporadas al mismo por referencia, desde el momento en que el contrato se firma, aunque algunas de las obligaciones no surgen sino hasta que el documento se publica

(35) Debido a diferencias entre las leyes respecto a los criterios de clasificación, algunos solicitantes recibieron beneficios menos ventajosos que otros solicitantes y por períodos de tiempo más cortos. Sin embargo puede afirmarse que en las situaciones en que una empresa fuera deseada por varios países, la misma será colocada en la categoría más deseable y obtendría la gama total de beneficios por el período de tiempo máximo.

(36) Esto no implica necesariamente que Costa Rica haya sido más o menos liberal al hacer su decisión inicial de ofrecer beneficios a empresas particulares, de lo que han sido las otras naciones del Mercado Común Centroamericano. Naturalmente que Costa Rica se ha visto sujeta a las leyes de la demanda y la oferta industriales.

(37) Costa Rica es el único país centroamericano que usa el método del contrato; los otros países otorgan los beneficios por medio de la promulgación de decretos ejecutivos, que también enumeran las obligaciones de las firmas beneficiadas. Véase, por ejemplo, el artículo 22 de la Ley de El Salvador, nota 26 supra.

en La Gaceta, el diario oficial. La mayor parte de las obligaciones son condiciones resolutorias expresas o tácitas que pesan sobre el industrias. Así, si el empresario falta al "cumplimiento de las obligaciones" contraídas o "usa mal los beneficios que le corresponden, conforme a los términos de la ley", ello es razón suficiente para que el Estado declare el contrato caduco. (Artículo 36). La ley posteriormente indica que el Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Industria y Comercio, debe declarar el contrato caduco "sin responsabilidad para el Estado, cuando la Comisión Industrial compruebe que la planta industrial beneficiaria ha dejado de reunir las condiciones que motivaron su correspondiente clasificación. (Artículo 37).

Desde 1963 un Decreto ejecutivo incorporado por referencia en cada contrato le ha permitido específicamente al Estado declarar la devolución (restitución) de los beneficios en vista de (1) su mal uso, (2) falta de montaje de la planta para la producción y (3) falta de cumplimiento de la ley o el reglamento. La declaración por parte del Estado puede ser hecha administrativamente (es decir, que no se requiere acción judicial) y sin responsabilidad por parte del Estado.<sup>(38)</sup>

No existe, por supuesto, un derecho correspondiente de parte del contratante privado.

Las obligaciones que asume el contratante individual, además de las de orden general indicadas anteriormente, son muchas. Las mismas incluyen el rendir una garantía de cumplimiento, el consultar con la Comisión Industrial de previo a cualquier alteración de los planes, el llevar un registro detallado de las mercancías importadas con franquicia aduanera y el determinar por parte del Estado, los costos de producción de la empresa, el presentar la declaración sobre el Impuesto de la Renta a pesar de la exoneración disfrutada y el avisar en diversas circunstancias.<sup>(39)</sup> Además, la empresa debe sujetarse a ciertas restricciones a las importaciones de fuera del Mercado Común Centroamericano; materias primas y bienes semi-terminados pueden importarse de fuera del área sólo cuando no son disponibles regionalmente. El contratista privado

(38) Decreto, nota 12 supra, artículo 1 (G).

(39) Artículo 25 de la ley. Decreto, nota 12 supra, Artículo 1 (B).

se compromete además a llenar requisitos mínimos en cuanto a la inversión de capital y patrones de calidad, renuncia al recurso de la vía diplomática y se compromete a comenzar la construcción y la producción dentro de un período de tiempo especificado.<sup>(40)</sup> También se compromete a emplear al menos un 90% de trabajadores costarricenses, a usar una empresa de contabilidad costarricense, a asegurar el adiestramiento vocacional de sus trabajadores y a dar preferencia a los costarricenses en las posiciones de dirección.<sup>(41)</sup>

Finalmente, el contratante se obliga a permitir la regulación de los precios de venta y la supervisión de los costos de producción si se desarrollaren condiciones monopolísticas.<sup>(42)</sup>

El gobierno por su parte se compromete simplemente a otorgar las exenciones de impuestos específicos enumerados en el contrato por los períodos de tiempo respectivos, también enumerados. Las exoneraciones arancelarias se aplican solamente a una lista de artículos aprobados y aún así no pueden reclamarse cuando estos artículos llegan a ser disponibles local o regionalmente. Es significativo que el Estado no se compromete expresamente a cumplir los términos del contrato. Por consiguiente, de acuerdo con las leyes sobre contratos en Costa Rica, el contratante privado no tiene derecho a dar por terminado el contrato sin proseguir acción judicial.<sup>(43)</sup>

En parte debido al gran volumen de trabajo manejado por la Dirección de Industrias —y a la necesidad de uniformidad siempre que sea posible— relativamente pocos contratos han diferido de la "forma standard", que ha evolucionado a través de los años bajo el estímulo de la Dirección de Industrias y de la Comisión Industrial. Las modificaciones han sido de importancia relativa menor, como el mejoramiento de la redacción o la eliminación de cualquier confusión con respecto al disfrute de los beneficios, o la

(40) Estas obligaciones son todas disposiciones de un contrato standard tal como el reproducido como Apéndice III.

(41) Decreto, nota 12 supra, Artículo 1 (A).

(42) Véase la nota 1, supra.

(43) Véase en general Casafont, "Ensayos de Derecho Contractual" 41-53. (Antonio Lehmann, San José, 1968).

incorporación de restricciones adicionales, como con el Decreto de 1963 antes mencionado. La forma standard ha sido también modificada reflejando la entrada de Costa Rica al Mercado Común Centroamericano y las obligaciones resultantes y para evitar posibles conflictos entre el contrato y los acuerdos subsiguientes del Mercado Común Centroamericano.

Debe notarse que en ciertas actividades industriales, tal como las industrias de extracción, servicios públicos y otros —tales como cemento—, que están sujetas a una legislación específica, se requiere que los contratos respectivos sean aprobados por la Asamblea.<sup>(44)</sup>

En los relativamente pocos casos en que ha habido una desviación de la “forma standard” discutida en la Sección 9 (B), los contratos favorecen disposiciones que se han diseñado para estimular e incrementar el porcentaje de materiales locales o regionales usados. En otros casos el contrato ha incorporado la garantía gubernamental de no expropiación requerida por la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos en su programa de garantías a la inversión, o una disposición que específicamente permite la repatriación de las ganancias (a pesar de que no existen restricciones específicas de ningún tipo), o una disposición (favorable por parte del Estado) garantizando la oferta de una cierta cantidad de acciones de una compañía extranjera en el mercado local.<sup>(45)</sup>

Sorprendentemente, dados los propósitos expresos de la ley, la forma standard ha omitido una cláusula que requiera que los

(44) La Constitución Costarricense exige la aprobación legislativa en los casos de extracción de petróleo y de carbón (Artículo 121-(4) ), y más en general, para todos los contratos administrativos que impliquen la explotación de recursos naturales, servicios públicos o conllevar exoneración al pago de impuestos, a menos que la legislación respectiva disponga otra cosa. (Artículo 140-(19) ). La protección de cemento está contemplada por una legislación separada. (Ley Nº 2465 de 10 de noviembre de 1959). La misma Ley de Protección y Desarrollo Industrial se encuentra dentro de las contempladas por el Artículo 140 (19) de la Constitución.

(45) Un contrato para un molino de harina tenía una garantía de inversión. Contrato Nº 2/64. La Gaceta Nº 35 de 12 de febrero de 1964; al menos dos contratos, uno para alimentos deshidratados y otro para baterías de celda seca, contenían cláusulas permitiendo el retiro de no más del 12% del capital en forma de ganancias anuales, con una duración de tres años, Contratos Nos. 1/66, La Gaceta Nº 26 de 2 de febrero de 1966, 103/66, La Gaceta Nº 137 de 4 de Agosto de 1966. La fábrica de baterías de celda seca (National), supra, prometió ofrecer hasta un 25% de sus acciones localmente; Gerber, Contrato 106/67, La Gaceta Nº 21 de 24 de enero de 1968 se comprometió a ofrecer localmente una cantidad indeterminada de acciones.

ahorros hechos por la empresa a través de los beneficios fiscales sean traspasados al consumidor en la forma de precios más bajos; tal cláusula aparece solamente en un número insignificante de contratos aprobados desde 1959. Uno hubiera esperado su inclusión en todos los contratos, a pesar de las dificultades potenciales de hacerla cumplir.

## 2.—Compulsión de los Derechos Contractuales

Como ya hemos visto el gobierno puede declarar unilateralmente la caducidad del contrato por una serie de razones, por medio de un acto administrativo, sin necesidad de una acción judicial. El Estado cuenta con discrecionalidad considerable al ejercer esta facultad, y está exento del pago de cualquier daño que pueda producirse a la empresa debido a la pérdida de su contrato. (Artículo 37). La importancia del poder del Gobierno de rescindir el contrato de esta manera no podría ser exagerada, ya que la amenaza de caducidad podría ser el medio más efectivo de asegurarse el cumplimiento de todos los tipos de obligaciones contractuales, tales como la provisión de información contable con el fin de regular el nivel de precios y de utilidades. Y no hay nada en esta facultad que le impida al Estado demandar por daños al contratante privado en una acción judicial subsiguiente.

En la práctica, el Ministerio de Industrias ha declinado, como norma, el uso de estos poderes. Se ha declarado la caducidad de contratos solamente con base en falta de actuación y cualquier acción mayor se ha limitado al intento de recobrar del contratante los derechos de aduana exonerados antes de la caducidad (Artículo 36) y a pedirse haga efectivo el bono de garantía que se haya rendido. Usualmente esto último es inefectivo ya que la mayor parte de las caducidades ocurren antes de que tal garantía haya sido rendida.

El contratante privado puede defender sus derechos contractuales frente al Estado en el caso de que pueda demostrar la falta de cumplimiento por parte del Estado de cualquiera de sus obligaciones, a pesar de que él no tiene el derecho de rescisión. El fundamento de su acción con base en el contrato está limitada, como se indicó previamente en esta sección, a la obligación del Gobierno de suministrar los beneficios enumerados en las condiciones espe-

cificadas en el contrato. Sin embargo él tiene una acción administrativa por medio de la cual también puede reclamar la falta de cumplimiento de sus deberes por parte del Gobierno bajo la ley misma o su reglamento. En ambos casos su acción inicial es una protesta formal ante el Ministerio de Industrias y Comercio, alegando una violación del contrato o de las obligaciones del Ministerio de acuerdo con la ley y demandando subsanamiento. Frecuentemente sin embargo, es probable que el contratante privado esté interesado en la rescisión y en el cobro de daños que en un orden judicial, que obligue al Ministerio a actuar o a desistir. Una vez que los recursos administrativos se han agotado —en este caso la autoridad más alta es el Ministro de Industria y Comercio— el caso puede llevarse al juzgado de lo contencioso administrativo.<sup>(46)</sup>

En la práctica pocos casos han ido más allá de los niveles administrativos; la mayor parte de las controversias no han implicado la denegatoria de los beneficios contractuales o la cancelación injusta de contratos, sino más bien objeciones a la administración del artículo 33 y el otorgamiento de beneficios a las empresas competidoras. Varias de tales situaciones se discuten en la sección 8. Dado el alto respeto que tradicionalmente tiene por los derechos contractuales el derecho público costarricense,<sup>(47)</sup> el peligro de que se prive de sus derechos contractuales a un contratante individual es muy lejano. Existe un riesgo mayor en la aplicación muy vaga del artículo 33.

(46) Una vez que se ha agotado la vía administrativa, el contratante lleva su caso a los tribunales bajo la jurisdicción contencioso administrativa; allí él debe alegar violación de su contrato por parte del Ministerio, o mala aplicación de la ley o del reglamento por la autoridad administrativa competente y buscar el equivalente de un mandato ("injunción") u orden de cumplimiento específico. La jurisprudencia se basa en la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, Ley Nº 3667 de 12 de marzo de 1966 y en el artículo 49 de la Constitución de Costa Rica: Artículo 49: Se establece la jurisdicción contencioso administrativa como una función del Poder Judicial con el propósito de proteger a cualquiera en el ejercicio de sus derechos administrativos cuando estos sean violados por medidas definitivas de cualquier clase tomadas por el Poder Ejecutivo o sus dependencias, por las municipalidades o cualquier institución autónoma o semi-autónoma del Estado, actuando como autoridades públicas en el ejercicio de sus poderes reglados. La desviación de poder dará base suficiente para impugnar los actos administrativos. La ley protegerá, al menos, los derechos personales y los intereses legítimos de los administrados.

(47) El Procurador General de Costa Rica recientemente manifestó que un propuesto impuesto bananero, aún cuando fuera aprobado por la Asamblea, no sería aplicable a la producción de bananos de acuerdo con los contratos existentes, ya que dichos contratos especifican la imposición aplicable a la misma y "no pueden ser modificados por la legislación posterior". Un caso fallado por la Corte Suprema y la tradición de la "jurisprudencia costarricense" se citaron para apoyar esta posición. La Nación, 13 de noviembre de 1968, p. 56, c. 2.

## CAPITULO I

### Efectos de la Ley de Protección y Desarrollo Industrial sobre la actividad industrial en Costa Rica

Cualquier programa diseñado para transformar una economía fundamentalmente agrícola en industrializada, ciertamente tendrá efectos de gran alcance sobre la Nación afectada, prescindiendo de su éxito definitivo. Los próximos dos capítulos analizan estos efectos. El éxito del programa en sí es difícil de medir con precisión, por la cantidad de elementos, algunas veces conflictivos, que con frecuencia intervienen en un programa industrial.<sup>(48)</sup> Cualquier investigación de este tipo tiende a enfatizar un proceso dinámico como aparece en un momento dado, restando importancia a factores que a la larga pueden alterar nuestras conclusiones. Así, por ejemplo, ineficiencias de corto plazo o problemas de control de calidad pueden magnificarse, a la vez que se da poca atención a los beneficios económicos a largo plazo. Sin embargo, los nueve años de vigencia de la ley en estudio (1960 - 1968)<sup>(49)</sup>, nos proveen de suficientes datos de su operación, tanto en cuanto a la actividad industrial estimulada, como a sus efectos en la economía como un todo.

Nuestra discusión no intenta plantearse la conveniencia o inconveniencia de que un país como Costa Rica se industrialice, cuestión fundamental. Como ya se vio, a la altura de 1959 algún tipo de industrialización era política y emocionalmente

(48) La labor de determinar la naturaleza y extensión de los efectos de la industrialización en general, y de la Ley de Protección y Desarrollo Industrial en particular, se complica por la escasez de estadísticas exactas y actualizadas. Además, mucho de lo tratado en este artículo rebasa los campos de la Economía Estadística, y Sociología, más allá del ámbito de un trabajo como éste. Las principales fuentes de información estadística son las distintas publicaciones de la Dirección General de Estadística y Censos, del Ministerio de Industria y Comercio, y de la Oficina de Planificación del mismo Ministerio. La información sobre contratos industriales se recopila inicialmente en la Dirección de Industrias, pero la información pormenorizada sobre contratos en particular y las empresas, fue recopilada directamente por el autor de los archivos de la Dirección de Industrias.

(49) Aun cuando la Ley entró en vigencia en Setiembre de 1959, su aplicación se inició a principios de 1960.

necesaria. La caída de los precios del café y el ingreso inminente en el Mercado Común Centroamericano, hicieron insostenible la preferencia de Costa Rica por una economía totalmente orientada hacia la agricultura. Estos factores, más el temor al desempleo derivado de la alta tasa de crecimiento de la población<sup>(50)</sup>, centraron el problema no en si debía industrializarse o no el país, sino en el tipo de industrialización que se intentaría. Debe anotarse que, en un principio, la decisión de industrializar al País no determinó una relación "adecuada" entre la agricultura y la industria. La primacía de la actividad agrícola no ha sido perturbada por el programa<sup>(51)</sup>; una gran parte de la producción "industrial" se ocupa del procesamiento de materias primas básicas, y del empaque de comestibles. Las ganancias de las exportaciones agrícolas han financiado en gran medida la expansión industrial en los últimos nueve años, y, en cierta medida indeterminada, el financiamiento agrícola y el de actividades conexas con la agricultura, se ha perdido en favor de inversiones industriales.<sup>(52)</sup> La "dependencia" económica entre activida-

(50) Durante el período de vigencia la Ley (1960-68), la población de Costa Rica ha aumentado a un ritmo de 3.8 a 4% anual, de alrededor de 1.250.000 habitantes en 1960, a 1.700.000 habitantes a fines de 1968. La población es muy joven, más del 50% es de menos de 15 años. Un crecimiento de esta naturaleza no sólo ejerce gran presión hacia nuevas fuentes de trabajo, sino que, además, es un freno importante al crecimiento económico *per cápita*. El crecimiento actual del Producto Nacional Bruto de un 7.5% a un 8% anual, se ve reducido a un aumento de 4% en el ingreso por habitante.

Tal vez lo más serio en una economía en proceso de industrialización, es el hecho de que, para mantener el nivel de ingreso por habitante, es necesario que el ingreso total crezca a igual ritmo que la población. Así, si la población crece al 4% anual, el ingreso total debe crecer en igual medida, para que el primero se mantenga. La evidencia histórica de los países en vías de desarrollo indica que existe una relación bastante fija entre la producción de nuevos ingresos en una economía, y la inversión de bienes de capital necesarios para generarlo, de 1:3. Así, si deseamos aumentar el ingreso en \$ 1.00, debemos invertir \$ 3.00. Para mantener el ingreso *Per Capita* a un mismo nivel con un aumento de población del 4% anual, se requerirá, aplicando la relación 1:3, un crecimiento del 12% anual en inversiones. Aumentos en el ingreso *per cápita* requerirán tasas de inversión aun mayores. (El autor agradece a Howard Smolkin, AID/Costa Rica, Economista de Programas, el esclarecimiento de esta relación).

(51) Cuando se inició la aplicación de la Ley, en 1960, cinco productos de consumo: café, bananos, cacao, carne y azúcar, componían el 91% del valor de las exportaciones de Costa Rica. Aun cuando, para 1967, su importancia había bajado a 74%, el valor absoluto de estas exportaciones aumentó de \$ 70 a \$ 106 millones y las exportaciones agrícolas se mantuvieron como principal fuente de intercambio. Véase tabla IV.

(52) El efecto en la economía dependerá del tipo de financiamiento agrícola que se ha perdido. Costa Rica aún sufre hasta cierto punto de una "mentalidad cafetalera", o de una reticencia de los agricultores a diversificar sus cosechas. La siembra de café es altamente rentable, frecuentemente la tierra en producción rinde un beneficio anual de 50 a 70% sobre lo invertido; el productor individual no se ve forzado a soportar el exceso de producción nacional. Así, la inversión en el sector industrial, aun en proyectos considerados de baja prosperidad, no se pueden considerar como "pérdidas" para la economía, a no ser que la alternativa haya sido la inversión en productos agrícolas nuevos y de mayor rendimiento.

des agrícolas o industriales que comprenden transformación, uso de materias primas o bienes relacionados, van desde el solo procesamiento hasta la producción de alimentos para animales y sus suplementos, fertilizantes, maquinaria sencilla y similares.

Este capítulo se ocupa de la actividad industrial enmarcada por la Ley en estudio. Empieza con un breve comentario sobre los efectos del Mercado Común Centroamericano sobre la industrialización costarricense, seguido por un examen de la estructura industrial creada.

## A.—El Mercomún como un estímulo externo al desarrollo industrial

Como vimos anteriormente, la gran posibilidad de participación de Costa Rica en el Mercado Común Centroamericano, jugó un papel importante para convencer a la mayoría en la Asamblea de que la Ley debía aprobarse. La industrialización en Costa Rica ha sido fuertemente influenciada por el Mercomún a partir de 1960, y aunque Costa Rica no se incorporó hasta 1963, su ingreso parecía inevitable. Costa Rica no podía considerar seriamente su ingreso al Mercomún como el único país sin legislación de promoción industrial, ni podía la Nación desarrollar un grande y eficiente sector industrial si este hubiera de estar limitado por las barreras aduanales y otras limitaciones del mercado nacional. Así es que, estos dos factores —el Mercomún y la Ley de 1959—, están íntimamente relacionados y el lector debe mantener esto presente a través de este trabajo.

### 1.—Un Mercado Regional

Al momento de escribir este trabajo, al iniciarse 1969, es aparente que el Mercomún está en crisis. También en el Mercomún, como en la Comunidad Económica Europea, ha habido problemas para otorgar libre comercio a algunos productos agrícolas, en especial al arroz.<sup>(53)</sup> Otra serie de dificultades, provenientes de la re-

(53) Debido a diferencias en el costo de producción entre los miembros del Mercomún, el libre tránsito de arroz se ha interrumpido ocasionalmente; los productores locales han presionado a sus gobiernos para frenar las importaciones. La frontera costarricense estuvo cerrada para el arroz salvadoreño por muchos meses, hasta que se solucionó el problema cuando Costa Rica aceptó exportar gran cantidad de su arroz fuera del área metropolitana. Un acuerdo con México ha sido concluido recientemente. (Ver La Nación, 8 de Dic. de 1968, pág. 117, c.1.; ídem 22 de marzo de 1969, pág. 64, c.1.; ídem 24 de febrero de 1969, pág. 24, c.1.) El Salvador ha restringido las importaciones de leche en polvo costarricense por razones similares; la reapertura de la frontera salvadoreña se subordinó al arreglo del problema arrocero.

nuencia de algunos estados miembros a ratificar y depositar ciertos acuerdos regionales, reforzados por amenazas de represalias por parte de otros estados miembros, <sup>(54)</sup> reflejan las dificultades para adaptarse al libre comercio. Sin embargo el movimiento de integración estableció y ha mantenido exitosamente sus dos objetivos principales: el libre comercio interno y la tarifa externa común. Más del 95% de los productos contenidos en la NAUCA, Nomenclatura Aduanera Uniforme Centroamericana, son objeto de libre comercio cuando se producen en el área como productos originarios, y más del 80% por valor de las importaciones del Mercomún provenientes de fuera del área —1497 de 1525 rubros—, están incluidos en el arancel común.<sup>(55)</sup> Aún cuando la equiparación habrá de completarse en 1969, varios productos importantes, incluyendo petróleo, automóviles, llantas, algunos bienes de consumo duradero, productos electrónicos, café, azúcar, harina de trigo, probablemente permanecerán fuera del libre comercio.

La tarifa externa común se basó en cinco tarifas diferentes, que en general se crearon con miras al ingreso fiscal, pero en el proceso de equiparación han tomado un carácter más proteccionista. En 1963 las escalas aplicables a bienes de consumo alcanzaban, por término medio, un 82% de su valor tasado; los bienes intermedios (productos utilizados en la manufactura de otros), y materias primas, 34.4%, y bienes de capital (maquinaria), 13%.<sup>(56)</sup>

(54) Nicaragua indujo con éxito a El Salvador y Honduras a depositar algunos instrumentos que databan de 1962, aplicando un "impuesto de consumo" especial —en realidad una tarifa discriminatoria—, a las importaciones nicaragüenses provenientes del Mercomún. Después del depósito los aspectos discriminatorios del impuesto fueron removidos. (Ver La Nación, 4 de marzo de 1969, pág. 22, c.1.; ídem, 27 de marzo de 1969, pág. 71, c.1.)

(55) El libre comercio se estableció en el instrumento "básico" del Mercomún, el Tratado General de Integración Económica Centroamericana, nota 1 supra, Art. III. El Tratado creó también una Secretaría (SIECA), para el movimiento de integración, y los órganos de ejecución, Consejo Ejecutivo y Consejo Económico Centroamericano (Arts. XX y XXIV).

La tarifa externa común se estableció inicialmente en el Convenio Centroamericano de Equiparación de Gravámenes a la Importación, nota 1 supra. El establecimiento del libre comercio ha sido gradual, dependiendo de varios protocolos al Convenio de Equiparación. Uno de los últimos, el Protocolo de Guatemala, firmado el 1º de agosto de 1964, está actualmente en vigencia sólo para Guatemala, Costa Rica y Nicaragua (desde el 8 de mayo de 1967), ya que no ha sido ratificado por El Salvador ni por Honduras. Varios otros, algunos que datan desde 1965, no han entrado en vigor para ninguno de los estados miembros, aun cuando involucran pocos productos. Al entrar en vigor se alcanzará la uniformidad en un 97%.

(56) Virginia Watkin, Taxes and Tax Harmonization in Central America 142 (Harvard International Tax Program, Cambridge, 1967).

Estos son sin embargo solamente promedios, que no reflejan discrepancias entre las categorías. Casi todos están hechos de dos factores: un gravamen específico, por kilo o por unidad, y uno ad valorem, que se suman para dar el gravámen total. Algunos bienes de capital y materias primas están prácticamente exentos del impuesto aduanero, mientras que otros están gravados por encima del promedio, así que la tarifa aduanera común, no puede considerarse como una tarifa creciente en el sentido de que gravámenes progresivamente más altos, se aplican siempre a bienes que incluyen un mayor grado de proceso manufacturero.

El Mercomún significa un mercado potencial de casi 15 millones de personas para la mayor parte de las industrias manufactureras, en lugar de confinarlas únicamente a uno de los cinco mercados nacionales, que oscilan entre 1.700.000 habitantes en Costa Rica, a casi 5.000.000 en Guatemala. La palabra potencial es un calificativo importante. Los mercados actuales para bienes de consumo son mucho más pequeños que el total de la población, especialmente en Guatemala, Honduras y Nicaragua, países en que grandes porcentajes de la población se encuentran marginados dentro, o completamente fuera, de la economía de mercado<sup>(57)</sup>. Para algunas firmas, el Mercomún ha significado la explotación de un mercado nuevo, que no hubiera sido lucrativo sobre la base de las cinco economías nacionales divididas; para otros, lo que era un mercado de exportación provechoso, podía mantenerse, por la existencia de una tarifa externa común, sólo estableciendo plantas manufactureras o de ensamble dentro de la región.

El Mercomún se ha convertido en la mayor salida para las exportaciones industriales de Costa Rica, que han crecido más o menos de 1 millón y medio de dólares en 1962, a 29.9 millones en 1967. En 1967 esto representó más del 20% del producto industrial bruto de Costa Rica, y un 21% del total de las exportaciones. A pesar de que en años recientes, los fertilizantes, la ropa hecha, y los productos de madera, suman aproximadamente el 25% de las exportaciones industriales, muchas otras industrias costarricenses han

(57) En Guatemala, por ejemplo, más del 40% de la población es indígena. Esta gente se dedica a la agricultura de subsistencia o a trabajar en grandes haciendas y son en su mayoría analfabetos. La mayoría habla uno o varios dialectos indios, y muchos no entienden español. Interamerican Development Bank, Social Progress Trust Fund, SOCIAL ECONOMIC PROGRESS IN LATIN AMERICA 228 (6th annual report, 1966; Washington, 1967).

contribuido al volumen creciente. Estas incluyen: productos químicos, pintura, productos alimenticios, artículos de cuero y calzado, productos lácteos, cemento, productos farmacéuticos, discos fonográficos, jabón, maquinaria, muebles y artículos para el hogar, producidos por más de 100 firmas diferentes (ver tabla III infra).

El acceso al Mercomún ha sido de diversa importancia para las distintas industrias costarricenses. Algunas empresas como: FERTICA (Fertilizantes), FIRESTONE (Llantas y neumáticos), Union Carbide y National (Pilas secas), Envases Comerciales (material de empaque), Del Monte (productos alimenticios), Gerber (alimentos para niños) y Manhattan (camisas), probablemente no hubieran invertido en instalaciones en Costa Rica, en primer lugar, o, aumentado las existencias, en segundo término, si la participación de Costa Rica en el Mercado Común, no se hubiera realizado.<sup>(58)</sup> Muchas otras que probablemente hubiesen podido operar sólo en el mercado costarricense, con protección arancelaria y beneficios fiscales, confían en el comercio centroamericano para alcanzar mayores rendimientos y mejor economía de escala. Aún muchas firmas pequeñas, de acuerdo a la opinión de un funcionario local que, por ineficiencia o producción insuficiente no pueden exportar volúmenes significativos, han pensado con optimismo en exportar, al decidirse a establecer o ampliar sus plantas manufactureras.<sup>(59)</sup>

Para un número creciente de empresas, la disponibilidad de fuentes regionales de abastecimiento se ha convertido en un factor importante. Hasta hace pocos años, estos "vínculos" para la obtención de materias primas y bienes intermedios eran limitados, pero están aumentando, principalmente en áreas tales como empaques y productos químicos, y han tenido un papel importante en el estímulo del crecimiento de industrias de mediana envergadura, que producen bienes de consumo. De mayor importancia a largo plazo, es el hecho de que los incentivos fiscales al desarrollo indus-

(58) Firestone no goza de libre comercio en el Mercomún; sus productos actualmente pagan el 60% de los aforos, por su condición de competidor de una industria centroamericana de integración, como se explica en la nota 60 infra. Por el Art. N° 3 del 1° Protocolo al Convenio de Industrias Centroamericanas de Integración, nota N° 60 citada, Firestone recibe una reducción anual del 10% en la tarifa, de tal manera que ésta se elimina en el décimo año de vigencia del Convenio. Ginsa, un productor guatemalteco de llantas, es una industria de integración y por tanto goza de libre comercio para sus productos en el área.

(59) Un funcionario de gobierno, preocupado en promover nuevas inversiones industriales, compara la esperanza de aumento en las exportaciones, a la esperanza de ganar la lotería nacional; nadie realmente espera ganarla, pero es una posibilidad en la cual es agradable pensar.

trial, según la legislación actual, son de limitada duración. Cuando estas exenciones tarifarias terminen, las fuentes regionales y, por ende, las fuentes exentas de impuestos, para suplir materias primas, aumentarán su significación para los productores locales, ya que las materias primas y los bienes intermedios importados de fuera del área, deberán de nuevo pagar impuestos.

El Mercado regional también ha beneficiado al consumidor, por la competencia en precios y calidad, desarrollada en una gran variedad de bienes intermedios o de consumo. En el campo de los bienes de consumo, especialmente los productos alimenticios y la ropa, y, en el área de los bienes intermedios, los envases de metal son objeto de una intensa competencia regional. Esta competencia se ha incrementado hasta cierto punto, por el otorgamiento de beneficios fiscales a demasiadas empresas (Ver Cap. III, pero, en mayor grado, es el resultado de una expansión natural y diversificación de la producción industrial en el área.

## 2.—Efectos sobre los ingresos aduanales

Hay otro aspecto del proceso de integración económica, que es consecuencia del aumento que las exportaciones industriales de Costa Rica al Mercomún han tenido dentro del cuadro global de las exportaciones, lo que ha significado una importante fuente de divisas. Costa Rica, como los otros miembros del Mercomún, ha percibido por tarifas aduanales hasta un 55% del ingreso fiscal. El libre comercio ha significado un descenso en las rentas aduaneras; por ejemplo, en 1967, casi 30.3 millones de dólares de impuestos sobre importaciones a Costa Rica, no fueron percibidos por ésta. La participación en el Mercado Común ha afectado también la balanza comercial costarricense, según se ve en el cap. II.

## 3.—Competencia regional para atraer nuevas empresas

La posibilidad del libre acceso al Mercomún, ha estimulado el ingreso de empresas a Centro América, y al mismo tiempo, dio a éstas amplia discrecionalidad para apreciar cuál de las cinco naciones ofrecía mejores posibilidades para instalarse. Ya que por regla general la tarifa externa común es la misma, el factor determinante en la decisión, era —o se creyó que era— el cúmulo de beneficios que cada gobierno estaba dispuesto a otorgar. Los países

en forma aislada tenían menos posibilidades para decidir cuánto valía una nueva industria potencial en términos de ganancias o pérdidas en ingreso, por el temor de que alguno de los vecinos ofreciera mejores condiciones. Si por ej. Nicaragua ofrecía más beneficios que Costa Rica a un probable inversionista, y éste favorecía a la primera con su inversión, Costa Rica no sólo perdía las ventajas que la empresa significaría para su economía en términos de empleo y estímulo a industrias relacionadas, sino que a la vez se perjudicaba en su balanza comercial. Debido al libre comercio, los consumidores costarricenses adquirirían el artículo producido por la firma en Nicaragua, y, a la vez Costa Rica había perdido la posibilidad de aumentar sus exportaciones a la región.

A pesar de que la magnitud de estos efectos competitivos se ha exagerado probablemente, su influencia sobre los administradores de la ley en los países miembros ha sido considerable. La decisión de invertir se discute en mayor detalle en el aparte C infra. Debe notarse, que uno de los propósitos de la legislación uniforme de incentivos fiscales, que se determina luego y, del programa de industrias de integración, fue disminuir esta competencia para las nuevas empresas.<sup>(60)</sup>

#### 4.—Restricciones sobre la política industrial y aduanera por consideraciones regionales

La participación de Costa Rica en el Mercomún ha limitado sustancialmente el uso autónomo y discrecional de su tarifa aduanera para alcanzar metas económicas y para tratar con la industria local. Es imposible para Costa Rica, mantener políticas industriales o tarifarias sustancialmente distintas a las de los otros miembros del Mercomún.

(60) El programa de industrias de integración, concibió un régimen de cuasi monopolio regulado y regional, para industrias en las cuales la economía de estado requiriese una limitación del número de empresas con acceso al mercado regional. (Ver convenio sobre las industrias centroamericanas de integración (firmado en Tegucigalpa, Honduras, el 10 de junio de 1958, efectivo por incorporación al tratado general (nota 55 supra), y su primer protocolo (firmado en San Salvador, El Salvador, el 29 de enero de 1963, vigente para Guatemala, El Salvador y Costa Rica, desde el 26 de febrero de 1965, para Nicaragua desde el 19 de agosto del 66 y para Honduras desde el 23 de marzo del 69).

El éxito del programa ha sido menos que espectacular por demoras administrativas, el proceso acelerado hacia el libre comercio que reduce las ventajas ofrecidas a probables industrias de integración, la oposición del Departamento de Estado del gobierno Americano por aspectos monopolísticos, y la perspectiva de regulación por la SIECA y el Consejo Ejecutivo del Tratado General. Ver V. G. Watkin, nota 56 supra.

En lo que respecta a la política industrial, debe comprenderse que todas las empresas que compiten en Centroamérica en productos determinados, deben recibir beneficios fiscales equivalentes para mantener su grado de competitividad. Si, por ejemplo un fabricante de ropa guatemalteca, recibe exenciones tarifarias para exportar sus materias primas, el competidor costarricense deberá tener exenciones similares, si aspira a vender a precios similares. Las únicas excepciones a la necesidad de tratamiento equitativo ocurren cuando los componentes importados del producto final, son de tan escasa importancia, que no tienen sino un efecto intrascendente en el costo, y cuando los productos, sin considerar sus componentes, no gozan de libre comercio.

Si una firma local fuera eliminada por su imposibilidad para competir, los efectos sobre la economía costarricense serían similares a la pérdida de una nueva empresa en favor de un país competidor dentro del Mercomún: Costa Rica no sólo perdería los beneficios para su economía y las eventuales exportaciones, sino que, además, probablemente aumentarían las importaciones libres de otros productores del Mercomún. De tal manera que la acción unilateral de los gobiernos tendiente a reducir o eliminar beneficios fiscales, quedaría virtualmente excluida, excepto para las empresas que producen artículos que están fuera del libre comercio, o para las cuales los beneficios fiscales carecen de importancia.<sup>(61)</sup>

El desarrollo de una tarifa externa común, como ya se ha dicho, ha reducido casi hasta el punto de desvanecimiento, la potestad unilateral de los gobiernos para modificar sus aranceles; y las tasas no pueden ser alteradas unilateralmente en rubros sujetos al libre comercio. Así, los miembros del Mercomún, voluntariamente han cedido un instrumento que fue un importante medio para responder a las presiones fiscales de la industrialización, la protección a industrias nacientes y el freno de la creciente importación de bienes de consumo. Las medidas tarifarias pueden utilizarse como instrumentos de política económica, únicamente en forma conjunta por los miembros del Mercomún. Otras medidas fiscales, tales como

(61) Para algunas industrias de extracción y otras que dependen en forma primaria o exclusivamente de materias primas disponibles local o regionalmente, los beneficios más importantes son aquellos que eximen de los impuestos arancelarios para importar maquinaria. Una vez que la planta se ha instalado, las importaciones subsiguientes de maquinaria son raras, excepción hecha de los casos de ampliación.

impuestos de ventas, o consumo, todavía son generalmente aplicables en forma unilateral, siempre y cuando no discriminen contra los productos de otros países miembros.<sup>(62)</sup>

La única solución lógica a muchos de éstos problemas, era el tratamiento uniforme de los incentivos fiscales, contenido en el Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial. Este se firmó en 1962, pero no entró en vigencia sino hasta marzo de 1969; su temprana ratificación hubiera reducido drásticamente o eliminado muchos de los efectos negativos de la industrialización.<sup>(63)</sup>

## 5.—El Tratado Tripartita

Se debe mencionar asimismo, que Costa Rica y Nicaragua también son miembros de una asociación de libre comercio preferencial con Panamá. El Tratado de Intercambio Preferencial y Libre Comercio, conocido como Convenio Tripartita, data de 1962 y provee el libre comercio o trato preferencial —a menudo con cuotas de importación—, sobre una extensa lista de productos comerciados entre Panamá y Nicaragua y Panamá y Costa Rica.<sup>(64)</sup> Al contrario del Mercomún, el Convenio citado no involucra una tarifa externa común ni una organización formal. Sin embargo, ha sido importante en el estímulo del comercio entre Panamá y Costa Rica, aún cuando, por razón de sus limitaciones, ha causado algunos de los serios problemas antes descritos en relación al Mercomún. La mayor parte de los artículos amparados son industriales.

(62) El Tratado General (nota 1 supra), en su Art. 6º dispone que los impuestos de consumo o similares sean aplicados sin discriminación a todos los productos originarios de Centroamérica, incluyendo a los de producción local. No se permite la importación sin autorización del Consejo Ejecutivo, cuando el artículo gravado se produce en el Mercomún, pero no en el país que impone el gravamen. Los subsidios a la exportación están prohibidos también. (Arts. 9 y 12).

(63) El Convenio Centroamericano, fue firmado en San José el 31 de julio de 1962; un Protocolo de Tratamiento Preferencial para Honduras, el menos desarrollado de los cinco países, fue firmado en Managua, Nicaragua, el 23 de setiembre de 1966. Ambos entraron en vigencia el 23 de marzo de 1969, al ser depositadas las últimas ratificaciones (al contrario de la mayor parte de los convenios centroamericanos, el Convenio de los incentivos y su protocolo requirieron el depósito (en la sede de la Organización de Estados Centroamericanos, ODECA) por todas las cinco naciones miembros para entrar en vigencia.

(64) El tratado entró en vigor a partir del 1º de agosto de 1962; y fue revisado y extendido en julio de 1968 (Ver Gaceta Nº 159 de 13 de julio de 1962). Actualmente se está revisando de nuevo con miras a su ampliación. No se aplica entre Nicaragua y Costa Rica, ya que casi todos los instrumentos centroamericanos rigen por sobre las disposiciones relativamente simples del Tripartita.

## 6.—Sumario

Es claro que los efectos del Mercomún en la industrialización costarricense, van mucho más allá del atractivo de un mercado más grande, mayor eficiencia operacional y competencia en la región. El Mercomún ha requerido políticas económicas e industriales similares entre los estados miembros, reduciendo las potestades unilaterales para el uso de medios tradicionales de ingresos al fisco, para influenciar exportaciones e importaciones y para estimular el desarrollo económico. Al hacerlo ha forzado a los gobiernos participantes a programar, en términos regionales, un desarrollo con implicaciones tanto positivas como negativas. Por otro lado, los gobiernos han tenido que pensar más bien en soluciones regionales que nacionales, un proceso mental que es necesario si se quiere obtener las ventajas considerables de la integración económica. Por otra parte, la preocupación sobre aspectos regionales hasta cierto punto ha ocasionado un descuido en las prioridades nacionales, tales como la promoción y diversificación agrícola, el estímulo a exportaciones fuera de Centroamérica y la modernización de los sistemas impositivos. En todo caso, la industrialización ha sido y es, en mucho, un problema regional.

## B.—El desarrollo y crecimiento industrial bajo la Ley de Protección y Desarrollo Industrial

El énfasis sobre la industrialización en los últimos 9 años, ha dado al sector industrial costarricense un ritmo de crecimiento mayor que el de la economía como un todo. En el período 1960-68, el producto industrial bruto creció a un ritmo promedio del 21% anual, mientras que el producto nacional bruto creció al 9%.<sup>(65)</sup> Actualmente el sector industrial integra aproximadamente el 20% del producto nacional bruto, y es un contribuyente sustancial a los altos grados del crecimiento económico de los años recientes.

(65) Estas cifras no incluyen la industria de café y azúcar como componentes de la producción industrial. Para 1968 se utilizan cifras preliminares. Durante el período el producto industrial bruto subió de 48.2 millones a 129 millones. (319 a 852 millones de colones). Mientras que el producto nacional bruto subió de 399 millones de dólares, a 662 millones. (2.64 a 4.38 billones de colones). Las conversiones a dólares se hacen a la tasa oficial de 6.65 por dólar. (Cifras de la Oficina de Planificación).

Toda la producción industrial, por supuesto, no se puede atribuir a la influencia de la Ley de Protección y Desarrollo Industrial, pero ésta es un factor de importancia en su crecimiento. Prácticamente todas las industrias nuevas han solicitado y obtenido beneficios de desarrollo industrial, así como las ya establecidas que se han ampliado. Otro gran grupo ha recibido beneficios por razones de competencia. Muchas de las firmas pequeñas que han aparecido durante el período sin recibir beneficios, obtienen sus materias primas de empresas que gozan de incentivos. Así que la porción de producción industrial no derivada de la influencia de la ley, es muy pequeña. Debe recordarse sin embargo que nuestro interés no se limita al tamaño del sector industrial, sino que se extiende también a la calidad de este sector de reciente desarrollo, como se examina más adelante.

Durante los nueve años de vigencia de la ley (1960-1968), el Ministerio de Industria y Comercio ha firmado aproximadamente 850 contratos industriales con empresas privadas, de los cuales más o menos 625 pueden considerarse contratos "nuevos", en el sentido de que no consisten simplemente en revisiones, adiciones o renovaciones de contratos existentes. Unas 210 nuevas empresas o nuevas líneas de producción, se han establecido con alguna superposición debida al hecho de que algunas empresas tienen varios contratos para más de un tipo de producción industrial relacionada, por ej., detergentes, dentífricos y agentes limpiadores. Más de 125 de las firmas existentes, o de las líneas de productos, han sido ampliadas o están en proceso de ampliación, y más de 230 otras empresas, han recibido beneficios iguales a los ya otorgados a empresas competitivas —en Costa Rica o en el Mercomún— para la misma rama industrial. Las nuevas inversiones se estiman en \$113.000.000.<sup>(66)</sup> Aproximadamente un 70% de la inversión total se ha realizado en empresas nuevas o nuevas líneas de producción, el resto en am-

(66) La inversión actual es imposible de determinar por carencia de estadísticas adecuadas. El Ministerio de Industria y Comercio fundamenta sus cifras en los contratos firmados, en vez de hacerlo sobre los proyectos que entran en producción. Un porcentaje del total de los contratos, por razones financieras o de otra índole, no son utilizados por sus suscritores. En el período 1960-1968, el total de las inversiones registradas fue de 839.000.000 de colones o, más o menos, 126.000.000 de dólares. Al mismo tiempo estas cifras no incluyen inversiones adicionales hechas por las firmas beneficiadas después de iniciada la producción, a no ser cuando están contenidas en un nuevo contrato. Estos dos factores —contratos no ejecutados e inversiones adicionales— se neutralizan en un tanto que no se puede precisar, la investigación del autor indica que, tomando esta circunstancia en consideración, los datos oficiales son, más o menos, de un 10%.

pliaciones. El nuevo empleo directo se estima en 16.000.<sup>(67)</sup> La actividad derivada de la ley no ha sido constante de año a año. La inversión y la actividad se iniciaron lentamente en 1960, llegando a un punto máximo en 1966. De ese entonces para acá, la inversión total en los contratos ha decrecido cada año. Una o dos inversiones grandes afectan en forma crítica los totales anuales, dando niveles bajos en términos absolutos.

### 1.—La naturaleza de la estructura industrial

La industria costarricense difiere en términos de producto, tamaño de la empresa y grado de transformación local (desde materias primas o componentes hasta productos terminados). Aun cuando cubre la gama que va desde las industrias básicas y la transformación de productos primarios, hasta una variedad de manufacturas intermedias y bienes de consumo, hay poca producción de bienes de capital.<sup>(68)</sup> Durante los últimos cinco años, ha habido un decrecimiento en la producción industrial costarricense de bienes de consumo, y un aumento correspondiente en la producción de bienes intermedios (bienes utilizados por otras industrias para la producción de artículos terminados).<sup>(69)</sup> Debe recordarse, sin embargo, que la producción de bienes de capital, fundamentalmente maquinaria, es rara vez extensa en países en desarrollo; no sólo es que la producción de bienes intermedios y de consumo ofrece un más alto rendimiento sobre el capital invertido, sino que con frecuencia la tecnología involucrada en la producción de bienes de

(67) Consideraciones similares se aplican. (Ver nota 60 supra). Tomando en cuenta: a) Contratos que no se han utilizado, b) Fracazos empresariales y c) aumentos de empleo más allá de las cifras indicadas, los números utilizados por el Ministerio de Industria y Comercio 18.000, están más o menos sobreestimados en un 10%.

(68) De la producción total de los años 1960 a 1966 (últimas cifras disponibles) de industrias nuevas de acuerdo con el Ministerio de Industrias y Comercio y la Oficina de Planificación, el 41% fue de bienes de consumo, el 51% de bienes intermedios y el 8% de bienes de capital. El cemento y los fertilizantes representan una gran parte de la categoría de bienes intermedios. Las cifras comparables para la industria costarricense como un todo para el mismo período son: 62%, 34% y 4% respectivamente. Una indicación más de que las industrias beneficiadas han derivado hacia un mayor grado de procesamiento local o de transformación.

(69) Las cifras correspondientes a los años 1963 y 1967 son las siguientes: bienes de consumo, 1963, 67.7%, 1967 61.5%; bienes intermedios: 1963, 28.1%, 1967 34.3%; Bienes de capital para los dos años: 4.2% (Fuente: Oficina de Planificación, Plan Cooperativo Industrial para el año de 1969, Tabla 1, San José, 1968).

capital está fuera del alcance de los productores locales. La estructura tarifaria del Mercomún, con sus porcentajes bajos para casi toda la maquinaria, es otro factor que desalienta la inversión en ese campo, aún cuando, hablando con sentido práctico, sería desacertado encarecer el costo de la importación de maquinaria en un programa de desarrollo industrial.

En Costa Rica, como es de suponer, hay pocas empresas grandes. La mayor inversión en un sólo proyecto ha sido de 8.000.000 de dólares en RECOPE, la única refinería existente.<sup>(70)</sup> A más de ésta, unas pocas empresas han registrado inversiones de más de 1 millón de dólares. Estas incluyen, una planta de fertilizantes, FERTICA, Firestone de Costa Rica para llantas y neumáticos, Unión Carbide y National Centroamericana para pilas secas, Industria Nacional del Cemento, un molino de trigo y varias firmas textiles. De tal manera que menos de una docena de firmas nuevas, reúnen un tercio del total de las inversiones realizadas al amparo de la ley.<sup>(71)</sup> Las cifras oficiales sobre inversiones y actividades realizadas al amparo de la ley por tipo de actividad industrial se dan en la tabla 1.

Típico de la industria costarricense es lo que podemos llamar la empresa mediana, con inversiones nuevas que oscilan entre los 150.000 dólares (1.000.000 de colones) y 1.000.000 de dólares. Esta división es en gran parte arbitraria, y evidentemente ignora factores tan obvios como si la inversión incluye el costo de las tierras y edificios, pero sirve a nuestro propósito. El grupo involucra más o menos 70 empresas, o un poco menos de un tercio del número total de empresas beneficiadas. Comprende más o menos un 40% de la inversión total hecha bajo el programa. Estas firmas producen una gran variedad de artículos. El resto de las empresas beneficiadas lo componen firmas más pequeñas, con inversiones que oscilan entre los \$1.000 y \$150.000. La producción de este último grupo, se concentra básicamente en bienes de consumo. Así,

(70) Un contrato fue firmado con la ALCOA en 1968. (Véase la Gaceta Nº 294 de 24 de dic. de 1968) para la extracción y procesamiento de alúmina. Como operación industrial extractiva, este contrato requiere aprobación de la Asamblea, que no está a la vista a esta fecha, abril de 1969. (Véase nota 44 supra). De tener éxito este contrato requerirá una inversión de aproximadamente \$ 60.000.000.

(71) \$42.000.000 de un total de aproximadamente \$113.000.000. (Ver nota 66 supra) o 37%. Once de estas empresas se indican a continuación, con una inversión inicial en colones y en dólares. La lista no es necesariamente taxativa; incluye únicamente empresas totalmente nuevas.

menos de 85 empresas —de tamaño medio y grande— cubren más del 70% de las inversiones realizadas; el resto, más de 200, cubren el saldo. La influencia que ejercen las empresas grandes y medianas en el cuadro industrial, es resultado de su inversión de capital y correspondiente producción, empleo, etc., más que de su número. Han suministrado proporciones similares de exportación industrial total, importaciones de materias primas y problemas económicos, y se les ha dado la correspondiente importancia en lo que sigue del presente estudio.

Como indica la tabla 1, aún cuando ha habido una gran variedad de actividad industrial nueva en los 9 años del programa de desarrollo industrial, se ha realizado una concentración (medida por la inversión total en cinco áreas: productos químicos como fertilizantes, comestibles, textiles, papel y productos de papel, y productos metálicos, incluyendo maquinaria).

Empresa	Producto	Inversiones (en millones)	
		Colones	Dólares
RECOPE	Productos de petróleo	49.9	7.5
FERTICA	Fertilizantes	47.0	7.1
Firestone	Llantas y neumáticos	38.0	5.7
Cemento Nacional	Cemento	33.0	5.0
Textiles centroamericanos	Textiles	25.8	3.9
Molino de Costa Rica	Harina	25.4	3.8
Resinas centroamericanas	Productos químicos y plásticos	23.3	3.5
Nicoya Chemicals	Productos químicos	13.3	2.0
Condumex	Conductores eléctricos	10.2	1.5
San Cristóbal	Sacos	7.2	1.1
Union Carbide	Pilas secas	6.6	1.0
		<hr/>	<hr/>
		279.7	42.1

(Las cifras de Alcoa, nota 70 supra, se excluyen. Estas cifras se toman de los correspondientes contratos industriales).

## Contratos de desarrollo industrial firmados 1960-1968

Actividad industrial	Nº del contrato	Inversiones (en colones)
Productos alimenticios	113	140.747.200
Bebidas y tabaco	8	3.478.000
Textiles	72	136.870.200
Calzado y vestido	97	23.340.500
Productos de madera, excepción hecha de muebles	16	15.830.500
Muebles y accesorios	27	6.142.100
Papel y productos de papel	42	104.297.000
Materias impresas	1	150.000
Cuero y productos de cuero	11	2.418.200
Hule y productos de hule	9	39.966.800
Productos químicos, incluyendo fertilizantes	122	155.002.200
Productos minerales no metálicos, incluyendo cemento	40	53.099.700
Productos metálicos, mecánicos y eléctricos	164	103.977.300
Otras industrias	128	53.777.600
<b>TOTALES</b>	<b>850</b>	<b>893.097.300</b>

NOTA: Estas cifras comprenden todos los contratos que se han firmado bajo la Ley, incluyen un pequeño grupo que nunca ha entrado en vigencia, y el número de contratos contiene todas las modificaciones y renovaciones, así como los contratos nuevos. Además, muchas empresas tienen varios contratos, cada una dedicada a un diferente tipo de producto. Todos estos factores tienden a exagerar la importancia comparativa de los distintos tipos de actividad industrial.

Fuente: Banco Central, Información Económica Semanal, 4 de febrero de 1969, Nº 951.

## 2.—Suministro de materias primas

Aun cuando la producción en Costa Rica de bienes de capital está fundamentalmente limitada a maquinaria relativamente simple y equipo eléctrico, la producción local de materias primas y bienes intermedios, incluyendo materiales de construcción, ha sido uno de los aspectos más dinámicos de la industrialización local y regional. En 1960 casi todos los productos químicos, el cemento y otras materias primas usadas en Costa Rica eran importadas, y nueve años después el cemento, la gasolina<sup>(72)</sup> y muchos productos químicos son producidos en Costa Rica y en el Mercomún. Los suministros nacionales y regionales han desarrollado una variedad de industrias, especialmente en productos alimenticios, textiles, ropa hecha, cemento, productos de cemento y construcción, productos químicos, fertilizantes y plásticos, y en la producción de materiales de empaque.<sup>(73)</sup> La fabricación de metal, para una variedad de usos industriales y de consumo, ha sido una actividad interesante en Costa Rica, aun cuando depende de los suministros externos de acero y aluminio. Los productos comprendidos en estos rubros incluyen: equipos de aire acondicionado y refrigeración, muebles metálicos y equipo eléctrico.

Es importante notar que muchas de las materias primas, además de los metales, deben importarse de fuera del área, con la excepción de la soda cáustica y productos derivados (Nicaragua), y fertilizantes y sus derivados (Costa Rica), hay poca industria química pesada en el área. La mayor parte de las industrias grandes en Costa Rica, incluyendo FERTICA, Firestone, Union Carbide y RECOPE (la refinería), dependen de materiales que vienen de fuera del área. Aún la industria textil debe importar la mayor

(72) La producción de petróleo en Costa Rica se basa en el uso de una mezcla importada, que al someterse al proceso final de refinación, da las cantidades apropiadas de Diesel, aceites lubricantes y gasolina para el mercado costarricense. El uso de aceite crudo no es práctico en una escala tan pequeña y produciría un exceso en la oferta de unos productos, y una escasez en la de otros.

(73) Aun cuando hay facilidades para conversión de papel en el área actualmente, se utilizan desechos de papel reconstituído como materia prima. No hay un molino de papel en gran escala, aún cuando se está construyendo uno en Honduras. El papel "craft" todavía se importa en grande. La producción de papel derivado del bagazo de la caña no se ha extendido, debido primariamente a la escasez del bagazo más allá del que se necesita para combustible en los ingenios de azúcar.

parte de las fibras sintéticas.<sup>(74)</sup> Sin embargo la experiencia de los pasados nueve años indica que las materias primas podrán obtenerse regionalmente en cantidades y variedades crecientes, siempre y cuando se mantengan las corrientes actuales de desarrollo industrial y consumo. Un área de este tamaño y con las riquezas minerales con que cuenta, no puede esperar ser autosuficiente en cuanto a sus metales y productos químicos y otras materias primas, a no ser que, como con el cemento, el papel y los suministros de algodón, las sustancias básicas sean obtenibles localmente. Los procesos de industrialización consisten principalmente en la sustitución de importaciones por la importación de materias componentes en etapas inferiores de su manufactura. Esta es la industria clásica de transformación; si el valor agregado es alto, especialmente la mano de obra, y las economías de escala son comparables a las de las fuentes originales, el proceso vale la pena, pero cuando los costos de producción local son sustancialmente más altos, como con la gasolina, las ventajas de la producción en el país son dudosas.<sup>(75)</sup> En todo caso, la dependencia de fuentes foráneas no se elimina, aún cuando un volumen dado del producto requiere una menor cantidad de intercambio extranjero. El problema de dependencia de las fuentes foráneas se hace más serio cuando las operaciones locales de ensamble se estimulan a través de las exenciones fiscales para la importación de componentes, como en el caso del ensamble de automóviles, motocicletas y televisores en Costa Rica. Muy pocas de las partes usadas en estos productos se hacen en Costa Rica o en la región. Casi todo debe ser importado de fuera, usualmente como producto terminado (para la mayor parte de los pocos componentes suplidos localmente, como baterías de autos, la producción local está apenas un paso atrás de los importados equivalentes).

(74) De otra forma la industria textil depende fundamentalmente en el suministro regional de sus materiales, incluyendo el algodón. Fertica usa sacos manufacturados localmente, revestimientos y tierra diatomásea, y usará suministros de azufre cuando se desarrollen. La Firestone ha experimentado con hule guatemalteco, y usa empaques hechos localmente. Los productos químicos locales y regionales son producidos por empresas como Unión Carbide, a medida que son consumidos.

(75) Un reporte sobre el contrato propuesto por RECOPE, anotó que el costo estimado de producción local era de \$ 4.28 por barril, mientras que el precio CIF del costo de la gasolina venezolana importada, era de sólo \$ 3.26 (Eduardo Lizano Fait). Análisis del Proyecto de Contrato del Gobierno de Costa Rica con Refinadora Costarricense de Petróleo, S. A. 12 (Mimeo, San José, 1962).

### 3.—Eficiencia y valor agregado

Hay varias maneras de medir la eficiencia en un sistema industrial, definido como la habilidad de producir productos de calidad a bajo costo. Para nuestro análisis será suficiente, después de un breve comentario sobre la eficiencia en general de la industria costarricense comparada con la de los países más altamente industrializados, examinar los indicadores relativamente simples de las economías de escala, los valores agregados y los precios al consumidor. En general, la industria costarricense reúne los factores presentes en las industrias de los países de menor desarrollo económico, que lleva a los más bajos niveles de eficiencia, excepto en el procesamiento de productos primarios. Esto incluye la producción en pequeña escala con más alto costo unitario, menos del empleo pleno de las capacidades productivas, la imposibilidad de suministro local de materias primas, la falta de conocimiento de producción moderna y técnicas de mercadeo, escasez de personal capacitado, altos costos de embarque y la tendencia al uso de protección tarifaria y exoneraciones fiscales para las materias primas, con el fin de reducir el incentivo de la competencia hacia la minimización de costos. Estos son, por supuesto, generalizaciones, y es importante anotar que muchas de las industrias que utilizan materias primas locales o producción agrícola, utilizando la ventaja de los costos más bajos de mano de obra, pueden operar eficientemente a pesar de los otros factores mencionados. Los ejemplos más obvios de esto en la industria costarricense incluyen el cemento, textiles de algodón y productos alimenticios.

#### A. Economías de escala:

Las economías de escala, el costo unitario más bajo que resulta de los más altos volúmenes de la producción que utiliza mano de obra, maquinaria y el proceso industrial a plena capacidad, no son utilizados en gran parte de la estructura industrial de Costa Rica. Aun cuando estas economías alcanzan niveles relativamente bajos en algunos sectores de la industria textil y de productos alimenticios, para muchos otros, especialmente los de la variedad "pesada" (incluyendo la refinación de petróleo, los automóviles y la mayor parte de la producción de bienes de consumo duradero) hay tamaños óptimos de planta para la producción de bienes de

consumo duradero) hay tamaños óptimos de planta para la producción eficiente y costos mínimos por unidad de producto. Como se anotó en la sección precedente, el mercado costarricense es demasiado pequeño para sostener eficientemente la refinación de petróleo. En forma similar, la producción de autos, motocicletas, televisores y refrigeradores, no puede realizarse eficientemente en Costa Rica bajo las presentes condiciones. El argumento, ahora tradicional, de la industria naciente o "infant industry" para la protección de industrias nuevas en países de menor desarrollo económico, asume que la nueva industria será ineficiente, pero que la ineficiencia es temporal y cesará cuando los problemas de producción se eliminen y los volúmenes alcanzados se acerquen a la plena utilización de la capacidad instalada. Para muchas industrias locales la producción, aún a plena capacidad, no permitirá el aprovechamiento de las ventajas normales de la economía de escala. Para otra gran porción de la industria costarricense el aprovechamiento de las economías de escala depende de una mejor utilización de la capacidad actual. Afortunadamente la perspectiva de mercados más amplios para algunos de los miembros del segundo grupo, incluyendo llantas, envases y equipo eléctrico, es alta.

Sin embargo, se ha operado un cambio notable en la industria costarricense, que la separa del tipo de la industria de "garage", a la cual se refería con temor el diputado Solano en la discusión de la ley. La tendencia actual es hacia la industria de tamaño moderado o la empresa mecanizada, cambio que indudablemente redundará en una mejor economía de escala. En Costa Rica hay una mayor productividad por operario en empresas que emplean un alto número de obreros que en aquellas que emplean un pequeño número de operarios.<sup>(76)</sup>

Los cambios más significativos se dan en industrias tales como el calzado, el vestido o la confección de ropa, a pesar de

(76) Los números para el año de 1963, según el Censo Industrial de 1964, son los siguientes:

NUMERO EMPLEADO/FIRMA	PRODUCCION/TRABAJADOR (COLONES)
30 ó más	23.555
20 — 29	19.619
10 — 19	12.960
5 — 9	11.301
1 — 4	8.332

Fuente: Dirección General de Estadística y Censos. III Censo de Industrias Manufactureras 1964 (San José, 1967).

la falta de estadísticas recientes. El hecho de que más de 125 empresas han ampliado sus instalaciones bajo la égida de la ley, es evidencia fuerte de un cambio hacia tamaños más grandes de empresa, más aptas para la utilización de las ventajas de economías de escala.

## B.—Valor Agregado

El indicador más útil del rendimiento comparativo de un programa de industrialización que se concentra en la sustitución de importaciones es el concepto del valor agregado. El valor agregado en la producción puede definirse como la diferencia entre el valor del producto final y el costo de los insumos. El valor agregado local se define como la diferencia del valor del producto final y la suma de los insumos importados. La última incluye el valor de las materias primas y sus componentes, la importación de bienes de capital y otros. Las cifras de valor agregado, cuando se basan en cálculos reales<sup>(77)</sup> pueden ser indicativas de los beneficios a la economía en términos de ahorro de divisas extranjeras, utilización de empleo y de materias primas locales. Así, por ejemplo, una llanta puede ser importada a Costa Rica como (a) una llanta terminada sin ningún valor agregado local (b) el cascarón y el hule que luego se combinan, se recubren y curan localmente, dando un valor agregado de tipo moderado (c) en la forma de hule natural, cuerda de nylon, artículos químicos con un valor local agregado sustancial y, si el área permite cultivar hule, la llanta puede ser manufacturada a partir de hule local con la totalidad del valor del producto, excepto el nylon y los productos químicos de origen local. Es necesario decir que las divisas extranjeras necesarias para comprar una llanta, asumiendo que los costos de manufactura no sean más altos que el promedio mundial, disminuye sustancialmente bajo las condiciones B y C, rindiendo mayores beneficios a la economía en empleo, exportaciones, utilización de capital, etc. De acuerdo con las estadísticas disponibles, el efecto del programa de industrialización en el promedio del valor agregado por la industria costarricense ha sido deleznable.

(77) Es evidente que la certeza de los cálculos depende del uso de un valor cierto para el producto final FOB en fábrica que no esté inflado por consideraciones tarifarias o de otra índole que ayudan a elevar los precios. En forma similar, todos los costos deben deducirse del valor del producto, incluyendo el valor del capital local o foráneo y la depreciación adecuada. Ver también Cap. 7 parte A (2).

Las cifras oficiales indican un aumento de menos de 2% entre los años 58 y 63, o sea del 39% o más o menos el 41%, y no hay razón para creer que en los últimos 5 años se ha producido un cambio sustancial.<sup>(78)</sup>

Mientras que el movimiento hacia empresas más grandes y de más capital y el uso de materias primas importadas en procesos superiores de manufactura ha significado indudablemente un aumento en el valor agregado, estos avances han sido desplazados hasta cierto punto por la proliferación de las industrias de ensamble que entraron en el sector industrial a partir de 1963. Los valores agregados de producción en estas industrias son muy bajos, aun cuando por razón de la naturaleza de los productos involucrados: autos, televisores, etc., el valor de la producción forma una apreciable fracción de la producción total.

Desafortunadamente no hay cifras disponibles en cuanto a cambios en el valor agregado local de la industria costarricense como un todo. El cambio es probablemente más sustancial que el apuntado para el valor agregado de la producción únicamente, dada la más alta utilización de materias primas locales y productos agrícolas y la proliferación de industrias de cemento, textiles y productos alimenticios que se apuntó anteriormente.

Los precios al consumidor en un área de libre competencia son un buen indicador de la eficiencia relativa de las firmas productoras ya que, al menos en teoría, la competencia del mercado entre las firmas involucradas mantendrá los precios a un nivel mínimo consistente con una justa remuneración del capital invertido. Con este nivel de precios las empresas ineficientes no pueden competir y son desplazadas del mercado. Así, si sabemos cual es el precio en un mercado que se aproxima a estas condiciones de competencia podemos comparar sus precios con los de otros mercados. Precios más altos pueden provenir de muchos factores, incluyendo condiciones económicas de tipo inflacionario desventajas inherentes a la producción, operaciones ineficientes y utilidades más altas.

La separación de los diversos factores hace difícil, aunque para Costa Rica es posible, eliminar los primeros dos respecto del mayor número de los bienes producidos actualmente en el país.

(78) Ver Censo Industrial de 1964, nota 76 supra e igualmente II Censos Industriales en Costa Rica 1968, San José 1962. Las cifras industriales usadas aparentemente incluyen la refinación de azúcar y el beneficio de café en los cálculos de valor agregado total de la producción.

El mercado costarricense está, en muchos aspectos, abierto a la competencia de precios en el Mercomún únicamente, debido a la alta estructura tarifaria de éste. La competencia de precios "dentro de este muro" es a veces muy intensa, aunque usualmente el nivel de precios es un poquito más alto que el de un mercado libre. Para productos hechos o ensamblados en Costa Rica, pero que no gozan de libre comercio es evidente que los precios no se basan fundamentalmente en el costo de la manufactura, sino en el nivel de la tarifa correspondiente. Así, la producción local de automóviles, televisores o motocicletas, está programada para venderse a unos pocos dólares menos del precio de la importación competitiva desde fuera del área. No hay duda que las utilidades en estas áreas, y en otras similares de ensamble o transformación, son sustancialmente más altas que, por ejemplo, en los Estados Unidos.<sup>(79)</sup>

Las industrias donde los precios se acercan más a los del mercado mundial, especialmente la confección y productos alimenticios, también son aquellas que gozan de limitadas economías de escala o por otras razones de producción, pueden operar eficientemente, según las normas mundiales. No es difícil concluir, sobre la base de los niveles de precios comparativos, que la industria costarricense como un todo es menos apta para producir mercadería de calidad a precios bajos, que la industria de los países altamente industrializados, con las excepciones apuntadas. Durante los nueve años del programa de desarrollo industrial ha habido aumentos moderados en la eficiencia del conjunto. Estas cifras generales tienden a disminuir o esfumar los efectos negativos de las industrias de ensamble. Los notables aumentos resultan de la expansión en el tamaño de las empresas. Los indicadores usados arriba: economías de escala, valor agregado y precios al consumidor, entrarán en nuestra exposición a través de lo que queda de este estudio.

#### 4.—Industria costarricense — algunos ejemplos

Hasta ahora nuestra discusión ha sido de términos generales. En este punto es de utilidad examinar algunos de los rasgos claves de unas cuantas industrias costarricenses representativas que ilus-

(79) Las utilidades probables para las firmas manufactureras en Costa Rica, fluctúan entre el 20% y el 30% anual del capital invertido, frecuentemente con utilidades de hasta el 40%. Esto es más o menos el doble que lo que se espera en los Estados Unidos. Al mismo tiempo, dadas las obvias ineficiencias en producir autos en una fábrica a razón de 600 por año, es obvio que las ineficiencias de operación también contribuyen a los precios más altos.

tran la gama de problemas envueltos y la extensión en que éstos han sido o pueden ser resueltos. Los próximos esquemas se basan tanto en los contratos de desarrollo industrial, como en visitas personales a las distintas empresas cuya operación se ha descrito. Los factores que se ponen de relieve incluyen el tipo de proceso manufacturero involucrado, el tamaño de la empresa y su fuerza de trabajo, y su dependencia de los beneficios fiscales y tarifas proteccionistas, la competencia en el mercadeo, la rentabilidad y las perspectivas para el futuro. Debe ponerse de relieve que tanto las empresas como las industrias examinadas luego, fueron escogidas para efectos de ilustración, y no necesariamente constituyen un corte representativo de un tipo determinado o subsección de industria.

### a.—Llantas y neumáticos

“Firestone de Costa Rica S.A.” es la tercera planta manufacturera nueva en Costa Rica en relación a su inversión total.<sup>(80)</sup> Es en un 94% subsidiaria de la firma norteamericana del mismo nombre. La compañía emplea más o menos 180 trabajadores para producir llantas y neumáticos a partir de hule, cuerda de Nylon y productos químicos. Con un 37% de valor agregado proyectado, es ejemplo extremo de industria de transformación, ya que, excepción hecha de pequeñas cantidades de hule guatemalteco, todavía depende fundamentalmente de materias primas importadas. Eventualmente espera comprar la mayor parte de su hule de fuentes guatemaltecas. 50 a 60% de la producción de Firestone es exportada al Mercomún y a Panamá. La compañía sule más del 60% del mercado local altamente competido, a través de distribuidores afiliados.

La planta es pequeña, para las normas mundiales de la Firestone, pero de acuerdo con voceros de la empresa, economías de escala normalmente atribuibles al tamaño de la planta en Costa Rica son sustituidas por un menor costo de la mano de obra. Aun cuando su operación todavía no es rentable, las utilidades se esperan a partir del tercer año de operación plena, 1970. Esta compañía

(80) Ver nota 71, supra.

recibió todos los beneficios obtenibles según la ley por un período de 10 años, excepto las exenciones tarifarias para importación de materiales de construcción.<sup>(81)</sup>

### b.—Fertilizantes inorgánicos

Fertica, S.A. es, después de RECOPE, la segunda planta manufacturera en Costa Rica y el único fabricante de fertilizantes. (Muchas firmas pequeñas como Fertica suministran la posibilidad de mezclar fórmulas secas de fertilizantes a la orden, pero las materias primas usadas no se fabrican localmente). La compañía actualmente emplea a más de 120 personas, los cuales todos, excepto cinco, incluyendo personal técnico y administrativo, son costarricenses o latinos. Las materias primas fundamentales, productos químicos, fosfatos y potasa, no se producen en el Mercomún, pero se utilizan recubridores y tierra diatomácea de producción local. El valor agregado local se estima en un 30%, debido básicamente a las limitaciones del proceso, que en Costa Rica es igual al usado por la Standard Oil de New Jersey en otros lugares de América Latina. Más o menos el 45% de la producción total es exportada a Centroamérica y Panamá. Fertica es el más grande exportador costarricense en el ramo industrial (ver tabla III).

Desafortunadamente Fertica sobrestimó el ritmo al cual crecería el mercado regional de fertilizantes, y las posibilidades de asegurar tarifas proteccionistas adecuadas en los países del Mercomún. Un protocolo de 1964 al Convenio de Equiparación de Gravámenes a la Importación, dio protección tarifaria del 10% ad valorem, pero hasta el momento no ha sido ratificado por Honduras y El Salvador.<sup>(82)</sup> La Compañía piensa que la protección arancelaria temporal (por dos años), del 25% ad-valorem se requiere para eliminar el “dumping” que actualmente se realiza en el área, y ha hecho la proposición correspondiente a la Secretaría del Tratado General. La carencia de protección tarifaria y la sobre capacidad han hecho imposible a Fertica operar a más del 50% de su capacidad instalada, aun cuando la fuerza de trabajo asalariado se

(81) Los detalles del contrato se discuten en el Cap. III, part. B.

(82) El Protocolo de Guatemala al Convenio de Equiparación de Gravámenes a la importación (ver nota 1 supra) firmado en la ciudad de Guatemala, Guatemala, en agosto 1, de 1964, vigente para Guatemala, Nicaragua y Cost Rica desde el 8 de mayo de 1967.

mantiene ocupada en reparaciones y mantenimiento por el resto del año. La operación a estos niveles es ineficiente, porque el mantener la planta cerrada, aún con todos los beneficios disponibles bajo la ley, ha resultado para 1967 en una pérdida de más o menos \$4 millones. A través de intensas campañas de venta, crédito y asesoría agrícola, la compañía gradualmente ha aumentado su volumen de operación y para 1970 espera terminar el año sin pérdidas y sin requerir tarifas aduanales proteccionistas. El mercado de fertilizantes en el área todavía no ha llegado a su máximo potencial. La experiencia de Fertica ilustra que aun una operación pobremente planeada, puede eventualmente llegar a ser rentable, pero ESSO se ha visto desalentada para aumentar sus inversiones en el Mercomún por la carencia de protección tarifaria, las ya crónicas pérdidas y la correspondiente imposibilidad de la compañía para producir dividendos que han frustrado a más o menos 770 inversionistas locales y regionales.

#### c.—Cemento

La Industria Nacional de Cemento S.A. ganó en 1963, en competencia con otras cuatro firmas participantes, el contrato para manufacturar cemento en Costa Rica. Una de las firmas más grandes del país, la Industria Nacional de Cemento, emplea más o menos 200 trabajadores para producir cemento casi totalmente a partir de materias primas locales. La mayor parte de la producción se consume nacionalmente en el proceso de manufactura de concreto y sus derivados y en la construcción. Varias decenas de productores de artículos de cemento han crecido como resultado de la disponibilidad de materia prima, variando en tamaño desde firmas altamente mecanizadas que producen una gran variedad de productos de concreto reforzado, bloques, tubos y artículos decorativos, a empresas muy pequeñas cuya maquinaria consiste de no más de una mezcladora de cemento operada a mano, y unas cuantas formaletas simples. Los productos de concreto reforzado han sustituido eficientemente las estructuras de acero importadas, el uso de tuberías de acero y postes de teléfono.

La planta se ha extendido con el aumento de la demanda, y a pesar de los precios relativamente bajos —fijados por un acuerdo entre la compañía y el gobierno—, la compañía ha operado con

utilidades, con una utilidad en 1967 de 17.4% sobre el capital invertido. Por necesidades de expansión no se han pagado dividendos en efectivo, aun cuando los dividendos de acciones privilegiadas se pagaron en 1966 y 1967.<sup>(83)</sup> Los 2.500 accionistas que forman la Industria Nacional del Cemento, y que hacen de la Industria Nacional del Cemento la de mayor número de accionistas en la región, parecen estar muy contentos con los resultados de su operación. La Industria Nacional del Cemento recibió todos los beneficios disponibles de la ley.

#### d.—Textiles y confección

Las industrias de textiles y confección en Costa Rica están compuestas de más de 25 empresas, con una inversión total estimada en más de \$ 15.000.000, y dan empleo a más de 2.000 personas. Sus productos incluyen: fibra de algodón e hiladuras, varios productos de algodón, lana y fibras sintéticas, toda clase de ropa de hombre y de mujer, alfombras, zippers y otros artículos. Pronto la industria será prácticamente autosuficiente en la región, excepto para productos químicos que se requieren en la producción de fibras sintéticas; en 1967 Costa Rica importó menos de 10.000 dólares de algodón fuera del área Centroamericana. (Más o menos cuatro veces esa suma fue importada desde Nicaragua). Los valores agregados regionales y locales son relativamente altos en consecuencia. El tamaño de planta oscila desde las establecidas de un millón de dólares, hasta otras con una capitalización de menos de \$25.000. (La industria textil de Costa Rica era pequeña pero bien cimentada desde antes de 1960).

La industria es una de las más competidas en el Mercomún. Tal vez 30% de la producción de Costa Rica es exportada, pero también las importaciones son altas, especialmente de Nicaragua y El Salvador. Tarifas proteccionistas adecuadas para ropa hecha y tejidos producidas en Centroamérica, además de la economía de escala posible en otras industrias regionales, ha contribuido a hacer que las operaciones rindan utilidad, especialmente para las empresas más grandes y más eficientes.

(83) Cifras de Industria Nacional de Cemento S.A., Reporte Anual 1966, Reporte anual 1967.

La mayor parte de los miembros de esta industria tienen exoneraciones tarifarias derivadas de la Ley, para importar maquinaria y lubricantes, y la gran mayoría recibe también exenciones para la materia prima utilizada que no se produce en la región. Sólo unas cuantas de las firmas grandes tienen otros beneficios adicionales.

#### e.—Productos alimenticios

Como hemos anotado antes, una gran variedad de productos alimenticios se producen en Costa Rica como industria nueva. Un estudio reciente<sup>(84)</sup> indica que existen más o menos 66 firmas que disfrutaban los beneficios de la ley de 1959, de los cuales, juzgando por la muestra empleada, la mitad produce actualmente más de \$ 300.000 por empresa. Más o menos 20 nuevas firmas sumaban once millones de dólares en inversiones. La exportación es alta, especialmente en productos alimenticios enlatados, y la competencia centroamericana es muy intensa. La industria como un todo es casi autosuficiente, excepto para frutas que no se pueden conseguir localmente, preservativos y materiales de empaque, aunque los anteriores se producen en cantidad dentro de la región a partir de materias primas importadas (ver parte F, infra). La mayor parte de ellas disfrutaban de exenciones tarifarias para importación de maquinaria, pero las exenciones concedidas para materias primas se han limitado a las que no se producen en el área. Las dos firmas analizadas abajo pueden tomarse como representativas.

Dos Pinos es una empresa de productos lácteos que produce, además de leche en polvo, una gran variedad de productos lácteos frescos y alimentos para animales; sólo la leche en polvo y los alimentos para animales se producen con beneficios industriales. Más o menos \$ 500.000 dólares se han invertido en equipo para la producción de leche en polvo, pero la producción está programada para utilizar los excedentes en la producción de leche fresca, y es parte integral de la industria láctea. Un alto porcentaje de la producción total se exporta (ver tabla III), especialmente a Panamá, Nicaragua y El Salvador).<sup>(85)</sup> Está de más decir que el valor agre-

(84) Juan Castro y James Ross, *Factors affecting Agribusiness investment in Costa Rica* (AID, San José, 1969).

(85) Ver nota 53, supra.

gado es casi enteramente local, excepto para los materiales de empaque. Todos los beneficios le fueron concedidos, excepto los de materiales de construcción importados, y la exención del impuesto de la renta. Productos Gerber (U.S.A.) invirtió más o menos \$ 275.000 en una planta en Costa Rica que emplea 50 personas, y suministró otros \$ 335.000 en capital de trabajo. La compañía produce productos vegetales, frutas y sopas de carne, a partir de la producción agrícola local, y junto con otras enlatadoras costarricenses, completa su línea importando concentrados para frutas no producidas en el área. Un estudio informal del mercado indica que casi un 50% de las variedades que localmente se ofrecen se componen de concentrados importados, especialmente manzanas, peras, melocotones, albaricoques y productos de cereal. (Por el alto costo de la maquinaria no se procesan carnes localmente).

Las botellas, que ahora se importan de los Estados Unidos, dentro de dos años vendrán de Guatemala, si el control de calidades y el problema de suministros se resuelven. La compañía mantiene las mismas normas de calidad que en los Estados Unidos, con numerosos exámenes en diferentes fases de la producción. Aproximadamente  $\frac{2}{3}$  de la producción local se exporta al Mercomún. Gerber's ahora tiene aproximadamente el 80% del mercado de productos alimenticios para niños en el área, pero el mercado es todavía muy pequeño, con menos del 12% de población considerado como consumidores en potencia.

Los costos de producción de la planta de Costa Rica son considerablemente más altos que los de las plantas en Estados Unidos, debido a las ineficiencias de la operación en pequeña escala. La capacidad local total bajará los costos unitarios, pero la planta costarricense es aproximadamente una cuarta parte del tamaño óptimo para la producción máxima eficiente. Los costos de mano de obra son más bajos en Costa Rica, pero surgen otros problemas: la dificultad de obtener materias en suministro constante de calidad uniforme, y los altos costos del embarque para los envases. Los precios han bajado levemente desde que cesaron las importaciones, y se espera nuevas rebajas en los precios al aumentar el volumen de ventas. Se espera para el cuarto año una operación que rinda utilidades, según las normas de los Estados Unidos. Gerber's recibió todos los beneficios disponibles bajo la ley, excepto exenciones de tarifas para materiales de construcción.

#### f.—Material de empaque

Una variedad de firmas producen latas de metal, botellas plásticas, tapas para botellas, cajas de papel y otros en Costa Rica. Dos pueden considerarse representativas: CANCO S. A. es el productor de latas de metal más grande de Centroamérica. Envases Comerciales hace botellas plásticas y tubos tipo pasta de dientes. Los productos de ambas empresas se exportan al resto de Centroamérica. CANCO, como la más grande de más de diez plantas manufactureras de envases de metal en el área (hay dos más en Costa Rica), representa una inversión inicial de \$ 200.000 y emplea aproximadamente 50 personas. La Compañía manufactura latas, cajas de metal y similares, a partir de importaciones de aluminio y acero. La única materia prima de producción local son las pinturas. El proceso de transformación incluye el corte y la formación de las láminas de metal, el enchape, soldadura, moldeo e impresión de la lámina. Aproximadamente el 50% de la producción se exporta a Centroamérica y Panamá. (En Panamá una planta de ensamble realiza las operaciones finales de las partes importadas desde Costa Rica).

Esta rama industrial es en extremo competitiva y existe exceso de producción en el área. CANCO opera actualmente a menos del 50% de capacidad de un turno. La industria requiere gran cantidad de capital a fin de ofrecer una línea completa de productos y maquinaria muy cara, lo que no resulta económico a los niveles actuales de operación. La competencia de fuera del área no está excluida por el arancel, que es menos del 10% ad-valorem, sino más bien por costos prohibitivos de transporte. A pesar de lo duro de la competencia, CANCO opera con utilidad (no se dieron datos) debido a mayores economías de escala que su competencia, y a lo que su gerente expresa como una política agresiva de mercadeo. CANCO recibió las exenciones usuales, para materias primas y maquinaria, pero sólo por 8 años.

Envases Comerciales, S. A., emplea aproximadamente 185 personas en una planta que representa una inversión original de más de 160.000 dólares. Tiene dos divisiones: una que fabrica botellas plásticas moldeadas por inyección, la otra, tubos flexibles de aluminio. Ambas líneas de artículos, se venden en forma casi exclusiva a productores de cosméticos, detergentes, y artículos de tocador.

A excepción de la pintura, casi toda la materia prima es importada; el aluminio (discos de metal de 1' de diámetro aproximadamente) se importa del Perú y se están investigando productos químicos de Nicaragua para su empleo si se logra resolver los constantes problemas de entrega y calidad. El trabajo requiere gran cantidad de maquinaria y parte de ella y casi todos los moldes que se emplean, se fabrican en el taller de la fábrica. Aproximadamente un 40% de la producción se exporta a Centroamérica y Panamá.

En la actualidad, la planta opera escasamente a un turno de capacidad; una operación verdaderamente rentable no podrá darse hasta que la maquinaria y el equipo no se empleen más extensamente. La compañía recibió todos los beneficios, excepción hecha de materiales de construcción e impuesto de la renta. El contrato original por 6 años, se extendió luego a 10.

#### g.—Equipo eléctrico

Como indica la tabla 2, el crecimiento en Costa Rica de la industria manufacturera de equipo eléctrico ha sido de los más marcados desde el punto de vista porcentual. En Costa Rica operan casi 20 plantas con una inversión total de más de \$ 3.5 millones. Limitaremos nuestra discusión a dos empresas en este campo: Cuttler Hammer S. A., que fabrica controles eléctricos, y Sylvania S. A., productor local de tubos fluorescentes. Cuttler Hammer, S. A. es hoy una subsidiaria con participación mayoritaria de la firma norteamericana del mismo nombre, e inició operaciones en Costa Rica con una inversión inicial de menos de \$ 100.000, y 12 personas empleadas. El proceso de manufactura ha evolucionado en 5 años, del ensamble a la fabricación, aún cuando es un proceso de transformación en el sentido de que las láminas metálicas, las materias primas de metal y productos químicos, se importan de fuera del área. Eventualmente podrá emplear productos químicos nicaragüenses, pero fuera de éstos las únicas materias primas locales son la pintura y los materiales de empaque. La forja de las partes metálicas y el moldeo de las plásticas se hace en Costa Rica. Las cajas de salida tipo normal, enchufes y cajas industriales de control, que comprenden la mayor parte de la producción total, se ensamblan a mano a partir de componentes prefabricados. Un 60% de la producción, se exporta a Centroamérica

y Panamá y la planta opera a menos del 50% de la capacidad de un turno, con las correspondientes ineficiencias de escala. La producción se podría duplicar o triplicar con más trabajadores. No tiene una competencia centroamericana seria, a pesar de que una fábrica guatemalteca producirá cajas de salida y conductores eléctricos. La protección arancelaria parece ser adecuada para asegurar beneficios razonables aún a los niveles actuales de producción.

La empresa tiene las exenciones usuales para la importación de maquinaria y materias primas.

Silvania S. A. produce bombillos de luz, aparatos de televisión y tubos fluorescentes en tres divisiones. Aquí nos ocuparemos solamente de la última. La división que fabrica tubos fluorescentes requiere, de acuerdo al contrato, una inversión en maquinaria de más de \$ 500.000, a pesar de que sólo de 10 a 12 personas se emplean en la operación. Prácticamente todo el material empleado excepto el de empaque, se importa de fuera del área: los tubos de vidrio son de un tipo que no se produce ni en Salvador ni en Guatemala. Parte de la producción se exporta a Centroamérica.

Por numerosas razones, la operación no ha sido rentable. El arancel para tubos fluorescentes es demasiado bajo para suministrar protección efectiva a Silvania o su competidor salvadoreño Philips. En consecuencia Silvania opera la división mencionada sólo 15 horas a la semana, o sea  $\frac{1}{3}$  de la capacidad de un turno. Los costos de embarque aumentan la ineficiencia de la operación. Ya que las tarifas marítimas se basan fundamentalmente en volumen, cuesta tanto transportar a Costa Rica los tubos vacíos como embarcar los bombillos terminados y los costos de transporte para pinturas, material de relleno y gases comprimidos, agregan sumas sustanciales al costo del producto local. La Compañía recibió las exenciones usuales por 6 años a partir de 1966.

#### h.—Industria electrónica

La producción de equipo electrónico —principalmente aparatos de televisión y estereos—, proviene de ocho empresas con una inversión inicial de \$ 600.000 aproximadamente, y un empleo total de unas 130 personas. Hay pocas diferencias aparentes en los procesos utilizados entre las más pequeñas (¢ 14.000 de inversión) y

las más grandes (\$ 360.000); todas son operaciones de ensamblaje y lo único que se produce localmente son los muebles. Los componentes, el chasis perforado y los circuitos impresos, se importan de los Estados Unidos o Japón. Los componentes individuales se insertan en huecos numerados, y toda la base del tablero, uno por aparato, se sumerge en un baño de soldadura en una sola y rápida operación. Las exportaciones se limitan a Guatemala y Panamá, ya que estos productos no se consideran originarios de Centroamérica.<sup>(86)</sup>

La insistencia tenaz de nuevas empresas para establecerse en el mercado costarricense, es tal vez el mejor indicativo de lo productivo de esta rama, a pesar del exceso de capacidad que se ha creado por la proliferación de plantas. Las dos firmas más grandes pueden producir en conjunto más de  $\frac{2}{3}$  del consumo anual de televisores (aproximadamente 12.000 unidades); hay por lo menos un 100% del exceso de capacidad en el país actualmente. Los valores agregados son, por supuesto, bajos, pero con un 100% aproximado de protección tarifaria y exenciones arancelarias para los componentes importados que todas las empresas han recibido, las utilidades se estiman en más de un 30% anual sobre la inversión.

#### I.—La industria de refrigeración

Otra rama industrial con varias empresas produce refrigeradores en Costa Rica. Las 5 empresas representan una inversión inicial de \$ 250.000, fundamentalmente en maquinaria. Emplean 150 personas más o menos. Sus capitales iniciales fluctúan entre los \$ 15.000 y los \$ 150.000; varias de las grandes se han ampliado. Se fabrican tanto unidades domésticas como comerciales. Las materias primas son: láminas de metal y láminas de plástico; los componentes tales como motores, compresores, guarniciones, se importan de fuera del área. Excepción hecha de la pintura, las materias primas locales son de poca importancia, aún cuando es de

(86) El comercio de aparatos de televisión con Panamá se realiza al amparo del tratado tripartita (ver nota 64 supra); el comercio con Guatemala se basa en un acuerdo bilateral del año 1964, en que los correspondientes Ministerios de los dos países formalizaron mediante un intercambio de notas. Durante una reorganización del Vice-Ministerio de Industria y Comercio, que se ocupa de los asuntos regionales, se perdió el documento original. No se ha podido localizar ninguna copia.

suponer que eventualmente habrá producción centroamericana de plásticos. Las empresas más grandes requieren relativamente mucho capital, con maquinaria pesada para la forja de los metales y el moldeo al vacío. Ambas han limitado con acierto el número de modelos producidos para aprovechar al máximo las ventajas de las limitaciones del mercado local y regional. (Una por ej., fabrica nada más dos tamaños, 10 y 12 pies. Entran al mercado con las etiquetas de Admiral, Siemens o Philips). La producción para cada una de las firmas grandes es de más de 600 unidades al mes, y se exporta aproximadamente un 50% a Centroamérica, donde las refrigeradoras gozan de libre comercio si llenan un mínimo de requisitos de fabricación. Las plantas son diminutas según las normas de los Estados Unidos. Esto, y el alto porcentaje de materias primas importadas, contribuye a elevar el costo del producto final, y constituye limitaciones inherentes a la eficiencia y al valor agregado local. La protección tarifaria es, sin embargo, amplia, con un 100% ad-valorem aproximado de promedio. Esto, y las exoneraciones arancelarias, permiten altas utilidades. Uno de los productores grandes reportó un 35% de utilidad sobre la inversión, y un 38% de utilidad neta reducidos los impuestos para 1968. Esto no incluye la utilidad del distribuidor que es de un 50% aproximado.

#### j.—La industria automotriz

La industria automotriz en Costa Rica, consiste en 6 ensambladores de autos y jeeps, tres de autobuses y tres de motocicletas y motocicletas. La inversión original fue de \$ 1.300.000 aproximadamente, que da empleo a unas 700 personas. La capitalización en estas empresas fluctúa de \$ 50.000 a más de \$ 450.000, aún cuando una de las pequeñas recientemente abandonó las operaciones de ensamble, prefiriendo subcontratar con una de las grandes. Los vehículos se importan completamente desarmados o "completely knocked down C.K.D."; el ensamble requiere soldar los componentes de la carrocería, pintar, instalar las máquinas, transmisiones, etc. y el acabado. No hay forja de las láminas metálicas. Los motores y transmisiones se importan totalmente armados, incluso con bujías, generadores y resortes. Llantas, baterías, pinturas, alfombras para piso y capotas de fibra de vidrio para jeeps, todo de producción local, se utilizan en algunas, mas

no en todas las ensambladoras, y representan, a lo sumo, de un 10 a un 15% del costo total de materiales.<sup>(87)</sup>

Las seis empresas producen unos 3.300 vehículos al año, con promedio de 550 por empresa. No hay exportación. El costo del ensamble se estima de \$ 300 a \$ 600 por vehículo. El valor agregado de la producción es reducido, por las ineficiencias inherentes a la producción en escala<sup>(88)</sup>. La diferencia en costo entre el auto desarmado y el producto final entregado en Costa Rica, es de un 10% más o menos, o sea, de \$ 200 a \$ 250 para un carro pequeño.<sup>(89)</sup> Sin embargo, las utilidades son considerablemente altas, debido a las exoneraciones y a las tarifas aduanales que promedian un 100% ad-valorem.

La "industria" de motocicletas es aún menos complicada. Sólo la pintada de marcos y guardabarros y el armado final, se hace localmente. No se usan componentes producidos local o regionalmente, en parte porque cada empresa insiste en fabricar muchos modelos diferentes. Una de las más grandes produce 900 unidades anuales, con menos de 10 operarios y arma varios modelos de 3 marcas diferentes. Ningún productor regional puede fabricar componentes pequeños en volúmenes tan bajos. El valor local agregado es menos del 15%.<sup>(90)</sup> Sólo si la producción centroamericana se limitara a una o dos empresas, sería factible manufacturar motocicletas en el área. No hay exportación. La rentabilidad es más baja que en la industria automotriz, debido a aranceles también más bajos, pero aún es de más del 30% anual sobre inversiones.

(87) Reporte inédito por Ira Levi, del personal de la Embajada Americana, Nov. de 1967.

(88) El tamaño mínimo eficiente para plantas de automóviles se ha estimado entre 50.000 y 60.000 unidades anuales de producción. Sidney Dell A Latin American Commun Market? 24, (Oxford, New York, 1966). El consumo anual total en el Mercomún actualmente es sólo una fracción de esta cifra; tal vez 15.000 vehículos, incluyendo camiones panel.

(89) Aparentemente cuesta más a algunos de los proveedores de vehículos C. K. D., tales como la Kayser Jeep, suministrar las partes desarmadas que el producto terminado, ya que las piezas deben removerse del stock o de las líneas de montaje a mano. (Entrevista con el antiguo gerente general de Autotécnica S. A. 11 de enero de 1968). Ya que Kayser Jeep (de los Estados Unidos), también tiene dificultades para suplir piezas de repuesto a sus subsidiarias de ultramar, no se puede saber si las dificultades para proveer a las plantas de ensamble, son comunes a otras operaciones extranjeras.

(90) Una empresa de motocicletas alegó un valor agregado de 25% al formular su solicitud de montaje. (Ministerio de Industria y Comercio, Arch. del contrato N° 49.64 y solicitud N° 402). Esto es basado en los precios de venta locales que exceden en un 50% más o menos los precios norteamericanos para los mismos vehículos (japoneses).

Sólo las carrocerías de autobuses se ensamblan, sueldan y pintan en Costa Rica. Los motores y chasis se importan completos. Ambos pagan aranceles moderados, y los segundos tienen una exención del 50%.<sup>(91)</sup> Las materias primas locales se limitan a: pintura, asientos, marcos y varillas de soldadura.

El arancel sobre autobuses ensamblados no es lo suficientemente alto para ofrecer una protección efectiva. Para empeorar las cosas a las tres empresas, el gobierno ha permitido la importación libre de autobuses terminados para uso en transporte municipal.<sup>(92)</sup> Esto, por supuesto, ha incidido sobre el negocio local, aun cuando los grandes buses pesados no compiten en sentido estricto con los buses tipo escolar que comunmente se ensamblan en Costa Rica, y que se venden por varios miles de dólares menos. No hay exportación de buses y los voceros de esa industria se quejan de la protección inadecuada y la falta de interés que en ella ha demostrado el gobierno.

#### k.—Cosméticos

La industria de artículos de tocador y cosméticos es otra variedad de la industria de ensamble en donde la operación principal es simplemente mezclar y empacar. Aproximadamente 20 empresas o líneas de producción están involucradas con una inversión total de varios millones de dólares, la mayor parte con equipo de empaque automático y unos 450 empleados. En la mayor parte de los casos los ingredientes se importan de los Estados Unidos o de otras partes a granel, y simplemente se mezclan o diluyen, aun cuando existen grandes variaciones. Algunos emplean actualmente productos químicos básicos en lugar de concentrados, pero en muy pocos casos se obtienen los ingredientes principales en la región. Cada día se utiliza más material de empaque de origen local o regional, y en algunos casos conforman gran parte del costo del producto. A pesar de lo simple del proceso manufacturero, normalmente involucrado, muchos de los bienes gozan de libre comercio; hay exportaciones considerables. La competencia es fuer-

(91) Decreto Ejecutivo N° 12 de 12 de Nov. de 1966, Art. 1°. La exoneración sólo fue aplicable a las plantas de ensamble al amparo de la ley 2426.

(92) Ver decreto Ejecutivo N° 8 de 18 de agosto de 1966.

te, pero la combinación de una tarifa proteccionista y las exenciones usuales parecen asegurar una alta rentabilidad para la mayoría de las empresas. Al contrario de lo que ocurre en las otras industrias de ensamble (autos, motocicletas y televisores), la propiedad extranjera en esta rama es la regla más que la excepción.

#### 5.—Sumario

¿Qué conclusiones pueden sacarse de este breve examen de la industria costarricense?. En su mejor aspecto la estructura industrial fomentada por la ley se ejemplifica en la industria de cemento y los productores de alimentos y textiles, que utilizan extensamente materias primas locales y se han convertido en parte de una importante relación económica con industrias conexas. En gran medida estas empresas producen artículos de calidad a bajo costo. Debido a la utilización de materia prima local, la pérdida de ingresos del gobierno ha sido leve. En su peor aspecto la estructura industrial es ejemplificada por el ensamble de automóviles y motocicletas y el empaque de cosméticos. A pesar de que el empleo en algunos casos es alto, el costo fiscal ha sido elevado por el nivel de importaciones de componentes semiterminados más que de materias primas. Los valores agregados locales son menores, y no hay sino una vinculación económica con otras empresas e industrias. Una producción eficiente y un mayor estímulo a la economía, no podrán alcanzarse a menos que las empresas sean obligadas a convertirse del ensamble a la manufactura, cosa poco probable, dada la demanda limitada de los productos involucrados.

Entre estos dos extremos existe el área gris de la industria de transformación, sobre la cual es mucho más difícil generalizar o sacar conclusiones válidas. Al presente pocas de estas firmas han alcanzado un nivel operacional suficiente y una experiencia local que permita producir eficientemente.

Sin embargo debe comprenderse que estas empresas son verdaderas industrias incipientes o "infant industries", en el sentido de que ninguna ha operado por más de unos pocos años. Algunas, tal vez muchas, en unos pocos años más podrán producir localmente a precios que se aproximen a los del competido mercado mundial.

Aumentos en la demanda regional, y mejoras en las técnicas de producción, deben esperarse. El solo hecho de que la mayor parte de las materias primas debe importarse —si en realidad son materias primas y no componentes semiterminados, no convierte a una industria en indeseable, si la producción a costos competitivos es posible. Muchas industrias en países desarrollados, dependen de materias primas importadas; no hay razón para que Costa Rica no siga el mismo patrón, cuando una industria en particular se justifica económicamente por otros motivos.<sup>(93)</sup> Firmas locales como: Fertica, Firestone, Envases Comerciales y Canco y tal vez Cuttler Hammer, entre las estudiadas anteriormente, pueden considerarse dentro de este grupo, aunque ninguna esté operando a niveles de producción altamente eficientes.

Desafortunadamente en muchos otros casos que envuelven industrias de transformación genuinas o marginales, las perspectivas son menos prometedoras. No parece probable, por ejemplo, que la industria local de refrigeradoras pueda alcanzar producción eficiente, dadas las limitaciones del mercado y las deficiencias de escala promovidas por una multiplicidad de firmas. Las posibilidades para la industria de lámparas fluorescentes, que actualmente utiliza más componentes importados que materias primas importadas, son aún menos brillantes por las razones apuntadas en la parte G, supra.

Así la nueva estructura industrial de Costa Rica es una combinación de mejora y deterioro. Algunos sectores son una bendición económica. Otros representan beneficios a largo plazo, más inciertos. En una tercera, y desafortunadamente grande, sección de empresas, hay poca duda de que el país a la larga estaría mejor sin ellas. La principal falla del programa de incentivos industriales en este aspecto se refleja tanto en la ley misma como en la administración, y ha sido su fracaso el no distinguir entre la industria económicamente deseable o indeseable.

(93) Una posible excepción a esta situación, donde la inversión en tales industrias de transformación es una alternativa respecto a otras oportunidades de inversión en áreas consideradas de más alta prioridad, tales como producción de alimentos. Dada la fuente externa de la mayor parte de la inversión en la mayoría de las industrias grandes de transformación en Costa Rica, no existe tal alternativa.

CUADRO II  
COSTA RICA: PRODUCTO INDUSTRIAL BRUTO — 1962 - 1968

ACTIVIDAD INDUSTRIAL	1963	1964	1965 (millones de colones)	1966	1967	1968	Incremento Anual 1963-66
TOTAL	543.9	623.0	688.4	767.2	851.5	949.7*	11.9
Productos alimenticios	154.0	166.5	171.1	192.3	209.2	209.2	8.0
Bebidas	76.1	85.4	91.3	96.3	102.6	102.6	7.8
Tabaco	24.8	25.0	25.8	28.0	29.1	29.1	4.1
Textiles	27.5	35.0	41.2	49.8	54.3	54.3	18.5
Vestuario y calzado	52.3	54.4	59.1	64.9	67.8	67.8	6.6
Madera y sus derivados	43.2	47.0	50.2	54.2	58.8	58.8	8.0
Muebles	18.9	19.9	21.2	22.7	25.4	25.4	7.0
Papel y sus derivados	6.12	7.32	8.00	8.75	9.58	9.58	11.8
Impresos	18.3	19.6	21.1	22.7	25.4	25.4	8.6
Cuero y sus derivados	7.93	8.34	7.94	8.94	9.23	9.23	4.0
Productos de hule	4.18	5.02	5.58	6.76	10.8	10.8	26.0
Productos químicos	40.6	60.6	68.5	68.4	78.3	78.3	17.8
Derivados del petróleo					17.6	17.6	
Productos minerales no-metálicos	19.0	20.2	31.1	34.4	36.5	36.5	17.8
Hierro y acero	1.73	2.91	5.40	6.20	6.67	6.67	40.0
Artículos manufacturados de metal	12.7	19.6	24.6	29.5	30.8	30.8	25.0
Maquinaria no eléctrica	7.44	8.76	9.57	11.0	12.2	12.2	13.2
Artículos eléctricos	4.27	6.61	8.58	17.5	19.4	19.4	46.0
Equipo de transporte	15.4	16.6	18.9	21.3	23.7	23.7	11.3
Varios	9.38	14.3	19.0	22.9	25.0	25.0	28.0
Producto Nacional Bruto	3463	3703	3868	4190	4381	4743*	

\* Indica cifras preliminares

Fuente: Oficina de Planificación, Plan Operativo Industrial para el año 1969 (San José, 1968) adaptado del Cuadro III, los cifras corresponden a precios de mercado.

CUADRO III

COSTA RICA: PRINCIPALES PRODUCTOS  
MANUFACTURADOS DE EXPORTACION, 1967

Clasificación	Productos	Valor en US\$
NAUCA		
0480402	galletas	774,217
06201	confites	313,216
091	margarina y levadura	831,814
533	pinturas y colorantes	306,157
541	medicinas y productos farmacéuticos	1,453,611
552	jabones, perfumes y cosméticos	1,282,276
561	fertilizantes	2,805,395
59901	productos plásticos	674,979
59902	insecticidas y fungicidas	332,440
611	cuero y sus derivados	339,146
631	madera procesada y laminada	978,257
65	textiles	1,465,156
66109	materiales de construcción	252,692
681	productos de hierro y acero	1,811,356
699	productos de metales no-ferrosos	1,402,984
71	maquinaria no-eléctrica	576,444
7		
72102	pilas secas	779,219
7210401	artículos electrónicos	955,953
812	artículos sanitarios y de alumbrado	237,051
821	muebles	1,280,984
841	vestuario, excepto artículos de cuero	3,276,464
851	calzado	562,585
89102	discos de fonógrafo	708,705
892	materiales impresos	418,607
8991101	empaques plásticos y de celofán	399,497
8999906	zippers	551,793

Nota: En el rubro de productos metálicos varios se incluye: Tubos suaves de aluminio (\$ 268.701) envases de hojalata (\$ 718.052); en maquinaria no-eléctrica, equipo de refrigeración comercial (\$ 292.714). La lista excluye los productos industriales exportados cuyo valor por rubro fue de menos de \$ 200.000.

Las exportaciones costarricenses se estiman en pesos centroamericanos, de igual valor que el dólar. El tipo oficial de cambio es de ₡ 6.65 por peso.

Fuente: Dirección General de Estadísticas y Censos, Comercio Exterior de Costa Rica, 1967 (San José, 1968).

6.—Producción y mercados

Como hemos visto el producto industrial bruto se ha elevado de menos del 10% a más del 20% del producto nacional bruto durante los 9 años de vigencia de la Ley de Incentivos.<sup>(94)</sup> La tabla XI indica la variedad de industrias que han contribuido al producto industrial bruto en los últimos cinco años, para las cuales existen datos disponibles. Las cifras incluyen toda la producción industrial excepto el procesamiento de productos de consumo primario, aún cuando, como hemos observado anteriormente, la mayor parte de este implemento es atribuible a industrias beneficiadas. La tabla nos da tanto cambios porcentuales a través del período, como valores absolutos. Debe recordarse que los altos porcentajes reflejan, además del crecimiento, el hecho de que la producción en 1963 estaba a muy bajo nivel. Así que, a pesar del 46% de crecimiento en el producto de la industria de equipos eléctricos, ésta se mantiene por debajo de las industrias alimenticias y de la confección que tuvieron un crecimiento porcentual mucho menor (8 y 6.6% respectivamente). Desde 1967 el cambio más fundamental ha sido, probablemente, en el grupo 30 productos de hule; la cifra 1967 refleja sólo seis meses de producción de llantas por Firestone.

Debe también anotarse, que las cifras de la tabla II no reflejan el estímulo del programa a las industrias de servicio relacionadas, transportes y comercio, que por supuesto se reflejan en el incremento del producto nacional bruto.

Aun cuando más del 70% de la producción industrial del país se consume internamente, las exportaciones de manufacturas han crecido en forma espectacular desde que el programa empezó, de aproximadamente \$ 15.000.000 en 1960 a \$ 33.000.000 en 1967. Como indica la tabla III, la composición de las exportaciones de manufacturas se ha diversificado. La tabla indica productos industriales cuyo valor de exportación en 1967 fue de \$ 200.000 o más, como las 10 más importantes exportaciones industriales indicadas

(94) Ver nota 65 supra.

por las cifras de la columna D. Puede notarse que los textiles, la confección de productos de madera (muebles de los cuales \$ 507.000 dólares fueron madera y plywood) y de productos alimenticios que eran las tres industrias principales existentes antes de 1960 todavía son cifras prominentes en 1967.

En 1967 más del 80% de las exportaciones totales de manufacturas fue al Mercado Común y a Panamá (23.8 y 3.2 millones de dólares respectivamente). En gran parte el mercado de exportación para la industria costarricense se limita a estos cinco países por sus costos de producción generalmente altos, que hacen imposible competir eficientemente en mercados no protegidos. La tabla IV indica que relativamente pocas exportaciones industriales de acuerdo con las cifras de 1967, han ido a otros mercados (para fines de comparación también se indica el valor de la exportación de productos agrícolas primarios, que con la excepción de la carne han ido fundamentalmente fuera del área). Como se indicó en la parte A de este capítulo, el libre comercio con Panamá se limita a las listas negociadas por ambos países. Actualmente comprende unos 200 rubros de NAUCA; la mayoría son productos manufacturados sujetos al libre comercio. El libre comercio es la regla general dentro del Mercomún, para todos excepto unos cuantos productos industriales, siempre que sean originarios de la región. El Tratado General determina que los productos que simplemente se ensamblan, mezclan, empaican o diluyen en Centroamérica no pueden considerarse como originarios, y por lo tanto no son objeto del libre comercio.<sup>(95)</sup> Estas normas no son necesariamente inmutables, pero es claro que productos ensamblados localmente tales como televisores, automóviles y motocicletas, no pueden ser objeto de libre comercio en las condiciones actuales. Sin embargo, de acuerdo a una resolución reciente del Consejo Ejecutivo del Tratado General, los buses que han sufrido un grado mínimo de

(95) Tratado General, Nota 1 *supra*, Artículo V. Las decisiones las ha de tomar el Consejo Ejecutivo. En años recientes, por ejemplo se le ha negado el libre comercio a vasos simplemente decorados en Costa Rica, al tiempo que se le ha concedido a las refrigeradoras que sí cumplen con las normas de SIECA. Consejo Ejecutivo Res. 61 y 66 (1966), respectivamente.

fabricación local, serán objeto del libre comercio.<sup>(96)</sup> Bajo una de las disposiciones del Convenio Centroamericano de Incentivos al Desarrollo Industrial antes mencionado, los Estados contratantes decidieron adoptar un protocolo referente al comercio de productos de las industrias de ensamble, pero no se ha concretado nada aún.<sup>(97)</sup>

La tabla IV explica en parte el actual énfasis (desde principios de 1968) que Costa Rica ha puesto en el desarrollo de industrias que puedan exportar fuera de la región. Esto requerirá precios y costos de producción cercanos a los del Mercado Mundial, algo que la mayoría de las industrias costarricenses todavía no ha podido alcanzar (los efectos de la industrialización en Costa Rica, sobre la balanza comercial de Costa Rica se discuten en el Cap. VI). Se presentan las principales exportaciones de bienes de consumo para efectos de comparación, casi ninguno con destino a Centroamérica o Panamá.

(96) Consejo Ejecutivo Resolución 94 (1967). Dos empresas, una salvadoreña y otra costarricense, planean la fabricación de autobuses según las nuevas normas elaboradas por la SIECA. Ver Contrato N° 1/68 (Costa Rica) La Gaceta N° 10 de 12 de Enero de 1968.

(97) Convenio Centroamericano, nota 63 *supra*. Transitorio séptimo. El Convenio establece que el Protocolo deberá quedar firmado a más tardar un año después de la fecha en que aquel entre en vigencia, o sea antes del 15 de marzo de 1970. La discusión del Protocolo de Ensamble se ha llevado años, pero según un vocero costarricense, todavía no se ha alcanzado un acuerdo entre los cinco países acerca del tratamiento que dará a las respectivas industrias.

## CUADRO IV

### I. Productos manufacturados no-comestibles exportados fuera del Mercado Común y Panamá. (Más de \$ 25.000 por rubro, 1967)

Extractos farmacéuticos	\$ 174.481	U. S. A.
Fertilizantes Inorgánicos	\$ 328.066	Perú
Cordeles	\$ 78.311	U. S. A.
Tubos de Aluminio	\$ 25.811	República Dominicana

### II. Principales Productos de Exportación

Café (en grano)	\$ 54.811.202	U. S. A., C. E. E., Africa del Sur, Japón y 23 países más.
Bananos	\$ 30.927.760	U. S. A., Bélgica, Canadá Holanda y Panamá.
Carne (destazado)	\$ 8.586.591	Principalmente a U. S. A., Puerto Rico, Curacao y Francia.
Azúcar (sin refinar)	\$ 8.390.324	Principalmente a U. S. A.
Cacao (en grano)	\$ 3.146.036	Principalmente a U.S.A., Japón, Italia, Panamá y Nicaragua.
Pescado y Camarones (procesado o congelado)	\$ 1.112.202	Principalmente a U. S. A.

Nota: De los \$ 106.974.115 en exportaciones incluidos en la lista II supra, solamente \$ 100.000, o sea menos del 1% se exportó a Centroamérica o Panamá. Los totales no incluyen cantidades pequeñas de pescado enlatado, carnes y alimentos procesados, las exportaciones apreciables de estos productos se incluyeron en el Cuadro III.

Fuente: Dirección General de Estadística y Censos, Comercio Exterior de Costa Rica 1967. San José, Octubre de 1968.

## CAPITULO VI

### Los efectos de la industrialización en la economía costarricense

El capítulo V analizó los efectos de la Ley de Protección y Desarrollo Industrial en la actividad industrial de Costa Rica desde 1960 a 1968. El presente capítulo considera los efectos del programa de industrialización en la economía nacional y en la estructura económica, concentrándose en el intercambio y el ingreso gubernamental.

#### a.—Efectos sobre el intercambio y el ingreso gubernamental

Costa Rica se ha caracterizado por ser una nación comercial. En 1967 sus importaciones representaron 34% y sus exportaciones 25% del producto nacional bruto. El comercio, sin embargo, es importante para Costa Rica, no sólo para asegurarse el ingreso de divisas, y para adquirir comestibles, bienes de consumo y bienes de capital para el desarrollo económico, sino también como una importante fuente de ingresos para el gobierno; las tarifas arancelarias han sido y son la mayor fuente de ingresos para el Estado.<sup>(98)</sup> Así, no es sorprendente que algunos de los efectos de largo alcance de la industrialización, hayan incidido sobre el comercio y sobre el ingreso del Estado.

#### 1.—Exportaciones, importaciones y balanza de pagos

Tanto las exportaciones como las importaciones se incrementaron grandemente de 1960 a 1967, con un crecimiento más intenso de las últimas. (Sin embargo, las cifras preliminares para 1968, indican que las importaciones se mantienen a un nivel cercano al de 1967, y las exportaciones un poco más altas). Como se indicó en el Cap. V (parte B 2), la composición de las exporta-

(98) Como fuente de ingresos para el Estado ha decrecido desde un 58% del ingreso total en 1960, al 41% en 1966.

ciones ha cambiado. En 1960 las exportaciones industriales no tenían trascendencia, mientras que \$ 33 millones de las mismas en 1967, comprenden más o menos el 20% del valor total de las exportaciones de Costa Rica.<sup>(99)</sup> A través del mismo período los valores de la exportación agrícola han subido grandemente, de \$ 82 millones a \$ 114, y las exportaciones totales aumentaron de \$ 88 millones a \$ 144 millones.<sup>(100)</sup>

El total de las importaciones como parte del producto nacional bruto, ha permanecido más o menos constante, y en cifras absolutas ha habido un aumento de \$ 110 millones a \$ 192 millones. La composición de las importaciones ha cambiado también. En 1960 las importaciones industriales representaban 88% del total; en 1967 representaban 82%. Ha habido un cambio similar de decrecimiento en la importación de bienes de consumo.<sup>(101)</sup> La sustitución de importaciones ha tenido éxito, por lo menos al disminuir la dependencia del país de la importación de bienes de consumo, y, en forma correspondiente, ha estimulado la importación de bienes en etapas más simples de manufactura.

La influencia del programa de promoción industrial ha sido más notable en el volumen de bienes de capital importado que se dedican a la manufactura, aunque también ha significado importaciones similares en servicios, transportes y en el sector de la producción. Los bienes de capital importados por la industria aumentaron de \$ 7.5 millones en 1960, a \$ 14.3 millones en 1966, (último año para el cual hay cifras disponibles); los bienes intermedios aumentaron en el mismo período de \$ 20.9 millones a \$ 54.3 millones.<sup>(102)</sup> Por razones discutidas antes (Cap. V, parte B), se puede afirmar con certeza que la mayor parte del incremento es

(99) En 1960 las exportaciones industriales de \$ 1.5 millones, representaban 1.7 % del total de exportaciones de \$ 85 millones; en 1967, los \$ 33 millones de exportaciones industriales representaban el 23% del total de exportaciones del año, de \$ 144.4 millones.

(100) Estas cifras no incluyen servicios. Los ingresos de la exportación fluctúan considerablemente de acuerdo a los precios mundiales; 1960 fue un año pobre en ese sentido. Los valores de exportación de 1958, por ejemplo, habían sido de \$ 96.5 millones. Con la caída de los precios del café se explica en parte la declinación de las cifras absolutas.

(101) Como porcentaje de la importación total de bienes industriales, los bienes de capital aumentaron de 23% en 1960, a 30% en 1967; de bienes intermedios de 41% a 44%; mientras que los bienes de consumo se redujeron de 36% a 26%.

(102) Estas cifras incluyen combustibles y lubricantes (5.5 millones y \$ 8.3 millones) que no están divididos por el destino para el consumo.

atribuible a las industrias beneficiadas por la Ley de Incentivos Fiscales; la aceleración se prueba ampliamente con las cifras.<sup>(103)</sup>

La tabla V ilustra los cambios de mercado para los productos costarricenses y las fuentes de exportaciones costarricenses entre 1960 y 1967. El aumento en el comercio Intercentroamericano es el más evidente.<sup>(104)</sup> Como hemos visto (Cap. V parte B 2) el Mercomún y Panamá absorben virtualmente toda la exportación de Costa Rica de productos manufacturados. La tabla VI indica la composición del comercio de 1960 y 1967 por rubros NAUCA. Las tablas V y VI también indican la balanza comercial por pares de países y la clasificación NAUCA de los productos respectivamente. El deterioro de la balanza comercial de Costa Rica con Japón (tabla VI) es notable, así como el hecho de que la balanza es negativa con la mayor parte de los socios de intercambio. La tabla VII indica un sumario de la información sobre balanza de pagos en los últimos 11 años.

(103) Es posible estimar el valor actual de las importaciones exoneradas de impuestos arancelarios en virtud de la Ley de Protección y Desarrollo Industrial, utilizando el valor de las exenciones (ingresos fiscales eximidos) y un factor de multiplicación que representa el múltiplo entre el valor de las exenciones y el valor total de los bienes. Como se indicó antes las tarifas en el Mercomún en promedio significan un 34.4% para bienes intermedios y un 13% para bienes de capital (Watkin, nota 56 supra pág. 142). Si asumimos que el 80% de las exoneraciones anuales son atribuibles a bienes intermedios (materiales), 15% a maquinaria y 5% a combustibles y lubricantes, podemos calcular los valores aproximados de los bienes intermedios y de capital importados atribuibles a las exoneraciones de las industrias beneficiadas.

En 1966, por ejemplo, la cifra global de exoneraciones fue de \$ 11.9 millones; \$ 9.5 millones de éstos, de acuerdo con la fórmula se pueden atribuir a bienes intermedios (80%) mientras que \$ 1.8 millones se pueden atribuir a bienes de capital. Estos \$ 9.5 millones representan aproximadamente 1.3 del valor de los bienes intermedios importados, su valor es \$ 28.5 millones. En forma similar, el \$ 1.8 millones representan 7.5% del valor de los bienes de capital importados. De ahí que los bienes de capital importados valen más o menos \$ 13.8 millones. Debe anotarse que los incrementos en las respectivas categorías, 1960 - 1966 fueron de \$ 33.4 millones y \$ 6.8 millones respectivamente. También debe anotarse que los bienes de capital importado bajo la Ley, representan casi todos los bienes de capital para manufactura. Esto se explica por el hecho de que virtualmente todas las industrias que quisieron ampliarse durante el período, buscaron y recibieron exenciones tarifarias para importar la maquinaria nueva.

(104) Todas las cifras que involucran comercio centroamericano y en menor grado cualquier otro comercio, son inexactas en el sentido de que disfrazan una sobre o infra valoración de las importaciones y exportaciones debidas a discrepancia entre el cambio oficial y el cambio libre. Todo tráfico centroamericano se basa en el colón, valorado oficialmente a \$ 6.65. Este es un dato artificial, sin embargo, el colón actualmente se vende a 7.07 en el mercado libre y ha llegado tan alto como 8.52 en los últimos dos años. De ahí, por ejemplo, que haya una tendencia por parte de los importadores costarricenses en sus solicitudes de divisas o pesos centroamericanos al Banco Central (unidad de cuenta usada en el Mercomún) a someter pedidos que sobrevaloran la mercadería importada, para poder cubrir el costo real, mientras que los exportadores al Mercomún remiten en pedidos que están subvalorados, a fin de convertir los dólares percibidos a colones con el tipo de cambio oficial.

CUADRO V

COSTA RICA: IMPORTACIONES, EXPORTACIONES Y BALANZA COMERCIAL, 1960-67,  
POR SOCIO DEL INTERCAMBIO

Socio de Intercambio	1960			1967		
	Importaciones	Exportaciones	Saldo	Importaciones	Exportaciones	Saldo
Estados Unidos	51.6	44.1	-7.52	73.8	65.2	-8.5
Europa	34.4	31.8	-2.63	45.6	32.6	-13.0
Mercado Común						
Centroamericano en conjunto	3.51	2.42	-1.09	34.2	26.8	-7.31
El Salvador	.925	.559	-.366	12.3	6.10	-6.24
Guatemala	.486	.856	.370	11.3	5.59	-5.73
Honduras	.10	.066	-.034	3.20	4.36	1.17
Nicaragua	2.00	.940	-1.06	7.36	10.8	3.49
Panamá	1.11	1.27	.16	2.01	4.06	2.05
Japón	7.99	.380	-7.61	16.4	1.45	-14.9
América del Sur	2.98	1.38	-1.68	5.66	.986	-4.68
México	1.12	.04	-1.08	3.14	.006	-3.13
Sumas globales	110.4	89.0	-21.4	190.7	143.8	-46.9

Nota: Todas las cifras dadas están en \$ US/ o pesos centroamericanos. Los saldos del intercambio pueden variar ligeramente debido al redondeo de cifra.

Fuente: Dirección de Estadística y Censos, Comercio Exterior de Costa Rica, 1960 (San José, 1961) id. Comercio Exterior de Costa Rica, 1967 (San José, 1968).

Las fluctuaciones en el monto del déficit todavía son en gran parte atribuibles a las fluctuaciones en los precios mundiales de los bienes de consumo. La magnitud del déficit es debida en parte al sistema de entregas de los préstamos internacionales<sup>(105)</sup>, pero principalmente debido a los déficits fiscales del gobierno central, financiado en parte a través de préstamos internacionales y donaciones. Un porcentaje alto de estos salarios y otros pagos se traslada a un poder de adquisición incrementado de bienes de consumo, muchos de los cuales todavía se importan. Otros factores tales como la gran facilidad para obtener y utilizar créditos para los consumidores, han incrementado la demanda de bienes de consumo importados. El déficit excesivamente alto del año 65 (tabla VII) se debe en parte a un fenómeno natural; las erupciones del Volcán Irazú un año antes redujeron enormemente la cosecha cafetalera. Debe observarse en la tabla VI que, aún cuando se dieron fuertes incrementos en las importaciones para las industrias conexas de materias primas industriales (2) y productos químicos (5), el más espectacular de los aumentos en este período fue el de bienes manufacturados (6 y 8), y transporte (7).

La industrialización per se ha afectado consecuentemente tanto las importaciones como las exportaciones. Los bienes industriales se han constituido en una de las mayores fuentes de exportaciones, como lo indican las secciones 5, 6, 7 y 8 de la tabla VI. El aumento de las importaciones de materias primas y productos químicos arriba anotado, sugiere que el programa ha reducido el costo en divisas de los bienes de consumo a través de un traslado hacia bienes o materiales importados con un grado menor de manufactura y hacia las fuentes locales de suministro.

Sin embargo, la industrialización también ha estimulado las importaciones, directamente como se notó anteriormente sobre materias primas y componentes importados (los últimos aparecen en las secciones 6 y 8 de la tabla VI), e indirectamente a través de contribuciones a un incremento en el ingreso y una mayor demanda

(105) Tradicionalmente las importaciones de capital extranjero se representan como créditos en la cuenta de balanza de pagos. Sin embargo, la mayor parte de los préstamos de la AID y del Banco Interamericano de Desarrollo nunca se desembolsan como tales; los fondos nunca entran a Costa Rica; casi todos se emplean para comprar bienes a los Estados Unidos; el pago es hecho directamente por la AID o el BID al suplidor norteamericano, y los bienes se envían a Costa Rica, mostrándose simplemente las importaciones en la cuenta corriente.

consecuente de bienes de consumo. Debe observarse de la tabla V que 36.4 millones, o sea: 78% del total de la balanza de pagos de 1967, es atribuible al comercio con Estados Unidos, Europa y Japón, y que son fuente de la mayor parte de los bienes de consumo importados a Costa Rica, así como las materias primas industriales y bienes de capital. El tráfico con el Mercomún en 1967 resultó en un déficit de 7.3 millones, (reducido a \$ 5.3 millones si se incluye a Panamá).

Pero aún si descontamos los efectos de la industrialización sobre la mayor prosperidad que ha hecho posible un mayor consumo de bienes perecederos, es claro que la Ley de Protección y Desarrollo Industrial no ha sido un factor decisivo en el aumento del déficit de la balanza de pagos. A través del período 1960 - 1967, las importaciones de bienes intermedios y bienes de capital por el sector manufacturero ha aumentado en un ritmo de 40.2 millones de dólares anuales, de los cuales \$ 33.4 millones corresponden a los bienes intermedios. Contra esta cifra de importaciones debe plantearse el incremento en las exportaciones industriales a través del mismo período, \$ 31.5 millones, y el ahorro de divisas producido por las industrias locales. En el último caso, si asumimos un valor agregado local promedio de sólo un 40%, incluyendo tanto el valor de la producción como el de las materias primas locales, los ahorros en divisas sería de aproximadamente \$ 22.2 millones anuales.<sup>(106)</sup>

Al mismo tiempo debe reconocerse que el Programa no ha tenido los efectos positivos de largo alcance que se esperaba sobre la balanza de pagos, debido a la concentración de las industrias de ensamble o de transformación que dependen de materias primas importadas. Dos industrias solamente, la de automóviles y la de electrónica, consumieron más de \$ 9 millones de importación de bienes intermedios, componentes primarios y artículos semiterminados en 1967.<sup>1(07)</sup>

(106) Si asumimos que los componentes locales representan un 40%, los componentes importados 33.4%, debe asumirse que corresponden al 60% del total del costo de los bienes, que si se hubieran importado completos representarían \$ 15.6 millones. Los ahorros en divisas es la diferencia entre los componentes importados y el total, o sea, \$ 22.2 millones. Los costos de combustibles y lubricantes se excluyen de estas cifras.

(107) Las estimaciones basadas en las exoneraciones de 1967 para las dos industrias, \$ 3.1 millones, y los cálculos usados en la tarifa promedio del arancel centroamericano (34.4%), ver nota 103 supra. Exenciones del Ministerio de Industria y Comercio.

## CUADRO VI

### COSTA RICA: COMPOSICION DEL COMERCIO EXTERIOR, 1960 Y 1967, SEGUN LOS PRINCIPALES RUBROS NAUCA

Rubros NAUCA	Exportaciones - 1960	Importaciones - 1960	Exportaciones - 1967	Importaciones - 1967
0. Productos alimenticios	83,574,206	13,337,125	113,733,091	18,359,029
1. Bebidas y tabaco	383	811,425	237,087	1,271,524
2. Materias primas, ex. combustibles	1,041,887	637,297	2,780,348	3,483,363
3. Combustibles y lubricantes	.....	6,233,292	24,460	8,755,974
4. Aceites vegetales y levadura	353,746	634,326	199,933	2,180,949
5. Productos químicos	217,664	17,847,494	7,020,712	29,065,383
6. Artículos manufacturados según materia prima	283,663	33,740,559	7,104,059	57,649,064
7. Equipo de transporte y materiales	336	28,849,967	2,690,612	53,957,495
8. Artículos manufacturados diversos	458,627	8,277,603	8,351,059	15,952,369
9. Animales vivos y transacciones especiales	3,097,089	19,406	1,638,676	22,780

Nota: Todas las cifras se dan en \$US/ o Pesos Centroamericanos (6.65 colones por dólar).

Fuente: Dirección General de Estadísticas y Censos, Comercio Exterior de Costa Rica, 1960, San José, 1961) e id. Comercio Exterior de Costa Rica, 1967 (San José, 1968).

CUADRO VII

COSTA RICA: COMERCIO EXTERIOR: 1958 - 1968

Año	Exportaciones FOB (en millones de \$ US o Pesos Centroamericanos)	Importaciones FOB	Saldo
1958	91.9	99.3	- 7.4
1959	76.7	102.7	-26.0
1960	85.8	110.4	-24.6
1961	84.2	107.2	-23.0
1962	93.0	113.3	-20.3
1963	95.0	123.8	-28.8
1964	113.9	138.6	-24.7
1965	111.8	178.2	-66.4
1966	135.5	178.5	-43.0
1967	143.8	190.7	-46.9
1968	175.0	208.4	-33.4

Nota: Las cifras para el año 1968 son preliminares.

Fuente: Dirección General de Estadística y Censos, Comercio Exterior de Costa Rica 1967 (San José, 1968).

2.—Exensiones tarifarias e ingresos de capitales

El Gobierno de Costa Rica depende grandemente de los impuestos indirectos para sus ingresos. El más importante de estos impuestos es el arancel. Las tarifas arancelarias son en particular significativas en Costa Rica por la alta propensión al consumo de bienes perecederos que es tradicional en la población, la mayor parte de los cuales debían importarse hasta hace muy poco.

Varios factores relacionados habían contribuido hasta hace muy poco a un serio deterioro de la rentabilidad de los ingresos tarifarios como fuente importante de recursos para el gobierno, y, en consecuencia, han contribuido a crear serios problemas fiscales. Estos son: a) la tarifa externa común, b) el libre comercio en Centroamérica y Panamá, c) las exoneraciones derivadas de la Ley de Protección y Desarrollo Industrial. Como indica la tabla VIII,

en tanto que los ingresos del gobierno se han duplicado en el período 1960 - 68, pasando de ₡ 327,6 millones, o sea \$ 49.3 millones, a ₡ 636.6 millones, o sea \$ 95.7 millones, los ingresos arancelarios han mostrado en general una tendencia a disminuir en valores absolutos y como fuente de recursos para el gobierno.

a) La tarifa externa común, como hemos indicado, significó inicialmente niveles tarifarios que eran un poco más bajos que los prevalecientes en Costa Rica antes de la equiparación. El efecto de este factor sobre la disminución en general de los ingresos ha sido neutralizado por los protocolos subsiguientes al Convenio de Equiparación de gravámenes a la exportación, y será corregido parcialmente cuando llegue a estar vigente, si es que algún día entra en vigencia, el Protocolo al Tratado General, conocido como protocolo de San José. El efecto significativo de la tarifa externa común, como se indicó al principio del Cap. V, es que impide a Costa Rica modificar unilateralmente la barrera arancelaria con el propósito de incrementar sus ingresos.

b) El Mercomún ha permitido un libre comercio interregional en la mayor parte de los productos que se intercambian en el área. En 1967 las exenciones tarifarias referidas a importaciones de otros países del Mercomún, significaron \$ 30.3 millones en ingresos perdidos. Esta cantidad sola, debe indicarse, es mayor que todos los ingresos aduaneros percibidos durante el año (\$ 26.2 millones), o que el déficit fiscal del gobierno (\$ 26 millones), y no incluye aproximadamente \$ 600.000 de exenciones derivadas del Tratado Tripartita con Panamá. En el tanto en que estos números representen nuevo comercio estimulado por el mercado común, e industrialización, los ingresos no pueden considerarse como pérdidas, porque de no ser por el Mercomún y la industrialización, estas importaciones jamás se hubieran producido. Sin embargo, es claro que probablemente una cantidad considerable del comercio con países de fuera del área ha sido sustituido y en consecuencia se han suprimido fuentes de las cuales podrían percibirse ingresos fiscales. En otras palabras, algunas de las importaciones de Centroamérica y Panamá podrían, de no haber existido los acuerdos, provenir de otros países y por tanto crear ingresos arancelarios.

c) Finalmente, parte de la disminución en ingresos arancelarios es atribuible a las exoneraciones tarifarias concedidas en

COSTA RICA: PRINCIPALES FUENTES DE INGRESO FISCALES, 1960 - 68

FUENTE	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968*
	(Las cifras se dan en millones de colones y entre paréntesis por porcentaje)								
INGRESO TOTAL	327.6	317.6	385.0	384.9	433.0	471.9	514.3	538.7	636.6
EMPRESA, SERVICIOS PUBLICOS	19.3 (5.9%)	34.0 (11%)	22.7 (5.9%)	19.2 (5.0%)	22.8 (5.3%)	26.4 (5.6%)	28.9 (5.6%)	29.7 (5.5%)	n.a. (1)
IMPUESTOS DIRECTOS	51.9 (15.8%)	53.2 (16.8%)	87.7 (22.8%)	69.7 (18.1%)	105.5 (24.4%)	104.7 (22.0%)	113.3 (22.0%)	136.2 (25.3%)	168.5 (26.5%)
Impuesto de la Renta	37.1 (11.3%)	38.7 (12.2%)	68.4 (17.7%)	47.9 (12.4%)	77.9 (18.0%)	77.0 (16.3%)	82.4 (16.0%)	103.3 (19.2%)	136.2 (2)
Impuesto Territorial	14.3 (4.4%)	14.2 (4.5%)	17.6 (4.6%)	19.6 (5.0%)	26.2 (6.0%)	25.3 (5.4%)	24.0 (4.7%)	32.9 (6.1%)	32.3 (5.1%)
Otros	0.5	0.3	1.7	2.2	1.4	2.4	6.9	0	0
IMPUESTOS INDIRECTOS	243.8 (74.4%)	219.0 (69.0%)	257.5 (66.9%)	279.9 (72.7%)	288.2 (66.6%)	322.8 (68.4%)	350.4 (68.1%)	342.5 (63.6%)	404.3 (63.5%)
Impuesto de Aduanas	189.6 (57.8%)	167.4 (52.7%)	191.7 (49.8%)	205.9 (53.3%)	196.7 (45.4%)	210.8 (44.7%)	210.4 (40.9%)	174.7 (32.4%)	160.9 (3)
Impuesto de Consumo	—	—	—	—	3.7 (0.85%)	18.0 (3.8%)	25.0 (4.9%)	29.4 (5.4%)	23.9 (4)
Impuesto de Ventas	—	—	—	—	—	—	—	23.1 (4.3%)	75.8 (11.9%)
Otros	54.2	51.6	65.8	74.0	87.8	94.0	115.0	115.3	143.7
OTRAS FUENTES DE INGRESO	12.6	11.4	17.1	16.1	16.5	18.0	21.7	30.3	64.0 (5)
TOTAL DE GASTOS DE GOBIERNO	376.1	408.2	440.6	477.4	531.2	592.4	686.3	751.4	785.7
DEFICIT	48.5	90.6	55.6	92.5	98.2	120.5	172.0	212.7	149.1

\* Las cifras de 1968 son preliminares.

Notas: (1) En 1968 los ingresos por concepto de empresas y servicios públicos se incluyó en otros renglones de ingreso. (2) El ingreso del impuesto de la renta en 1968 incluye 14.6 millones de colones producto del recargo que se cobró ese año. (3) La merma en la renta aduanera a partir de 1966, incluye la correspondiente merma en los impuestos de importación de productos de petróleo de 41.9 millones en 1966 a 6 millones en 1968, en gran parte se compensa esta pérdida para el año 1968 a través de impuestos a la gasolina incluidos en la categoría de otros impuestos indirectos en los años 1967 y 1968 (13.5 y 38.2 millones de colones respectivamente). (4) La merma en el impuesto de consumo se debe a que muchos de los productos gravados por éste a partir de 1967 quedaron gravados por el impuesto de ventas con la misma escala. (5) Las cifras del impuesto de ventas en 1967 reflejan la recaudación de cinco meses. Las cifras globales de ingreso no incluyen los préstamos y donaciones del exterior.

Fuente: Diversas compilaciones de estadísticas de la Embajada Americana provenientes de varias fuentes oficiales.

virtud de la Ley de Protección y Desarrollo Industrial, que llegaron a \$ 14.9 millones en 1967 (108), de los cuales aproximadamente \$ 3.1 millones, más del 20%, son atribuibles a la industria automotriz y electrónica. Un 80% del total se relaciona con importaciones de materias primas y artículos semiterminados; el resto con bienes de capital, combustible y lubricantes. Sin embargo, 14.9 millones de dólares es una cifra bastante menor que las pérdidas por ingresos aduanales efectivas, ya que las exenciones se basan en la importación de materias primas y componentes más que en la importación de artículos terminados que se habría realizado en lugar de los productos localmente manufacturados. Los artículos terminados y sustituidos por la producción local hubieran representado mayores ingresos tarifarios porque: a) Cuestan más debido a que incluyen en su precio el costo de producción y b) porque las tarifas aplicables son más altas.

Un simple ejemplo ilustrará la magnitud de la diferencia. Asumiendo que el artículo en cuestión consista en un 50% de materias primas importadas y es otro en el 50% valor de la producción basado en el precio del artículo en Costa Rica, menos los impuestos de aduana. Además se asume que el precio es \$ 200 y que el arancel aplicable según el promedio centroamericano es 34.4% en materias primas y componentes, y 82.5% en los artículos terminados.

Si el artículo se importa ya hecho, el gobierno recibiría \$165 de arancel, o sea 0.825 x \$ 200. Si las partes, que representan el 50% del valor del artículo (\$ 100), se importan, el gobierno recibiría \$ 34.40 en aduanas, o sea, 34.4%. Si las partes son importadas por un producto con beneficios fiscales (99% de exoneración en materias primas) el gobierno sólo recibirá \$0.34, o sea 0.01x34.4%. De ahí que la pérdida real de ingreso no es la diferencia entre el monto pagado y los impuestos exonerados en relación al costo de las partes, o sea \$ 34.06 (34.40—0.34 que es el cálculo reflejado en la cifra dada de 14.9 millones de dólares). Más bien, la pérdida real es la diferencia entre el monto pagado y el monto del arancel del producto terminado, o sea \$ 164.66 (165—0.34). La gran ma-

(108) En 1967, las exenciones tarifarias de todo tipo, incluyendo las dadas a empresas privadas, organizaciones de caridad, misiones diplomáticas y el gobierno de Costa Rica, fueron mucho más grandes que los ingresos realmente percibidos, aquellas por valor de \$ 59 millones y éstas por \$ 26.

yoría de los productores locales no podrían operar si no fuera por las exenciones tarifarias derivadas de la ley; si no hubiese los beneficios, la mayor parte de la producción local sería sustituida por importaciones de artículos terminados.<sup>(109)</sup>

En casos reales es mucho más difícil hacer los cálculos, ya que hay una gran cantidad de variables involucradas. Y agregándose el hecho de que por lo menos unas pocas de las empresas se hayan instalado con o sin beneficio, debemos considerar: 1) los montos aplicables de impuestos a materias primas y artículos terminados, 2) variaciones en el monto del valor agregado de la producción, y el uso de materias primas locales,<sup>(110)</sup> 3) el volumen de las exportaciones manufactureras, 4) el uso de materias primas del Mercomún que están libres de impuestos, 5) las variaciones en la demanda que se atribuyen al hecho de que los bienes son producidos localmente en lugar de ser importados, a precios más bajos, campañas de promoción al consumo de los bienes locales, un más alto ingreso "per capita" y una mejor distribución del ingreso, etc.<sup>(111)</sup>

(109) Una serie de entrevistas conducidas en el penúltimo trimestre de 1967 por el Sr. Weisenfeld indican un acuerdo sustancial entre los hombres de negocios locales, en el sentido de que las exenciones de aduanas hicieron de la Ley el factor primario local de estímulo al crecimiento industrial en los últimos ocho años. La mayor parte de los que respondieron indicaron que las exenciones aduanales han sido esenciales en la decisión de la empresa para invertir. Considerando la eficiencia limitada de la mayor parte de la industria costarricense, y la todavía alta dependencia de materias primas importadas y de artículos semiterminados, lo anterior no sorprende a nadie. Los inversionistas extranjeros ponen menos atención a los beneficios fiscales como factores decisivos en una decisión de inversión porque se asume que recibirá los beneficios independientemente de cuál de los países en Centroamérica es el escogido.

(110) El valor local agregado reducirá la diferencia entre las pérdidas fiscales, basadas en el valor actual de los dólares en las exenciones, y los basados en las importaciones de los artículos terminados. Así, en el ejemplo anterior, si el valor local agregado es de 33%, la pérdida realmente hubiese sido de \$ 44.68 (34.4% de \$ 133); las últimas cifras representan el 66% del valor total de lo que fue importado. La pérdida reconstruida basada en las importaciones de productos terminados es lo mismo: \$ 165.

(111) Es extremadamente difícil cuantificar las variaciones en la demanda atribuibles al estímulo de la producción local. Una clase media más grande, mejores salarios, mayor disponibilidad de energía eléctrica incrementan la propensión al consumo de productos, y en parte son consecuencia del programa de industrialización. Es dable asumir entonces que, de no ser por el referido programa, la demanda de productos manufacturados sería menor. La reducción en precios generalmente ocasiona un aumento en la demanda de la mayor parte de los bienes de consumo, dependiendo por supuesto de la elasticidad de la demanda de los productos involucrados. Sin embargo los precios en sí no son tan importantes como el hecho de que la industrialización ha incorporado un mayor porcentaje de la población al grupo capaz de adquirir un televisor, independientemente del hecho de que éste cueste \$ 250 ó \$ 300. Así que no se puede afirmar que si en el país no se hubieren producido 12.000 televisores la misma cantidad se habría importado. La cifra podría ser mayor, pero lo más probable es que resultara menor.

Es por lo tanto imposible, con los datos actualmente disponibles, determinar con certeza en qué tanto la cifra dada de \$ 14.9 millones está por debajo de las pérdidas reales de ingreso fiscal. (En nuestro ejemplo anterior, la suma eximida estaba por debajo de la pérdida real en una relación casi de 5:1). Sin embargo un cálculo conservador puede colocar la pérdida en un tanto de 100%. En otras palabras, los ingresos reales dejados de percibir, atribuibles a las industrias beneficiadas, están más cerca de los \$ 29.8 millones que de los \$ 14.9 millones.

### 3.—Exenciones sobre impuestos directos e ingresos fiscales

Como se discutió en el Cap. IV, la Ley de Desarrollo Industrial permite conceder exoneraciones sobre el impuesto de la renta y el impuesto territorial, y da la posibilidad de deducciones de impuestos por reinversión. El crédito por reinversión permitido por ley, es un aumento de menor grado sobre disposiciones similares en la ley del Impuesto de la Renta.<sup>(112)</sup> A cambio de esto, las exenciones del Impuesto de la Renta y del Impuesto Territorial, no han producido mayores pérdidas de ingreso, simplemente porque sólo se han dado en muy pocos casos.

Sólo unas 22 firmas han recibido uno o ambos de los beneficios de exención en el Impuesto Territorial y de la Renta, y de éstas por lo menos 9 aún no han iniciado la producción. De las otras, cuatro al menos: RECOPE, Fertica, Firestone y Gerber's, aún no han podido operar con utilidad. Esto nos deja unas 9 firmas que se han beneficiado hasta la fecha por exenciones de estos impuestos, de las cuales tres recibieron únicamente la exoneración de Impuesto Territorial. Como indica la tabla VIII, los ingresos por Impuesto Territorial sólo recientemente es que se pueden considerar fuente importante de ingresos al fisco. Las pocas que quedan, incluyendo la industria nacional del cemento, algunas plantas de productos químicos y varias que procesan alimentos (ver Cap. VII, parte B 2), puede asumirse que operan con utilidad, pero la pérdida de ingresos no pasa de unos cientos de miles de

(112) La ley de la renta, N° 837 de 20 de Diciembre de 1946, según reformas en el Art. 8 (10 y 12) dispone las deducciones permitidas. El crédito por reinversiones, sin embargo, es considerado más flexible y ha sido más ampliamente usado, aun cuando la cifra actual de las exenciones no está disponible.

dólares al año, suma mucho menor en comparación con el costo del programa en exenciones tarifarias.<sup>(113)</sup>

Debe recordarse también que, entre las pocas compañías con beneficios sobre impuestos directos, están algunas de las más beneficiosas para la Nación, en términos de valor agregado local, empleo, efectos de interconexión con industrias afines y otros.

#### 4.—Fuentes alternas de ingresos gubernamentales

La carga fiscal de la industrialización por cualquier medida, incluyendo la liberización del comercio nacional, ha sido severa, con costos directos (descontando cualquier beneficio), de aproximadamente \$ 60.000.000, divididos anualmente más o menos en forma equivalente entre las exoneraciones fiscales derivadas del Mecomún y las derivadas de la Ley de Incentivos. Pero la continua dependencia del gobierno de sus ingresos por concepto de impuestos aduaneros no es necesariamente sensata. Su ventaja principal estriba en la facilidad de recolección. Cuando se diseña principalmente para propósito de ingresos, su utilidad como medio de reducir importaciones en general o, selectivamente, para proteger industrias nacientes, no tiene sustituto. De aquí que el hecho de que el Mecomún y la Ley de Protección Industrial hayan forzado al gobierno a buscar fuentes alternas de ingreso, no es necesariamente un mal.

#### a.—Cobro del Impuesto de la Renta

No ha habido cambios sustanciales en la percepción del Impuesto de la Renta en Costa Rica en cuanto a su legislación desde 1960, a pesar de un recargo temporal cobrado en 1968.<sup>(114)</sup>

Como lo indican las tablas VIII y IX, los ingresos por impuesto de la renta han crecido grandemente en los últimos nueve años, tanto en términos absolutos como porcentuales en el ingreso

(113) La industria del cemento es la única empresa que ha provocado una pérdida sustancial en ingresos por motivo de impuestos. Con ingresos para el período 1964-68 de aproximadamente ₡ 14.5 millones, debió haber pagado ₡ 4.2 millones en renta, o sea \$ 630.000. La mayor parte de este beneficio ha sido empleado en el pago de obligaciones o en proyectos de expansión. La Compañía nunca ha pagado dividendos en efectivo.

(114) Ley Nº 3860 del 21 de abril de 1967, que impuso recargos en el impuesto de la renta y el territorial, pero el recargo del impuesto de la renta no se aplicó sino hasta la primavera de 1968. Ver nota 2 de tabla VIII.

### CUADRO IX

#### COSTA RICA: DECLARACIONES DEL IMPUESTO DE LA RENTA (1960 - 1966)

Clase de Contribuyente	Impuesto (en miles de colones)						
	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966
TOTAL	34,173	34,089	41,306	47,863	59,768	66,832	78,658
Asalariados/pensionados	5,185	5,528	6,647	8,477	9,602	11,158	13,732
Empresas Comerciales	28,988	29,281	34,659	39,386	50,166	55,674	64,926
Agricultura	2,997	2,545	4,246	3,972	5,080	3,446	4,796
Comercio	10,728	11,294	11,570	14,039	16,824	22,505	24,009
Industria	9,657	9,017	11,363	13,514	18,801	18,754	23,887
Servicios	1,462	1,477	2,012	1,610	1,748	1,772	2,523
Transporte, Comunicaciones	1,251	1,749	1,745	1,643	2,617	2,835	2,372
Almacenaje							(1)
Actividades Varias	2,774	3,015	3,569	4,372	4,887	6,053	6,505
Otros Servicios	199	184	154	236	209	309	834

Fuente: Ministerio de Hacienda, Memoria Anual, 1967 Cuadro 1-C.

Las diferencias entre este cuadro y el VIII se deben a que uno utiliza el año fiscal y el otro el año calendario.

total del Fisco. Hay varios factores que determinan estos aumentos, entre ellos el estímulo del programa de industrialización.

Los otros factores son la mejoría en los métodos de cobro y cambios en los procedimientos de imposición, los cuales últimos afectan en forma principal las divisiones de la tabla IX. El examen de métodos de cobro está fuera del ámbito de este estudio; es suficiente anotar que en los últimos cinco años se han hecho mejoras considerables en las técnicas administrativas y de auditoraje que han reducido en cierta manera la declaración de ingresos menores de los percibidos, la no presentación de declaraciones y otros medios de evasión. Todavía hay mucho que mejorar pero algo se ha logrado.

Desde 1964, los impuestos pagados por los beneficios de café han formado parte de los "establecimientos comerciales" indicados en la tabla IX, desde que se cambió el procedimiento para determinar una renta fija en las empresas involucradas. Desafortunadamente la magnitud de este cambio no se conoce con certeza. Debe también recordarse que la categoría industrial de la Tabla IX incluye ingenios de azúcar, refinación de aceite de palma y empacadoras de carne. Muchas de estas firmas no gozan de beneficios de la Ley de Protección y Desarrollo Industrial. Sin embargo la producción de todos ha ido en aumento con una fluctuación considerable a través del período y sin duda representa una importante parte del aumento de los ingresos fiscales derivados de la categoría de industria en la tabla IX.

El incremento en la categoría industrial es más alto tanto en términos porcentuales como absolutos que en cualquier otra categoría de negocios. Debe en parte atribuirse al estímulo que ha generado el programa de industrialización. Incrementos sustanciales se pueden encontrar en los sectores comerciales de servicio y transporte mencionados en la tabla IX. El número de compañías contribuyentes (una categoría muy amplia que incluye no sólo sociedades anónimas sino también sociedades de responsabilidad limitada, sociedades de hecho y otras formas) ha ascendido de 1866 en 1961 a 2814 en 1966, reflejando un aumento de la actividad a través de sociedades mercantiles.<sup>(115)</sup> El número de compañías con-

(115) Tanto las nuevas compañías creadas como de otras formas de organización pequeñas que después de haberse extendido o modernizado se han convertido en sociedades.

tribuyentes en la escala más alta (aproximadamente \$ 75,000.00 al 30% escalonado) ha aumentado de 33 a 82 con cambios similares en los estratos inferiores del impuesto de la renta.<sup>(116)</sup>

La tabla IX también indica un aumento considerable en la recaudación proveniente de contribuyentes individuales. El número de contribuyentes aumentó de 11.804 en 1960 a 30.707 en 1966. La estructura del impuesto de la renta en Costa Rica es de tal forma que un hombre casado con 4 niños tiene deducciones personales totales de más o menos \$ 1.960.00. No se permiten declaraciones conjuntas, pero la esposa tiene derecho a \$ 755.00 en deducciones personales.<sup>(117)</sup>

De acuerdo a una encuesta de 1966 sólo aproximadamente el 18% de los empleados varones en actividades no agrícolas ganan más de \$ 1375 anuales. Estos salarios industriales son por regla general, significativamente más altos que los salarios agrícolas; la mayor parte de los aumentos en el número de contribuyentes individuales puede ser atribuido al sector industrial.<sup>(118)</sup>

El incremento del ingreso total proveniente de contribuyentes individuales es más difícil de determinar ya que los propietarios de tierra y agricultores con ingresos en aumento se incluyen con los trabajadores de la industria e industriales. Aún en 1966 el número de contribuyentes individuales era menos del 8% de la fuerza total de trabajo.

Así, aunque no hay evidencia cuantitativa determinante sobre la contribución que el programa de incremento industrial ha tenido sobre la recaudación del impuesto de la renta, no hay duda que el programa es uno de los mayores factores causantes del incre-

(116) Ministerio de Hacienda, *Memoria Anual, 1967* (San José, 1968) página 92. La información de impuestos abajo suministrada se toma de la misma publicación.

(117) Ley de la Renta, nota 112 supra, Artículo 13. Deducciones de ₡ 5.000 se establecen para cada contribuyente individual, con una deducción adicional de ₡ 2.000 (\$ 302) por matrimonio (que sólo puede hacer por uno de los esposos). Deducciones de ₡ 1.500 (\$ 226) se permiten por cada niño únicamente puede hacerse también por uno de los esposos.

(118) Donald Tailby, "Income Distribution in Costa Rica" (AID San José, mimeo 968) La Tabla 3, usando estadísticas de la Dirección General de Estadísticas y Censo. En 1966 más del 86% de la fuerza de trabajo rural recibió menos de ₡ 100.00 (\$ 15.00) por semana o ₡ 5.200 (\$ 785) anuales. Muchos tenían trabajo por mucho menos de las 52 semanas. Con las deducciones mínimas para un hombre soltero establecida en \$ 755 es claro que la fuerza agrícola no contribuye a los ingresos por impuesto de la renta o al número total de contribuyentes individuales.

mento. En 1968 los ingresos del Impuesto de la Renta se convirtieron en una de las principales fuentes de ingreso del gobierno con un valor de aproximadamente \$ 21 millones. Con la excepción del recargo de impuesto de 1967 - 1968 antes anotado, no se ha dictado ninguna legislación sobre el impuesto de la renta para compensar al gobierno por las pérdidas que se derivan del programa de industrialización.

#### b.—Impuestos de Ventas y Consumo

Las principales fuentes de recursos para compensar las pérdidas en ingresos aduaneros ocasionadas por la Ley de Protección y Desarrollo Industrial y el Mercado Común han sido otros impuestos indirectos. Es de recordar que la competencia regional para atraer nuevas inversiones y la competencia intraregional de los mercados, impide a Costa Rica reducir la escala de sus beneficios fiscales en forma unilateral con excepción de unos cuantos rubros. El primer intento para recuperar los ingresos perdidos fue la Ley de Impuesto de Consumo de 1964.

Esta ley dio al poder ejecutivo la facultad de imponer impuestos de consumo sobre ciertos artículos terminados, ya fuesen importados o producidos localmente por empresas con beneficios industriales.<sup>(119)</sup>

Permitió gravar hasta c/100% del arancel prevaleciente sobre el producto terminado, se cobraba a nivel de fábrica o de aduana.

El impuesto se limitaba a un 50% cuando el artículo afectado contenía un 75% o más de materia prima local.

Desde mediados de 1964 las refrigeradoras, los automóviles, televisores, motobicicletas, pinturas, cemento, discos de fonógrafo, cosméticos, láminas de metal galvanizado, varillas de hierro y detergentes, han sido objeto de este impuesto.<sup>(121)</sup> En la práctica el Poder Ejecutivo no ha encontrado correcto imponer gravámenes

(119) Ley N° 3228 del 21 de abril de 1964, Artículo 1.

(120) *Idem*, Artículo 2.

(121) Watkin, nota 56 supra, págs. 450-53. Cada producto así cubierto requería un decreto específico del Poder Ejecutivo. Ver, por ejemplo, Decretos Ejecutivos Nos. 24, del 3 de junio de 1964 (La Gaceta N° 125 del 4 de junio de 1964), refrigeradoras; N° 25, de la misma fecha, que cubre vehículos de motor; N° 35, del 29 de julio de 1964 (La Gaceta N° 171 del 30 de julio de 1964), televisores; N° 36 de julio 29 de 1964 (La Gaceta N° 174 del 2 de agosto de 1964), cemento.

que se acerquen al límite legal de las facultades presidenciales; los impuestos en la realidad han promediado un 25% de los aranceles aplicables.<sup>(122)</sup> Fundamentalmente por esta razón el impuesto no tuvo el efecto de recaudación esperado. Como lo indica la tabla VIII en 1967 se obtuvo sólo una recaudación de \$ 4.4 millones. El impuesto, cobrado al productor o al importador fue, a pesar de los propósitos del gobierno, trasladado al consumidor por mecanismos de alza en los precios. Ya que el Impuesto de Consumo se aplicaba tanto a los productos locales como a los de la competencia importados, no había nada, excepto tal vez casos ocasionales de demanda muy elástica, que previniera el alza de precios.

En 1967 la nueva Administración trató de diseñar un mecanismo más eficiente. El resultado de éste fue la Ley del Impuesto de Ventas promulgada en julio de 1967 con el apoyo de los dos partidos mayoritarios. La Ley del Impuesto de Ventas, en efecto, derogó la Ley del Impuesto de Consumo, excepto en algunos casos en que se aplicaban gravámenes específicos sobre determinados artículos, incorporando en la nueva ley un impuesto especial del 25% sobre la mayor parte de los artículos que se suponía podían ser eventualmente objeto del impuesto de consumo.<sup>(123)</sup> La tasa normal del 5% se aplica a la mayor parte de los bienes de consumo vendidos al público, excepto medicinas y comestibles. Su naturaleza potencialmente regresiva limita la recaudación a establecimientos cuyas ventas pasan de un cierto volumen mínimo, excluyendo de los efectos de la ley a la mayor parte de los establecimientos de comestibles y tiendas pequeñas.<sup>(124)</sup> Las cifras demostradas en la tabla VIII son de la recolección del primer año, basadas únicamente en 5 meses. Se estima para 1968 un ingreso de \$ 11.4 millones. En conjunto el impuesto de consumo y el de ventas se han convertido en una de las fuentes más importantes de ingreso al fisco y representarán más o menos unos \$ 15 millones en 1968. Debe recordarse, sin embargo, que ambos se aplican a artículos que no han contribuido a la pérdida de ingreso por aduanas, tales

(122) Ver documento de la Embajada Americana N° A-461, "Consumer Taxes Average only about 25% of import duties on Same Items" (mimeo, San José, abril de 1966).

(123) Ley del Impuesto de Ventas N° 3914 del 17 de Julio de 1967, Artículo 38 y Anexo 1. Gravámenes específicos se impusieron sobre: harina de trigo, vehículos de motor, televisores y cosméticos. Anexo 2.

(124) *Idem*, Artículo 4.

como importación de fuera del área, productos locales que no dependen fundamentalmente de materias primas o componentes importados.

### c.—Intentos Multilaterales para aumentar los ingresos del Fisco

Costa Rica no ha estado sola en la experiencia de problemas fiscales derivados de los programas de desarrollo industrial y del mercado común. Con este problema común en mente los 5 países miembros firmaron en junio de 1968 un protocolo al Tratado General. El protocolo se justificó como una medida de defensa de la balanza de pagos, pero su propósito principal fue el de recaudar ingresos a través de los tradicionales impuestos indirectos, un impuesto de consumo opcional y un 30% de recargo en las tarifas aplicables a los productos importados de fuera del área.<sup>(125)</sup> Se esperaba que para Costa Rica representaría de \$ 6 a \$ 9 millones anuales en ingresos adicionales, de los cuales aproximadamente la mitad se percibiría por bienes que ahora se importan libres de impuestos en virtud de los beneficios de la ley de industrias.<sup>(126)</sup> A partir de mayo de 1969 el protocolo estaba ratificado por todos los países miembros, excepto Costa Rica, donde ya había sido provisionalmente rechazado por un voto de coalición en la Asamblea Legislativa propiciado por miembros de la oposición Liberacionista.<sup>(127)</sup>

Las razones para oponerse al Protocolo son muchas, en parte políticas, pero claramente implican tanto una oposición a más impuestos indirectos como una grave incomprensión de las conse-

(125) El Protocolo de Medidas de Emergencia para Defensa de la Balanza de Pagos, conocido popularmente como el Protocolo de San José. La Gaceta N° 151 del 4 de Julio de 1968; vigente para todos los países del Mercado Común excepto Costa Rica, a partir del 23 de marzo de 1969.

(126) La estimación se basó en los siguientes datos: 1967 las dimensiones mencionadas fueron de \$ 14.9 millones. Un 30% de impuestos aplicado a este monto produciría \$ 4.47 millones asumiendo que no hay mayores cambios en la composición de los artículos importados bajo la égida de la ley de protección y desarrollo industrial. El Artículo 7 del protocolo específicamente hace aplicable este 30% de recargo a las importaciones de las industrias beneficiadas, excepto a algunos rubros de artículos necesarios, a los cuales no se aplicaría el recargo.

(127) De los 42 votos emitidos en la Asamblea de 57 miembros, 31 votos rechazaron la ratificación. De éstos, 9 provenían de la coalición gobernista, el resto, de la oposición Liberacionista. El gobierno (Unificación) ha hecho fuerte presión a favor del Protocolo. La Nación, Febrero 11 de 1969, página 13, columna 1.

cuencias que para Costa Rica podría tener el rechazo del Protocolo en sus relaciones con los otros países del MERCOSUR.<sup>(128)</sup> Por lo menos uno de los otros miembros del Mercado Común, El Salvador, se ha dicho que ratificó el protocolo más por deseo de unidad regional que por acuerdo básico en lo que el protocolo persigue. La aplicación del Protocolo a la importación de materias primas bajo los diversos sistemas de desarrollo industrial daría a los productores costarricenses una ventaja en el mercado regional, que únicamente podría ser neutralizada por medidas compensatorias de restricción, a pesar de que los otros miembros, de acuerdo con el Protocolo, podrían suspender su aplicación a las importaciones hasta que el mismo esté ratificado por todos los miembros. Si lo hacen se perjudicarían por la reducción de los ingresos que podrían derivar de la vigencia del mismo.<sup>(129)</sup>

Debe hacerse notar que medidas como el Protocolo de San José, a la vez que mejoran la posición de ingresos del fisco, podrían tener efectos negativos tanto en la eficiencia como en los márgenes de utilidad de la industria local. El protocolo establecerá un 30% de protección mayor para la generalidad de los bienes localmente manufacturados o ensamblados. Aún si se aplicara a las importaciones de las industrias protegidas, el resultado neto sería un aumento en el proteccionismo.<sup>(130)</sup>

(128) Ver el discurso a la Asamblea Legislativa del Diputado Carlos José Gutiérrez, Actas de la Asamblea Legislativa, Sesión Extraordinaria N° 21 del 12 de Diciembre de 1968, páginas 10 - 11 y 21.

(129) En Costa Rica ningún partido ha presentado una medida fiscal alternativa y probablemente no lo hará antes de las elecciones de febrero de 1970. En virtud de un artículo agregado a la ley de recargo de impuestos de 1967, ver nota 114 supra, la Administración se comprometió a presentar un plan comprensivo de reforma tributaria dentro de los 90 días posteriores a la vigencia de la ley. Este plan no fue presentado. Los voceros de Liberación indican que no tienen ninguna intención de presentar leyes de reforma tributaria en lo que queda de la legislatura actual.

(130) Esto, otra vez resulta del hecho de que una mayor tarifa es aplicable a los artículos terminados. Así, usando el ejemplo de la parte 2 (c) supra, el presente margen para manufactureros locales en costos de producción y utilidades es de \$ 264.66 (el precio del artículo importado debe ser por lo menos de \$ 365, \$ 200 CIF más \$ 165 de tarifas. El costo de las partes componentes para el productor local bajo la ley de industrias es de \$ 100 más \$ 0.34 (1 por ciento de la tarifa, \$ 34.40)).

Con el 30% de recargo en la tarifa, el margen en las mismas condiciones de valor local agregado sería de \$ 303.84. Las tarifas aplicables a los artículos importados subirían en \$ 49.50 (30% de la tarifa actual, \$ 165.00) mientras que las tarifas aplicables a los componentes importados usados en la manufactura de producto local aumentarían sólo en \$ 10.32. (Treinta por ciento de la tarifa vieja, \$ 34.40).

En su mayor parte los intentos de encontrar otras fuentes alternas de recursos se han orientado hacia los impuestos indirectos. Los impuestos indirectos son los más fáciles de cobrar y de aplicar. Sin embargo, ninguno ha sido particularmente exitoso en aumentar el porcentaje de carga tributaria soportado por un segmento de población que se ha beneficiado al máximo de la ley, los manufactureros locales y los distribuidores, especialmente aquellos que se dedican a la industria de ensamble. La evasión de impuestos aparentemente tardará mucho en ser eliminada. Como hemos indicado, tanto los impuestos de consumo como los aranceles en materiales importados, son trasladados al consumidor. Consecuentemente, las posibilidades de que, a través de impuestos indirectos, los manufactureros locales —que ahora tienen altos márgenes de utilidad— paguen un porcentaje más alto de los costos fiscales de la ley de industrias y del Mercomún son muy escasas. El problema de ingresos sigue siendo serio, porque con pequeñas excepciones, ninguna de las medidas alternativas se ha enfocado con relación a las causas de la escasez de ingresos que son: a) beneficios fiscales demasiado generosos en el estímulo de nuevas industrias, y b) dependencia exagerada de impuestos indirectos como primer fuente de recursos fiscales.

#### b.—Empleo y salarios

Como se indicó anteriormente las firmas creadas o ampliadas bajo el estímulo de los beneficios fiscales, han creado más o menos 16.000 nuevos empleos. Estas industrias también han estimulado empleos nuevos en servicios conexos: construcción, transporte y comercio. Así, indirectamente, se les puede adjudicar de unos 10 a 12.000 empleos adicionales. El empleo en el sector manufacturero, ha subido de 30.000 en 1960, a 58.000 en 1967, respondiendo a un 14% aproximado del empleo total. Hace 5 años representaba un 11% del empleo total.<sup>(131)</sup> Sin embargo, no ha habido cambios significativos en el volumen de desempleo el cual se mantiene en

(131) El empleo total fue de 438.439. La agricultura (1967) empleaba a 203.003 personas las actividades no agrícolas incluyendo minería, manufactura, transporte, construcción, servicios y energía eléctrica empleaban 235.436 personas. Dirección General de Estadística y Censos, Encuesta de Hogares, 1966-67 (San José, Diciembre de 1968). Tabla 10.

un 7 a 8% de la fuerza de trabajo no agrícola.<sup>(132)</sup> Como hemos visto, la sustancial sobrecapacidad en la mayor parte de las industrias costarricenses impide la operación plena de muchas empresas; así, por ejemplo, Fertica, cierra su planta más o menos 6 meses de cada año, (conservando la mayor parte de los asalariados para efectos de mantenimiento), la fábrica de tubos Sylvania opera únicamente 15 horas por semana.

La distribución del ingreso ha mejorado moderadamente a través del programa de industrialización; el rubro de salarios como porcentaje total del ingreso nacional bruto, se ha elevado de un 47.3% en 1957, a 53.7% en 1966. El ingreso per capita y los salarios han aumentado a un promedio anual del 3%.<sup>(133)</sup> Desafortunadamente no hay información que nos permita determinar los cambios de la distribución del ingreso y la concentración del ingreso a través de los últimos nueve años. Los porcentajes de la fuerza del trabajo en los diversos niveles de ingreso se indican en la tabla X para el año 1967. Debe notarse que el porcentaje total de los empleados en las industrias manufactureras en niveles altos de ingreso (más de \$ 100 por mes) es más pequeño que el porcentaje de los empleados no agrícolas en estos niveles de salario. Tal vez la única conclusión significativa que puede sacarse de estas cifras es que, en los últimos 8 años de industrialización, sólo aproximadamente un 16% de la fuerza de trabajo ganaba más de \$ 100 por mes. De acuerdo con un estudio reciente de las Naciones Unidas el ingreso en Costa Rica es más concentrado en comparación a los de la Argentina, Brasil, Colombia y Panamá, pero menos concentrado que en México y El Salvador.<sup>(134)</sup>

(132) Las cifras oficiales demuestran que el nivel de desempleo en actividades no agrícolas es de 4.8% en 1967 (Idem tabla 8), pero estas cifras no toman en cuenta las personas que no buscan trabajo y la considerable cantidad de desempleo disfrazado, por ejemplo, vendedores de lotería, exceso en personal de ventas, etc. Aproximadamente un 1% del total de la fuerza de empleo no agrícola, trabaja menos de 15 horas por semana, y aproximadamente un 10% trabaja menos de 35 horas a la semana (Idem Tabla 19).

(133) Ford Cooper, reporte en el aumento sobre el producto nacional bruto (Documento de la Embajada Americana N° A-560, San José, Noviembre de 1968), pág. 15. El ingreso no proveniente de salarios incluye intereses, rentas y utilidades.

(134) Con base en coeficientes, el Reino Unido presentaba una cifra baja con 0.34, seguida por Estados Unidos con 0.4, Argentina, Colombia y Brazil, todas con 0.48; Panamá con 0.49. Cerca de la parte superior de la lista estaba Costa Rica con 0.52, México con 0.53 y El Salvador con 0.54. Ver Comisión Económica para América Latina, "La Distribución del Ingreso en América Latina", en *Boletín Económico de América Latina*, Octubre de 1967 (Naciones Unidas, New York, 1967) página 153. Cifras para 1965-1966.

Categoría	0/399 colones por mes	400/699 colones por mes	Más de ₡ 700 mensuales
Total de Trabajadores no agrícolas	56.3%	27.5%	16.2%
Industria manufacturera	65.8%	24.3%	9.9%
Construcción	58.3%	33.0%	8.7%
Electricidad, agua y servicios de alcantarillado	32.9%	48.0%	19.1%
Comercio	53.6%	27.1%	19.3%
Transporte y Comunicaciones	50.0%	34.0%	16.0%
Servicios	53.4%	25.8%	20.8%

Nota: Los porcentajes se fundamentan en las siguientes cifras de empleo: total, 180.080; industrias manufactureras, 43.657; construcción, 17.664; electricidad, etc., 4.708; comercio, 28.826; transporte y comunicaciones, 13.555; servicios, 70.144. (miscelaneos, 400).

Fuente: Dirección de Estadística y Censos. Encuesta de hogares por muestreo, julio de 1966 a junio de 1967 (Ministerio de Industria y Comercio, San José, Diciembre de 1968) basado en el Cuadro 22.

En lo que se refiere a la distribución del ingreso, el 50% de la población costarricense de más bajo nivel de ingreso recibe un 18% del total comparado con un 25% en el Reino Unido, 21% en Panamá y Argentina, 15% en Chile y México y un 12% en Perú y Ecuador.<sup>(135)</sup> Así, Costa Rica se compara favorablemente con países más industrializados como Chile, México y Venezuela, pero está más abajo que Argentina y Brasil en términos de la porción total de ingresos que va a la mitad más pobre de la población.

El aumento moderado en salarios reales se debe en parte al estímulo de la industrialización, pero la importancia de los sectores de empleos en comercios y servicios sugiere que lo anterior también se debe a los aumentos de una economía en expansión, fenómeno que sólo parcialmente es atribuible a la industrialización. Varios

(135) Otros países comprendidos en el estudio hecho fueron los Estados Unidos con 23%, Colombia y Brasil con aproximadamente 20%, Venezuela con 17% y El Salvador con 16%. *Id.* página 154.

aumentos moderados en el salario mínimo en el período también han contribuido al aumento del ingreso per capita.<sup>(136)</sup> La calidad del empleo también ha aumentado debido a una demanda incrementada de trabajadores calificados en la industria y en los sectores conexos. El entrenamiento para nuevos empleos ha sido suministrado en parte por las empresas mismas con considerable éxito. El complejo de Fertica en Puntarenas se maneja sin colaboración de técnicos extranjeros. Los nacionales involucrados se han entrenado fundamentalmente en el trabajo mismo. Otras empresas como Firestone han tenido menos éxito en encontrar y entrenar costarricenses en trabajos técnicos y posiciones ejecutivas. Pero en su mayoría, las empresas grandes están haciendo el esfuerzo para lograrlo. La empresa privada comparte el costo de operación del instituto vocacional local, I.N.A. (Instituto Nacional de Aprendizaje), según lo determina la Ley de Protección y Desarrollo Industrial.<sup>(137)</sup> En 1965 el Instituto Nacional de Aprendizaje fue establecido como una entidad oficial semi-autónoma para la coordinación de la educación vocacional. Aproximadamente unas 100 empresas cooperan en el entrenamiento de unos 900 aprendices.<sup>(138)</sup> Varias escuelas técnicas privadas han intentado suministrar programas especializados para responder a la demanda específica de las empresas.

Todavía hay una gran escasez de personal técnico competente. Un productor local de envases de hojalata no permite visitas a su planta porque ha perdido algunos miembros de escaso personal técnico y de supervisión por gestiones de varios visitantes, inclusive por la gestión del embajador de una nación amiga. Esta escasez es frecuente en países en desarrollo, pero se hace más aguda en Costa Rica por su propensión hacia empresas pequeñas en varias ramas industriales, cada una de las cuales requiere un mínimo de personal técnico.

La Universidad de Costa Rica, hoy la más grande de Centroamérica, con una población estudiantil de 12000 en la primavera de 1969, tiene departamentos o facultades de economía, adminis-

(136) Ver Ley Nº 832 del 4 de Noviembre de 1949, Decreto Nº 12 del 26 de Setiembre de 1962, y Decreto Nº 13 del 12 de Agosto de 1966.

(137) Artículo Transitorio 5.

(138) Ver Ley de Creación del Instituto Nacional de Aprendizaje, Ley Nº 3506 del 21 de Mayo, 1965. Ver también del Departamento de Trabajo de U.S.A. el trabajo de los países del mercado común 15 (Rept. 345, Washington D. C., Julio de 1968).

tración de negocios, ingeniería, física y química que suministran pequeñas cantidades de personal entrenado para posiciones de supervisión. La Universidad ha colaborado con el Ministerio de Industrias y Comercio para establecer cursos cortos de entrenamiento en varios campos técnicos. Desafortunadamente, todavía está plagada por un alto porcentaje de deserción estudiantil, a veces ocasionada por mala situación económica del estudiante y se calcula que sólo un pequeño porcentaje de los que se matriculan se gradúan.<sup>(139)</sup>

### C.—Inversiones

De acuerdo con un reporte del Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso, el que Costa Rica haya logrado mantener un aumento de crecimiento de su ingreso per capita más allá de la meta de la Alianza (2.5%) durante esta década se debe en gran parte a más altos niveles de inversión privada, tanto local como extranjera, registrados en inversiones agrícolas e industriales.<sup>(140)</sup> A través de los últimos 8 años la formación bruta de capital fijo se ha elevado de 14% en 1961 a más de 21% en 1968. El sector industrial todavía responde más o menos a un 30% de la inversión privada total y el sector agrícola domina en este campo.<sup>(141)</sup> Como hemos visto, la inversión bajo la Ley ha variado considerablemente de año en año con un total en el período de \$ 113 millones, lo que constituye a grandes rasgos 45 a 55 por ciento de la inversión total, en el período.<sup>(142)</sup> Debe recordarse que la inversión industrial no se

(139) En años recientes, por ejemplo, sólo se han graduado anualmente unos cientos de alumnos. Los graduados en administración promedian de 8 a 15 por año. Las profesiones de Derecho, Medicina y Educación todavía tienen preferencia sobre las profesiones técnicas.

(140) Reportado en La Nación, 29 de Noviembre, 1968, página 43, Col. 4.

(141) De acuerdo con los datos de la oficina de planificación las cifras en 1966 fueron de 31%, en 1967 de 30%. Se estima que serán de 33% en 1968. Gran parte de las nuevas inversiones industriales no registradas por el Ministerio todavía se pueden atribuir al programa, a través del estímulo del crédito de reinversión del impuesto de la renta que se ha dado, prácticamente, a todos los beneficiarios de la Ley.

(142) La carencia de estadísticas para los primeros años de la década hace imposible dar datos más concretos. El autor estima sobre la base de los datos de la oficina de planificación para 1965 y 1968 y algunas otras cifras dispersas que más o menos \$ 200 millones en inversiones privadas se han hecho en el sector industrial a través del período 1960 - 1968. Esto incluiría, por supuesto, inversiones en maquinaria para beneficiar café y azúcar y equipo similar de procesamiento de productos agrícolas.

limita a la manufactura, incluye una serie de gastos conexos en los sectores de comercio y servicios muchos, y todos los que pueden rastrear al estímulo del sector manufacturero. La inversión anual promedio bajo la Ley fue de más o menos \$ 13 millones aún cuando hemos notado que se concentró en los años 1962 - 1966.

En lo que se relaciona a las fuentes de inversión la Oficina de Planificación estima que el componente importado de la inversión total es de 30% incluyendo el sector público.<sup>(143)</sup> En años recientes, la inversión privada extranjera ha fluctuado entre \$ 10 y \$ 15 millones al año, mucho de esto invertido en el desarrollo bananero.<sup>(144)</sup> Sin embargo, la mayor parte de las firmas costarricenses grandes que han recibido estímulos industriales representan inversiones extranjeras fuertes y están bajo control extranjero. Estas incluyen Firestone, Fertica (Esso), Recope (Allied Chemical), Union Carbide, y National Centroamericana.<sup>(145)</sup>

Muchas otras empresas de tamaño grande y mediano, involucran participación extranjera o deudas con empresas extranjeras de un 25 a un 60%.<sup>(146)</sup> Sólo la Fábrica Nacional de Cemento entre las empresas grandes está bajo absoluto control nacional, y en este caso la financiación de créditos es fundamentalmente ex-

(143) La división entre inversión local y extranjera (incluyendo el sector público) la da la Oficina de Planificación en la forma siguiente:

Año	Inversión Total	Componente Extranjera	Porcentaje Extranjero
1965	\$130.6 (865)	\$41.8 (277)	33
1966	119.6 (792)	40.6 (269)	34
1967	128.4 (850)	49.4 (327)	38
1968 (est)	142.4 (943)	40.8 (270)	29

(Cifras en millones de dólares o colones a la tasa oficial de cambio de 6.65).

(144) Ver AID Costa Rica, segundo reporte del préstamo a COFISA (Documento AID—DLC/p—745, San José, 1968), pág. 1 del anexo.

(145) ESSO, por ejemplo, es dueña de un 96% de FERTICA; Firestone de un 93% de Firestone; National de Japón de 100% de National Centroamericano, aún cuando la última compañía estuvo de acuerdo en vender hasta el 25% de sus acciones en el mercado local.

(146) En base a las manifestaciones hechas de los respectivos contratos, la participación extranjera en las siguientes firmas o ampliaciones fue la siguiente: Ricalit, S. A., Productos de Cemento, 25%; R. Hernández Gómez, textiles, 40%; Resinas Centroamericanas, 45%; Compañía Química de Nicoya, 60%. Ver Contratos Nos. 44/63, La Gaceta Nº 204 del 10 de Setiembre de 1963; 29/66, La Gaceta Nº 96 del 30 de abril de 1966; 201/66, La Gaceta Nº 17 del 21 de enero de 1967; 68-69/67, La Gaceta Nº 220 del 30 de setiembre de 1967 y La Gaceta Nº 225 del 6 de octubre de 1967.

tranjera.<sup>(147)</sup> Una estimación conservadora podría localizar un 33% de las inversiones totales bajo la ley como provenientes de fuentes extranjeras.

La inversión extranjera también ha tenido un efecto fuerte sobre la financiación local para industrias. Las tres instituciones proveedoras de créditos a Costa Rica, el Banco Centroamericano para la Integración Económica, El Sistema Bancario Nacional y COFISA, una financiera privada, operan con cantidades apreciables de fondos extranjeros. A fines del año 1966 el Banco Centroamericano dio sólo \$2.9 millones en créditos industriales a la industria de Costa Rica, los que provenían de fondos no centroamericanos.<sup>(148)</sup> El sistema bancario nacional ha otorgado créditos a la industria por \$33.2 millones, incluyendo operaciones a corto plazo y financiación de exportaciones hasta febrero de 1968; un 10%, aproximadamente, de esa cantidad es de origen foráneo.<sup>(149)</sup> COFISA hasta marzo de 1968 había concedido 187 créditos de inversión por \$5.4 millones.

(147) La Fábrica de Cemento tiene un préstamo del BID de \$2.8 millones y actualmente está buscando fondos adicionales en el mismo Banco. ADELA, consorcio de financiación latinoamericano, ha autorizado recientemente (enero, 1969), un conjunto de participación por acciones y financiación de \$2.17 millones para la industria nacional del cemento. Los fondos de ADELA provienen fundamentalmente de Estados Unidos y Europa. Ver ADELA, Boletín mensual, Marzo, 1969, pág. 8.

En estos momentos el capital social de la industria nacional del cemento pertenece a socios locales, aún cuando una parte considerable es propiedad de otra corporación, Inversiones Suizo Costarricense S.A., que es a su vez, en un 50%, de propiedad extranjera.

(148) El Banco Centroamericano suple fondos para inversiones privadas en desarrollo industrial o agrícola y para obras de infraestructura del sector público, con un énfasis estas últimas. También ha comenzado sus actividades en el menos desarrollado de los países de centroamérica, Honduras; el capital original del Banco era de \$25 millones, \$5 millones para cada uno de los miembros. En 1965 realizó un llamamiento de capital, para dedicarlo fundamentalmente al desarrollo de obras de infraestructura, que fue financiado por un crédito de \$35 millones de la AID, y una contribución de \$1.4 millones de cada uno de los miembros. Este último fondo ha tenido el efecto de liberar otros recursos para préstamos privados. Aún cuando Costa Rica todavía no ha recibido gran parte de estos recursos, prácticamente la totalidad de los \$8.3 millones en nuevos préstamos a Costa Rica van al sector público. La Nación, 5 de diciembre de 1968, pág. 24, c. 3. Ver Convenio Constitutivo del Banco Centroamericano de Integración Económica, firmado el 13 de diciembre de 1960 (vigente para Guatemala, El Salvador y Honduras a partir del 8 de mayo de 1961, para Nicaragua a partir del 24 de mayo de 1961 y para Costa Rica a partir del 23 de setiembre de 1963) y el Acuerdo Constitutivo del Fondo para la Integración Económica Centroamericana, firmado por el Mercomún y los Estados Unidos el 10 de abril de 1965. Ver también Watkin, nota 56 supra, págs. 38-39, 52-53, y Plan, nota supra 29, pág. 35. El Banco Centroamericano de Integración Económica también recibe fondos extranjeros no provenientes de los Estados Unidos.

(149) En el año 1967 el IADB autorizó \$7.2 millones como crédito industrial, para ser administrados por el sistema bancario nacional, de los cuales \$3.9 millones habían sido ya desembolsados. IADB, Reporte Anual, 1967. El total incluye fondos de cuentas "normales" y "de operación especial", pero excluye el préstamo a la Industria Nacional de Cemento, supra, nota 159. Sumario de crédito al sistema bancario nacional de AID/Costa Rica, supra, nota 156, en 39.

De estos, 55 (\$2.6 millones) se destinaron a inversiones fijas en empresas nuevas, y 132 (\$2.8 millones) a inversiones fijas en expansión de empresas.

Aún cuando algunos se destinaron a la agricultura, al transporte o servicios industriales, la mayor parte fueron a empresas beneficiarias de la Ley de desarrollo industrial, o servicios conexos o al sector comercial o a la producción de energía.<sup>(150)</sup> De los \$6 millones que tenía COFISA originalmente, el 80% le fue suministrado por un préstamo de la AID.<sup>(151)</sup> Así, muchas de las firmas beneficiadas bajo la Ley, que han declarado su capital como 100% nacional, dependen en realidad de estas fuentes extranjeras.

El resto del capital industrial es, por supuesto, de origen nacional. Así, hemos visto que la formación bruta de capital ha subido fuertemente como porcentaje del producto nacional bruto, aumento registrado tanto en porcentaje como en términos absolutos; por este aumento debe darse crédito, por lo menos en parte, al programa de industrialización. Ingresos mayores en exportaciones agrícolas, parcialmente debidos a las mejoras de los precios del café, han suministrado nuevos fondos disponibles. Sin embargo no hay un aumento importante en las inversiones de Costa Rica en otros países del Mercomún, o inversiones de estos países en Costa Rica; sólo unas cuantas empresas han tratado de colocar acciones en el área centroamericana, y ninguna ha tenido un éxito particularmente importante.<sup>(152)</sup>

(150) Fuente: AID - Costa Rica, nota 156 supra, págs. 10, 13 y 19. Aun cuando este reporte da un desglose por tipo de actividad financiada, que permite concluir que la mayor parte fueron hacia industrias con contrato y empresas relacionadas, los préstamos de capital de trabajo también se incluyeron. Préstamos del plazo menor de un año abarcan el 16% del número total y un poquito más del 50% de los dólares prestados. (5.8 de 11.2 millones de dólares). De \$10.601 en los desembolsos registrados, \$9.484 fueron a las siguientes actividades manufactureras: productos alimenticios, zapatos y confección; textiles, construcción industrial, energía eléctrica, imprentas, metales no ferrosos, productos químicos, maquinaria eléctrica, productos eléctricos, productos de madera, metalurgia y maquinaria (en montos decrecientes). En la mayor parte de estas industrias existen firmas con contratos de protección y desarrollo.

(151) Idem en pág. 1. El primer préstamo fue concedido en diciembre de 1963, un acuerdo para un segundo préstamo de \$5 millones fue firmado en mayo de 1969.

(152) Alrededor de 20 de los 165 accionistas de Firestone son extranjeros, a pesar del gran esfuerzo realizado por medio de los periódicos para colocar acciones. Sherwin Williams, de El Salvador, tiene 170 accionistas, de los cuales sólo 30 no son salvadoreños. La mayoría de estos son comerciantes o distribuidores y, en el caso de Firestone unos cuantos plantadores de caucho guatemaltecos. La parte costarricense de Fertica pertenece a una compañía panameña, la cual tiene 770 accionistas, incluyendo cerca de 250 en Costa Rica y 450 en El Salvador. Muchos son distribuidores, comerciantes o cultivadores.

Los problemas de la formación de capital de "corporación" en Centroamérica y Costa Rica han sido bastante discutidos en otro lado.<sup>(153)</sup>

Baste observar que el programa de industrialización no ha cambiado la propensión del capital costarricense a permanecer en pequeñas sociedades, algunas de tipo familiar, ni tampoco ha promovido el flujo de capital nacional al extranjero. Como hemos visto, la ley de Protección y Desarrollo Industrial ha estimulado la proliferación de pequeñas empresas por medio de la aplicación en exceso liberal que se ha hecho de las disposiciones que tienden a mantener el sistema de competencia (ver capítulo VII, punto C.). La estructura del impuesto de la renta, con las mismas tasas impositivas para los inversionistas y para las empresas, también ha estimulado la proliferación de una gran cantidad de pequeñas empresas.<sup>(154)</sup> Sólo una empresa costarricense, la industria del cemento, con más de 2.500 socios iniciales, puede considerarse sociedad de capital, y aún ésta está controlada por un grupo relativamente pequeño. Debido a la escasez de cifras disponibles y de restricciones efectivas en la salida de capital, es imposible determinar el volumen de fuga de capital a los mercados de valores de los Estados Unidos y Europa, pero no hay nada que indique que el proceso de industrialización haya disminuido esta corriente.

(153) Ver el estudio sobre formación de capital "de corporación" en el Proyecto de Ley, y, Un Mercado de Capitales Centroamericano, Banco Centroamericano de Integración Económica (Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, México, 1967).

(154) La tarifa de impuesto aumenta desde un 1% sobre ₡ 3.000 (\$ 453), hasta un 30% sobre toda renta líquida gravable superior a ₡ 500.000 (\$ 75.500) por medio de una escala bastante acentuada. Así, la renta gravable (individual o cooperativa) de ₡ 50.000 o sea \$ 7.550 es objeto de un impuesto de un 15%; la de ₡ 100.000, o sea \$ 15.100 el 21%; y la de ₡ 250.000 (\$ 37.750), 27%. Ley del Impuesto de la Renta, nota 112 supra, Artículos 14, 15. Ya que la empresa no disfruta de una tarifa diferencial, la tendencia es fundar una serie de pequeñas empresas en lugar de una grande, aun cuando la Ley en algunos casos obliga a declarar en conjunto a las sociedades de responsabilidad limitada con más del 50% de socios comunes. La mayor parte de las acciones se hacen al portador. Es imposible aplicar esta disposición. Muchas de las empresas pequeñas y las sociedades de responsabilidad limitada tienen a las esposas y parientes en planilla, para bajar aún más la renta líquida gravable.

(155) El Banco de Reserva Federal de los Estados Unidos estima que, hay \$ 25 millones de dólares en fondos costarricenses depositados en los Estados Unidos. En Bancos Comerciales incluyen cuentas de Bancos costarricenses. Embajada de los Estados Unidos en San José, Report on the Prospects of Private Banking in Costa Rica (Documento A-277, San José, Diciembre de 1966, pág. 227). En años recientes, los fondos mutuos de origen norteamericano, con su promesa de ganancias espectaculares, se han popularizado mucho, aún cuando es imposible saber cuántos ahorros de Costa Rica se han invertido en estos programas.

Cuatro factores presentados aquí en forma de esquema explican por qué un número sustancial de inversionistas prefieren tener sus fondos en bancos extranjeros o en inversiones americanas o europeas: a) hay pocas posibilidades locales para grandes cantidades de capital, que prometan un rédito tan atractivo, por ejemplo, como un fondo mutuo norteamericano bien orientado; b) las cantidades más pequeñas no se pueden invertir fácilmente en empresas locales, ya que no hay mercado de valores y hay muy escasa protección para los socios minoritarios; c) Las dificultades de balanza de pagos y las correspondientes crisis presupuestales que han hecho tambalear la seguridad del colón<sup>(156)</sup> y d) muchos inversionistas locales, a pesar de nuevas oportunidades de inversión, siguen diversificando sus inversiones manteniendo un porcentaje del total en firmas extranjeras con inversiones locales.

#### d.—Efecto sobre los precios al consumidor, variedades y calidad

Aun cuando la importación de artículos manufacturados extranjeros ha continuado con gran intensidad, grandes volúmenes de bienes de consumo y bienes intermedios se manufacturan actualmente en el país o en la región. El precio, variedad y calidad de la producción local varía grandemente, pero en general se puede decir que a partir de 1960 los artículos locales han mejorado en variedad y calidad, y los precios han tenido una ligera tendencia a la reducción. Por otro lado, el consumidor costarricense que en 1960 podía obtener bienes de consumo extranjeros, hoy recibe una oferta menos variada, por lo general de peor calidad y con precios un poquito más altos, debido al hecho de que las importaciones en muchas áreas han sido drásticamente reducidas o eliminadas, y debido a las altas tarifas arancelarias e impuestos de consumo que gravan los artículos de lujo. Los efectos de la industrialización en los niveles de precio y en las alternativas al consumidor se discutirán luego. Debe recordarse, cuando se hace comparaciones entre precios norteamericanos y precios locales, que los precios relativos son más altos debido al menor nivel de ingreso.

(156) Miembros del personal de la Embajada Americana han sido interpelados en años recientes por costarricenses con pequeñas cantidades, algunas veces de miles de dólares o menos, solicitando información para proteger sus ahorros fuera de Costa Rica. La mayoría tenían una devaluación.

## 1.—Niveles de Precios

A través del programa de industrialización Costa Rica se ha visto libre, en forma sorprendente de problemas inflacionarios serios; la tasa anual es de un 1%, concentrado en los últimos tres años. Los precios de algunos tipos de artículos han aumentado como se desprende de la Tabla XI. Los déficits crónicos del Poder Central, los altos niveles de crédito al consumidor y otros factores que afectan adversamente la balanza de pagos han hecho presión sobre el colón. Así, los bienes importados adquiridos con dólares y los de producción local que consumen materia prima importada en cantidades sustanciales se han encarecido. Costa Rica ha mantenido un sistema de cambio múltiple en los últimos dos años, en realidad esto viene a ser una devaluación parcial a partir del momento en que ocurrió en enero de 1967, mediante el cual ciertas transacciones aprobadas y todas las transacciones del Mercado Común obtienen divisas oficiales a 6.65 colones por dólar.<sup>(157)</sup> Los dólares para otros usos deben obtenerse al cambio libre que ha fluctuado en los últimos años de 6.92 a 8.52 colones por dólar. En mayo de 1969 había descendido de nuevo a menos de ₡ 7.00 por dólar. Todos los bienes que se compran con dólares al tipo libre reflejan esta alza de costos.

Los déficits de presupuesto y de balanza de pagos han sido un estímulo importante para el crecimiento económico en los últimos 9 años y a través del incremento de demanda de bienes de consumo se ha estimulado indirectamente el crecimiento industrial. Como hemos visto, el programa de industrialización ha sido en parte responsable, tanto de los problemas fiscales como de un creciente volumen de importaciones. De la misma manera, la industrialización por lo menos es parcialmente responsable del incremento del alza en los precios.

Sin embargo, el efecto neto de los niveles de precios es difícil de establecer por el hecho de que la mayor parte del índice general de precios es distorsionado por la inclusión de precios de comestibles que, obviamente, en su mayoría no involucran materias primas importadas.<sup>(158)</sup> Otros índices que reflejan más claramente las im-

(157) Ver Documento de la Embajada Americana, San José, Reporte sobre Tasas múltiples de cambio transitorias, (Documento A-254, San José, enero de 1967), página 1 N° 2.

(158) Howard Smolkin AID/San José, Economista de Programas, estima que el componente de comestibles en el índice general de precios es de por lo menos el 40%.

TABLA XI  
Costo de la vida en Costa Rica  
1960 - 1968

Año	General	Alimentación (base: 1963 = 100)	Vivienda	Vestimenta	Otros
1960	91.5	93.5	91.5	96.0	89.2
1961	94.6	93.5	93.6	99.6	94.8
1962	97.1	96.9	96.1	100.2	96.4
1963	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1964	103.3	105.5	100.8	99.9	103.5
1965	102.7	104.1	101.1	98.7	103.8
1966	102.8	104.9	101.0	96.5	104.5
1967	104.0	105.5	101.6	97.8	107.4
1968	108.6	112.1	104.3	101.5	110.5

Fuente: Instituto Interamericano de Estadística

portaciones, tales como los índices de confección y bienes de consumo duradero, muestran alzas de precios en los últimos 3 años, que van del 5 hasta casi el 15%.<sup>(159)</sup> Como indica la tabla XI, el aumento general de precios ha sido más o menos de un 6% desde 1966.

## 2.—Comestibles y Precios de Comestibles

La industrialización ha tenido dos efectos fuertemente divergentes sobre comestibles. Por un lado ha contribuido a que la clase media —un poco más grande que en 1960— tenga una mayor escogencia de productos locales y regionales y de alimentos enlatados de los que antes podía obtener. Sin embargo, para una parte

(159) Índices comparativos para 1966 y 1968 como sigue:

PRODUCTO	1966	1968
Confección	95.91	101.60
Para hombres únicamente	96.99	105.25
Para mujeres únicamente	93.89	96.94
Refrigeradoras	99.42	114.06
Estufas eléctricas	95.90	104.11
Planchas	100.70	126.59
Televisores	98.48	111.39

Base: 1964=100. Cifras para el mes de Octubre de cada año. Fuente: Dir. Gral. Estadística y Censos, "Índices de Precios". Oct. 1966, 1968.

muy importante de la nación que compra comestibles sin procesar, la industrialización meramente ha contribuido a producir otras presiones económicas que han resultado en una alza de precios de productos básicos.

La mayor parte de los comestibles procesados y enlatados de origen local y regional, o sea, frutas, vegetales, encurtidos, jugos y otros, se pueden obtener en una variedad limitada, con precios y calidad igual o un poquito más baja que los prevalecientes en los Estados Unidos. Los alimentos enlatados son una de las líneas más competidas en el comercio regional; compañías tales como Kerns, (Guatemala) y Del Monte, (Costa Rica y Guatemala) venden en grandes cantidades a toda el área. También hay una gran cantidad de productores pequeños con mercados básicamente locales. No se ha desarrollado en forma importante el mercado de comidas congeladas excepto en el caso de pescado y camarones para exportación. El consumidor se ha beneficiado en general de la competencia del mercado común por la mayor variedad, la mejor calidad y los precios más bajos. Las mayores economías por volumen de operación para empresas como Dos Pinos se han trasladado al consumidor en forma de precios más bajos.

La industrialización no ha afectado la disponibilidad de calidad de carnes frescas sin empacar, frutas, vegetales y alimentos básicos, excepto indirectamente al aumentar la disponibilidad de la refrigeración de los fertilizantes e insecticidas. En tanto que los precios de la leche, el arroz, el azúcar y el café se han mantenido sin cambiar en los últimos años, los precios del pan, los frijoles negros (los frijoles y el arroz constituyen la alimentación básica) y la carne han aumentado.<sup>(160)</sup> Estos aumentos de precios afectan en forma fundamental a los grupos de menor ingreso económico que todavía compran sobre la base de consumo diario y que en su mayor parte no pueden comprar alimentos enlatados o refrigeradoras domésticas.

### 3.—Vestido y Calzado

Al contrario, la rápida expansión de las industrias de confección y del calzado ha sido fundamentalmente beneficiosa para las

(160) Los índices respectivos para Junio de 1968 fueron: leche 101.75, arroz 101.52, azúcar 99.75, café 100.84, pan 123.75, frijoles 124.69, y carne 121.93. 1964=100. Fuente: Índices de Precios, Nota 171 supra.

clases bajas, especialmente en Costa Rica en la que prácticamente todas están dentro del sistema de mercado.

Nueve años atrás, ropa y calzado baratos simplemente no se conseguían en suficiente cantidad en el área. Ahora, la ropa de trabajo de hombre, vestidos de algodón, ropa interior y calzado de hule y de plástico se pueden obtener a precios bajos y en varias calidades y pueden ser adquiridos por la casi totalidad de la población costarricense.

Aun cuando muy pocos tejidos de máxima calidad se producen en Costa Rica, la industria de la confección y textilera sirven a una clase media con un gran sentido del buen vestir.<sup>(161)</sup> La competencia local y regional es dura, factor que ha afectado favorablemente los precios y la calidad. Muchas mujeres de la clase media todavía prefieren pagar más por vestidos europeos y americanos porque alegan mala calidad en los locales.<sup>(162)</sup> Los productores locales a veces son acusados de hacer economías en el uso de sus telas y tratar de sacar el máximo rendimiento de cada pieza.

### 4.—Artículos de Lujo.

Los cosméticos y artículos de tocador, únicos artículos de lujo que disfrutan de un mercado masivo y un volumen de comercio importante en América Central, se producen ahora regionalmente en una variedad muy amplia. Los precios varían grandemente y están relacionados con el nivel de la tarifa arancelaria involucrada para el artículo en cuestión y dependen también de si el proceso de manufactura es objeto de libre comercio y de competencia regional. La mayor parte se venden a los mismos precios o muy cercanos a los de los Estados Unidos. Desde 1964 los precios para los artículos como crema de afeitar, jabón de tocador, desodorantes y pasta de dientes ha ascendido de un 3 a un 33% aproximadamente.<sup>(163)</sup> Todavía se importan muchos de estos artículos.

(161) Todavía se prefiere vestidos de material americano y casimires ingleses; debido a los impuestos relativamente bajos y dumpings ocasionales todavía se pueden adquirir localmente a precios de competencia.

(162) Uno de los productores locales de zapatos anuncia sus productos como de "calidad importada a precios nacionales".

(163) Índices de Precios, nota 159 supra.

Las altas tarifas arancelarias en la mayor parte de los artículos eléctricos, permiten vender la producción local o las unidades ensambladas a precios altos aún manteniendo una distancia con los precios de la competencia importada. Un televisor portátil de 19 pulgadas, por ejemplo, que se puede vender en Estados Unidos entre \$ 120 y \$ 140 (menos todavía en Japón) se vende en Costa Rica en \$ 325 incluyendo los impuestos de consumo. Sólo una variedad limitada de estos artículos se produce localmente; además de los televisores hay un surtido de estéreos, radios y artículos similares. Una firma está ensamblando actualmente televisores de color, aun cuando no existe todavía televisión a colores en Costa Rica (el popular y omnipresente transistor todavía se importa). El control de calidad de los televisores pareciera estar al mismo nivel que en los Estados Unidos. Los refrigeradores siguen un patrón similar. Un modelo de 10 pies cúbicos sin accesorios que en los Estados Unidos se vendería por más o menos \$ 150 se vende localmente, con una ganancia del distribuidor de un 50% y 25% de impuesto de consumo, por más de \$ 300. La mayor parte de los distribuidores redondean su línea importando otros modelos que se venden a precios exorbitantes. Un refrigerador —congelador de lujo— que se vende en Estados Unidos entre \$ 450 y \$ 500 cuesta en Costa Rica más de \$ 1.200.

Algo similar ocurre con los automóviles. No tienen ni libre comercio ni están sujetos a una tarifa externa común. Debido a arreglos de distribución exclusiva el consumidor promedio puede solamente adquirir los automóviles ensamblados localmente, aun cuando quisiera pagar un poco más por un modelo importado. Las normas de calidades varían grandemente, en sus mejores aspectos con una calidad un poquito mejor que el producto usual de las líneas de ensamble americanas o europeas y en su peor parte plagada por malos trabajos de pintura y partes mal armadas. Los precios son muy altos. Un Chevy II que costaría en Estados Unidos \$ 2200 cuesta en Costa Rica \$ 6900, reflejando una tarifa efectiva de más del 100% sobre el vehículo de producción extranjera.<sup>(164)</sup> Debe recalarse que el gobierno no ha percibido ingresos

(164) El mismo vehículo costaría aproximadamente \$ 6000 en Nicaragua, y \$ 3800 en Guatemala. Los cálculos de tarifa son los siguientes: Un vehículo que pesa una tonelada métrica (2200) y que se entrega en Costa Rica por un precio CIF de \$ 2200 paga un impuesto de consumo de \$ 1402 basado en el peso. Los gravámenes específicos serían \$ 920 (\$ 0.92 por kilo) y el impuesto advalorem \$ 1100, que es el 50% sobre el total. El resultado de \$ 3422.

aduanales sobre estos vehículos, a pesar de que recibe el impuesto de consumo. El monto efectivo de los impuestos en vehículos de trabajo es mucho más bajo, así como los precios; un Land Rover cuesta en Costa Rica más o menos \$ 5000.<sup>(165)</sup>

Salvo ciertas excepciones, en la industria automotriz creen, y a veces con razón, que el automóvil importado a la larga resulta una mejor compra. Los que pueden pagarlo, frecuentemente compran equipo de sonido de alta fidelidad y artículos eléctricos importados, por ejemplo.<sup>(166)</sup>

## 5.—Suministros Industriales.

La industria manufacturera local, como se ha hecho patente, se dedica a la producción de bienes intermedios para otras industrias costarricenses o regionales, especialmente en cemento, productos químicos, procesamiento de metal y materiales de empaque. La disposición de Tratado General de Integración Económica que obliga a comprar en la región ha tenido como consecuencia resoluciones del Consejo Ejecutivo en el sentido de que el laminado de metal, papel kraft, yeso, aceite de palma, cartón y fibras de algodón se producen localmente en condiciones adecuadas y por lo tanto no debe permitirse su importación libres de aforos como materias primas para otros artículos.<sup>(167)</sup> En general, los precios locales de bienes intermedios han mejorado notablemente sobre los importados aún cuando hay excepciones. El cemento, por ejemplo, es un poquito más barato ahora que cuando se importaba. Algunos de los materiales de empaque, incluyendo bienes enlatados y botellas plásticas, se producen en Centroamérica en condiciones

(165) El impuesto promedio de estos vehículos de menos del 50% ad valorem. Un Jeep que pesa 1500 Kg. entregado en Costa Rica por \$ 3500 pagaría un total de \$ 1498 de impuestos. El impuesto de consumo sería \$ 453 (€ 3.000 fijo), el impuesto específico, \$ 345 o sea \$ 0.23 por kilo, y el impuesto advalorem %700 o sea el 20% del valor. Ver reporte Levy, nota 87 supra, Tablas.

(166) El propietario de un nuevo edificio de apartamentos importó refrigeradores Hotpoint y artículos de la línea blanca, aun cuando el costo era de 15 a 20% más alto que los ensamblados locales. Sus razones fueron: una mayor durabilidad, menos costo de mantenimiento, pero puede haber sido influenciado por el deseo de impresionar a sus posibles clientes norteamericanos.

(167) Tratado General, nota 1 supra, Artículo IX. Todos los importadores, incluyendo aquellos beneficiados por contratos industriales, están sujetos a estas restricciones, aun cuando por falta de información o de personal suficiente, no siempre se cumplen. Ver Consejo Ejecutivo Resoluciones Nos. 27, 28 (1963), 60, 62, 65, 75 (1966).

de suficiente competencia y de protección tarifaria moderada que impide alzas excesivas de precios sobre los niveles del mercado mundial. Desafortunadamente no hay información adecuada sobre precios y parece haber una considerable variación entre los que los distintos compradores pueden obtener de una misma empresa.

La reacción a la disponibilidad creciente de suministros locales o regionales ha sido mixta. Algunos de los productores locales no se han sentido muy entusiasmados por el hecho de comprar a proveedores nacionales; alegan deficiencia de calidad. La Union Carbide, por ejemplo ha rehusado comprar almidón de producción local porque alega que no cumple con las normas mínimas de calidad.<sup>(168)</sup> Una solicitud reciente de contrato industrial para la manufactura de cloruro de polivinilo (PVC) —un plástico de usos muy variados—, produjo protestas de varios manufactureros que vieron la posibilidad de que se les obligara al suministro local. Argumentaron en sus oposiciones, la complejidad del proceso y las dudas sobre el control de calidad que pudiera mantenerse sobre el producto local. El hecho de que la muy conocida firma Stauffer Chemical Co. era quien había otorgado la licencia, no parece haber pesado mucho sobre los que protestaron.<sup>(169)</sup> Por otro lado, como hemos hecho ver, muchos tal vez la mayoría, de los productores locales han recibido con beneplácito el suministro nacional. Fertica y Firestone, por ejemplo, han fomentado el desarrollo de fuentes de suministro local en azufre, y plantaciones de hule respectivamente.

#### e.—Otros efectos sobre la economía.

Anteriormente en este capítulo hemos discutido los efectos del programa de industrialización en el comercio, en el ingreso gubernamental en el empleo y en las posibilidades de escogencia de inversionistas y consumidores. Quedan dos áreas de menor importancia relativa que han sido afectadas por la industrialización, (1) el desarrollo de infraestructura y (2) la utilización de los recursos de personal gubernamental. Se discuten a continuación.

(168) Ver archivos del Ministerio de Industria y Comercio, Contrato N° 37/65.

(169) Las oposiciones vinieron de productores locales de discos de fonógrafo y tuberías plásticas y fueron deshechadas. Ver archivos del Ministerio de Industria y Comercio, Contrato N° 210.66, Resinas Centroamericanas. Sin embargo, no se ha tomado ninguna acción para aprovechar los beneficios concedidos.

#### 1.—Desarrollo de la Infraestructura

Los efectos sobre la infraestructura del desarrollo industrial en Costa Rica han sido moderados, en gran parte porque la nación inició su programa con un número respetable de hospitales, escuelas y carreteras de acceso. La electricidad ha sido un área de excepcional desarrollo ya que la demanda casi se triplicó entre 1960 y 1966, debido a un incremento del consumo industrial.<sup>(170)</sup>

Los precios para los consumidores industriales de energía eléctrica son los más bajos del área, sin embargo el aumento de la demanda ha beneficiado al consumidor individual, ya que la producción de energía eléctrica, especialmente de fuentes hidroeléctricas, ha sido objeto de considerables economías de escala.<sup>(171)</sup>

No ha habido mejoras de consideración en los dos puertos principales: Limón en el Atlántico y Puntarenas en el Pacífico y ninguna en los vetustos ferrocarriles que unen estos puertos con San José. Como se observó anteriormente en el Capítulo V, estos factores han contribuido a una innecesaria alza en el transporte internacional. La carretera Interamericana se está mejorando actualmente entre San José y Panamá, pero la sección entre San José y la frontera con Nicaragua que soporta la mayor parte del comercio intercentroamericano (en general éste se hace en camión) está peor que hace diez años, (parte de esta carretera sirve de arteria principal entre San José y Puntarenas). Todavía no hay carretera entre San José y Limón, aun cuando se espera construir una base no pavimentada en los próximos 18 meses.<sup>(172)</sup> Otras

(170) Sobre la base de índices, la demanda aumentó de 174 a 520. Banco Central, *Memoria Anual, 1966* (San José, 1967), página 244. Costa Rica va a la cabeza en el número de consumidores industriales, 2500, comparado con 1800 en El Salvador, 1000 en Guatemala, 750 en Panamá, 600 en Nicaragua y 300 en Honduras. Estadística para 1965-1966 citadas en la Comisión Económica para América Latina, CEPAL, citadas en *La Nación*, 9 de Diciembre de 1967, página 37 por el Servicio Nacional de Electricidad.

(171) Los costos regionales son como sigue: Costa Rica, 1.95 centavos de U.S. dólar por Kilowatt hora; Panamá 2.37; Honduras 2.38; Guatemala 2.44; El Salvador 2.46; y Nicaragua 2.99. Fuente *La Nación* 12-3-67, página 37. Los precios al consumidor doméstico han bajado un 2.5% desde 1964. Ver Índice de Precios, nota supra. Los costos de generación varían levemente de acuerdo con la estación por la producción adicional de plantas térmicas requeridas durante la estación seca, cuando el volumen de los ríos baja.

(172) Por mucho tiempo se ha venido discutiendo la conveniencia de préstamos grandes para financiar la construcción de esta obra incluyendo un préstamo de \$16 millones con el Banco Mundial que requeriría más o menos \$4 millones de fondos locales. Hasta el momento no se ha tomado ninguna decisión al respecto, *La Nación* 5 de Diciembre de 1968, página 24, columna 2. El Banco Interamericano de Desarrollo recientemente aprobó un préstamo de \$7.5 millones para la construcción de varios puentes y nuevas carreteras y el mejoramiento de varios tramos de carreteras existentes. Banco Interamericano de Desarrollo, News Release, abril 8 de 1969 (NR-24/19).

carreteras pavimentadas o para uso en todo tiempo vinculan a la Meseta Central y la mayor parte de la campiña con la red Interamericana, pero la mayoría sufren mal mantenimiento y consecuentemente están en condiciones deplorables.

Se ha construido un aeropuerto nuevo cerca de San José que ha aumentado grandemente las facilidades para el pequeño volumen de carga aérea, pero el principal estímulo para su desarrollo fue la llegada de las naves de retropropulsión y las esperanzas de un mayor incremento del turismo.

Firmas aisladas como Fertica en Puntarenas, Recope cerca de Limón, y la Fábrica Nacional de Cemento cerca de Cartago, han mejorado notablemente la economía de las áreas relativamente subdesarrolladas en que se localizan. Los efectos de las nuevas industrias sobre San José mismo, donde la mayor parte del desarrollo industrial está localizado, no se pueden discernir individualmente. Debe recordarse (Capítulo IV) que la Ley de Desarrollo y Protección Industrial no dio incentivos especiales para el establecimiento de plantas fuera del área metropolitana y simplemente instruyó a la Comisión Industrial para que considerara la localización como criterio para el otorgamiento de beneficios. (Artículo 17 g.). El lugar propuesto para instalar la planta de Alcoa que involucra unos \$ 72 millones en equipo e infraestructura (\$ 12 millones en carreteras y en facilidades portuarias) tendrá efectos significativos, caso de llevarse adelante, sobre la región correspondiente (o sea, San Isidro de El General, más o menos a unas 70 millas al sureste de San José).

## 2.—Utilización de personal gubernamental

Como vimos previamente en este capítulo, el proceso de industrialización ha creado una gran demanda, sólo parcialmente satisfecha, de personal técnico y de gerencia, necesario para la operación de plantas nuevas o ampliadas. Una situación análoga existe en el sector público, por la necesidad de personal competente para aplicar la Ley de Protección y Desarrollo Industrial, para la mejor recolección de impuestos, y para las actividades reguladoras del gobierno y similares. Hay escasez de este personal especializado. Luego, la demanda que de él hace el programa de industrialización, es uno de los "costos" que éste exige de la economía. La Ley de

Protección y Desarrollo Industrial, deberá recordarse, permite una amplia discrecionalidad a los administradores y consecuentemente, requiere los servicios de un número relativamente grande de personas.

Actualmente, la Dirección de Industrias tiene más o menos unos 22 empleados a tiempo completo, sin incluir los miembros de la Comisión de Industrias o los economistas que tienen a su cargo los estudios económicos. El Departamento de Comercio Interior que tiene a su cargo las funciones de regulación de precios tiene 5 empleados. Respecto a esta situación de empleo es necesario hacer dos observaciones: (a) La Dirección de Industrias y el Departamento de Comercio Interior no tiene personal suficiente para llevar a cabo las labores que les ha confiado la Ley y la legislación conexas y (b) sin embargo, el tiempo de más de 30 personas comprometidas con la administración del programa representa un recurso valioso, que podría emplearse en forma diversa si el gobierno no lo estuviera utilizando para el propósito mencionado.

## f.—Sumario y conclusiones

En los capítulos V y VI hemos analizado los principales efectos de la Ley de Protección y Desarrollo Industrial en la economía costarricense. Aparentemente la ley, en conjunto con el estímulo del mercado común centroamericano, ha propiciado un alto índice de crecimiento en el sector industrial de la economía, tanto en términos de producto como de nueva capacidad productiva. Costa Rica no se ha convertido en una nación industrial en los últimos 9 años, pero el sector industrial ha crecido de un componente mínimo a una parte sumamente importante del producto nacional bruto, del ingreso nacional y de las exportaciones.

La estructura industrial es diversa en términos de producto y proceso manufacturero; sin embargo, en general la nueva actividad industrial puede clasificarse en dos categorías, (1) el procesamiento de productos primarios y sus derivados y (2) la manufactura de bienes a partir de materias primas importadas y sus componentes, por industrias de transformación o ensamble. En la primera categoría encontramos industrias tales como comestibles, cemento y sus productos, derivados textiles de algodón y la confección. Estas industrias se caracterizan por una eficiencia rela-

tivamente alta, alto valor agregado y la creación de vínculos entre empresas de industrias relacionadas donde unas utilizan materias primas o componentes producidos por las otras.

En la segunda categoría se encuentran la mayor parte de las industrias costarricenses. La variedad de productos, procesos manufactureros y tipos de materias primas usadas hacen difícil una generalización, pero se puede afirmar que las industrias de transformación y ensamble en conjunto tienen un menor valor agregado, menor eficiencia de productividad y menor grado de utilización de recursos locales incluyendo personal, que la primera categoría de industrias mencionada. Demasiadas empresas han sido creadas con mucha capacidad y muy poca habilidad para operar eficientemente. En sus mejores aspectos, la industria de transformación tiene eficiencias de productividad comparables a las similares en el resto del mundo; como muchas de estas deben importar la mayor parte de sus materias primas. En sus peores aspectos la industria se caracteriza por la operación de tipo de ensamble, con una inversión limitada y la importación de componentes semi-terminados, simplemente ensamblados para la venta local, gracias a una alta protección tarifaria. Desafortunadamente la presencia amplia y muy distribuida de industrias marginales de transformación o ensamble, ha sido propiciada por la ley de Protección y Desarrollo Industrial.

Las industrias de transformación, se puede afirmar, han contribuido a la importación de bienes industriales en etapas más incipientes de manufactura con el correspondiente ahorro de divisas; sin embargo, el nivel de importaciones ha crecido continuamente. El mismo tipo de proceso industrial, indirectamente ha contribuido a la solución del problema de balanza de pagos, a través de aumentos moderados de los ingresos disponibles y la demanda total de bienes de consumo. Sin embargo, es probable que sin la industrialización el nivel actual de importaciones hubiese sido aún mayor, suponiendo que no se hubieran tomado medidas restrictivas por parte del gobierno.

El peso del programa de industrialización sobre el ingreso fiscal ha sido fuerte. En primer término, debido a la pérdida de ingresos aduanales por vía de exenciones concedidas a empresas acogidas a la ley y a casi todas las importaciones provenientes del mercado común. Estas pérdidas han sido parcialmente recuperadas a través de un mejoramiento en el sistema de recolección de im-

puestos y el uso de impuestos de consumo y ventas, aun cuando un efecto producido por este desplazamiento en las fuentes de recursos ha sido diseminar el costo de la industrialización sobre un mayor sector de la población, lo que implica una sustancial contribución por parte de los sectores de menor ingreso.

Más aún, los beneficios de la industrialización no se han distribuido por igual sobre la población como un todo. Miles de nuevos empleos han sido creados, directa o indirectamente, como resultado del programa. Ha habido también aumentos moderados en los salarios reales, un número mayor de puestos técnicos y de supervisión mejor pagados y un aumento en la distribución del ingreso. Sin embargo, la distribución del ingreso es todavía menos efectiva que en los países altamente industrializados. El sector bajo de la población se ha beneficiado de la disponibilidad de vestido y calzado a bajos precios y hasta cierto punto de las oportunidades de empleo, pero los alimentos cuestan más ahora, hecho del cual la industrialización es parcialmente responsable. El consumidor de clase media ha podido aprovecharse mejor las posibilidades crecientes de empleo y de la mayor disponibilidad de bienes de consumo de producción local.

Igualmente, los efectos moderados de infraestructura, —especialmente en la disponibilidad de energía eléctrica—, han beneficiado al país en conjunto, o a los habitantes de las regiones en que las operaciones industriales grandes se han localizado.

En resumen, parece ser que aquéllos que más se han beneficiado del programa de industrialización son los industriales mismos, locales y foráneos, que han recibido los beneficios fiscales de la ley. Muchos, podrá recordarse, formaron parte del grupo que apoyó fuertemente la ley desde un inicio. La combinación de tarifas proteccionistas altas y de incentivos fiscales ha significado para algunas empresas ganancias sumamente cómodas. Para otras, la falta de estas tarifas proteccionistas o la competencia reñida, algunas veces empeorada por el exceso de capacidad de producción, ha significado beneficios de un nivel moderado. Es interesante notar que la mayoría de las empresas e industrias más beneficiosas para la economía forman parte del segundo grupo.

No cabe duda, que el nivel de inversión, tanto doméstico como foráneo, ha sido estimulado por el programa industrial. Sin embargo, su encauzamiento hacia industrias marginales de trans-

formación o de ensamble, todas ellas de limitados beneficios para la economía, indica que la cantidad de la inversión *per se* es un mal indicativo de la efectividad del programa de incentivos. Afortunadamente, tales empresas marginales han jugado un papel importante en los aspectos educacionales del programa, al dar a muchas docenas de administradores, técnicos y operarios calificados experiencia en la percepción y solución de muchos de los problemas relacionados con la actividad industrial y mercantil.

## Capítulo VII: La Ley de Protección y Desarrollo Industrial en Operación.

Hemos discutido en los últimos 3 capítulos los aspectos básicos de la ley de protección y desarrollo industrial de 1959 y valorado sus efectos principales sobre la estructura industrial y la economía de la Nación. Este capítulo es un análisis de la forma en que la ley dicha y sus reglamentos se han aplicado y administrado.

Como se observó en el capítulo IV, la ley brinda amplia discrecionalidad a las entidades administradoras, tanto a la hora de aplicarla como en que se refiere a la necesidad de interpretar conceptos fundamentales, vagamente expresados. El trabajo confiado al Ministerio de Industrias y Comercio, especialmente a su Dirección de Industrias y a la Comisión Industrial, era difícil y constituía un reto en sí mismo. Esta labor se vio complicada inicialmente por el hecho de que eran pocas las personas que verdaderamente entendían cuáles eran los efectos de la Ley y cuáles eran las principales áreas en las cuales podrían surgir problemas.

El capítulo está organizado en la siguiente forma:

a) Preparación de estudios de factibilidad, b) Concesión o denegatoria de solicitudes de incentivos c) Manejo de la competencia en la promoción de industrias, e) Cumplimiento de los mandatos de la ley, f) Extensión de los períodos de beneficios, g) Sumario.

### a.—Preparación de estudios de factibilidad.

Debe recordarse del Capítulo IV, que cada una de las solicitudes para beneficios de la ley, debe ser objeto de un estudio por la Dirección de Industrias que suministrará a la Comisión Industrial datos ciertos suficientes para decidir si se debe o no

otorgar los beneficios solicitados. El estudio se compone en realidad de dos partes, una dedicada a la ingeniería o aspectos técnicos y la otra a sus efectos económicos.

### 1.—Ambito de los estudios.

En la práctica, el trabajo que realizan más o menos 15 funcionarios entre economistas e ingenieros a cargo de los estudios, es mucho menos amplio de lo que el legislador parece haber deseado. Debido al volumen de trabajo<sup>(173)</sup>, ha sido necesario a los investigadores depender en gran medida de la información suministrada por los solicitantes, complementada con el examen del lugar donde se va a instalar la planta misma. El personal existente es profesionalmente capaz, y en la mayoría de los casos su trabajo es realizado con diligencia, pero ningún grupo de este tamaño, que tiene otros trabajos que realizar además de estas investigaciones, puede tener un experto en cada área industrial.

La información contenida en el estudio, aunque nominalmente debe ajustarse a la solicitud del caso para la Comisión Industrial, sigue un cierto patrón común dictado por los criterios acordados en el Artículo 17 y bajo los cuales debe ser juzgada la solicitud.<sup>(174)</sup> Así un estudio típico completo,<sup>(175)</sup> contiene los costos de producción estimados, el volumen de producción estimado, la producción y el valor local agregado, la utilización de materias primas locales, los beneficios en la balanza de pagos, el nivel de empleos y los salarios, el capital a invertir según sus fuentes, una estimación del tamaño o amplitud del mercado y otros datos concernientes. El reporte del ingeniero se concentra sobre la naturaleza y adecuación de la planta o lugar de la planta y maquinaria,

(173) Se estima que de 600 a 800 estudios completos han sido hechos durante los 9 años que la ley ha estado en vigencia, 1960-1968. Algunos cubren solicitudes competitivas en un solo estudio grande; otros, que involucran la modificación de contratos ya existentes, son de mero trámite. Aun cuando hay alguna demora en el procedimiento, el número de estudios hechos más o menos en un año determinado guarda relación con el número de contratos otorgados en el mismo período. Debido a que más de 300 de los 860 contratos se firmaron durante los años 1963 a 1966, es de suponer que el trabajo para los investigadores fue más pesado durante este período. A un mismo tiempo se encuentran unos 100 proyectos en distintas fases del proceso.

(174) Ver Apéndice I; ver también Artículo 28 del Reglamento, Apéndice 2.

(175) Cuando el solicitante ya ha llenado el cuestionario confidencial que le suministra la Dirección de Industrias.

el proceso de manufactura y la capacidad de expansión o diversificación. El estudio, conteniendo tanto los reportes de ingeniería como el económico, explica los datos y da un sumario de las conclusiones.

Los estudios deben ser objetivos e imparciales, pero muchos, sino todos, indican la opinión de los investigadores sobre la conveniencia o no del proyecto. Así, por ejemplo, en 1964 un estudio para el ensamble de motocicletas enunciaba conclusiones desfavorables, tanto del economista como del ingeniero, alegando poco valor agregado en la producción (26% sobre la base de precios locales), bajo volumen de ahorros en la balanza de pagos, pobres facilidades de operación y baja capitalización. Concluyeron, que si la solicitud fuera aprobada, un gravamen de consumo debía ser impuesto al producto para compensar la pérdida de ingresos al fisco.<sup>(176)</sup> En otro caso los investigadores fueron menos concluyentes; su conclusión simplemente enfatizaba el hecho de que la solicitud prometía alcanzar un valor local agregado de solamente 1.5 por ciento, y requería \$ 1.24 de maquinaria importada y materiales por cada dólar de producción.<sup>(177)</sup> No es seguro que la Comisión Industrial preste siempre atención a las conclusiones de los investigados, porque en los casos citados, ambos solicitantes obtuvieron su contrato.

Sin embargo, en gran medida, los investigadores trabajaron con los mismos datos que los miembros de la Comisión Industrial: alta producción y/o alto valor local agregado, potencial para la sustitución de importaciones *per se*, y el estímulo para la producción agrícola, que se citan una y otra vez. En años recientes, el potencial de exportaciones ha recibido atención similar, ocasionalmente con conclusiones sobreestimadas acerca de la realidad del mercado de exportación.<sup>(178)</sup>

(176) MIC (Ministerio de Industria y Comercio) sus archivos: estudio del contrato N° 49/64. Se creía comunmente que los impuestos de consumo serían absorbidos por el manufacturero en vez de ser trasladados al consumidor. Este no ha sido el caso. Ver Capítulo VI.

(177) Archivos del Ministerio de Industria y Comercio, estudios para el contrato N° 24/61. En otro caso, el investigador criticó la larga lista de materias primas importadas que el solicitante deseaba usar, que incluía vegetales desecados y condimentos. Archivos del Ministerio de Industrias, estudios para el contrato N° 25/62.

(178) Ver archivos del Ministerio de Industrias, estudio para el contrato N° 35/62 (láminas de metal corrugado) y estudio para el contrato N° 61/62 (equipo electrónico).

## 2.—El Exito de los Estudios.

Aún hoy, el problema más importante en relación con la conveniencia de los estudios de factibilidad en Costa Rica es determinar si los estudios realizados por la Dirección de Industrias cumplen el propósito para el cual fueron concebidos: suministrar a la Comisión Industrial suficiente información cierta, para que ésta pueda decidir entre proyectos deseables e indeseables. Por muchas razones que se analizarán luego, los estudios no han llenado a satisfacción este propósito. Estos resultados no satisfactorios se deben principalmente: (a) limitaciones en el personal de Dirección de Industrias y en el presupuesto de operación y (b) la consideración inadecuada que reciben los criterios definidos por la ley.

(a) La Dirección de Industrias no tiene fondos suficientes para trabajar apropiadamente. En años recientes el presupuesto anual para la oficina completa, incluyendo salarios, trabajos de secretaría, transportes y gastos eventuales, ha alcanzado el volumen de \$ 100.000.00.<sup>(179)</sup> Además de impedir la obtención de los servicios de más expertos y el pago de mejores salarios. Las limitaciones presupuestales han impedido en todos, excepto en unos cuantos casos, contratar consultores externos.<sup>(180)</sup> El resultado es una dependencia exagerada de la información confidencial que suministra el solicitante. Aun cuando la información suministrada en forma deshonesta es indudablemente rara, un solicitante sería ingenuo si no tratara de presentar su solicitud bajo la mejor luz posible, especialmente en cuanto se refiere a la información de estudios de mercado y la estimación hecha de costos de producción que dependen en gran medida de números, los que no siempre pueden comprobarse en forma acertada. En muchos casos, el solicitante no suministra la información completa requerida por el cuestionario, lo que hace que un examen apropiado del proyecto por la Dirección de Industrias sea casi imposible.

(179) El presupuesto para 1968, de acuerdo con el director del departamento fue de ₡ 719.000.00 o sea \$ 108.250.00.

(180) Las excepciones incluyen un estudio comparativo de las solicitudes de 5 plantas de cemento, —que en último caso fue financiado por el solicitante que obtuvo la concesión— y un estudio de la versión preliminar de un contrato para una refinadora de petróleo. Requerir de quien obtenga la concesión, que pague el costo del estudio detallado de tipo externo, es una solución práctica cuando se trata de una inversión considerable. Los costos para el solicitante serían, por supuesto, deducibles para efectos de impuesto sobre la renta o podría hacerse una provisión para amortizarlos convenientemente.

A pesar de lo novedoso de una legislación de desarrollo y protección industrial en la Costa Rica de 1960, parece que el personal a cargo de los estudios, recibió poco entrenamiento con respecto al tipo de problemas que tendrían que resolver y que debieron aprender a través de la experiencia, (hecho ilustrado por el ejemplo que hemos dado del estudio sobre ensamble de motocicletas).

En algunos de los estudios iniciales hay un tono subyacente de incertidumbre que sugiere que los investigadores presentían que algo "raro" o algo "malo" había sin poder exactamente precisar la naturaleza del problema. Se comprendió, por ejemplo, que la producción de refrigeradoras en Costa Rica no podía realizarse con una eficiencia óptima y que tal vez habría una seria dependencia en importaciones aún de componentes terminados. Pero al mismo tiempo, el crecimiento de la demanda local era innegable y aun sobre la base de un valor total agregado pequeño, los ahorros en balanza de pago eran probables. En el estudio de una de estas solicitudes se concluyó: "Esta nueva actividad, de acuerdo con lo que se ha podido observar en el curso del estudio, da la impresión de tener buenas perspectivas, y se espera que en un tiempo no muy largo, podrá llegar a una fase de desarrollo con utilidades para sus promotores, así como para el país en general".<sup>(181)</sup>

La falta de aleccionamiento y entrenamiento puede haber sido en parte responsable de que algunos estudios ocasionales fueran dominados por problemas irrelevantes. Uno se refirió a la solicitud de una planta grande de productos químicos y pinturas (KATIVO) para instalar una nueva línea de producción; casi todo el estudio fue dedicado a lamentar el hecho de que la firma no tenía un departamento de personal y a los problemas laborales que de ahí podían resultar. Todos los participantes, incluso el investigador, reconocieron el hecho de que la compañía siempre había disfrutado de las mejores relaciones obrero-patronales.<sup>(182)</sup>

A pesar de la financiación inadecuada, la Comisión de Industrias y sus investigadores, mantienen una actitud pundonorosa en lo que toca a su trabajo, aun cuando su director ha renunciado

(181) Archivos del Ministerio de Comercio: estudio para el contrato N° 31/61 (traducido en el original por el autor).

(182) Archivo del Ministerio de Comercio: estudio para el contrato N° 34/61.

debido a la escasez de fondos. Los puntos de vista que los investigadores expresan en sus estudios con frecuencia son ignorados, aunque por simple sentido común debieran respetarse. Tanto la industria de calzado como la de ensamble de motocicletas arriba mencionados recibieron contratos.

b) La mayor parte de los factores que los estudios consideran pueden obtenerse solamente después de evaluar cálculos económicos complejos y una gran cantidad de información en bruto. Una cierta uniformidad en la metodología de la investigación ha resultado de los primeros años del programa, pero los logros demuestran tanto la falta de líneas concretas de la ley de 1959 y una comprensión de los significados en ella contenidos.

Uno de los indicadores más importantes que han aparecido ya a través del uso es el concepto de valor agregado, discutido antes en el Capítulo V. Debe recordarse que la utilización y la certeza de los cálculos resultantes depende del uso de cifras adecuadas. Una simple ecuación podrá servir para ilustrar el concepto y el peligro de usar los números equivocados:

VALOR AGREGADO PRODUCCION      valor - (costo materias primas más componentes).

VALOR LOCAL AGREGADO            valor - (costo de todos los insumos importados, incluyendo materias primas, componentes y el costo del capital importado).

Así, si el "valor" usado es una cifra inflada, o si alguno de los insumos importados se omite en los cálculos, la producción o el valor local agregado resultan exagerados.

La determinación del "valor" de un producto terminado es difícil. El precio al cual una fábrica vende al distribuidor es igual al "valor" solamente si ese precio representa un número cifrado en el costo actual de producción más una utilidad razonable. En un área industrial en la cual el precio no siempre se determina por consideraciones de costo y la relación de un mercado libre de competencia, sino por el nivel de la tarifa proteccionista aplicable a importaciones competitivas, el valor de fábrica tiende a resultar

inflado. De acuerdo a un experimentado economista en desarrollo, el valor usado en Costa Rica debiera ser el costo del producto terminado competitivo importado menos los impuestos de importación.<sup>(183)</sup>

Así, por ejemplo, la valoración de un refrigerador pequeño que se vende en Costa Rica al distribuidor en \$ 200 es errónea si el mismo refrigerador entregado al distribuidor costarricense costase sólo \$ 150. El uso de la cifra anterior podrá distorcionar los cálculos de producción y el valor local agregado. Se recordará del Capítulo V, que debido a una tarifa alta que en 1963 dio un promedio de 82,5% *ad valorem* para bienes manufacturados, muchos de los precios se basan en la tarifa.

No es difícil ver valores agregados de producción de un 30% para motocicletas, de más de un 40% para refrigeradoras y de más de un 50% para otros productos manufacturados que se han reportado en los estudios. En un caso extremo se reportó un 78% para la manufactura de jeeps aun cuando el investigador sabía que la diferencia en costos entre las partes y el vehículo terminado entregado para armar en Costa Rica, era solamente un 10% menor que el valor CIF del producto terminado.<sup>(184)</sup> En este caso no se hizo aparentemente cuestión de la validez de las cifras en que se basaron los cálculos.

Sin embargo, aun si las bases del cálculo fueran correctas, los investigadores todavía se verían obstaculizados por una falta de datos comparativos de valor agregado para varias industrias. En muchos casos, la única cifra disponible fue la cifra total de valor agregado en la producción para industria costarricense como un todo (41% en 1963).<sup>(185)</sup> Esta cifra no era necesariamente aplicable a la industria que se consideraba. A medida que crecían los archivos de los investigadores, más y más datos comparativos pudieron determinarse.<sup>(186)</sup>

(183) Definición usada por John Bushnell, ex-jefe de la Sección Económica de la Embajada Americana en San José.

(184) Archivo del Ministerio de Industria y Comercio: Estudios para el Contrato N° 49/63.

(185) Director General de Estadística y Censo, *III Censo de Industrias Manufactureras de Costa Rica* — 1964 (San José 1967).

(186) Así un estudio para el enlatado de carnes utilizó el 43%, esto es el average industrial, y una para el refinamiento de azúcar usó el 39%. Archivo del Ministerio de Industria y Comercio: estudios, respectivamente, para los Contratos Nos. 58/63, 63/64.

Problemas de este tipo no se han confinado únicamente al cálculo del valor agregado. En muchos casos, tanto los investigadores como la Comisión Industrial han recurrido a manifestaciones vagas, “alta demanda local”, “alto grado de utilización de materias primas locales”, “alto valor agregado de producción”, “altos ahorros en la balanza de pagos”, etc., cuando en realidad no ha existido una forma sistemática de determinar si las cifras en el caso concreto, de ser ciertas, resultaban altas o bajas para la rama industrial en cuestión. Debe recordarse del capítulo IV que el legislador no expresó, si el uso de un 50% por valor de materias primas locales pudiera considerarse alto o si el uso de sólo un 10% era bajo, por ejemplo.<sup>(187)</sup>

En conclusión, la responsabilidad por el valor dudoso que tienen los estudios de factibilidad debe ser repartida entre el legislador —que suministró pocas líneas de guía y fondos insuficientes— y por la Dirección de Industrias que ha basado poco de su trabajo sobre principios económicos sólidos. Subyacente a este fracaso está el hecho de que en 1960, la mayor parte de la información necesaria y del entendimiento de los problemas potenciales de un programa industrial era inexistente.

#### b.—La concesión o rechazo de solicitudes.

La decisión de conceder o no beneficios, y en el último caso, cuáles beneficios y por cuánto tiempo, debe tomarla únicamente la Dirección de Industrias. La influencia de la Comisión en esta área puede ser exagerada, aun cuando la Comisión es por ley un cuerpo para tomar decisiones. Ocasionalmente, la decisión de otorgar un contrato, y más frecuentemente la decisión de cuáles beneficios deben concederse, es trabajo de la Dirección de Industrias o de altos oficiales del Ministerio de Industria y Comercio. Con mucha frecuencia, tanto la Comisión como el Ministerio de Industria y Comercio se han consultado sobre la decisión. Como veremos en esta sección, los contratos que se firman son en muchos casos resultado de negociaciones bilaterales entre el inversionista en potencia y el Ministerio. Este proceso podría operar sólo si fuese entendido y aceptado por la Comisión de Industrias. Hay pocos

(187) Sabemos, por supuesto, que la exigencia del 75% del valor local agregado requerida por la Ley de Industrias Nuevas de 1940 se consideró demasiado alto como requerimiento fijo para los solicitantes. Ver Capítulo IV.

casos, si es que los hay, en los cuales la Comisión y los oficiales del Ministerio han sido incapaces de trabajar unidos estrechamente para determinar los beneficios que deben ser otorgados bajo el programa.

El proceso de formación de decisiones para efecto de análisis puede dividirse fácilmente en 2 partes: (1) ¿Debe concederse al solicitante en cuestión algún beneficio?, y de ser así (2) ¿qué beneficios deben concederse y en qué condiciones?

Antes de discutir el proceso administrativo fundamental según la ley, deben reiterarse varias limitaciones al ámbito de la discrecionalidad tanto del Ministerio como de la Comisión. Como se menciona anteriormente, la competencia entre los miembros del Mercado Común, real o imaginaria, ha influido tanto en la decisión de conceder beneficios a una industria como en los beneficios que en último término se le han concedido. La existencia del Mercado Común ha estimulado en Costa Rica el otorgamiento de beneficios a empresas que no los hubiesen recibido de otra forma, porque sus productos gozan de libre comercio y ya se producían en otros lugares del área. En las esferas tanto local como regional, contratos anteriores concedidos a empresas similares, dictan los términos de los contratos que vienen posteriormente. La mayor parte de los problemas de "competencia" han sido pospuestos para ser discutidos en la subsección C, más adelante.

Así en realidad, la discrecionalidad en apariencia amplia que tienen los administradores según la ley y sus reglamentos, ha sido circunscrita por condiciones externas, así como por ciertas determinaciones de la ley misma.

### 1.—La decisión de conceder o no beneficios

Entre 1960 y finales de 1968 se presentaron aproximadamente 1230 solicitudes para los distintos beneficios de la Ley de Protección y Desarrollo Industrial a la Dirección de Industrias. Por una razón o por otra de 25 a 30 de estas solicitudes fueron abandonadas, antes de llegar a la Comisión de Industrias.<sup>(188)</sup> De 50 a 100 soli-

(188) Las razones del abandono varían. Incluyen el defecto de no proveer la información suficiente requerida para el proyecto por la Comisión Industrial, malos entendidos sobre la complejidad del proceso de los beneficios que se puedan recibir, cambios en los planes o simplemente falta de materialización de los planes.

En algunos casos, de las consultas con la Dirección de Industrias o con abogados asesores, ha resultado la conclusión de que las probabilidades de éxito de la petición eran escasas, y consiguientemente no valía la pena insistir en la solicitud.

citades no recibieron trámite por parte del Ministerio a finales de 1968. El resto, de 800 a 900, han sido conocidas por la Comisión de Industrias, tanto en forma singular como en grupo.<sup>(189)</sup>

De éstos menos de 100, o más o menos un 10% han sido rechazados.<sup>(190)</sup>

Aún cuando estas cifras pueden considerarse extremas sobre el grado de permisibilidad, no son difíciles de explicar. En primer lugar, al MIC le fue encomendado un programa de promoción y desarrollo industrial. No solamente puede deducirse de ello una presunción implícita a favor del solicitante sino que cualquier otro enfoque que se hubiese dado en los primeros años hubiere provocado una fuerte crítica de la Asamblea Legislativa y de la Cámara de Industrias y podría haber frustrado el propósito de la ley. En segundo término debe recordarse que la mayor parte de las decisiones fueron favorables a los contratos; esto no indica que en todos los casos se concedió el máximo de beneficios como puede haber ocurrido en otros países centroamericanos (ver capítulo IV). Como veremos luego, los beneficios máximos casi nunca son concedidos. Finalmente un porcentaje de las decisiones favorables se refieren a modificaciones o extensiones de contratos pre-existentes.

Los números en sí no son particularmente importantes. Nuestro principal interés está en las normas o en la falta de ellas, con las que los administradores de la ley han enfocado los cientos de solicitudes que les ha tocado conocer y la consistencia con la cual han sido aplicados. Nos interesa también la relación de estas normas y de los contratos que han resultado con los objetivos del programa.

La Comisión de Industrias se reúne por lo menos 4 veces al mes en sesiones que duran de una a varias horas. Cada solicitud es conocida por la Comisión por lo menos 2 veces. Inicialmente

(189) Las cifras exactas en cada categoría son imposibles de obtener debido a la falta de información en muchos de los archivos. La correlación entre solicitudes, decisiones de la Comisión Industrial y contratos, se complica aún más por el hecho que la mayor parte de las modificaciones y renovaciones de contratos han recibido nuevo número de contrato a pesar de que no todos han involucrado nuevas solicitudes en cuanto a la forma. Y en algunos de los casos una sola decisión ha cubierto varias solicitudes.

(190) Las aprobaciones incluyen, sin embargo, los casos de competencia del Mercado Común y los casos del Artículo 33, las que representan decisiones afirmativas sobre las que la Comisión Industrial no tenía en muchos casos verdadera discrecionalidad, lo que tiende a reducir el número de rechazos discrecionales. Ver capítulo 5 (A).

como cuestión de trámite y para clasificarla como industria nueva o establecida y para definir los límites del estudio de la Dirección de Industrias y por último para decidir sobre los méritos de la solicitud.

Es evidente que aunque la Comisión de Industrias no trabajase en sus otras tareas y sin tomar en cuenta el trabajo preliminar hecho por la oficina, el volumen neto del trabajo hace imposible el estudio a fondo de la mayor parte de las solicitudes. Un promedio de unas 125 decisiones debe emitirse anualmente en unas 48 reuniones ordinarias (más de 220 en el año pico de 1966). Trámites preliminares deben llevarse a cabo en más o menos unas 150 solicitudes. Durante el curso del año, solamente unas pocas solicitudes de gran importancia o complejidad, son objeto de discusiones a fondo, tales como cemento, refinación de petróleo, procesamiento de alimentos a gran escala, etc. <sup>(190A)</sup>

En realidad la Comisión Industrial ha hecho sus valoraciones basándose en los diversos criterios que para conceder contratos contienen la ley y sus reglamentos. (Artículo 17 de la ley, Artículo 28 del reglamento). Estos criterios, como se mencionó en el capítulo IV, incluyen casi todos los factores concebibles que puedan implicar beneficios a la economía derivados del establecimiento de una nueva industria; sin embargo, ellos no suministran datos específicos y tácitamente permiten conceder un contrato si uno solo de estos criterios es alcanzado o cumplido en alguna forma o grado. En la práctica, varios criterios se han citado para cada decisión de la Comisión de Industrias. Esta, simplemente enumera aquéllos que son la base sobre la que se dicta la decisión. Cuando la decisión es resultado de una consulta entre la Comisión y otros órganos del MIC, puede asumirse con certeza, que la lista de criterios refleja las sugerencias del Ministerio. Es conveniente examinar las decisiones que rechazaron solicitudes primero, porque tomadas aparte, indican al menos una percepción superficial de los problemas involucrados y como grupo son mucho más fáciles de justificar del punto de vista económico. Nuestra discusión aquí no puede cubrir las decisiones desfavorables únicamente sobre las bases "competitivas"; estas se discuten en una sección por aparte.

(190 A) En años recientes, la Comisión se ha dividido en 2 grupos de trabajo de 4 a 5 personas, cada una para facilitar la discusión preliminar de las solicitudes.

#### a.—Decisiones desfavorables: ¿Qué es "Industrial"?

Un cierto número de resoluciones indican que la Comisión consideró que la actividad propuesta en el proyecto no era "industrial" en el sentido que la ley lo establece. Ha decidido en varias oportunidades que el empaque de carne, el transporte por medio de comiones, el transporte por autobuses, la publicación de revistas y el desarrollo de semillas híbridas no pueden gozar de los beneficios de la ley.<sup>(191)</sup> La redacción de estas resoluciones varía, pero todas concluyen en que la solicitud en cuestión no representaba una operación "industrial" en el sentido en que lo entiende el legislador. Principios similares se han aplicado en el rechazo de solicitudes para beneficios a una serie de industrias tipo "garaje"; que no fueron consideradas como empresas "industriales" en el sentido del Artículo 17.<sup>(192)</sup>

#### b.—Decisiones desfavorables: Sobre otras bases.

Un número considerable de decisiones desfavorables se han basado solamente en la afirmación de la Comisión Industrial de que la solicitud no llenaba los requisitos exigidos del Artículo 17, sin entrar en mayores consideraciones. Estas incluyen solicitudes para la manufactura de margarina, tela plástica decorada, tornamesas para fonógrafos, rótulos comerciales de plástico, resortes industriales para encuadernación, sombreros para hombre y repelentes de insectos.<sup>(193)</sup> Esto puede significar que la Comisión simplemente consideró que los criterios no estaban satisfechos, o que sus miembros, de acuerdo en cuanto al rechazo de la solicitud, no llegaron a

(191) Ver decisiones de la Comisión Industrial: ICR del 9 de Dic. 1964 Solicitud N° 363A; ICR de Feb. 18 de 1963 Solicitud N° 368; ICR de Setiembre 25 de 1963 Solicitud N° 468; ICR de agosto 19 de 1964 Solicitud N° 1167.

En otra decisión, el matadero que maneja el Consejo Nacional de Producción no recibió los beneficios solicitados, sobre la base de que entidades semi-públicas sólo pueden recibir beneficios después de que estos han sido concedidos a industrias privadas de tipo competitivo, como indica la ley N° 3003 de Julio 11 de 1962. ICR Dic. 20, 1962 Solc. 271.

(192) Ver resolución ICR de junio 9 de 1967 Solicitud N° 1098 para la decoración de vestidos; ICR de Oct. 16 de 1966 Solicitud N° 1036 para sweaters; ICR de marzo 16 de 1966 Solicitud 926 para la decoración de vestidos; ICR de abril 22 de 1966 Solicitud 936, *Idem*.

(193) Ver ICR del 3 de Julio de 1963 Solicitud N° 425; ICR del 28 de Octubre de 1964 Solicitud N° 660; ICR del 10 de setiembre de 1965 Solicitud N° 823; ICR del 18 de mayo de 1966 Solicitud N° 948; ICR del 27 de Junio de 1966 Solicitud N° 965; ICR del 27 de Julio de 1966 Solicitud N° 994; y ICR del 26 de Enero de 1967 Solicitud N° 1049.

un acuerdo sobre las bases del rechazo. Juzgando por el tono de estas decisiones, sin embargo, una falta de información suficiente ante la Comisión es probablemente la causa de los rechazos cuyas razones no se especifican.

El enfoque es, empero, desafortunado, ya que da poca guía al solicitante afectado o a los futuros solicitantes en la misma rama industrial. Confusión adicional se causa cuando a una solicitud aparentemente similar se le concede posteriormente una decisión favorable.<sup>(194)</sup>

Afortunadamente, la mayor parte de las decisiones desfavorables enumeran las razones del rechazo en grado variable de especificación y algunas indican una comprensión de los problemas, extrañamente ausente en muchas de las decisiones favorables. En varias, por ejemplo, la Comisión Industrial ha concluido que el hecho que un solicitante o su competidor hayan operado exitosamente en Costa Rica en el pasado sin incentivos, es suficiente base para no concedérselos.<sup>(195)</sup> En varias oportunidades la Comisión ha rehusado recomendar beneficios para procesos de manufactura del tipo de ensamble o simplemente de mezcla. Los productos afectados incluyen helicópteros, equipo de irrigación, muebles de televisión, herramientas eléctricas y productos agrícolas de limpieza.<sup>(196)</sup> En forma similar, el uso de la totalidad o gran parte de materias primas importadas o componentes, ha tenido un efecto negativo sobre la Comisión en algunas oportunidades.<sup>(197)</sup>

En otras ocasiones, la Comisión Industrial ha dictado decisiones desfavorables en razón de la tarifa arancelaria existente. Un productor de guantes de cuero, recibió una denegatoria al solicitar beneficios para importar su maquinaria porque las tarifas aduanales se habían elevado para obligar a los industriales a comprar

(194) Ver, por ejemplo, ICR del 18 de marzo de 1964 Solicitud N° 540A, recomendando un contrato para la manufactura de anuncios (rótulos) comerciales de plástico.

(195) Ver ICR del 23 de junio de 1965 Solicitud N° 717, juguetes de rueda; ICR del 21 de Julio de 1965 Solicitud N° 818; ICR del 22 de setiembre de 1965 Solicitud N° 780, antenas de televisión. (Otras razones pueden también haber sido dadas).

(196) Ver ICR del 25 de setiembre de 1963 Solicitud N° 243; ICR del 4 de Dic. de 1963 Solicitud N° 423; ICR del 16 de agosto de 1968 Solicitud N° 849; ICR del 3 de Nov. de 1967 Solicitud N° 1130; ICR del 18 de marzo de 1964 Solicitud N° 477A.

(197) ICR del 23 de setiembre de 1963 Solicitudes Nos. 287, 333, 389, tónico para el cabello; ICR del 4 de Dic. de 1963 Solicitud N° 423, equipo de irrigación; ICR del 23 de Dic. de 1964 Solicitud N° 564, toallas sanitarias.

maquinaria producida localmente.<sup>(198)</sup> En otras oportunidades la Comisión simplemente ha observado que los niveles actuales del arancel de bajos aforos sobre materias primas y altos en cuanto al producto terminado (por ejemplo, artículos de plástico), hacen innecesaria una protección posterior.<sup>(199)</sup>

Finalmente, la Comisión Industrial tomó nota de la resolución del Consejo Ejecutivo Costarricense contraria a otorgar beneficios a nuevas industrias de ensamble al rechazar las solicitudes para la producción de cuchillos y el ensamble de automóviles.<sup>(200)</sup>

### c.—Decisiones desfavorables: Evaluación del enfoque.

Las consideraciones discutidas anteriormente constituyen la base principal usada por la Comisión de Industrias para rechazar solicitudes. Ha habido poca variación año a año en las razones dadas, en la frecuencia de los rechazos o en cualquier otra indicación de que la experiencia en la administración de la ley estaba afectando los motivos de rechazo.

Desde 1963 el número de solicitudes rechazadas ha variado en forma errática sin que exista una relación directa entre el número de solicitudes rechazadas y el número de contratos otorgados en el año.<sup>(201)</sup>

(198) ICR del 25 de Set. de 1963 Solicitud N° 404. Ver también ICR del 23 de Set. de 1963 Solicitud N° 396, anuncios (rótulos) comerciales.

(199) ICR del 27 de Nov. de 1963 Solicitud N° 462. Ver también ICR del 12 de enero de 1966 Solicitud N° 905, mesas de pool.

(200) Resolución del 28 de abril de 1965 Solicitud N° 808. Resolución del 4 de mayo de 1966 Solicitud N° 826. La última disposición fue revocada después de un cambio en la administración, aparentemente sobre la base de una nueva interpretación de la resolución del Consejo Ejecutivo que implicaba que la regla era sólo aplicable a las industrias aún no existentes en Costa Rica, pero no a nuevos solicitantes para entrar en ramas de ensamble ya establecidas en el país. Ver contrato número 26/67, La Gaceta N° 116 del 23 de mayo de 1967.

(Nota: los contratos se citan por (Número/Año) y por su cita oficial en La Gaceta.

(201)	AÑO	Nº DE RECHAZOS	Nº DE CONTRATOS FIRMADOS
	1960	3	10
	1961	3	36
	1962	3	60
	1963	15	83
	1964	13	110
	1965	8	118
	1966	18	201
	1967	10	112
	1968	11	130

Las decisiones desfavorables han involucrado una gran variedad de productos y servicios incluyendo empaque de carne, productos de maíz, margarina, cables de acero, tela plástica, cera para pisos, confecciones de ropa, helicópteros, tónico para el cabello, plásticos para uso dental, guantes, maquinaria de irrigación, tuercas y tornillos, escobas, resortes, toallas sanitarias, papel heliográfico, cintas para grabadora, juguetes de rueda, mosaicos, antenas de televisión, cuchillería, resistencias en espiral, helados, cambiadiscos, muebles de televisor, mesas de pool, filtros de agua, anuncios comerciales, ponche con alcohol, sombreros para hombre, valijas, repelentes de insectos, malta, fibras de frenos, herramientas eléctricas, sal refinada, bolsas plásticas y divisiones para archivo. En la mayoría de las decisiones se refleja un alto grado de racionalidad en su justificación aun cuando sólo en unos cuantos casos la Comisión explicó cómo una solicitud rechazada pudo haber tenido éxito.<sup>(202)</sup>

#### d.—Decisiones favorables: El enfoque.

Como hemos observado la mayoría de las decisiones de la Comisión Industrial han sido favorables. Estas han cubierto, por supuesto, toda la gama del sector industrial discutido en el capítulo V, desde las industrias muy eficientes y beneficiosas para la economía, hasta los extremos no deseables de la industria de ensamble. Sigue un esquema que con pequeñas excepciones no ha variado en forma significativa durante el período en el cual la ley ha estado en vigor debido en parte, como veremos en las secciones siguientes, a las dificultades inherentes a un posible cambio de enfoque. Los criterios que contiene el artículo 17 de la ley para conceder beneficios están debidamente enumerados en las decisiones, pero esto pareciera ser más un ejercicio mecánico que la explicación de decisiones debidamente sopesadas. Indudablemente, la mayor parte de los factores citados tienen importancia, pero el verdadero enfoque consiste en: a) si los factores anotados en comparación con otras actividades industriales en la misma línea cuentan a favor o en contra del otorgamiento de beneficios y b) si estos factores

(202) En una solicitud para elaborar resortes de vehículo, la Comisión indicó al solicitante, una firma existente con experiencia considerable en el campo, que si solicitara un contrato para ampliar sus instalaciones y comprar nueva maquinaria probablemente sería aprobada. ICR de mayo de 1966 solicitud N° 1000. En otra decisión la Comisión explicó que una solicitud revizada que prometiera la autorización de mejor maquinaria para la manufactura de valijas, probablemente sería aprobada. ICR 23 de set. 1966 solicitud N° 1004.

aún cuando favorables son suficientes en grado para conceder los beneficios; estas preguntas fueron ignoradas en la mayor parte de los casos.

Unos cuantos ejemplos ilustrarán el problema. Una decisión favorable en una solicitud para la producción de refrigeradoras dio como razones para la decisión: a) el monto de la inversión, ..... \$ 15.000,00, b) los eventuales precios más bajos (sin entrar a considerar el hecho de que los precios actuales incluían impuestos de importación de más del 80% advalorem, c) el nivel de producción anual a alcanzar varios cientos de unidades, y d) el valor agregado (36% o sea debajo del promedio nacional.<sup>(203)</sup> Este no fue el primer industrial en potencia que solicitó beneficios de este tipo. La Comisión Industrial también autorizó una solicitud para un industrial del calzado, antes mencionado, en el cual el valor agregado era de 1.5% y tendría un saldo negativo en divisas sobre la balanza de pagos de acuerdo con el estudio. Se dio como razón para la decisión los niveles de inversión, la importancia de la industria del calzado y el potencial de exportaciones.<sup>(204)</sup> En un caso similar, la Comisión Industrial decidió favorablemente sobre una solicitud para el ensamble de motobicicletas haciendo énfasis en las posibilidades de efectos sobre industrias conexas y el estímulo resultante para otras industrias nuevas establecidas, además del uso de mano de obra especializada.<sup>(205)</sup> La decisión ignoró el bajo valor agregado (26%) y los otros datos desfavorables del estudio.<sup>(206)</sup> Estos casos ilustran la tendencia de la Comisión Industrial al uso de criterios legales sin un esfuerzo significativo para entenderlos, y en forma más comprensible hacer énfasis en aquellos criterios que el solicitante aparentemente satisface e ignorar o no hacer énfasis en los demás.

Mucho de esto se debe a la dependencia de la Comisión de datos incompletos o discutibles, ya sea en forma directa del solicitante o de los estudios económicos y técnicos. Si la ley especi-

(203) ICR del 18 de Febrero de 1963 Solicitud N° 321.

(204) ICR de Febrero 9 de 1961 solicitud N° 58. La Comisión aparentemente no resultó particularmente impresionada por sus propios argumentos en cuanto al potencial de exportaciones, ya que no recomendó conceder la exención de impuestos exportación.

(205) ICR de Agosto 21 de 1963, Solicitud N° 402.

(206) Ambos criterios arriba mencionados resultaron también ilusorios; la industria no ha hecho uso de componentes locales o regionales del todo, y según el gerente de una de estas empresas un obrero "especializado", puede entrenarse para ensamblar motocicletas en menos de cuatro horas.

ficase un número mínimo o un grado mínimo en que deben cumplirse estos criterios, el enfoque no sería posible. Sin embargo, cualquier solicitud más o menos bien pensada determinará un proyecto con posibilidad de éxito en el cual se cumplirá, o por lo menos se alegará que se cumplen, un número significativo de los requisitos del estatuto o de la ley. A juzgar por las decisiones desfavorables y aquellas favorables que se acaban de mencionar, es evidente que los administradores han sopesado el potencial de viabilidad financiera con tanto cuidado como los criterios económicos indefinidos al decidir si se le recomienda o no contrato. Tal vez la mejor prueba del uso de este criterio de viabilidad financiera, es el hecho de que de los empresarios que han sufrido decisiones desfavorables, antes mencionados, casi la mitad también han recibido aprobación para solicitudes sobre los mismos productos. Este enfoque no necesariamente implica una mala administración de la ley. En una situación comparativa la empresa que promete más alta inversión, mayor valor agregado, más empleo, más recursos de capital, también es probable que pueda alcanzar un mayor alto grado de transformación y una mejor posición competitiva. Como hemos visto, muchos productos industriales pueden ser ensamblados en Costa Rica de componentes importados o pueden ser fabricados de componentes locales o importados. Los últimos deben ser, evidentemente, favorecidos sobre los primeros y es claro que la Comisión de Industrias ha hecho exactamente eso en la mayor parte de los casos, por ejemplo, productos de maíz, procesamiento de carnes, fibras para frenos, por mencionar unos cuantos.<sup>(207)</sup> Consecuentemente, puede asegurarse con certeza, aún sin tener acceso a la totalidad de las decisiones, que un porcentaje significativo de los rechazos se basó, en forma implícita o explícita, en la convicción que privó en el seno de la Comisión Industrial de que el solicitante no tenía capacidad financiera suficiente para la actividad que iba a emprender.

En el Capítulo V se demostró ampliamente el resultado de este enfoque, su mayor desventaja ha consistido en la imposibilidad

(207) Ver ICR del 29 de Julio de 1964 Solicitud N° 553, bocaditos de maíz, que cita el uso de un 70% de materias primas nacionales, sustitución de importaciones y el estímulo de producción agrícola. ICR del 3 de Noviembre de 1965 Solicitud N° 891, procesamiento de carnes que cita el uso de materias primas locales, alta inversión, y alto grado de empleo y estímulo al *área rural involucrada* (Liberia); ICR del 6 de Octubre de 1967 Solicitud N° 1121, fibras para frenos que cita el alto grado de inversión y empleo.

de discriminar entre las proposiciones viables que prometen grandes beneficios a la economía tales como Firestone, National Battery, Fertica o similares, y aquellas de la mayoría de las diversas industrias de automóviles, motocicletas, electrónica, refrigeración, cosméticos y similares, la mayor parte de ellas también financieramente viables, pero cuyo beneficio a la economía como un todo es mucho más dudoso, dado el costo que significan.<sup>(208)</sup>

Y entre las decisiones favorables de la Comisión, hay una similitud notable en el tono y con respecto a los criterios particulares empleados, ya sea que se refirieran a industrias de gran beneficio económico para el país o a industrias de un beneficio económico marginal.<sup>(209)</sup>

#### e.—Decisiones favorables: Continuidad.

El enfoque de la Comisión Industrial ha sido relativamente constante a través de los 9 años en que la ley ha estado en vigor. Como hemos visto anteriormente, la frecuencia y el patrón de decisiones desfavorables ha sufrido pequeñas variantes desde los primeros años de la ley. Es también interesante notar que ha habido poca variación en los enfoques adoptados por las tres administraciones presidenciales que han compartido la administración de esta

(208) Es bueno notar que el Banco Central no ha encontrado dificultad en discriminar a estas empresas en categoría de "dudosas" en sus reglamentos que norman la financiación para ventas industriales en los bancos comerciales. Se incluyen en la lista prohibida productos tales como automóviles, motocicletas, bebidas, perfumes, carrocerías, congeladores, discos de fonógrafo, radios y televisores, refrigeradoras, y algunos de los artículos de vestido. (La lista también incluye unos cuantos productos que no son de ensamble, tales como el cemento). Reglamento del Banco Central, Enero de 1964, Artículo 5. ("Reglamento para la Financiación de Ventas Industriales").

(Al menos un productor de autobuses se ha quejado de retrasos de 6 a 9 meses en sus solicitudes de dólares al cambio oficial, demora que refleja también la política del Banco Central).

(209) Compárese las decisiones altamente favorables en el caso de Firestone y National Battery que citan el alto valor agregado, el ahorro en divisas, la creciente demanda y la alta inversión (Firestone, ICR de Diciembre 6 de 1962 Solicitud N° 348) efectos favorables en la balanza de pagos, alta inversión y alto empleo. (National, ICR de Julio 21 de 1965 Solicitud N° 813); con la primera decisión sobre la industria automotriz y una decisión reciente sobre el ensamble de televisores. En el primer caso (ICR del 21 de marzo de 1962 Solicitud N° 231) la decisión hizo énfasis en el nuevo empleo que sería creado, la alta inversión, la producción anual y el ahorro en divisas. En el segundo caso (ICR del 6 de setiembre de 1968 Solicitud N° 1210) empleo, inversión y ahorro de divisas así como potencial de exportación fueron enfatizados. (Nota: en la mayor parte de las decisiones antes mencionadas también se dieron otros criterios para conceder los beneficios).

ley.<sup>(210)</sup> El número creciente de contratos a partir del año tope de 1966 se debe en parte a la política de la Administración Trejos contraria al fomento de nuevas industrias de ensamble. Ha habido una considerable merma en el número de solicitudes presentadas desde 1966 debido a la carencia de nuevas ideas sobre industrias posibles u otras razones. La solicitud N° 1000 se presentó en Mayo de 1966; y solamente unas 200 se presentaron en los últimos 2 años del período que se ha estudiado. La política oficial en contra de las nuevas industrias de ensamble, como se observó antes, ha sido interpretada como aplicable a aquellas ramas industriales que todavía no han recibido beneficios en Costa Rica.<sup>(211)</sup>

A partir de 1966 se han concedido menos contratos para industrias nuevas de ensamble, aun cuando manifestaciones claras de la política seguida en las decisiones de la Comisión de Industrias son también escasas. Un solicitante de contrato para el ensamble de bicicletas le comunicó al autor, que su proyecto, que nunca llegó a la Comisión, había sido abandonado cuando de las conversaciones con la Dirección de Industrias quedó claro que sus posibilidades de éxito eran muy escasas.<sup>(212)</sup> Esta política restrictiva puede haber estado presente en forma implícita en rechazos recientes hechos por la Comisión Industrial únicamente sobre la base de que el proyecto no cumplía con los requerimientos del Artículo 17.<sup>(213)</sup> Esta política, bien conocida aunque pobremente expresada, puede haber estimulado un cambio hacia solicitudes que involucraran procesos de manufactura más que de ensamble.<sup>(214)</sup> Una indicación más clara de un cambio general en la política del gobierno se plasma en la creación del Centro para Promoción de Exportaciones e Inversiones, por ley de 1968 que se analizará más

(210) El número de contratos netos, eliminando modificaciones, extensiones y renovaciones de contratos existentes durante las 3 administraciones es el siguiente:

Administración Echandi (Unificación) 60 contratos (Mayo 1960 a Mayo 1962). Administración Orlich (Liberación) 358 contratos (Mayo 1962 a Mayo 1966). Administración Trejos (Unificación) 230 contratos (Mayo 1966 a Dic. 1968). Debe recordarse que los primeros contratos no se dieron hasta mediados de 1960 y que la Administración Trejos permanecerá en funciones hasta Mayo de 1970.

(211) ICR del 15 de Dic., 1967 Solicitud N° 1139, Televisores.

(212) Solicitud N° 995.

(213) Este puede haber sido el caso con ICR del 3 de Noviembre de 1967 Solicitud N° 1130, para el ensamble de herramientas eléctricas.

(214) Ver, por ejemplo, ICR del 12 de Julio de 1968 Solicitud N° 1181, para la fabricación de motores y transformadores.

adelante. El Centro, sin embargo, no ha tenido un efecto mensurable sobre la política del Ministerio de Industria y Comercio. De tres grandes inversiones para 1968 una empresa fabricará tubos de cobre y conduit eléctrico, sobre la base de la política de sustitución de importaciones; otra fabricará muebles para exportar fuera del Mercado Común, una tercera producirá leche pasteurizada y productos lácteos.<sup>(215)</sup>

Así en la práctica, el enfoque del Ministerio de Industrias y Comercio, con la Comisión Industrial, ha sido conveniente. No se han creado normas definidas pero las solicitudes bien presentadas con viabilidad financiera han tenido, a través del programa, una excelente oportunidad de ser aprobadas por la Comisión. Estas solicitudes, sin lugar a dudas, representaban "industrias" y sin excepción llenaban o aparentaban llenar, al menos, algunos de los criterios establecidos por el Artículo 17. En forma similar y con pequeñas excepciones una solicitud considerada impráctica, indeseable o inadecuada por otras razones, podría ser simplemente rechazada con la observación de que no llenaba las condiciones del Artículo 17. Es interesante anotar que las solicitudes rechazadas en base a razones específicas, casi nunca representaban grandes influjos de nuevas inversiones, equipo o empleo. Cuando proyectos sobre productos similares se tramitaron en otras oportunidades con solicitudes que prometían aportes sustanciales en nuevas inversiones, equipo o empleo, las decisiones fueron favorables. Si un proyecto en apariencia era bueno, por su viabilidad financiera y la actividad industrial que podía engendrar, siempre tuvo gran posibilidad de ser aprobado.

Así el proceso ha sido exitoso en el sentido de que ha asegurado decisiones favorables para las solicitudes que en forma obvia eran beneficiosas a la economía y eliminó algunas, pero no todas, de viabilidad marginal. Desafortunadamente ni la ley ni el patrón administrativo que se ha desarrollado, han tenido éxito en discriminar entre los proyectos con viabilidad financiera que son de considerable beneficio a la economía y aquellos que son de beneficio limitado o que no entrañan beneficios para la economía como un todo. La ley ha encontrado que la receptibilidad a "industria" como un concepto amplio y poco definido, que era lo deseado.

(215) Banco Central, *Información Económica Semanal*, del 4 de Febrero de 1969, página 2.

## 2.—Determinación de cuáles beneficios se conceden.

La decisión de aprobar o rechazar una solicitud es sólo una fase en el proceso de toma de decisiones relacionado con los contratos de industrias. Si la decisión es favorable, los administradores deben decidir cuál de los nueve distintos tipos de beneficios deben concederse y por cuánto tiempo, hasta un máximo de diez años. Como se ve en el Capítulo IV, el Ministerio y la Comisión de Industrias tienen discrecionalidad casi ilimitada dentro de los amplios límites de la ley, excepto en cuanto a los factores externos y al mantenimiento de un régimen de competencia. Por supuesto que el otorgamiento de beneficios no depende enteramente de la Comisión; con frecuencia son el resultado de negociaciones entre el solicitante y el Ministerio directamente.

En la práctica, la discrecionalidad dada a los administradores ha sido usada ampliamente. Un patrón definido, sin embargo, ha emergido en cuanto al otorgamiento de los beneficios, haciendo posible, para propósitos de análisis, dividir los beneficios en tres grupos. La Tabla XII indica estos grupos, que mantienen para efectos de conveniencia las designaciones por letra usadas en el Artículo 19 y 20 de la ley (ver Apéndice I). Como lo indica la Tabla, para el Grupo I, los beneficios son fácilmente obtenibles; para el Grupo II, los beneficios se restringen a una clara demostración de su necesidad y en el Grupo III se restringen a las solicitudes e inversiones que el gobierno tiene interés en obtener.

**TABLA XII**

### **BENEFICIOS DISPONIBLES SEGUN LA LEY DE PROTECCION Y DESARROLLO INDUSTRIAL**

#### **Descripción del Beneficio.**

#### **Grupo I.**

Exención arancelaria para maquinaria y herramientas (99% para industrias nuevas, 90% para industrias establecidas) (b). Prácticamente todos los contratos.

Exención arancelaria para materias primas y componentes cuando no pueden obtenerse en el mercado común (99% para industrias nuevas, 90% para las establecidas) (d).

Para la gran mayoría de las industrias nuevas e industrias establecidas se otorgan por razones de competencia y ocasionalmente por otras razones, (excepciones ocasionadas cuando las materias primas se pueden obtener localmente o con aforos muy bajos).

Exención de impuestos de exportación (100%) (h).

Prácticamente todos los contratos, a requerimiento del solicitante.

Exención para el Impuesto de la Renta o reinversión en mejores viviendas para trabajadores. (100%) (i).

Prácticamente en todos los contratos.

#### **Grupo II.**

Exención arancelaria para combustibles y lubricantes excepto gasolina. (99%) (c).

Solamente industrias nuevas cuando se solicita expresamente, y se demuestra en forma clara su necesidad.

Exención arancelaria para empaques (99% para las nuevas, 90% para las establecidas) (e).

Cuando se solicite expresamente y se demuestre claramente su necesidad y cuando no se pueden obtener local o regionalmente productos sustitutos.

#### **Grupo III.**

Exención arancelaria para materiales de construcción (99% para las nuevas, 90% para las establecidas) (a).

Casi nunca se concede. Entre las excepciones se incluyen la refinadora, la fábrica de cemento y la planta de fertilizantes, (no se concede desde 1965).

Exención de impuestos territoriales (100% limitado a 5 años).

Sólo industrias nuevas. Casi nunca se concede.

Exención para el Impuesto de la Renta o Impuesto al Capital (100% por 5 años, 50% por los otros 5 años) (g).

Sólo industrias nuevas. Casi nunca se conceden.

Fuente: artículos 19 y 20, Ley de Industrias de 1959.

Más de cien de los solicitantes que obtuvieron contratos han recibido únicamente los beneficios del Grupo I, incluyendo entre

éstos el recauche de llantas, refrigeradores, sweaters, muflas para autos, y alimentos para animales.<sup>(216)</sup> Los beneficios claves en relación con la exención de impuestos aduaneros para importación de materias primas se limitan a una lista ya aprobada; en teoría por lo menos, no se pueden importar productos de fuera del Mercado cuando estos se producen en la región en condiciones adecuadas. Entre las firmas que han recibido menos de los beneficios completos del Grupo I, están las firmas manufactureras de artículos de algodón, galletas, productos de concreto, calzado, camarines y medias de nylon.<sup>(217)</sup> En unos pocos casos, especialmente en la industria textil, las exenciones aduanales se han conferido por razones de tipo competitivo.<sup>(218)</sup>

Los beneficios del Grupo II, como indica la Tabla XII, se confieren cuando hay una demostración de su necesidad; entre las firmas que han recibido estos, se encuentran los manufactureros o ensambladores de automóviles, motocicletas, equipo agrícola y textiles<sup>(219)</sup>. El establecimiento de fábricas que producen únicamente materiales de empaque tales como Envases Comerciales y Canco, anotados en el Capítulo V, ha reducido la necesidad para las exenciones de importación de estos mismos materiales.

Sólo 5 solicitantes han recibido la lista completa de los 9 beneficios: Fertica, Fábrica Nacional de Cemento, Recope (la refinera), un procesador de alimentos deshidratados y un productor

(216) Contrato Nº 16/66, La Gaceta Nº 58 del 3 de marzo de 1966; Contrato Nº 40/63, La Gaceta Nº 198 del 3 de Set. de 1963; Contrato Nº 41/63, La Gaceta Nº 198 del 3 de Set. de 1963; Contrato Nº 176/66, La Gaceta Nº 288 del 21 de Dic. de 1966; Contrato Nº 87/65, La Gaceta Nº 268 del 25 de Nov. de 1965.

(217) Contrato Nº 71/67 La Gaceta Nº 206 del 12 de Set. de 1967 (sólo maquinaria); Contrato Nº 1/62, La Gaceta Nº 16 del 20 de enero de 1962 (sólo maquinaria); Contrato Nº 17/64 La Gaceta Nº 124 del 3 de junio de 1964 (sin exención de materias primas); Contrato Nº 42/62 La Gaceta Nº 239 del 24 de Oct. de 1962 (sin exención para materias primas ni del impuesto de exportación); Contrato Nº 57/63 La Gaceta Nº 270 del 27 de Nov. de 1963 (sin exención para materias primas); Contrato Nº 47/63 La Gaceta Nº 204 del 10 de Set. de 1963 (sin exención para materias primas).

(218) Ver contrato Nº 35/61, La Gaceta Nº 6 del 9 de enero de 1962, modificada por el contrato Nº 60/64, La Gaceta Nº 235 del 16 de Oct. de 1964.

(219) Ver contrato Nº 83/64, La Gaceta Nº 11 del 16 de enero de 1965; Contrato Nº 37/65, La Gaceta Nº 164 del 23 de Julio de 1965; contrato Nº 142/66, La Gaceta Nº 225 del 6 de Oct. de 1966; contrato Nº 83/66 La Gaceta Nº 134 del 15 de junio de 1966; contrato Nº 155/66 La Gaceta Nº 265 del 23 de Nov. de 1966.

de papel "kraft".<sup>(220)</sup> Otros contratos, sin embargo, han recibido todos los beneficios, excepto la exención de impuestos arancelarios para la importación de materiales de construcción. Estos incluyen a Firestone, Productos Gerber, Resinas de Costa Rica S. A. (plásticos), Corporación Química de Nicoya S. A., Agro Química S. A. (productos químicos para la agricultura) dos probables manufactureros de pulpa de papel y dos firmas para procesar alimentos.<sup>(221)</sup> Varios solicitantes han recibido alguno o algunos de los beneficios del Grupo III, probablemente debido a la negociación con el Ministerio más que por una política claramente definida por parte del último.<sup>(222)</sup>

Se debe enfatizar nuevamente que los beneficios más significativos son las exenciones aduanales para maquinaria, materias primas y productos semi-terminados.<sup>(223)</sup> La exención del impuesto de exportación es redundante para la mayoría de los contratos por estar contenida en otras previsiones de la ley; el Impuesto de la Renta provee deducciones más limitadas por inversiones hechas en habitaciones para trabajadores y mejora de sus condiciones de vi-

(220) Contrato Nº 30/61 La Gaceta Nº 3 del 5 de Enero de 1962; contrato Nº 15/61, La Gaceta Nº 264 del 19 de noviembre de 1961; Decreto Legislativo Nº 2591, Decreto Legislativo Nº 2891 del 16 de Noviembre de 1961; contrato Nº 53/62 La Gaceta Nº 158 del 14 de Julio de 1963, aprobado por decreto legislativo Nº 3126 del 28 de junio de 1963; contrato Nº 68/64 La Gaceta Nº 251 del 4 de noviembre de 1964; contrato Nº 4/65 La Gaceta Nº 73 del 31 de marzo de 1965. (Los últimos dos todavía no están en operación).

(221) Contrato Nº 33/64 La Gaceta Nº 14 del 21 de Julio de 1964; contrato Nº 106/67 La Gaceta Nº 21 del 25 de enero de 1968; contrato Nº 201/66 La Gaceta Nº 17 del 21 de enero de 1967; contrato Nº 69/67 La Gaceta Nº 225 del 6 de Octubre de 1967; contrato Nº 22/65 La Gaceta Nº 126 del 5 de junio de 1965; contrato Nº 153/66 La Gaceta Nº 240 del 25 de Octubre de 1966 (pulpa); contrato Nº 200/66 La Gaceta Nº 13 del 17 de enero de 1967 (pulpa); contrato Nº 1/66 La Gaceta Nº 26 del 2 de febrero de 1966 (productos alimenticios); contrato Nº 90/66, La Gaceta Nº 148 del 2 de Julio de 1966 (productos alimenticios).

(222) Ver contrato Nº 84/64 La Gaceta Nº 6 del 10 de enero de 1965 (impuesto territorial y bolsas de papel); contrato Nº 16/62 La Gaceta Nº 101 del 6 de mayo de 1962 (impuesto territorial y detergentes); contrato Nº 44/64 La Gaceta Nº 194 del 27 de agosto de 1964 (impuesto sobre la renta y planta para estudio de televisión); contrato Nº 68/67 La Gaceta Nº 220 del 30 de setiembre de 1967 (impuesto de la renta, ácido sulfúrico); contrato Nº 44/63 La Gaceta Nº 204 del 10 de setiembre de 1964 (impuesto territorial, productos de concreto); contrato Nº 75/63 La Gaceta Nº 36 del 13 de Febrero de 1964 (impuesto de la renta, tabla de composición); contrato Nº 93/65 La Gaceta Nº 292 del 24 de Diciembre de 1965 (impuesto territorial, leche).

(223) Esto ha sido confirmado por muchos empresarios costarricenses y oficiales del gobierno. Ver sección D, más adelante.

vienda, así como en la reinversión en maquinaria.<sup>(224)</sup> Las exenciones para efecto de la importación de estructuras de acero, las que de todas maneras tienen impuestos bajos, como también la mayor parte de los combustibles y lubricantes (la gasolina debe comprarse a fuentes locales). Los materiales de empaque pueden obtenerse en una gran variedad a escala regional, impidiendo la importación aún en los casos en que los beneficios para importarlos libres se hubieran otorgado. Los beneficios sobre impuestos directos son importantes en grado variable; depende del tipo de tratamiento impositivo dado a las empresas extranjeras por las leyes de su país de origen.

En general, las decisiones de la Comisión de Industrias sobre el otorgamiento de beneficios, han mostrado una buena correlación entre los beneficios y (1) el grado de conveniencia de la empresa y (2) las necesidades de la misma. Como ya se ha observado, existen relativamente pocas empresas nuevas en Costa Rica, que no gocen, por lo menos inicialmente, del beneficio de exención para importar maquinaria y materias primas.<sup>(225)</sup> De las cinco empresas que recibieron los nueve beneficios completos únicamente Industria Nacional de Cemento y Recope no tuvieron competencia regional para su posible inversión. El país consideró que tanto una refinería de petróleo, como una fábrica de cemento, eran de una importancia nacional de primer orden, y por esta razón los concedió en forma tan amplia, con la participación tanto del Poder Ejecutivo, como de la Asamblea Legislativa.<sup>(226)</sup> El hecho de que otros solicitantes recibieran los beneficios del Grupo III, en la mayor parte de los casos, puede explicarse tanto por la competencia del Mercado Común, como por las necesidades de la economía local.

(224) Artículo 41 de la ley de 1959. Artículo 8 (10-12) permite deducción de hasta un 20 por ciento del costo por año, hasta un máximo de cinco años, de inversiones en vivienda para trabajadores y mejoras en las condiciones de vida de los trabajadores; inversiones en nueva maquinaria pueden ser deducidas en cantidades de hasta un 50 por ciento de las utilidades netas del período anterior (ley N° 837 del 20 de diciembre de 1946, reformada). El beneficio (i) simplemente exime de impuestos las cantidades invertidas en viviendas para trabajadores o reinvertidas en el negocio, sin limitación alguna.

(225) Por supuesto que hay una posible diferencia entre las condiciones bajo las cuales es posible para una empresa determinada operar con utilidad en el área y las condiciones que son suficientes para convencer a un empresario para iniciar un nuevo negocio, especialmente cuando esta última decisión se basa en estudios de factibilidad incompletos. Dado la alta tarifa proteccionista para la mayor parte de los productos manufacturados y las bajas tarifas para cierta maquinaria y materias primas (10% ad valorem o menos), es claro que algunas industrias no requieren mayor protección que la que conceden las tarifas mismas.

(226) Ambos requirieron aprobación legislativa especial. Ver nota 219 supra y Capítulo IV.

Algunas veces sus contratos resultaron después de amplias negociaciones entre el solicitante y el Ministerio. Costa Rica ha sido, aparentemente, la única en Centroamérica en restringir beneficios periféricos o marginales —aún cuando sean importantes— en casos en que era estrictamente necesario concederlos. A la larga esto ha reducido la probable pérdida de ingresos por exoneraciones.

### 3.—Determinación de los períodos contractuales.

Los administradores de la ley también han tenido amplia discrecionalidad en la determinación del período por el cual los beneficios deben concederse, aunque también se conceden por iguales períodos a las empresas competidoras. En la práctica la Comisión casi sin excepciones ha recomendado que todos los beneficios (excepción hecha de las exenciones del impuesto territorial y de la renta que tiene períodos específicos) dados a un solicitante determinado comienzan y expiran en el mismo plazo. Esta práctica ha eliminado indudablemente confusión y ha simplificado la labor de las entidades administradoras a costa de un sacrificio de flexibilidad.

Como era de esperarse, los “mejores” solicitantes que han recibido todos o casi todos los beneficios del Grupo III, han recibido también el plazo máximo de los 10 años, excepto si por razones de competencia se requería períodos concordantes de vencimiento.<sup>(227)</sup>

El promedio por el cual se han concedido los contratos hasta el momento es de seis años si se toma en cuenta la necesidad de mantener una equiparación en cuanto al plazo de vencimiento de los contratos subsiguientes en una misma rama industrial. La mayoría de las industrias nuevas han recibido contratos por un plazo de 8 a 10 años; industrias de “alta prioridad” han recibido contratos por el período máximo casi sin excepción. Por otra parte es difícil determinar por qué ciertos períodos contractuales han sido otorgados a determinadas empresas. Por ejemplo, la primera ensambladora de televisores recibió un contrato por seis años.<sup>(228)</sup>

(227) De los 21 contratos que han recibido los beneficios del Grupo III, 18 los recibieron por 10 años. Dos de ellos por menos tiempo debido a la competencia con otras empresas y uno (Recope) por 20 años. El último aprobado por legislación esencial, Ver nota 219, supra.

(228) Contrato N° 21/62, La Gaceta N° 138 de 20 de junio de 1962 (televisores). Todas las firmas electrónicas obtuvieron prórrogas de sus contratos en 1968. Ver Sección F infra. Ver también Contrato N° 31/61, la Gaceta N° 5 de 7 de enero de 1962 (refrigeradores).

Muchas ensambladoras, industrias pequeñas o plantas existentes, obtuvieron contratos por períodos de mucho menos de los diez años, sin embargo la industria automotriz recibió el máximo.<sup>(229)</sup> Parece que el Ministerio de Industrias (por medio de la Dirección de Industrias) y la Comisión Industrial, han actuado motivados por el criterio de beneficio relativo de la industria en cuestión para la economía, pero no aparece ninguna correlación directa excepto en los casos de proyectos de "alta prioridad".<sup>(230)</sup>

#### 4.—Uso de otras variables.

Los administradores han utilizado poco otros criterios dentro del marco de discrecionalidad para el otorgamiento de beneficios. Los casos más importantes entrañan presión hacia una mayor utilización de fuentes locales de suministros a través de una facultad implícita de la ley. Comprenden variaciones en los porcentajes de exoneraciones concedidas y los períodos contractuales otorgados. Lo último no requiere mayor esfuerzo de interpretación; el artículo 27 fija un período máximo de diez años, sin completar o establecer un mínimo. Los artículos 19 y 20 en apariencia no contemplan variaciones en los porcentajes de exoneración que permiten; 99% para industrias nuevas, 90% para las establecidas. Sin embargo, en toda lógica se puede interpretar que si la Comisión Industrial puede conceder el máximo de beneficios o denegarlos completamente, también puede acordar porcentajes intermedios. No se ha registrado oposición a este criterio en los pocos casos en que se ha empleado. Así los beneficios otorgados a la industria de automóviles y a la de motocicletas fueron de un 99% por cuatro años, 80% para el quinto año, 60% para el sexto y 40% para los demás.<sup>(231)</sup> A un productor de equipos telefónicos se le concedió un 99% de exoneración para materias primas por cinco años; y se estableció que si al finalizar ese período la empresa utilizare un 40% de materias primas locales o regionales, se le concederá una

(229) Contrato N° 29/62, La Gaceta N° 170 de 31 de julio de 1962.

(230) Ver, por ejemplo, contrato N° 7/61, La Gaceta N° 58 de 10 de marzo de 1961 (bolsas para empacar café, industria nueva, tres años); Contrato N° 8/61, La Gaceta N° 75 de 30 de marzo de 1961 (jugos de frutas, industria establecida, 5 años) Contrato N° 126/66, La Gaceta N° 192 de 27 de agosto de 1966 (navajillas de afeitar, nueva, 8 años); Contrato N° 16/66, La Gaceta N° 258 de 3 de noviembre de 1966 (recauche de llantas, establecida, 5 años).

(231) Contrato N° 29/62, supra nota 57.

exoneración del 50% para importación de las restantes por tres años más. Al mismo tiempo si alcanzare una utilización del 50% de materias primas locales o regionales, el beneficio será de 99% por cinco años más.<sup>(232)</sup> Algo similar se encuentra en un contrato otorgado a un fabricante de condimentos y especias; el contrato por cinco años es renovable por dos años si al vencimiento ya se hubiere incorporado un 50% de materias primas locales o regionales, y por otros dos años, si al final del sétimo se hubiere incorporado un 75% de insumos locales.<sup>(233)</sup>

Estas raras excepciones indican que los administradores perciben la flexibilidad que la ley permite y que por medio de ésta puede mejorarse el desempeño de los productores al alcanzar los objetivos de la ley y reducir al mínimo los costos del programa para el Estado. Es desafortunado, en visión retrospectiva, que la Comisión no haya utilizado estas facultades en la gran mayoría de los casos.

#### 5.—Sumario.

El examen de la práctica de la Comisión Industrial al determinar si concede o no los beneficios de la ley revela que el criterio se ha condicionado tanto a la aparente viabilidad financiera de la empresa como a los probables beneficios que importe para la economía. Esto se debe en parte a la facilidad con que se tienen por satisfechos los criterios de la ley, real o aparentemente, en los distintos proyectos, especialmente si consideramos la carencia de información independiente, y los recursos insuficientes de investigación. La ley ha estimulado una presunción a favor del otorgamiento de los contratos. En lo que concierne a los beneficios mismos, los administradores han usado mucha más discrecionalidad. Los beneficios del Grupo I se pueden considerar en la mayoría de los casos como un punto de arranque, ya que pocas empresas han recibido menos. El otorgamiento de los beneficios del Grupo II, se ha basado sabiamente sobre su necesidad y los del Grupo III en la mayoría de los casos sobre las necesidades que impone la competencia. Quedan unos pocos beneficiarios, que han recibido los

(232) Contrato N° 12/65, La Gaceta N° 157 de 15 de julio de 1965.

(233) Contrato N° 101/64 La Gaceta N° 19 de 26 de Enero de 1965.

beneficios del Grupo III, cuyo beneficio no se puede explicar según los anteriores criterios. Debe recordarse que para la mayoría la exención de impuestos para importación de maquinaria y de materias primas es de importancia decisiva; el resto de los beneficios son, hasta cierto punto, de "adorno".

El período de beneficios, en algunos casos, ha demostrado una correlación, en cierto sentido, entre la supuesta importancia de la industria para la economía con numerosas excepciones. Así, por ejemplo, el ensamble de automóviles. Otras variaciones en los beneficios y las condiciones bajo las cuales se han otorgado son raras. Demuestran que la Comisión Industrial y el Ministerio de Industria y Comercio tienen conciencia de los posibles usos de su amplia discrecionalidad, aun cuando no la hayan utilizado sino en pocas oportunidades.

El proceso de otorgamiento de beneficios muestra poca evolución en los nueve años de vigencia de la ley, en parte debido a las limitaciones que impone el problema de competencia. En los últimos dos años ha habido una mayor resistencia a conceder beneficios a nuevas industrias de ensamble, pero la merma en el número y variedad de solicitudes sólo en parte se ha debido a esta circunstancia. No es sino a partir de la mitad de 1968 que las industrias orientadas hacia la exportación y las industrias relacionadas con la agricultura han recibido un fuerte apoyo oficial. El impacto total de esta política no se había sentido todavía a fines del año 1968 fuertemente en el Ministerio de Industria y Comercio.

### c.—Competencia bajo el programa de incentivos al desarrollo industrial.

El aspecto más difícil y frustrante del proceso administrativo bajo la vigencia de la ley, ha sido probablemente, la competencia, tanto local como regional. El principio económico y legal es bastante simple en la teoría. Si más de una empresa se dedica a la manufactura local de un producto determinado, o si este producto tiene libre comercio regionalmente y los beneficios de la ley se otorgan a alguna empresa, todas las demás de la misma rama deben recibir beneficios similares para mantener su nivel de competencia. Este es el principio básico del Artículo 33. Otras consideraciones económicas, sin embargo, se encuentran involucradas.

La idea de estimular o de mantener la competencia a través del estímulo a múltiples empresas en una rama industrial a veces choca con el concepto de una estructura altamente eficiente y productiva, que entre otros extremos debe utilizar la economía de escala.

Así, el Artículo 33, comentado en el Capítulo IV y reproducido en el Apéndice I, fue diseñado para mantener o estimular condiciones de competencia a través de la presencia de múltiples empresas en una rama industrial, pero de acuerdo con el texto de la ley, sólo cuando las condiciones del mercado permiten la operación eficiente de más de una empresa en una misma rama industrial. El Artículo 33 se redactó sin referencia directa al Mercado Común o a los problemas de la competencia regional<sup>(234)</sup>, pero por razones de necesidad se ha aplicado en gran medida a nivel regional. El manejo de la competencia, según la ley costarricense, se puede dividir en tres fases relacionadas, (1) el manejo de las solicitudes múltiples para industrias nuevas en un mismo ramo, (2) solicitudes subsiguientes para industrias en las cuales ya hay otras establecidas que gozan de beneficios y (3) equiparación de beneficios para firmas existentes que son competitivas.

### 1.—Solicitudes múltiples para beneficios en industrias nuevas.

El Artículo 33 establece que todos los productores potenciales de un mismo artículo deben recibir beneficios iguales bajo las condiciones si el "tamaño del mercado permite el funcionamiento económico de varias plantas". El reglamento de la ley indica a la Comisión de Industrias lo que debe hacer cuando se presenten varias solicitudes para una misma rama industrial, en el sentido de otorgar contrato a aquella o aquellas que mejor satisfagan los criterios de la ley y del mismo reglamento. Cuando el mercado no permite el funcionamiento de varias plantas, la Comisión debe recomendar aquellas que satisfagan los criterios dichos en forma más completa.<sup>(235)</sup> El mismo principio básico se aplica a los solicitantes

(234) Se refiere, por ejemplo, a "tamaño de mercado" más que a "tamaño de mercado nacional", y no considera en forma específica el otorgamiento de beneficios iguales a firmas locales cuya competencia disfruta de beneficios bajo otras leyes de incentivo industrial.

(235) Artículo 49 del Reglamento, modificado por decreto Nº 2 del 7 de abril de 1961, reproducido en el Apéndice II. Nótese la presunción en favor del otorgamiento de todas las solicitudes que se presentan a la Comisión.

subsecuentes. De aquí que la Comisión tenga varias alternativas a escoger. Puede conceder contrato a todas las solicitudes, interpe-lación que la redacción del texto de la ley favorece, o puede con-ceder algunos y rechazar otros. Es importante notar que no hay una disposición específica que indique el rechazo de todas las soli-citudes para una nueva industria.

En algunos casos la Comisión Industrial de hecho ha con-cedido contratos a todas las solicitudes que se le han presentado, como ocurrió en los primeros dos casos para el ensamble de auto-móviles<sup>(236)</sup>. Esta, por supuesto, es la solución más fácil, y se dicta en estricto acatamiento de la ley, especialmente en los casos en que sólo dos solicitudes se presentan en forma simultánea.

Con frecuencia la Comisión Industrial ha escogido las dos solicitudes que ha considerado mejores, en un deseo de mantener los términos de una competencia idónea que la ley, así como sus principios económicos, dictan. Por ejemplo, en 1962, se concedieron dos de las cuatro solicitudes para manufacturar un nuevo tipo de pintura. La decisión se basó en un estudio comparativo de los cuatro solicitantes, que incluyó varias de las firmas existentes, y demostró que las dos que finalmente se aprobaron eran relativa-mente más atractivas por su capitalización, valor agregado en la producción, tecnología, etc.<sup>(237)</sup>. La disponibilidad de este tipo de información, como lo hemos visto en la parte A de este capítulo, es un verdadero e indispensable prerequisite para decisiones sólida-mente emitidas por la Comisión, porque provee a ésta de una base comparativa para juzgar, base tantas veces ausente cuando se con-sideran solicitudes presentadas una por una. Las posibilidades de eliminar a un productor potencialmente ineficiente son mucho ma-yores cuando hay una base para escoger entre varias empresas en una misma rama industrial. Desafortunadamente, las oportuni-dades en las cuales la Comisión de Industrias ha tenido la posibilidad de considerar, en una sola sesión, más de dos solicitudes para una sola línea han sido relativamente pocas.

En un número de industrias ha sido evidente para el Minis-terio que las economías de escala y el tamaño limitado del mercado

local permiten sólo una firma costarricense para una determinada línea de producción. Los mejores ejemplos de ésto son la produc-ción de derivados de petróleo, llantas y cemento. La última es en particular esclarecedora porque demuestra una lucha por los bene-ficios de incentivos industriales en su más claros aspectos. Hubo seis solicitudes para beneficios por producción de cemento en Costa Rica, de los cuales cinco llegaron a su fase final. Todos reconocie-ron en ese momento, que la economía nacional sólo podría mantener una planta y el gobierno tuvo que escoger entre ellas.

Estudios extensivos se hicieron en forma independiente. El documento final que contiene estos estudios, manifestaciones de los distintos Ministerios de Gobierno que participaron en la deci-sión, tiene más de 60 páginas.<sup>(238)</sup> El estudio es una comparación detallada de los seis proyectos en los aspectos usuales. La decisión de la Comisión Industrial recomendando que los beneficios se con-cedieran a la Industria Nacional del Cemento se basó en los siguien-tes hechos: (1) el capital social era ciento por ciento nacional, (2) 60% del capital sería ofrecido a pequeños inversionistas con faci-lidades de amortización, (3) las cifras de producción y de inver-sión, demostraron que la Industria Nacional del Cemento era la que prometía la operación más eficiente, (4) sus posibilidades fi-nancieras eran buenas, (5) las ventajas que se prometían a los tra-bajadores eran las más amplias, (6) aceptaron pagar los \$ 100.000 que costó el estudio y (7) los precios proyectados eran los más bajos.

No dice nada en contra de la Industria Nacional del Cemento, que en la práctica ha demostrado ser altamente eficiente y rentable a precios bajos, ha sido una de las inversiones más beneficiosas para la economía que se ha efectuado durante el programa el hecho de que el grupo promotor haya enfatizado todos los aspectos posi-tivos en su solicitud. Propiedad local (varias de las otras ofertas involucraban grandes intereses foráneos), eficiencia y beneficios al trabajador que se calcularon de manera que impresionaran a la Co-misión y al público en general. El resultado, en visión retrospectiva, indica algunos de los problemas inherentes al proceso administrativo aún en la mejor de las circunstancias. El tono de la decisión sugiere que la Comisión Industrial se impresionó más por factores mar-ginales, tales como la propiedad de las acciones en manos de na-

(236) ICR del 16 de abril de 1962 Solicitudes N° 237 y 235.

(237) Archivos del Ministerio de Industria y Comercio, estudios para el contrato N° 9/62; ICR del 19 de enero de 1962 Solicitud N° 226.

(238) J. C. R. del 17 de abril de 1961 (A.p.p. N° 156 (Del que tuvo éxito y otros)).

cionales y los beneficios a los trabajadores, que por el complejo análisis de costos. Y dos de los principales puntos sobre los cuales se basó la decisión, ciento por ciento capital nacional y la inversión más baja para la producción programada, demostraron no poder mantenerse en la realidad. Hay una fuerte e indirecta participación extranjera en la propiedad de la empresa (casi al punto de controlarla) y en lugar de 19 millones de colones las instalaciones requirieron una inversión de 34 millones; solamente 6 millones de colones menos que la máxima inversión proyectada entre los seis solicitantes. La diferencia ilustra la dificultad de predecir los costos de inversión en forma adecuada y, consecuentemente, el peligro de depender en exceso de las cifras que presenta el solicitante. Ilustra, además, sobre la sensatez de hacer de un criterio tal que como la propiedad local de las acciones, sea un factor decisivo en el otorgamiento de beneficios.<sup>(239)</sup>

Los procedimientos, en el caso de las llantas Firestone, son interesantes porque involucran una decisión de la Comisión Industrial llena de problemas en cuanto a la competencia intraregional. Dos solicitudes se hicieron para producir llantas en Costa Rica, una por Firestone y otra por Ginsa; en ese entonces afiliada a la General Tires, con una fábrica en Guatemala. Mientras las prolongadas negociaciones entre el gobierno de Costa Rica y los solicitantes avanzaban, Ginsa recibió status de industria centroamericana de integración. Según un tratado de 1968 y su protocolo de 1963, Ginsa obtuvo el derecho a un tratamiento especial de libre comercio para sus llantas, y de otro modo, ni antes ni ahora, gozaría de ese privilegio.<sup>(240)</sup>

El tratado no confirió status de monopolio, tal vez en forma errónea y se creó la posibilidad de establecimiento de productores de llantas que no se acogieran al régimen<sup>(241)</sup>; su objetivo primario

(239) Uno de los abogados de una de las industrias que fracasó en su intento manifestó que Industrias Nacionales de Cemento en forma deliberada subestimó sus necesidades de capital para impresionar a la Comisión de Industrias con su eficiencia; según él, la localización de la planta en Cartago se vendió bien a los habitantes de la ciudad que influenciaron fuertemente al gobierno a favor de esta empresa. Es probablemente más acertado decir que los promotores de la Industria Nacional del Cemento entendieron la naturaleza del proceso administrativo mejor que los otros grupos.

(240) Ver convenio sobre las industrias centroamericanas de integración, nota supra N° (60) y su primer protocolo. Nota supra (60), Artículos 19 y 27, Capítulo V (A).

(241) Convenio idem Artículo IV. Sus productos estarían sujetos a los aranceles ordinarios, sin embargo.

fue asegurar a una sola empresa el acceso preferencial al mercado común que haría posible una operación más eficiente. Así cuando Costa Rica concedió beneficios a Firestone sobre la base usual de comparación, muchos centroamericanos consideraron que Costa Rica había roto el acuerdo, si no en su letra, al menos en su espíritu. La decisión final, después de expresar la conclusión de que Firestone ofrecía una mejor instalación, hizo énfasis en la oposición del gobierno al monopolio tanto local como regional. Este deseo, según se manifestó, no violaba el acuerdo centroamericano.<sup>(242)</sup> Se firmó más adelante un contrato y las cosas se dejaron tal como estaban, en gran parte porque el concepto de industrias de integración nunca recibió mayor impulso.<sup>(243)</sup>

A pesar de la remota posibilidad de tales conflictos intraregionales, las solicitudes múltiples para el establecimiento de nuevas industrias dan al proceso administrativo oportunidad de discriminar en favor de solicitantes mejor calificados y más eficientes, aún cuando no garantizan una mayor propensión a rechazar el otorgamiento de beneficios a industrias indeseables. Aún más, como indica el ejemplo de la industria del cemento, la presencia de industrias conflictivas con amplia información no asegura (1) que la información sea exacta en todos sus aspectos y (2) un énfasis adecuado sobre los aspectos realmente importantes.

La decisión de conceder o no beneficios a otras empresas cuando ya hay una o más operando bajo el régimen, ha sido tal vez uno de los aspectos más contravertidos de la ley. Aún cuando ningún industrial honestamente pueda creer que un contrato normal de industrias le permite ser el único productor de un artículo determinado en Costa Rica, sí puede confiar en una interpretación objetiva del Artículo 33 y en una negativa del Ministerio de Industrias y Comercio a conceder beneficios a solicitantes adicionales a no ser que las condiciones del mercado así lo permitan. La experiencia indica, sin embargo, que no siempre esta confianza es sensata.

(242) ICR del 16 de Diciembre de 1962. Solicitud N° 348.

(243) Contrato N° 33/64 La Gaceta N° 140 del 21 de junio de 1964. Debe anotarse que el Protocolo que confirió a Ginsa el status de industria de integración no se firmó sino hasta un mes después de la decisión de la Comisión de Industrias, ver nota supra (70), y que el protocolo no entró en vigencia sino hasta en febrero de 1967, mucho después de que el contrato fue autorizado. Es evidente, sin embargo, que el protocolo estaba ya en discusión y casi completo cuando se tomó la decisión de la Comisión de Industrias.

La decisión de invertir se basa en muchos factores, incluyendo el volumen del mercado en potencia, las situaciones reales de competencia, tamaño del mercado y su potencial. Ninguno de estos factores es inmutable; los mercados cambian y no sólo al ritmo que se ha predicho. Pero mucha de la eficiencia de la industria costarricense y del exceso de capacidad de producción se puede derivar de una mala aplicación del Artículo 33. Como regla general, contratos adicionales se han otorgado sin suficiente base para las conclusiones de que (A) el mercado actual y en potencia justifican inversiones adicionales y mayor capacidad establecida y (B) de que las plantas adicionales se justifican en los términos de eficiencia económica.

En la situación típica, un solicitante habrá sometido un estudio de mercado pintando un panorama muy favorable del potencial local y regional de mercado, mientras que la industria establecida habrá sometido otro estudio de mercado o un comentario del primer estudio tomando el punto de vista pesimista. En esta situación es de desear que el Ministerio de Industria y Comercio emprendiera estudios independientes, pero con frecuencia éste no ha sido el caso, en parte debido a la falta de personal y de recursos para hacerlo. En lugar de esto, la Comisión de Industrias ha basado sus decisiones sobre los datos en conflicto a pesar de no ser claro a quién corresponde la carga de la prueba en estos casos.

El Texto del Artículo 33 que permite conceder beneficios a otras empresas, "siempre que se demuestre el tamaño de mercado", sugiere que la carga de la prueba corresponde al nuevo solicitante. Así por ejemplo una carta del Director de Industrias a un nuevo solicitante para un contrato de manufactura de zippers observó que existían ya dos fábricas de zippers y concluía: Ud. debe demostrar que el mercado no se encuentra totalmente satisfecho, sin reparo en la alta capacidad de producción de las plantas que están ya operando y que un mayor número de plantas pueden operar económicamente".<sup>(244)</sup> Pero una decisión, algunos meses antes, concedía beneficios a un séptimo fabricante de televisores y rechazó las oposiciones porque "las partes que se oponen no han demostrado en forma cuantitativa que el mercado de televisores se en-

cuentra saturado."<sup>(245)</sup> Este enfoque, obviamente, pone la carga de la prueba sobre las partes opositoras.

No es sorprendente que durante los nueve años de vigencia de la ley sólo veinticinco decisiones desfavorables se han producido en solicitudes para establecimientos tardíos o subsiguientes en la categoría de industrias beneficiadas. La razón principal para esta escasez de rechazos se encuentra en la naturaleza de la industria costarricense. Las industrias de tamaño pequeño y medio que dominan, nunca se propusieron más que una pequeña fracción del mercado total. Bajo la ley, la Comisión de Industrias no tenía otra alternativa que conceder beneficios equivalentes a los solicitantes posteriores. En unos pocos casos la Comisión se ha visto enfrentada a múltiples solicitudes subsiguientes y ha tenido la oportunidad de elegir las mejores.<sup>(246)</sup> En la mayoría de los casos, sin embargo, sólo uno o dos nuevos solicitantes han estado en estudio al mismo tiempo y más adelante han sido aprobados.

No hay un patrón para los rechazos aún cuando ha habido menos en los últimos dos años. La mayor parte de los rechazos se han basado en el hecho de que las firmas ya establecidas tienen capacidad suficiente para el mercado existente y para la demanda futura, factor que se ha logrado determinar. Esto ha incluido solicitudes para láminas metálicas para techos, resortes de automóviles, y hielo seco (basado en el mercado local) y para corcholatas y discos de fonógrafos (basado en razones de mercado regional).<sup>(247)</sup> En todos estos casos se nota en la redacción de las resoluciones que las objeciones fueron acompañadas de datos concluyentes sobre las limitaciones del mercado que el nuevo solicitante no pudo rebatir.

Sin embargo, decisiones basadas en el peso de la evidencia, en un sentido o en otro, son realmente la excepción. Muchos de los nuevos contratos se han otorgado con poca meditación sobre

(245) I.C.R. de 4 de junio de 1966, solicitud N° 1034.

(246) Tres solicitudes se recibieron en 1962 para el desarrollo de una segunda planta costarricense de zippers; la Comisión Industrial observó que el mercado sólo permitiría una planta más y escogió la que consideró más prometedora, I.C.R. de 13 de abril de 1962 (solicitudes Nos. 220, 222, 230).

(247) Ver I.C.R. de 6 de noviembre de 1963, solicitud N° 292; I.C.R. de 27 de noviembre de 1963, solicitud N° 494, I.C.R. de 23 de setiembre de 1964, solicitud N° 615; I.C.R. de 8 de febrero de 1966, solicitud N° 863, I.C.R. de 23 de febrero de 1968; solicitud N° 1181.

(244) Carta de 2 de marzo de 1966, archivos del M.I.C., solicitud N° 959.

el tamaño del mercado o sobre su "justificación económica". En algunos casos, como en los textiles, en la confección y en los productos de concreto, los mercados ampliados y las consideraciones sobre limitadas economías de escala han justificado ampliamente una proliferación de firmas competitivas. En otros casos el número de firmas es más dudoso. Así ninguna firma de automóviles podría producir económicamente según las normas mundiales, a razón de 3300 por año, pero seis firmas con esa misma capacidad sólo pueden ser tanto más ineficientes.<sup>(248)</sup> En forma similar una sola de las más grandes firmas en la industria de refrigeradoras y televisores puede haber incrementado la eficiencia en alto grado y evitar el exceso de capacidad que presentan ambas ramas industriales en Costa Rica.

Así el hecho de que la Comisión Industrial en forma reciente recomendará todavía un contrato más para la manufactura de televisores,<sup>(249)</sup> da considerable sustento a una opinión bastante generalizada entre los industriales y los abogados de empresa de que el Ministerio de Industria y Comercio a fines de 1968 estaba dispuesto a conceder beneficios a cualquier proposición que tuviera viabilidad financiera sin considerar las condiciones de mercado. A un abogado de una empresa establecida productora de materiales para techo se le dijo en la Dirección de Industrias que el estudio de mercado relativo a una nueva solicitud era innecesario, ya que no podía demostrar que no hubiera posibilidades para una expansión futura de mercado.<sup>(250)</sup> En resumen, parece que la norma de "saturación" anotada antes es la que se aplica actualmente.

Dado el aumento de demanda en el área y el éxito variable de los competidores extranjeros, es casi imposible llegar a esta

(248) Se estima que un mínimo de tamaño para una planta eficiente en la producción de automóviles oscila en el orden de las cincuenta mil unidades por año. Sidney Dell, *A Latin American Common Market?* 20 (1967).

(249) La decisión hace énfasis en el potencial de exportación de la industria y la conclusión de que un gran número de los productores locales estarían mejor capacitados para competir contra los importadores. No ha habido un intento de analizar las razones por las cuales las firmas locales con exceso de capacidad no han podido eliminar a los importadores (a pesar de la diferencia de precio, tipo y calidad, las importaciones de televisores continúan). I.C.R. de 16 de setiembre de 1968, solicitud N° 1210.

(250) El caso ha sido apelado ante el Ministerio y todavía está pendiente; ningún contrato se ha otorgado hasta la fecha al nuevo solicitante; la Dirección de Industrias trató de justificar más adelante el rechazo que la Comisión hizo de la oposición y la recomendación del contrato, manifestando que ya que otros miembros del Mercado Común estaban concediendo beneficio sin entrar a considerar la capacidad del mercado, Costa Rica no tenía otra alternativa que seguir el ejemplo.

norma de saturación. Tampoco un standard diferente se ha aplicado a nivel regional. En 1968 por ejemplo, la Comisión Industrial recomendó beneficios para un productor de tubos de cobre y "conduit", con la protesta de Phelps Dodge, productor de El Salvador. La Comisión resolvió, tal vez con razón, que una demanda incrementada y las continuadas importaciones de Costa Rica desde fuera del área justificaban la decisión.<sup>(251)</sup> En justicia debe anotarse que el mismo resultado se hubiera obtenido de cualquiera de los otros cuatro miembros del Mercado Común. Si no hay incentivos industriales de tipo especial involucrados, los inversionistas pueden decidir por sí mismos cuándo un productor adicional se justifica desde un punto de vista económico y financiero. Cuando las empresas tienen beneficios especiales, como en Costa Rica y en el Mercado Común, esa decisión deben tomarla los Gobiernos afectados, solución muy inferior.

Al presente no hay seguridad, ni aun para las más grandes firmas, de que nuevos contratos no vayan a concederse. La Union Carbide, por ejemplo, recibió un contrato para producir baterías secas en 1965 como tercer productor en el área. Un año más tarde, el Gobierno de Costa Rica concedió a una firma japonesa, la National, un contrato similar. El segundo contrato, sobra indicarlo, fue concedido contra oposición de Union Carbide, a pesar de un estudio de mercado, que la Dirección de Industrias admitió como acertado, y que demostraba que la capacidad actual de consumo en Centro América correspondía a un 200% sobre la demanda con un 100% más en proceso de establecerse.<sup>(253)</sup>

(251) I.C.R. de 30 de agosto de 1968, solicitud 1206.

(253) La decisión citada se fundamenta en el potencial de exportación (que se ha realizado en cierta medida, ver tabla 3, capítulo V) alta inversión, alto nivel de empleo, en los efectos beneficiosos sobre la competencia local y en el prestigio que dos fábricas de baterías secas traerían a Costa Rica. I.C.R. 21 de julio de 1965, solicitud N° 813, archivo del Ministerio de Industrias, estudio para el Contrato N° 103-66. En enero de 1968 el Ministerio de Industria y Comercio decidió conceder beneficios a una segunda planta de cemento. La nueva planta, mucho menor en proyección, se proponía manufacturar sólo un tipo especial de cemento a base de roca volcánica que sin embargo requería maquinaria similar a la de la primera planta. No hay duda de que la Industria Nacional del Cemento al final de su expansión podrá producir esa cantidad adicional. La decisión sin embargo, se dictó, aparentemente, por una tendencia antimonopolística de la Ley de Industrias, y algunos dicen que por razones políticas. En todo caso, los beneficios equivalentes fueron recomendados. I.C.R. de 30 de junio de 1968; ver *La Nación* del 19 de febrero de 1968, página 25, columna primera. Se otorgó un contrato (N° 44-68) pero su operación y publicación fueron suspendidos hasta resolverse el juicio correspondiente (carta del Ministerio de Industria y Comercio N° 11-69), *La Gaceta* N° 42, del 19 de febrero de 1969.

Este trabajo es demasiado prematuro para decir los efectos sobre la industria de tantos productores, pero la Union Carbide evidentemente se ha visto forzada a realizar sus estudios de mercado y costo. Un caso similar, que involucra la concesión de un segundo contrato para la manufactura de cemento está aún pendiente.<sup>(254)</sup>

Es de esperarse que la demanda cuando sea fallada dará también una guía al Ministerio de Industria y Comercio en cuanto a la forma apropiada de interpretar la disposición contenida en el Artículo 33 con respecto al tamaño del mercado. En realidad, la decisión sólo tendrá influencia sobre una segunda planta de cemento, ya que la ley de Desarrollo y Protección Industrial de 1959 fue derogada.<sup>(255)</sup>

### 3.—Equiparación de Beneficios para Industrias Existentes en Competencia.

El Artículo 33 de la ley determina que “la concesión de estos beneficios bajo la ley no podrá ser prerrogativa ni privilegio que coloque a una planta determinada en una posición de ventaja o de desventaja con respecto a otras en una misma rama industrial”. Desde 1963, cuando Costa Rica entró al Mercado Común, los contratos suscritos por el Ministerio han contenido una estipulación en cuanto a que las empresas recibirán beneficios iguales a los que luego se otorguen a firmas competidoras cuyos productos gocen del libre comercio dentro del Mercado Común. La necesidad de este tratamiento es obvia, sus implicaciones ya se discutieron en el Capítulo V. Más de 230 contratos han sido otorgados con la recomendación de la Comisión de Industrias por esta razón.<sup>(256)</sup>

(254) La Industria Nacional del Cemento, habrá de recordarse, fue quien obtuvo la concesión en 1961, de ahí que goce de un monopolio virtual en materia de cemento, aún cuando sus precios y costos de operación son regulados en forma estricta por el Gobierno. Hasta ahora ha estado en capacidad de hacer frente a la demanda a través de una Gerencia capaz y de una periódica expansión de sus instalaciones (Industria Nacional de Cemento, Memoria Anual 1966, página primera idem, Anual Report 1967, páginas 1 y 3).

(255) Ver Apéndice III para la discusión de la nueva ley.

(256) Oficina de Planificación, *Plan Operativo Industrial para el Año 1969*, Cuadro 13 (San José, 1968).

Normalmente la primera consideración se refiere a si las firmas competidoras en realidad están recibiendo los beneficios concedidos.<sup>(257)</sup>

Así los beneficios sobre esta base han sido recomendados, y los contratos otorgados a empresas que cubren las ramas de textiles, bolsas de papel, artículos plásticos, gelatina y ropa interior femenina.<sup>(258)</sup> Una decisión que concedió beneficios a un productor de textiles declara:

Aun cuando el Artículo 33 regula la concesión de beneficios a nuevas plantas industriales, la participación de Costa Rica en un mercado regional nos obliga a conceder especial consideración a la materia (de competencia regional) y considerar que las necesidades nacionales pueden depender de una o dos empresas —instaladas bajo condiciones adecuadas— para resistir la competencia a la cual deben enfrentarse (del Mercado Común).<sup>(259)</sup>

Dada la posibilidad de abusos, la Comisión de Industrias frecuentemente ha condicionado la concesión de tales beneficios a la prueba de que la competencia del mercado regional ha recibido beneficios similares.<sup>(260)</sup> En la mayor parte de los casos los beneficios solicitados son: exenciones arancelarias para materias primas y material de empaque.

### 4.—Consecuencias del enfrentamiento a la competencia.

Una combinación de la preferencia legislativa por la multiplicidad de empresas, la presión de la competencia en el Mercado Común y la aplicación menos que objetiva de los requisitos —tamaño mercado y justificación económica— del Artículo 33, ha te-

(257) La disposición no se aplica cuando una firma existente recibe únicamente beneficios tarifarios para la importación de maquinaria, a no ser que la firma solicitante planea una expansión o una reposición de maquinaria que requiere nuevas importaciones.

(258) Ver contrato N° 60/63, La Gaceta N° 270 del 27 de Noviembre de 1963; contrato N° 67/63, La Gaceta N° 294 del 25 de Diciembre de 1963; contrato N° 48/64, La Gaceta N° 194 del 27 de agosto de 1964; contrato N° 1/65, La Gaceta N° 73 del 31 de marzo de 1965; contrato N° 6/64, La Gaceta N° 71 del 26 de marzo de 1964.

(259) ICR del 8 de abril de 1963. Solicitud N° 397 .

(260) Ver ICR del 7 de Octubre de 1964. Solicitud N° 652, en la cual las exenciones arancelarias para la importación de materiales para la manufactura de lana de acero y plástico, quedaron condicionadas a la demostración de que las empresas competitivas en El Salvador y Nicaragua habían recibido los beneficios alegados.

nido varios resultados desafortunados. En primer lugar, la proliferación de empresas en algunas de las ramas industriales ha reducido la eficiencia en la producción y ha llevado a un exceso de capacidad instalada; ha exacerbado aún más la ya seria escasez de personal entrenado. En segundo lugar, la administración de muchas empresas, especialmente las grandes, ha llegado a la conclusión de que no se puede depender de una aplicación objetiva del Artículo 33 por parte de la Comisión de Industrias y del Ministerio de Industria y Comercio y ha aconsejado en el mismo sentido a sus amigos. Un ejecutivo local (no de Firestone) está seguro de que si otra productora de llantas se hubiese acercado al Ministerio de Industrias mientras estuvo vigente la ley de 1959 con un proyecto para una nueva fábrica de llantas, la solicitud se le hubiera aprobado en poco tiempo.

Al rehusarse a aplicar el Artículo 33 en forma objetiva, el Ministerio y la Comisión han reducido seriamente su propia discrecionalidad. Como se indicó anteriormente, todos los contratos subsiguientes para la misma rama industrial deben conceder los mismos beneficios por el mismo tiempo. Ya que se ha permitido que el otorgamiento de contratos subsiguientes deviniera automático, no hay forma de mitigar los efectos perjudiciales de los anteriores errores en la concesión de beneficios. Este ha sido, por supuesto, el camino más fácil, dada la poca probabilidad que tiene una compañía establecida de probar en juicio que los administradores han excedido los límites de su competencia, pero no necesariamente ha llevado a los mejores resultados posibles. La redacción del Artículo 33 favorece el establecimiento de múltiples empresas en una rama industrial, pero los requisitos legales podían —y debían— haberse interpretado para exigir consideraciones económicas en forma objetiva. No ha habido intento alguno para aplicar, por ejemplo, el Artículo 30 de la ley que prohíbe conceder beneficios a aquellas empresas que pudieren tener “efectos perjudiciales” para la economía nacional. Desafortunadamente las dificultades para enfrentarse a la competencia regional han dominado todo el proceso administrativo aun en aquellas áreas en que las consideraciones regionales carecían de importancia. Como se indicó anteriormente, una vez que se decidió estimular la industrialización a través de incentivos que no iban a ponerse a disposición de todo el que los solicitase, gran parte de la responsabilidad de decidir cuando empresas adicionales, o capacidad de producción adicional,

se justificaba, fue transferida de los inversionistas y empresarios privados al gobierno. En general, estas decisiones han sido mal manejadas por los administradores costarricenses y del área.

#### d.—El proceso administrativo y la atracción de nuevas industrias.

##### 1.—Factores que influyen en las decisiones para invertir.

Como se indica en el Capítulo VI, la ley ha tenido considerable éxito en la atracción de la inversión extranjera, así como en ofrecer nuevas posibilidades a la inversión local. La atracción de nuevas inversiones y de nuevas industrias es un proceso harto complicado que depende de otros factores además de la disponibilidad de incentivos fiscales. Las decisiones comprenden una gama de factores fundamentalmente económicos: tamaño del mercado, disponibilidad de materias primas, tamaño, costo y calidad de la fuerza de trabajo disponible y del personal de gerencia, facilidades crediticias, facilidades de comunicaciones y transportes, disponibilidad de energía eléctrica, restricciones cambiarias, tarifas arancelarias, la proximidad de mercados extranjeros (si se contempla la posibilidad de exportaciones), otras leyes y reglamentos aplicables y no en pequeña escala, la facilidad de entenderse con las principales entidades administrativas.<sup>(261)</sup>

Debe también reconocerse que la situación del inversionista extranjero difiere básicamente de la del empresario local. El inversionista extranjero, especialmente en Centroamérica, puede estar seguro de obtener incentivos industriales de una naturaleza similar en cualquiera de los países. De tal manera que a la larga, los incentivos en sí mismos, aun cuando necesarios, no dan base suficiente para tomar la decisión de invertir, por ejemplo, en Costa Rica en lugar de hacerlo en Nicaragua. También está consciente de que los incentivos fiscales probablemente cambien a través del tiempo y que por ello no debe considerarlos como un factor decisivo.

(261) Además, un conjunto de factores psicológicos propios de cada industria y de la persona que debe tomar la decisión, deben sopesarse. Esto incluye puntos de criterio sobre negocios tales como: estabilidad política de la nación, dirección de su economía, receptividad a la inversión industrial— especialmente a las inversiones extranjeras— y otros componentes del “clima de inversiones”. Para la inversión extranjera también deben tomarse en cuenta aspectos de gusto personal: Atractivo general de la nación, ventajas culturales, actitud hacia los extranjeros, clima, y la proximidad al país de origen del inversionista.

El inversionista local, por otro lado, está en menores posibilidades de invertir fuera de su país, y para él los beneficios ofrecidos son de capital importancia y decisivos a la hora de invertir.<sup>(262)</sup>

## 2.—Promoción Industrial en Costa Rica.

Las actividades de promoción *per se*, reciben poca atención en la ley, excepción hecha del impuesto del 1 por ciento sobre las utilidades que debe emplearse en la promoción de ventas de productos nacionales (Artículo 58), y una disposición que establece que un tercio del presupuesto industrial debe dedicarse a la promoción de industrias, disposición que ha sido ignorada por razones obvias (Artículo 40). No se **proveyeron fondos** de manera específica para la promoción hasta 1968 cuando se creó el ya mencionado Centro para la Promoción de Exportaciones e Inversiones. Así que hasta 1968, hubo poca actividad de promoción por parte del gobierno debido básicamente a falta de fondos y de personal. El Ministerio de Industria y Comercio ha mantenido una modesta biblioteca técnica para uso de los probables inversionistas y un afiche en el aeropuerto internacional invitándolos a visitar el Ministerio. También ha suministrado una cantidad limitada de asistencia técnica. En unos pocos casos, la mayoría de los cuales involucraron grandes inversiones potenciales, el Ministerio y otras autoridades se han enfrascado en extensas negociaciones y han recogido información relacionada, al tratar de concretar acuerdos mutuamente aceptables. Pero el Ministerio no ha ofrecido la agresividad de promoción típica de El Salvador y, más recientemente, de Nicaragua. Para muchos inversionistas extranjeros esta falta de actividad se ha visto más

(262) Lo anterior se concretó en entrevistas con más de 50 personas cuyas empresas disfrutaban de los beneficios de la ley, grupo que incluía muchos de los hombres de negocios influyentes de la comunidad josefina y la mayoría de los principales promotores de la nación. Hubo acuerdos básicos en que los incentivos, especialmente las exenciones arancelarias sobre materias primas y componentes, habían hecho de la ley el primer factor local para impulsar el crecimiento industrial en los últimos nueve años. La mayoría de los entrevistados manifestaron que estas exenciones fueron básicas para la decisión de la empresa de invertir, así como, para cualquier otra compañía que dependiese de proveedores extranjeros para sus materias primas y empaques. Los pocos que pusieron en duda la importancia de las exenciones sobre materias primas se dedican a actividades industriales que dependen ya sea de materias primas locales o de aquellas importadas —tales como productos químicos— sobre los cuales las tarifas aplicables son muy bajas, 5 ó 10 por ciento o menos. El mismo productor admitió que el valor de las exenciones para importación de maquinaria, que paga tarifas más altas, generalmente tiene importancia. (Las entrevistas fueron conducidas por el Sr. Weisenfeld durante el otoño de 1967 y por el autor en los años de 1968 y 1969).

que compensada por las ventajas inherentes de Costa Rica: gobierno estable, sistema legal relativamente eficiente, fuerza de trabajo bien entrenada y educada, actividad favorable hacia los norteamericanos, clima agradable y acuerdos especiales de comercio con Panamá.<sup>(263)</sup> (Para los acuerdos con Panamá véase Capítulo V).

## 3.—Atrasos en el proceso administrativo.

Costa Rica ha sido criticada con frecuencia por los atrasos en el trámite de las solicitudes. Pocas veces el tiempo entre la presentación de la solicitud y la publicación del contrato ha sido menor de seis meses; un año se acerca más al promedio. Gran parte de la crítica es injustificada porque algunos de los atrasos son ocasionados por los mismos solicitantes que no presentan rápidamente la información total requerida. Sin embargo, cada paso del complejo proceso —presentación, publicación, estudios, estudio de la Comisión, preparación del contrato— requiere tiempo, y por lo menos en algunas ocasiones los administradores han sido culpables de demoras innecesarias.<sup>(264)</sup> La rapidez por la cual Nicaragua y algunas veces El Salvador, son alabados, se debe a la presencia de oficinas gubernamentales de promoción que son capaces de preparar proyectos o por lo menos completar el trabajo preliminar antes de que se inicien las negociaciones, eliminando así una causa importante de atraso. Las organizaciones envueltas en la aplicación de la legislación de incentivos industriales en ambos países son también bancos oficiales de inversión, generalmente con posibilidades de financiar, total o parcialmente, aquellos proyectos que consideran de grandes beneficios para la economía. Esto también elimina algunos atrasos debido a que los inversionistas extranjeros buscan participación local. El centro arriba indicado, creado en Costa Rica en 1968, hasta cierto punto llenará funciones similares, aunque actualmente no tenga recursos para préstamos directamente a su disposición.

(263) Pocas actividades de promoción en estos países se enfocan directamente hacia el inversionista local. La mayor parte de los empresarios costarricenses entrevistados conferían gran importancia al efecto psicológico de la ley, que dispuso las entonces negativas actitudes del gobierno de Costa Rica hacia la industria. Esto y los beneficios de la ley eran todo lo que la mayor parte esperaban o necesitaban.

(264) Es significativo que la Oficina de Planificación recomendara en un estudio reciente la simplificación del procedimiento de las solicitudes, fundamentalmente con el propósito de acelerarlo. Plan, nota 84 supra al 110.

Como hemos apuntado en algunos casos, las negociaciones entre el solicitante y el Ministerio continúan después de la aprobación de la solicitud haciendo de la decisión de la Comisión Industrial una mera formalidad. Más frecuentemente, como la Comisión y el Ministerio han trabajado unidos, el contrato se redacta después de la decisión como un asunto de mero trámite. (Ver Capítulo IV). Luego es firmado por el Ministro de Industria y Comercio, representando al gobierno, y por el interesado. Después del refrendo del Contralor General de la República se publica en la Gaceta, el diario oficial. De aquí en adelante los distintos departamentos del Ministerio de Industria y Comercio, en especial la Dirección de Industrias, tienen la responsabilidad de vigilar por el cumplimiento de las cláusulas contractuales y de las disposiciones de la ley y su reglamento.

Una eficiente aplicación de la ley por parte de los administradores es difícil por varias razones. En primer lugar las disposiciones sobre aplicación de la ley como vimos en el Capítulo IV, son complejas y vagas. Las limitaciones de personal y de presupuesto influyen también en este campo. Y en segundo término, la Comisión Industrial y el Ministerio de Industrias han estado tan ocupados con las nuevas solicitudes de beneficios que les ha quedado poco tiempo para las otras obligaciones que le ley les impone. En tercer lugar, una aplicación estricta de muchas de las cláusulas contractuales, especialmente las que se relacionan con procedimientos de contabilidad, tiempo para controlar normas de calidad y de operación, no sólo sería muy duro para las empresas pequeñas, sino que redundaría en la cancelación de gran número de contratos o de beneficios sin especial ventaja para nadie. Finalmente, entre los administradores costarricenses hay una tendencia a inmiscuirse lo menos posible en los asuntos de los suscritores de contratos para evitar que la administración sea considerada como "entrometida" actuando de policía que trata de aplicar la ley en forma demasiado estricta. Como lo manifestó un funcionario del gobierno, "es una mala interpretación fundamental del concepto de democracia... realmente no nos gusta aplicar la ley".<sup>(268)</sup>

(268) Este enfoque es evidente en muchos otros campos. En San José no se aplican ni las disposiciones de tránsito ni las de estacionamiento, ni las de zonificación, ni las de construcción. Hasta recientemente esta lista hubiera incluido también las leyes de imposición directa.

A pesar de la lentitud de los trámites y la fama de ser más parcos que en otros lugares en la concesión de beneficios, hay pocos casos concretos de empresas que se hayan ido a otros lugares después de negociar con el Ministerio de Industria y Comercio.<sup>(265)</sup> En no pocas ocasiones el solicitante ha llegado a Costa Rica con una concesión ya obtenida en otro país, pero el Ministerio de Industria y Comercio no se ha dejado afectar por estas presiones.<sup>(266)</sup> En resumen, Costa Rica indudablemente ha perdido más inversiones por su posición geográfica en el Mercado Común y sus pobres facilidades de transporte, que por demoras administrativas, por desafortunadas que estas últimas hayan sido. Los inversionistas locales han sido más duros en sus críticas que los extranjeros, tal vez porque tienen menos alternativas.<sup>(267)</sup>

La más seria crítica del procedimiento administrativo se refiere a la aplicación por el Ministerio del Artículo 33 —requerimientos de competencia— ya discutida, asunto en el cual poco puede decirse en su defensa. Sin duda, este proceso ha descorazonado a los inversionistas que sienten una necesidad de certeza con relación a las condiciones de producción y de mercado. Paradójicamente la aplicación laxa de la disposición dicha ha estimulado el establecimiento de nuevas empresas y nuevas inversiones, muchas de dudoso beneficio para la economía como se apuntó en el Capítulo V.

(265) De los tres ejemplos que comúnmente se citan, sólo uno, American Cyanamid (Formica), aparentemente sopesó ambos países (Costa Rica y Nicaragua) escogiendo al segundo. La razón principal parece haber sido no tanto la demora o beneficios menos atractivos como la promesa del gobierno nicaragüense de elevar los aforos sobre la Formica —elevación que hasta la fecha no se ha visto venir—. La B. F. Goodrich eventualmente estableció una planta de plásticos en el Salvador después de andar de un lado para otro, pero los principales factores involucrados fueron los costos de embarque y el hecho de que El Salvador mismo consumiría aproximadamente el 50% del producto en el área. Una filial de la Nestlé escogió Nicaragua para su planta de leche en polvo; la decisión puede, en gran parte, atribuirse a la presencia en Costa Rica de la Dos Pinos y la lógica dificultad de encontrar productores independientes de leche.

(266) Ver solicitud número 1190 para la producción de corcholatas. Aun cuando no se encuentra disposición alguna en los archivos del Ministerio no se concedió el contrato.

(267) Un abogado local con experiencia en trámites ante el Ministerio de Industria y Comercio indica el respeto de los costarricenses por el proceso legal. Al tiempo que critica las demoras innecesarias, expresa que la naturaleza del proceso requiere más tiempo que los procedimientos más rápidos de otros países del Mercado Común, pero que una simplificación del procedimiento significaría falta de protección tanto para el país como para los inversionistas.

## 1.—Fallas en la operación.

Como lo hemos mencionado, la mayor parte de los contratos especifican fecha para iniciar la construcción de las instalaciones de una empresa así como para iniciar la producción. Estos períodos para las pequeñas y medianas industrias van de tres a seis meses, para la construcción y para la producción respectivamente, desde el día de publicación del contrato de La Gaceta. A no ser que la maquinaria ya esté esperando en una de las aduanas locales cuando el contrato se publica, las posibilidades de cumplimiento son relativamente escasas, ya que muchos contratos son negociados por promotores que luego se dedican a buscar inversionistas, los atrasos por falta de financiación son comunes. En ambas situaciones el Ministerio de Industrias es comprensivo si se está haciendo un esfuerzo de buena fe, especialmente cuando se trata de inversiones grandes. De ahí que las extensiones del plazo sean muy comunes.<sup>(269)</sup>

Si no hay actividad, eventualmente el contrato es cancelado. Sin embargo en inversiones grandes en potencia, como un contrato para construir un estudio de cine y televisión, el Ministerio ha hecho todo lo posible por evitar la cancelación.<sup>(270)</sup> Pero el Ministerio no tiene una paciencia ilimitada, especialmente cuando está convencido de que no se está haciendo un esfuerzo serio para iniciar la producción.<sup>(271)</sup> Y aún después de muchos años, cuando un cambio en las circunstancias —generalmente financieras— indican que un segundo intento probablemente tendrá éxito, el Ministerio está dispuesto a “renovar” contratos cuya violación ha sido declarada.<sup>(272)</sup>

(269) Los ejemplos incluyen empresas que producen papel higiénico, piezas de metal, productos electrónicos y joyería. Todos excepto el primero recibieron extensiones en menos de un año. Ver contrato N° 14/63, La Gaceta N° 144 del 27 de junio de 1963, extendido por Contrato N° 58/64, La Gaceta N° 213 del 19 de Setiembre de 1964. Contrato N° 53/63, La Gaceta N° 226 del 5 de Octubre de 1963, extendido por carta del Ministerio de Industria y Comercio N° 15/64; Contrato N° 14/64, La Gaceta N° 75 del 3 de abril de 1964, extendido por carta del Ministerio de Industrias y Comercio N° 33/64; La Gaceta N° 241 del 23 de octubre de 1964. Contrato N° 50/64, La Gaceta N° 194 del 27 de agosto de 1964, extendido por carta del Ministerio de Industria y Comercio N° 5/65.

(270) Contrato N° 44/64, La Gaceta N° 194 del 27 de agosto de 1964, declarado roto por el Ministerio de Industria y Comercio, por carta N° 36/66, La Gaceta N° 144 del 26 de Junio de 1966.

(271) Contrato N° 3/63, La Gaceta N° 54 del 6 de marzo de 1963 (bolsas de papel), extensión denegada en carta del Ministerio N° 31/64.

(272) La renovación usualmente se concreta con la firma de un nuevo contrato, que incorpora por referencia las disposiciones del anterior y agrega otras acordadas entre el Ministerio y el solicitante. Ver contrato N° 110/64, La Gaceta N° 73 del 31 de marzo de 1964,

En la mayoría de los casos el gobierno no tiene nada que perder al conceder estas extensiones. El propósito de la ley es, después de todo, estimular la industria. Ya que los interesados normalmente gozan de un período de 45 días posteriores a la firma del contrato para depositar la garantía de cumplimiento, el bono no ha sido cobrado en la mayoría de los contratos que no se cumplieron. En uno de los pocos en que se cobró el bono, relativo a una procesadora de alimentos, resultó que la garantía de ..... \$ 100.000.00 escrita en inglés contenía varias condiciones que la hacían imposible de cobrar<sup>(273)</sup>. Sin embargo, ninguna acción legal ha sido emprendida por el gobierno contra este promotor o contra otros después de cancelar un contrato por no rendir una fianza satisfactoria.

## 2.—Control de Precios.

Las disposiciones sobre precios, niveles de utilidades y regulación de monopolios que contiene la ley (artículo 34 y 47) no han tenido mayor aplicación en los nueve años. Hay varias razones para esto. (1) La competencia centroamericana en campos tales como llantas y pilas secas ha hecho innecesario regular empresas grandes como Firectone, Union Carbide y National y ha provisto una eficiente autoregulación en áreas como textiles, vestuario y alimentos enlatados. En forma similar, las importaciones de fertilizantes de fuera del área han mantenido los precios de Fertica, aun a menos del costo.

En segundo lugar, los precios de los únicos grandes monopolios de hecho, RECOPE (gasolina), Industria Nacional de Cemento y Dos Pinos (leche), son regulados por el gobierno según cláusulas de los contratos (RECOPE y Cemento) o por el Consejo Nacional de Producción.<sup>(274)</sup> Una reciente controversia sobre los

que renueva el contrato N° 4/61; La Gaceta N° 34 del 10 de febrero de 1961 (utensilios de baño); Contrato N° 94/67, La Gaceta N° 275 del 5 de diciembre de 1967, que renueva el contrato N° 135/66, La Gaceta N° 217 del 27 de setiembre de 1966 (cera para pisos); Contrato N° 89/67, La Gaceta N° 271 del 30 de noviembre de 1967, que renueva el contrato N° 10/67, La Gaceta N° 63 del 16 de marzo de 1967 (zapatos).

(273) El bono estaba condicionado a la obtención de determinada financiación que no se logró.

(274) La Dos Pinos se enfrenta, además, a la competencia de numerosos pequeños vendedores de leche no pasteurizada. El anexo 1 del contrato de la RECOPE (N° 53/62, Decreto Legislativo N° 3126 del 28 de junio de 1963), permite la alteración de precios solamente después de negociaciones entre la RECOPE y el Gobierno.

precios de la gasolina fue resuelta por la Corte Suprema de Costa Rica, como árbitro, después de un largo debate público.<sup>(275)</sup> En 1966 los precios del cemento fueron objeto de una vehemente disputa entre la Industria Nacional del Cemento y el Gobierno, al punto que el Gobierno estaba dispuesto a tomar control de la operación de la planta, pero el punto fue resuelto en definitiva según la fórmula para determinación de precios que contiene el contrato.<sup>(276)</sup>

En tercer lugar, una gran variedad de bienes de consumo fungibles, incluyendo varios artículos necesarios y materias primas industriales, están cubiertos por otra legislación tal como la Ley de Defensa Económica, anteriormente citada. Esta ley permite al Poder Ejecutivo, a través del Departamento de Comercio Interior del Ministerio de Industria y Comercio, determinar los porcentajes de utilidad en las ventas al por mayor y al detalle.<sup>(277)</sup> Entre las docenas de productos que entran bajo regulación están combustibles y otros aceites, alambre de metal y cables, alimentos para niños, asbestos, medias de hombre o de mujer, cemento, clavos, metal, jabón, pasta de dientes, llantas, varias calidades de papel, y bombillos.<sup>(278)</sup>

Los pocos ejemplos de regulación directa del gobierno y de presiones de la competencia han tenido relativo éxito en mantener los precios bajos; pero la regulación de la Ley de Defensa Económi-

(275) El contrato de RECOPE, op. cit. Sección XIV, establece el arbitraje para los casos en que el Gobierno y la Compañía no pueden llegar a un acuerdo. La decisión siguió a meses de ataques y contra-ataques en la prensa local, pero en realidad no resolvió el problema. Allied Chemical, propietaria de RECOPE, recientemente vendió su parte a la Gulf Oil Corporation, pero la venta debe ser aprobada por la Asamblea Legislativa para que sea válida. La decisión de la Corte se considera en general como un triunfo de la Compañía, aunque el precio final fue una transacción entre lo que la Compañía pedía y lo que el Gobierno estaba dispuesto a permitir. Ver Corte Suprema de Justicia, Sentencia N° 116 de 15:00 horas del 27 de setiembre de 1968. Es interesante observar que la Corte descartó específicamente el Artículo 34 de la Ley como fundamento a la Acción del Ministerio, y estableció que en la materia prevalece el Contrato.

(276) El Artículo 3 de la ley de defensa económica (Ley 1208 del 9 de Octubre de 1950), que establece la posibilidad de confiscación de los productos involucrados (con orden Judicial), prohibición de venta del producto local, posibilidad de realizar importaciones, fue invocado por el Ministerio, pero las sanciones, en apariencia, nunca se usaron. El Decreto N° 3 del 1° de abril de 1966, La Gaceta N° 76 del 2 de abril de 1966, declaró una emergencia e invocó las sanciones.

(277) Ley de Defensa Económica op. cit. Artículo 2 (a). El Departamento de Comercio Interior era antes el departamento Económico del mismo Ministerio.

(278) El Artículo 6 de la misma ley faculta al departamento para fijar porcentajes de utilidad en algunos artículos. La lista de los artículos regulados se encuentra en Ley de Defensa Económica, República de Costa Rica, 10/22 (San José 1967).

ca ha sido menos exitosa. En primer lugar, una cosa es establecer un nivel de utilidades y otra cosa es aplicarlo. La aplicación efectiva requiere un grado de investigación y policía imposible en las presentes condiciones del departamento (5 empleados). En segundo lugar, la ley no permite regular el precio a nivel de fábrica; estas facultades se encuentran en la ley de Promoción y Desarrollo Industrial. Sin embargo, los amplios, aun cuando vagos, poderes del artículo 47 no se han usado nunca, excepción hecha de las disposiciones de la Ley de Defensa Económica que el mismo Artículo incorpora por referencia.

El Artículo 47 no ha sido utilizado para regular aún los abusos más aparentes y obvios en cuanto a precios, como en la industria automotriz y de televisores, aun cuando existen varios medios por los cuales se pudo haber hecho. El primero es simplemente la aplicación directa del artículo. Este se inicia, como debe recordarse, con una disposición general: "Las plantas establecidas en actividades industriales o las que lleguen a establecerse en el futuro, deberán vender sus productos a precios razonables que sean de beneficio al consumidor". El artículo más adelante dispone la fijación de utilidades máximas y precios máximos de venta, "para productos industriales que son objeto de agiotaje y en caso de emergencia especialmente aquellos artículos de primera necesidad". Esto es mucho más amplio que la ley de Defensa Económica porque: (A) la regulación no se limita a artículos de primera necesidad y (B) porque se pueden establecer precios de venta así como porcentajes de utilidad. Según el reglamento la prueba de agiotaje basada en información que debe suministrarse al departamento de comercio interior a su solicitud, da base para fijar los máximos de utilidad y de precio de venta.<sup>(279)</sup>

La omisión del Ministerio de Industria y Comercio de usar este procedimiento, es probablemente atribuible a la dificultad de probar el agiotaje, dado lo extenso y complejo de los cálculos requeridos y la falta en la mayoría de los casos de bases de precios comparativos. Y por supuesto no existe definición en cuanto a qué nivel de precio constituye agiotaje; la renuencia del departamento a establecer este nivel en forma arbitraria es comprensible aunque no del todo excusable.

(279) Reglamento, Artículo 57, ver Apéndice II.

El segundo medio de aplicar el Artículo 47 envuelve una iniciativa considerablemente mayor de parte del Ministerio y de la Comisión Industrial. Se recordará que de acuerdo con el Decreto Ejecutivo de 1963, incorporado por referencia en cada contrato, la violación de cualquier disposición de la ley, es base suficiente para que el gobierno cancele el contrato.<sup>(280)</sup> El no vender los productos a precios razonables, una vez demostrado este hecho, daría base para la cancelación... y la amenaza de cancelación por este motivo puede ser poderoso instrumento que induzca a ciertos productores a mantener sus precios a niveles razonables.

### 3.—Control de Calidad.

El establecimiento de normas de calidad para productos locales corresponde al Comité de Normas del Ministerio de Industrias. Este cuerpo, que existe con independencia del programa de desarrollo industrial, establece normas de calidad y de salubridad para productos alimenticios y artículos manufacturados. Desafortunadamente no tiene personal suficiente para asegurar el cumplimiento de sus normas, excepto en áreas de alta prioridad, usualmente alimentos. Dificultades recientes en la industria del petróleo y de la carne indican la extensión del problema.<sup>(281)</sup>

Tal vez el único control efectivo de calidad es el mercado mismo, con la competencia regional y ocasionalmente la foránea, al estimular la producción de mejores artículos. Este factor es especialmente importante en las industrias conexas que requieren del productor local la compra de materias primas y productos semi-terminados, también de producción local. Puede esperarse que el consumidor proteste airadamente, si la producción local no llena las normas de los artículos importados que se le prohíbe usar.

(280) Decreto, Ver nota 12 supra, Artículo I (G).

(281) El grado único de gasolina de Recope la hace famosa en San José por su baja calidad. Las exportaciones de carne a Estados Unidos fueron frenadas en agosto de 1968 porque las condiciones de los mataderos no satisfacían los requerimientos mínimos de las normas norteamericanas; las empacadoras habían sido advertidas desde un año antes, pero nada se hizo hasta que se les cerró el mercado. (Este fue reabierto semanas más tarde, después de efectuados los cambios).

Las empacadoras, sin duda, violaban también la ley costarricense, pues la legislación correspondiente sigue de cerca el patrón norteamericano.

### 4.—Mal uso de las Exenciones Aduanales.

Uno de los principales problemas de aplicación inherente al uso de amplias exenciones tarifarias para maquinaria, materias primas, y productos semi-terminados que se importan, es evitar que se usen para fines diferentes de los especificados en los contratos. Con importaciones por valor de \$ 30 a \$ 40 millones al año en Costa Rica de estos artículos, la vigilancia adecuada adquiere proporciones administrativas gigantescas, ya que para ella será necesario hacer una correlación entre los materiales importados y la producción local de manufacturas para determinar si todas las importaciones eximidas se están usando para el propósito especificado y no para otro. Por las limitaciones de recursos y de personal probablemente no se puede hacer otra cosa que un control ocasional por muestras; aparentemente esto es lo que hace el Ministerio. Se han descubierto unas pocas violaciones (especialmente en la industria de la confección) pero los responsables casi nunca son castigados según el Artículo 35. En consecuencia, la frecuencia de los abusos es demasiado alta según estiman algunas oficinas de gobierno. El considerable valor usuario de algunas multas ampliamente publicadas no ha sido bien aprovechado.

Tal vez sería conveniente que la vigilancia de las exenciones sea también responsabilidad de la Dirección de Aduanas del Ministerio de Hacienda. Aunque la administración aduanera de Costa Rica tiene sus propios problemas,<sup>(282)</sup> su personal generalmente tiene éxito en impedir el flujo de importaciones ilícitas —a veces también las lícitas— que llegan a través de los canales regulares; sin embargo, recientemente se han reportado grandes abusos.<sup>(283)</sup> Esto, por supuesto, no resuelve el problema del empleo de productos autorizados en otros usos una vez que han pasado la aduana, pero sí asegura una aplicación razonable de las listas específicas de bienes sobre los cuales el tenedor del contrato tiene exención. Los

(282) D. Gantz "El Status Legal del Cauca y de los Organismos Centroamericanos a la Luz de la Formación de Política Aduanera", páginas 127 a 132, Universidad de Costa Rica, Escuela de Derecho, Revista de Ciencias Jurídicas, diciembre de 1968. Ver también John VonStein "Survey Report of the Costa Rican Custom Service" (Departamento del Tesoro de los Estados Unidos, 1967).

(283) Debido a que no se lleva un registro público de las decisiones administrativas, una decisión sobre el valor, por ejemplo, puede acomodarse al caso concreto o a un cliente solicitante particular. Las malas técnicas de evaluación permiten el ingreso de un considerable volumen de mercancías sin el pago completo de derechos.

productores locales con frecuencia se quejan del exceso de celo que demuestran los oficiales de aduana al examinar cada parte de un embarque. Una firma de autos se opuso a una decisión de la Aduana que sólo permitió la importación con el 99% de exención de las "partes esenciales" del automóvil; tales artículos como tapas de ruedas, antenas de radio, alfombras, y otros, no entraron libres. Las interpretaciones de la autoridad aduanal no coinciden necesariamente con las de la Dirección de Industrias. Aparentemente estos son abusos en ambas direcciones.

Hay otras maneras de disminuir los aranceles. En contratos de autos, se recordará, la exención del 99% del arancel sobre las partes debía reducirse al 80% después de cinco años, al 60% el año siguiente, y al 40% de ahí en adelante. Sin embargo, la concesión de un contrato adicional en 1967 —con 18 meses de exención al 99% sobre las partes— y el beneficio de equiparación del artículo 33, se combinaron para conceder a toda la industria automotriz una extensión del beneficio del 99% por más de un año.<sup>(284)</sup> Esto es retorcer el artículo 33; según éste, una empresa nueva recibirá beneficios iguales a los ya otorgados. En este caso, al contrario, los contratos viejos fueron revisados para adecuarlos al nuevo. Sólo el hecho de que la ley ha sido derogada, dada la aquiescencia de la Comisión y de la Dirección de Industrias, ha sido en apariencia suficiente para impedir que el uso de esta técnica permita mantener el beneficio del 99% hasta que todos los contratos expiren en 1972.

#### 5.—Obligación de comprar la producción local

Otro aspecto del problema aduanal lo constituye la disposición que permite a los productores locales importar libre de aforos sólo en aquellos casos en que los bienes no se produzcan en el Mercado Común. La SIECA —Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Centroamericana— vigila el cumplimiento de esta disposición —basada en el artículo 9 del Tratado General— a nivel regional, estableciendo los distintos productos que se fabrican en el área en "condiciones adecuadas". El Consejo

(284) Ver contrato N° 26/67, la Gaceta N° 116 de 25 de mayo de 1967; contrato N° 4/68, 5/68, 6/68, La Gaceta N° 37 de 13 de febrero de 1968; Contrato N° 7/68, La Gaceta N° 41 de 18 de febrero de 1968.

Ejecutivo declara que los artículos se producen en condiciones adecuadas, de ahí en adelante corresponde al Ministerio de Industrias y a la Dirección de Aduanas vigilar que no se concedan exenciones a artículos competitivos importados. Unos cuantos productos, incluyendo láminas de metal, papel kraft, yeso, hilos de algodón, y aceite de palma, han recibido este tratamiento.<sup>(285)</sup> Pero la carencia de información completa y de vigilancia, han reducido la posibilidad de aplicación del sistema. La evasión no es difícil.

La aplicación exitosa de estos principios depende bastante de la actividad misma del productor interesado que manifieste a la Administración las circunstancias dichas, salvo en casos tan obvios como el del cemento. La mayoría de los productores de materias primas y bienes intermedios han sido fieles cumplidores de la ley en este respecto. Los textiles y confeccionistas han tenido especial éxito en eliminar la importación de bienes intermedios que también se producen en el área.<sup>(286)</sup> Como indica el Capítulo V, esta interconexión se da en una gran variedad de líneas industriales, a pesar del problema de control de precios y de calidades.

#### 6.—Cumplimiento de las obligaciones del Gobierno

Como se vio en el Capítulo VI, a pesar de que el empresario interesado en un contrato no tiene el derecho de cancelarlo unilateralmente, sin embargo tiene recursos, tanto administrativos como judiciales, para reclamar los eventuales incumplimientos de contrato por el Estado, o las violaciones de la Ley y su Reglamento que aquél contiene. Las acciones contra lo actuado por la Comisión de Industrias o la Dirección se plantean primero ante estos órganos, con recurso de apelación ante el Ministro de Industrias y Comercio. Una vez agotada la vía administrativa el recurrente puede acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa.<sup>(287)</sup>

Pocas acciones se han basado en el incumplimiento de las obligaciones contractuales del Gobierno, ya que éstas se reducen

(285) Consejo Ejecutivo, resoluciones Nos. 27, 28 (1964), 60 (1966), 75, 86 (1967), respectivamente. Las resoluciones están numeradas consecutivamente desde 1962).

(286) En el tratado general, supra, nota 1, artículo 3, los bienes producidos en el área y sujetos a libre comercio, deben recibir el mismo trato que si fueran productos nacionales; así Costa Rica no exige del fabricante agotar los recursos locales antes de buscar los regionales. Sin embargo, los costos de transporte y otros factores estimulan el uso de materiales locales.

(287) Ver Capítulo IV, Nota 46 supra.

fundamentalmente al otorgamiento de los beneficios, lo que raras veces ha sido incumplido.<sup>(288)</sup> En otro tipo de acción, un productor de refrigeradoras, alegó que la aplicación del impuesto de consumo, como sustitutivo de los aranceles, constituía violación de las exenciones contractuales por él obtenidas a no ser que se le eximiera de un 99% del impuesto. Al rechazar su reclamo, el Ministerio sostuvo que el Poder Ejecutivo al establecer el Impuesto de Consumo no hacía otra cosa que ejercitar facultades otorgadas por la Ley del Impuesto de Consumo, cuyo principal propósito era allegar recursos al Fisco.<sup>(289)</sup>

El tipo más común de reclamo se basa no tanto en el contrato como en la ley misma y se refiere a las oposiciones que hacen las firmas beneficiadas, a la concesión de beneficios para otras nuevas empresas. Como vimos en la sección C., la aplicación del Artículo 33 tanto en la ley como en la práctica, se inclina a favor de nuevas concesiones, aunque algunas oposiciones hayan tenido éxito. Las oposiciones de las firmas existentes son declaradas sin lugar usualmente por la Comisión Industrial, las apelaciones son verdaderamente raras. Un caso pendiente de resolución ante el Ministro, se fundamenta en la probable violación del Artículo 33 por la omisión cometida por el Ministerio de no hacer un análisis objetivo del mercado del producto en cuestión (hierro para techos). En otro, el primero que se llevó a los tribunales, la Industria Nacional del Cemento también alegó violación del Artículo 33 por falta de aplicación adecuada de las disposiciones que regulan el tamaño del mercado.

La única acción contra el Ministerio que ha llegado a la Corte Suprema de Justicia ha sido el arbitraje en el caso de RECOPE, ya mencionado. En esta decisión la Corte falló contra el Ministerio, acogiendo la tesis de la empresa que impugnaba la

determinación incorrecta de los precios al distribuidor de gasolina y aceite combustible, hecha por el Ministerio. De acuerdo con el contrato-ley entre la RECOPE y el Estado, la Corte, como árbitro, procedió a fijar los precios.<sup>(290)</sup> La escasez de juicios contenciosos administrativos, en parte se explica por el hecho de que en cuanto a sus responsabilidades administrativas el Ministerio ha demostrado ser razonable. Las dificultades de probar violaciones en el ejercicio de la discrecionalidad administrativa en las interpretaciones ministeriales de disposiciones tales, el artículo 33, y la cuantía de los asuntos involucrados, hace que rara vez se considere que ameriten el tiempo y el costo de una lucha judicial.

#### f.—Expiración y Extensión de Beneficios.

El Artículo 27 de la ley establece un período máximo de 10 años para la concesión de beneficios. La ley también establece que las empresas beneficiadas "no pueden disfrutar por segunda vez de beneficios en la misma rama industrial" (Artículo 31). Debido básicamente a la competencia del Mercado Común, estas disposiciones fueron modificadas por la Asamblea Legislativa en 1964. Aprobada por la Asamblea sin discusión<sup>(291)</sup> la ley de 1964 otorgó al Poder Ejecutivo la facultad de prorrogar los contratos industriales bajo ciertas premisas:

"El Poder Ejecutivo podrá, en casos excepcionales y recomendados por el Ministerio de Economía y Hacienda y de Industrias, renovar total o parcialmente aquellos contratos cuya caducidad ocurra antes de entrar en vigencia el convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales para el desarrollo industrial en cuanto al plazo y los incentivos acordados sobre el régimen proteccionista de que venían disfrutando los beneficiarios, cuando por circunstancias de competencia, de equiparación, o de otra naturaleza justifique la ampliación o cambio respectivo.

Las causas que motiven la adopción de las disposiciones contenidas en el párrafo anterior serán determinadas por la Comisión

(288) Los reclamos aduanales son más comunes pero no se examinan en este trabajo. La denegatoria de beneficios es rara en todo el área. Uno de los pocos casos ocurrió en Honduras, cuando el Gobierno rescindió la concesión de exenciones para importar materias primas para camisas, sobre la base de un acuerdo con Nicaragua derivado del Trato Preferencial a Honduras en el Convenio Especial para la Equiparación de Gravámenes a la Importación de Rayón y otras fibras sintéticas (firmado el 7 de febrero de 1965, todavía no está vigente). La Corte Suprema de Honduras sostuvo que la acción del Gobierno era inconstitucional, porque afectaba embarques ya hechos, pero el Gobierno luego anunció que continuaría aplicando la medida. Ver V. Watkin, TAXES AND TAX HARMONIZATION IN CENTRAL AMERICA 96 (Harvard Int'l Tax Program, Cambridge, 1967).

(289) MIC 01/68 Decisión administrativa del Ministerio de Industrias y Comercio de 16:00 horas del 3 de enero de 1968, La Gaceta N° 10 de 12 de Enero de 1968.

(290) Contrato N° 53/62, nota 273 supra, Anexo 1 y la sección XIV. Arbitraje de la Recope. op. cit. Los precios finales fueron un poco más allá de simplemente "partir la diferencia" entre lo que RECOPE quería y lo que el Ministerio quería. (Ver decreto ejecutivo N° 9 del 30 de mayo de 1967). RECOPE obtuvo 60% de la diferencia.

(291) Ver acta de la Asamblea Legislativa, volúmen 158,14 de Julio de 1964 (primer debate); 15 de Julio de 1964 (segundo debate); 17 de Julio de 1964. Emitida por la Asamblea el 22 de Julio de 1964.

Consultiva y de Coordinación para el Fomento Industrial del Ministerio de Industrias. La ampliación del plazo no podrá exceder de la fecha en que entra en vigencia el convenio citado en el párrafo 1 del Artículo".<sup>(292)</sup>

Debe observarse, sin embargo, que esta ley no es solamente aplicable a situaciones que involucran a la competencia centroamericana; la discrecionalidad concedida a la administración es una vez más muy amplia.

Sólo recientemente ha ocurrido el vencimiento de un número significativo de contratos, ya que fueron relativamente pocos los firmados en los primeros años del programa.<sup>(293)</sup> El único grupo importante de contratos que venció en 1968 eran los contratos de los fabricantes de televisores; estos contratos fueron renovados en 1968 por cinco años y vencerán en la misma fecha del año 1972.<sup>(294)</sup> La razón que se dio fue la competencia regional, aun cuando los televisores de Costa Rica sólo gozan de libre comercio en Guatemala. De haber vencido los contratos, indudablemente las exportaciones de televisores a Panamá hubiesen sufrido, si no es que desaparecen del todo. No parece que se haya hecho un estudio detallado de otras alternativas abiertas al Ministerio.

La ley de 1954 se ha aplicado en algunos pocos casos; Corcholatas de Costa Rica S. A., que fabrica tapas de botella, recibió una extensión por 5 años, ampliamente justificada por la competencia regional.<sup>(295)</sup>

(292) Artículo I, ley N° 3314 del 27 de Julio de 1964.

(293) 8 en 1960, 36 en 1961. Ya que el primer contrato para la mayoría de las industrias se dio por un período de 8 a 10 años y a ese plazo se adecuó el período de los contratos de las empresas competidoras, pocos vencían en 1968.

(294) Contrato original N° 21/62, La Gaceta N° 138 de 20 de Junio de 1962; contrato N° 22/63, La Gaceta N° 161 del 18 de Julio de 1963; contrato N° 24/63, La Gaceta N° 161 del 18 de julio de 1963; contrato N° 58/65, La Gaceta N° 222 del 1° de octubre de 1965; contrato N° 183/66, La Gaceta N° 5 del 7 de enero de 1967; contrato N° 84/67, La Gaceta N° 246 del 1° de noviembre de 1967; renovado por contrato N° 21/68, La Gaceta N° 54 del 9 de marzo de 1968; contrato N° 45/68, La Gaceta N° 130 del 7 de junio de 1968; contrato N° 47/68, La Gaceta N° 130 del 7 de junio de 1968; contrato N° 57/68, La Gaceta N° 156 del 10 de julio de 1968; contrato N° 59/68, La Gaceta N° 141 del 21 de junio de 1968; contrato N° 67/68, La Gaceta N° 140 del 20 de junio de 1968.

(295) Contrato N° 122/68, La Gaceta N° 20 del 24 de enero de 1969, extendiendo contrato N° 3/60, La Gaceta N° 254 del 11 de noviembre de 1969, como fue modificado anteriormente por contrato N° 23/64, La Gaceta N° 129 del 9 de junio de 1964.

A finales de 1968 era evidente que la ley 3314 sería ampliamente utilizada para prorrogar contratos aun de aquellas industrias en las cuales la competencia centroamericana no fuera factor decisivo. La pérdida de incentivos para muchas empresas hubiera significado el cierre de operaciones con el consiguiente desempleo y otros efectos perjudiciales a corto plazo, sin considerar el valor que a la larga pudiese tener la industria en cuestión. El deseo por parte del Ministerio de Industria y Comercio de posponer estos efectos es comprensible. Esta tentación sin embargo, ya no existe; cuando entró en vigencia, en marzo de 1969, el convenio centroamericano de equiparación de incentivos fiscales al desarrollo industrial, la ley 3314 quedó automáticamente derogada. (Ver párrafo 2 de la ley mencionada).<sup>(296)</sup>

Desafortunadamente las condiciones que determinaron la promulgación de la ley 3314 se mantendrán hasta que venzan todos los contratos postergados por las 5 leyes de desarrollo industrial. Costa Rica debe buscar la manera de extender los beneficios a los productores locales cuyos contratos expiren antes que los de sus competidores centroamericanos. En opinión del autor, el Ministerio de Industria y Comercio no necesita autorización legislativa para prorrogar los contratos hasta 10 años; los que ya vencieron habían sido otorgados por un plazo menor. Este enfoque nos resuelve el problema por unos pocos años pero no en forma definitiva.<sup>(297)</sup>

## g.—Sumario y Conclusiones.

¿Por qué la experiencia costarricense con el programa de fomento industrial no ha tenido todo el éxito que se esperaba? Hay tres factores involucrados: el Mercado Común, el texto de

(296) En abril de 1969 el Ministro de Industria y Comercio envió una nota al Procurador General expresando la opinión de que la ley 3314 había sido derogada por el convenio y consecuentemente, los contratos prorrogados bajo esa ley, vencerán al entrar en vigencia el convenio. La Nación del 18 de abril de 1969.

(297) En las prórrogas a los productores de televisores ya mencionadas, sólo el primero de los contratos hubiese estado vigente por más de 10 años incluyendo la extensión de cinco años concedida gracias a la ley 3314. Sin embargo, el Artículo 33 garantiza beneficios iguales a las empresas competidoras; si la primera pierde sus beneficios el 20 de junio de 1972 las otras no podrían disfrutar de esos por un período adicional. Hay disposiciones en este sentido en los artículos transitorios del Convenio de Equiparación. Ver La Nación del 30 de mayo de 1969, página 2, columna 1.

la ley y la aplicación de la misma. Todos comparten la responsabilidad de las desventajas del programa de incentivos.

Como vimos, el Mercado Común ha impedido a Costa Rica seguir un programa independiente de incentivos. La creencia de que los inversionistas se establecerían en otros lugares del área la ha influenciado el otorgamiento de beneficios. Más aún, la concesión de beneficios por parte de otro miembro del Mercado Común a un productor de artículos que gozan de libre comercio, ha hecho casi imposible que Costa Rica rehuse conceder beneficios a nuevas industrias similares, aun cuando el país hubiera preferido no estimular esa industria. Los beneficios de la ley nacional son una necesidad para casi todas las empresas cuyos productos gozan de libre comercio. De ahí, que el gobierno de Costa Rica no pueda actuar unilateralmente para reducir beneficios previamente concedidos o para modificar el programa de incentivos, por la presencia de otras empresas en el área que continuarían recibiendo beneficios, con una ventaja competitiva sobre la industria costarricense. Finalmente el Mercado Común ha reducido fuertemente las alternativas del Gobierno de Costa Rica para reponer la pérdida de ingresos o contrarrestar otros efectos perjudiciales del programa.

Ninguno de estos problemas era imprevisible cuando se organizó el Mercado Común en 1960; por esta razón se firmó en 1962 el Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial, pero no entró en vigencia sino 7 años después. El tratamiento uniforme a los incentivos fiscales hubiese mitigado grandemente los efectos de las consideraciones que acabamos de hacer. (Ver Apéndice III) En visión retrospectiva es claro que la omisión de ratificar el Convenio ha sido uno de los aspectos más desafortunados de la Integración Centroamericana.

La misma ley costarricense pudo haber sido mejor. Dio poca orientación a los administradores en asuntos de importancia. No dio normas claras para la clasificación de las industrias, ni siquiera para clasificarlas como "necesarias y convenientes" o como "básicas, necesarias y convenientes" dentro de las cuales los administradores pudieran encajar los distintos propósitos.<sup>(298)</sup> Excepto para conceptos tales como "nueva" y "establecida" en cuanto a la cla-

(298) Ley de Fomento Industrial de El Salvador, nota 29 supra, artículo 3; id. de Honduras, artículo 9, respectivamente.

sificación o "razonable" con relación al precio, que apenas simplificó el proceso subsiguiente, los administradores costarricenses fueron dejados a su propia iniciativa. Los proponentes de la ley, querían una ley que no eliminara ninguna "industria" de su cobertura, y esto fue lo que recibieron. Al no proveer recursos y personal adecuados, la Asamblea aseguró un raquítico proceso administrativo. La Comisión Industrial, debe recordarse, ni siquiera incluyó entre sus miembros a un representante de Hacienda, la oficina del gobierno que más fácilmente hubiese comprendido el impacto de las diversas exenciones en la economía. El legislador confió el trabajo de crear las normas a los administradores.

De igual manera, como hemos visto, las disposiciones de la ley que pretendían estimular la competencia y desestimular la determinación sin competencia de los precios, hicieron aun menos para precisar la labor administrativa. El Artículo 33 se inclina fuertemente a favor de posteriores solicitudes; sus requisitos son confortablemente imprecisos. El Artículo 47 es claro en su propósito de regular precios, pero su aspecto operativo basado en el concepto de agiotaje es difuso y poco relacionado con las metas de la ley.

Inicialmente los administradores en forma voluntaria contribuyeron a agravar su propio problema al no hacer uso de su autoridad para emitir reglamentos constructivos. Los procedimientos se establecieron, pero el Poder Ejecutivo no dio definiciones operativas de "valor agregado", "tamaño de mercado", "justificación económica", "agiotaje" u otros términos importantes. Estas definiciones entran en el contenido de la potestad reglamentaria. Así, la autoridad para dictar las normas que la aplicación de la ley requería, en la mayoría de los casos, no fue usada por el Poder Ejecutivo.

Sin normas, tanto legislativas como administrativas, para eliminar solicitudes indeseables, no es sorprendente que el procedimiento administrativo haya sido incapaz de discriminar entre los solicitantes cuyas operaciones fuesen de un alto beneficio a la economía y aquéllas que aunque prometiesen éxito resultaran en costos fiscales por encima de los probables beneficios. No hubo estímulo para formular una política o crear un verdadero programa industrial; y aun cuando se hubiese intentado se careció del personal y de la información necesaria.

Es cierto que los beneficios concedidos y los términos de los contratos fueron fijados empleando una mayor discrecionalidad por parte del Ministerio de Industrias y de la Comisión Industrial; de no haber sido por ello, el costo fiscal del programa hubiese resultado mucho más alto. Por desgracia, sin embargo, la amplia autoridad dada a los administradores para variar los términos de los contratos, pocas veces se ha usado en forma constructiva, por ejemplo, para estimular una mayor dependencia de los proveedores locales.

La concesión de contratos adicionales, según el Artículo 33, se ha convertido casi en un procedimiento automático, aun cuando no se involucre a la competencia centroamericana. En cierto sentido, el Ministerio ha creado una norma sobre el tamaño de mercado: los mercados locales o regionales, actuales, en potencia o imaginados, son lo suficientemente grandes para que quepa un productor costarricense más, salvo que se demuestre su "saturación". Pero la negativa en la mayoría de los casos de hacer un estudio objetivo del mercado y de cumplir el Artículo 30, ha eliminado prácticamente la discrecionalidad en este campo y la habilidad del Ministerio para corregir errores pasados en la concesión de contratos a industrias que han perjudicado la economía. Las peores de éstas, puede recordarse, son industrias de ensamble no comprendidas en el comercio libre del Mercado Común.

La actividad reguladora de condiciones monopolísticas se ha hecho innecesaria en gran medida por la competencia regional y la aplicación de otras leyes. El Artículo 47 hubiera sido muy útil, especialmente en los casos no comprendidos en la ley de Defensa Económica o en aquéllos en que ésta no ha sido efectiva. No ha sido usada en toda su extensión por los administradores debido a las dificultades para obtener la información necesaria y tal vez, por la renuencia a desempeñar una tarea controversial e ingrata con una base legal relativamente débil.

El resultado de lo anterior quedó ampliamente explicado en los Capítulos V y VI. El programa no ha sido un fracaso *per se*, pero ha sido excesivamente costoso con relación a los beneficios económicos recibidos por el país. Los beneficios a la población en conjunto han sido moderados, mientras que los recibidos por un pequeño grupo de industriales han sido tal vez excesivos. En re-

sumen: los resultados, lejos de ser enteramente negativos, no son lo que podrían o debían haber sido, dadas las extensas capacidades de la Nación.

## Perspectivas

Una combinación de factores redujeron la eficacia potencial de un programa basado en la ley de industria de 1959, ley que como ya dijimos, fue ya derogada. Es justo poner de relieve que muchos costarricenses por algún tiempo han tenido clara conciencia de estos problemas, aun cuando no han podido remediarlos. El primer intento de una reforma total de la ley se hizo en 1966. Establecía entre otras cosas, tres categorías de clasificación, basadas en las fuentes de materias primas, tipo de productos (favoreciendo las exportaciones).<sup>(299)</sup> El proyecto nunca llegó a ser ley. Probablemente porque mucha gente esperaba que el Convenio Centroamericano firmado en 1962 entraría pronto en vigencia. Otro proyecto se estaba elaborando al final de 1968, pero ahora que el convenio entró en vigencia será descartado.<sup>(300)</sup> Probablemente, como se indicó en la primera parte del Capítulo V, Costa Rica no podía reformar unilateralmente su programa de incentivos mientras perteneciese al Mercado Común.

La Oficina de Planificación bajo cuyos auspicios se redactó la reforma de 1966, ha criticado ampliamente el programa industrial de Costa Rica y los efectos de estos programas en las economías centroamericanas. Un reciente reporte indicaba que:

"Centroamérica ha incurrido en una industrialización ficticia en muchos aspectos. El hecho de que una actividad sea clasificada como industrial, no es motivo suficiente para ofrecerle incentivos. Algunas son industrias que simplemente cortan, mezclan o ensamblan, y agregan muy poco valor porque usan componentes ya altamente elaborados. Las verdaderas consecuencias del estímulo indiscriminado de éstas, no han sido analizadas. El hecho de que este tipo de industria tenga

(299) Oficina de Planificación, Proyecto para la Revisión de la Ley de Protección y Desarrollo Industrial (San José, 1966) Artículos 16, 21, 22.

(300) Grupo de Trabajo sobre Incentivos Fiscales, "Reorientación de la Política de Incentivos Fiscales" (Ministerio de Hacienda, Julio 1968, Mimeo).

poco efecto en otros sectores de la actividad económica, negando así, la asumida creación de oportunidades de empleo, ha sido especialmente ignorada. Así, desde un punto de vista macro-económico, no sólo por su escaso grado de procesamiento, sino también por sus repercusiones en otros sectores, puede decirse que su contribución al ingreso nacional es reducida; cuando aparenta ser alta se debe en la mayoría de los casos a las grandes exenciones arancelarias que disfrutan".<sup>(301)</sup>

La vigencia del Convenio, no ha satisfecho al gobierno, que está tratando de llegar a un acuerdo con los otros centroamericanos que (1) reduzca más aún las costosas exenciones, (2) establezca tasas aceleradas de depreciación, (3) reduzca los aranceles sobre materias primas y (4) acelere el advenimiento de la aplicación regional del Convenio.<sup>(302)</sup>

Así es claro, que por lo menos algunas de las personas involucradas en el programa de estímulo industrial en Costa Rica tienen mayor conciencia de los medios y consecuencias que la que había en 1960. El Convenio todavía depende fundamentalmente de costarricenses para la aplicación de sus disposiciones en el ámbito nacional; su vigencia ofrece una gran oportunidad no sólo de una mejor ley, sino de un cambio en políticas administrativas y un rompimiento con los aspectos menos sensatos del proceso de los últimos 9 años.

(301) Plan, nota 255 supra, a 54.

(302) Ver Plan, nota 255 supra, a 69; La Nación, 17 de marzo de 1969, p. 14 c. 2. cita la posición costarricense. Según el Convenio tal cual entró en vigencia, la aplicación regional se demorará hasta siete años desde que se suscribió, y el Gobierno de Costa Rica piensa que la demora en aplicarlo regionalmente significará una innecesaria duplicación de recursos.

DIRECTOR

LIC. EDUARDO ORTIZ ORTIZ

## SUMARIO:

Presentación .....	3
La Ley de Desarrollo y Protección Industrial de 1950 El Proceso de su Creación .....	5
Lic. Lorin Weisenfeld	
La Aplicación de la Ley de Protección y Desarrollo Industrial	113
Lic. David Gantz	