

Segunda Parte  
EL DERECHO COMERCIAL ANTE EL DESARROLLO ECONÓMICO

<b>III. En busca de una teoría del derecho en el desarrollo económico . . . . .</b>	<b>53</b>
1. Introducción . . . . .	53
A. Breve historia y descripción del Proyecto de Reforma Jurídica . . . . .	53
B. Criterio de evaluación del desarrollo jurídico: estado y grado . . . . .	57
C. Metodología y terminología de evaluación . . . . .	58
2. La Ley de Fomento Industrial de 1959 . . . . .	61
A. Rasgos básicos . . . . .	61
B. Factores en la promulgación de la LFI . . . . .	63
C. Efectividad de la LFI . . . . .	69
D. Evaluación . . . . .	73

## *Segunda parte*

# ***EL DERECHO COMERCIAL ANTE EL DESARROLLO ECONÓMICO***

# *III. En busca de una teoría del derecho en el desarrollo económico*

---

## **1. INTRODUCCIÓN**

---

### **A. Breve historia y descripción del Proyecto de Reforma Jurídica**

---

Este capítulo tiene el propósito de resumir los resultados de las investigaciones empíricas sobre la interacción entre las instituciones jurídicas y el desarrollo económico llevadas a cabo por el Proyecto de Reforma Jurídica binacional (de aquí en adelante referido como Proyecto Jurídico), realizado en la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica durante el periodo junio 1967-junio 1969. En el Proyecto Jurídico participó un grupo de abogados costarricenses y norteamericanos, reunidos con el respaldo conjunto de la Agencia Internacional para el Desarrollo (USAID), la Oficina Regional de la USAID para Centro América y Panamá (ROCAP) y la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Los participantes fueron: por Costa Rica el decano Carlos José Gutiérrez, Universidad de Costa Rica, Facultad de Derecho; licenciado Octavio Torrealba, profesor de derecho comercial; licenciado Rodrigo Oreamuno, profesor asistente de derecho comercial e introducción al derecho; licenciado Fernando Mora, profesor asistente de derecho comercial; licenciado Harry Zürcher Blen, profesor asistente de derecho comercial; y licenciado Harry Zürcher Acuña, del Colegio de Abogados. Por Estados Unidos, Charles Foster Knight, director asistente del Proyecto Jurídico; Blake T. Franklin, Esq., Universidad de Harvard, Escuela de Derecho, en un principio voluntario del cuerpo de paz y después bajo contrato con ROCAP; señor John M. Finch, B. A., graduado en Relaciones Internacionales y voluntario del Cuerpo de Paz; David A. Gantz, Esq., Universidad de Stanford, Escuela de Derecho bajo contrato con ROCAP; David Loring, Esq., Universidad de Stanford, Escuela de Derecho, bajo contrato con ROCAP; Lorin S. Weisenfeld, Esq., Universidad de Harvard, Escuela de Derecho, becado por Fulbright. El autor agradece la cooperación de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica.

El artículo también resumirá algunas de las conclusiones y sugerencias obtenidas en un seminario de evaluación efectuado en la Escuela de Derecho de la Universidad de Arizona en Tucson, Arizona (a partir de aquí, denominado Seminario), del 11 al 13 de febrero de 1970.<sup>2</sup> Estos resúmenes servirán como base para la formación de puntos teóricos destinados a obtener una mejor comprensión del papel del derecho en el proceso del desarrollo económico de Costa Rica.

La investigación empírica fue una de las tres actividades realizadas por el Proyecto Jurídico. Además, el proyecto se interesó en mejorar los métodos de enseñanza en la Escuela de Derecho de la Universidad de Costa Rica mediante la preparación de libros de texto sobre doctrina, legislación comparada, jurisprudencia, problemas y casos en el área del derecho comercial;<sup>3</sup> el entrenamien-

Rica y de los diputados de la Asamblea Legislativa, lo mismo que la cooperación de tres consejeros legales regionales: William Skidmore, quien fue el primer impulsor del proyecto, y sus sucesores, los licenciados Joseph Grimes y Kent Knowles. Igualmente agradece las sugerencias de Charles Foster Knight, Esq. y de los profesores de la Universidad de Arizona, William E. Boyd, Escuela de Derecho, Donald A. Wells, Departamento de Economía, Jeffrie G. Murphy, Departamento de Filosofía, Phillip E. Hammond, Departamento de Sociología y Edward J. Williams, Departamento de Ciencias Políticas. De mucha utilidad también fueron las atinadas críticas de Lorin S. Weisenfeld, Ramiro Rengifo, Eugenio Revilla, Sally Passette, Esq. Billie Kozolchyk y del desaparecido profesor James J. Graham. A él dedico este capítulo.

<sup>2</sup> En esta sesión estaban presentes por Costa Rica el decano Gutiérrez, el profesor Claudio González de la Facultad de Ciencias Económicas y del Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad de Costa Rica, y el señor Knight, Esq., del Proyecto Jurídico. De Estados Unidos, el honorable Clarence A. Boonstra, embajador de Estados Unidos en Costa Rica y cónsul general de Estados Unidos en Río de Janeiro, Brasil; el señor Franklin, actualmente con Coudert Brothers, Washington, D. C.; el señor Gantz, actualmente con la oficina del Consejero Legal del Departamento de Estado, Washington, D. C.; el señor Arnold J. Schwartz del Banco Interamericano del Desarrollo, Washington, D. C.; los señores Gilbert P. Verbit y Weisenfeld del Centro Internacional de Derecho, Nueva York. Como participantes de la Universidad de Arizona estaban: doctor Thomas Weaver, profesor asociado de antropología y director de la Oficina de Investigación Étnica; doctor Arthur L. Wood, profesor visitante de sociología; doctor Donald A. Wells, profesor asociado de Economía; doctor James E. Wert, profesor y jefe del Departamento de Finanzas; y de la Escuela de Derecho, el profesor William E. Boyd, el profesor Robert Emmet Clark, el profesor Junius Hoffman, el profesor Boris Kozolchyk y la profesora investigadora asociada Sally Passette.

<sup>3</sup> La preparación de los materiales de enseñanza empezó con la recolección de las sentencias más importantes de derecho comercial de la Corte Suprema de la Sala de Casación de Justicia de Costa Rica y las Salas de Apelaciones durante el periodo 1900-1966. El índice de esta colección fue publicado como parte de una edición especial de la *Revista de Ciencias Jurídicas*. Véase Kozolchyk, "Jurisprudencia mercantil 1900-1966", San José, Costa Rica, Lehmann, 1968. Esta colección de sentencias fue usada como instrumento de enseñanza junto con un texto doctrinario y con legislación comparada, preguntas sobre los tópicos y problemas analíticos, todo reunido en un trabajo de cuatro volúmenes publicado por la Universidad de Costa Rica como Kozolchyk y Torrealba, *Curso de derecho mercantil. Texto y materiales de estudio*, San José, Costa Rica, 1968-1969.

Las fases de "derecho vivo" del Proyecto de Reforma Jurídica han sido descritas y evaluadas por el decano Carlos José Gutiérrez en el folleto *Los consultorios jurídicos*, San José, Costa Rica, 1968.

to de profesores y estudiantes para su uso y la introducción de consultorios jurídicos para el desarrollo de trabajos clínicos o de "derecho viviente".

El papel negativo tradicionalmente jugado por las instituciones jurídicas en el proceso de desarrollo de otros países latinoamericanos había sido comprobado en estudios anteriores. En el área de transacciones de crédito, por ejemplo, se encontró que con frecuencia el derecho actuaba como un obstáculo a la eficiente utilización de los recursos crediticios en Argentina, Brasil, Chile y México.<sup>4</sup> El obstáculo ocasionalmente se encontraba en el enunciado mismo de las reglas jurídicas, pero era más frecuente y significativo en la manera en que las reglas fueron promulgadas, reglamentadas, interpretadas, aplicadas y obedecidas en la sociedad en cuestión.<sup>5</sup>

Estos estudios preliminares, sin embargo, enfocaban el funcionamiento de las instituciones jurídicas como parte de una actividad económica aislada y no como una parte integral del proceso de desarrollo. Este proceso, como puede fácilmente verse, encierra componentes legales y socioeconómicos en un constante estado de interacción, sobre todo, por estar sujetos a la consecución de una meta específica o un conjunto de metas. Por lo tanto, si el derecho en Costa Rica debía ser examinado en su contribución al desarrollo, era necesario observar y evaluar el funcionamiento de las instituciones jurídicas costarricenses no como entidades abstractas, sino como utensilios dotados de un propósito económico determinado y sustancial.

Se escogieron tres tópicos de estudio: el fomento industrial, la formación de capital en las sociedades comerciales y el crédito para el consumidor. Se eligieron no sólo por su interdependencia en términos económicos sino también por ser suficientemente representativos de la diversa fisonomía adoptada por las normas jurídicas cuando el derecho está involucrado en las actividades de desarrollo económico. Por ejemplo, era evidente que una política de fomento industrial exitosa en un país que hasta 1959 (el año en que se promulgó la Ley

y en sus tres reportes anuales publicados de la Escuela de Derecho titulados *Informe de labores*, San José, 1967, 1968 y 1969. Para una estimación general del Proyecto de Reforma Jurídica en su época inicial, véase Skidmore, *Technical Assistance in Building Legal Structures: Description of an Experimental AID Project: in Central America*. The Journal of Developing Areas 549 (1969). El señor Skidmore, con razón, rinde tributo a la visión del señor David Bronheim, quien como anterior delegado coordinador de la Alianza para el Progreso de Estados Unidos, alentó la implementación de proyectos de infraestructura legal. Fue al señor Bronheim, anterior coordinador de la Alianza para el Progreso, a quien el señor John W. Richm, anterior decano de la Facultad de Derecho de la Universidad Metodista del Sur, y este autor enviaron en 1963 el primer bosquejo que se convirtió en el Proyecto de Reforma Jurídica en el año 1967.

<sup>4</sup> Véase particularmente Kozolchyk, *Law and the Credit Structure in Latin America*, RAND Corporation RM-4918 RC, 1966 o una versión condensada en 7 *Virginia Journal of International Law*, 2, 1967.

<sup>5</sup> Los obstáculos que aparecieron en el texto de las reglas se denominaron "normativos" (o mecánicos) y aquellos que se encontraron en los procesos de promulgación, aplicación, interpretación y obediencia se designaron "institucionales" (o estructurales). Véase Kozolchyk, B., *op. cit.*, supra nota 4, pp. 39 y 28 respectivamente.

de Protección y Desarrollo Industrial o la Ley de Fomento Industrial (en adelante LFI) había dependido casi exclusivamente del sector agrícola, requeriría del sistema jurídico en cuestión para la creación de nuevas instituciones. Y estas instituciones tendrían sin duda que ser impuestas desde arriba por un Estado que carecía de experiencia regulatoria en el área de actividades industriales. Entonces, era el caso preguntar con una mirada retrospectiva, cómo se formaron las instituciones requeridas y cómo funcionaron a la luz del propósito que las creó.

En contraste, el derecho sobre formación de capital en las sociedades comerciales en la forma en que aparece recogido en el Código de Comercio de Costa Rica de 1964 (en adelante C. de C.) y en las leyes tributarias conexas encontraba sustento en una cantidad considerable de experiencia regulatoria y comercial acumulada bajo legislaciones precedentes. Su propósito de provocar un cierto tipo de comportamiento social generalizando la adquisición de valores mobiliarios por parte de ahorristas e inversionistas costarricenses requeriría tanto la creación de nuevas instituciones jurídicas como el ajuste y reforma de las preexistentes. Ya que si bien las sociedades anónimas habían sido usadas en Costa Rica desde principios del siglo XIX, su utilización como medio para la absorción e inversión de ahorros de una gran porción del público formaba parte de un esquema de desarrollo contemporáneo en el cual el C. de C. estaba llamado a jugar un papel importante. Era, entonces, apropiado preguntarse cómo se comportó el C. de C. y cuál fue el comportamiento de la legislación y jurisprudencia complementaria en relación con los propósitos enunciados.

El tercer estudio sobre crédito, enfocado primordialmente a las transacciones del consumidor urbano, fue planeado para obtener una descripción detallada del papel del derecho, positivo o consuetudinario, en un área donde gran parte de la población costarricense parecía participar en la creación de normas jurídicas. Casi todos los costarricenses conocidos por este autor durante su visita en 1966 aparecieron en una ocasión o en otra como prestamistas, prestatarios o fiadores en una operación crediticia. Por consiguiente, este estudio prometía brindar un panorama detallado del comportamiento de las instituciones jurídicas usadas por las más diversas capas de la sociedad urbana costarricense para obtener y proveer crédito. Uno debería inquirir no sólo respecto a la efectividad de las normas, sino también sobre el papel del derecho consuetudinario en relación con la ley escrita y con sus propósitos de desarrollo.

En poco tiempo, cada uno de los tres estudios fue diseñado para proveer un cuadro parcial pero complementario del papel de las instituciones jurídicas en el proceso de desarrollo económico en Costa Rica. El estudio sobre el fomento industrial analizó la forma y la ejecución de un cuerpo normativo creador de instituciones, caracterizado y tipificado como un ejemplo de legislación económica fundamental, mientras que los estudios de formación de capital y de crédito examinaron en detalle varios aspectos del comportamiento

de la ley positiva y consuetudinaria en campos donde existían ya experiencia e instituciones jurídicas.

Desde el punto de vista de una teoría general del desarrollo, es obvio que si bien el desarrollo económico es un factor esencial, no es el único que propicia el bienestar de un pueblo. Por lo tanto, una teoría general de desarrollo no puede ignorar el efecto combinado de los múltiples contextos de actividad social, familiar, religiosa, política, a la par que económica.

Pero al mismo tiempo es imprescindible percibirse de las características de las instituciones que intervienen en cada contexto. Por eso, al enfocar principalmente el contexto económico, los estudios del Proyecto Jurídico lejos de excluir la importancia del "cuadro general" del derecho en el proceso de desarrollo social de Costa Rica pretenden contribuir a su mejor entendimiento.

## **B. Criterio de evaluación del desarrollo jurídico: estado y grado**

Las conclusiones a que se refieren las secciones subsiguientes descansan en un criterio evaluativo del comportamiento de instituciones jurídicas costarricenses. Este criterio no es el resultado de tratar de situar el sistema jurídico de Costa Rica dentro de un cierto esquema evolutivo del derecho.<sup>6</sup> Los criterios para medir el funcionamiento de las instituciones legales son los que emergen primordialmente de su grado de conformidad con las metas de desarrollo económico de Costa Rica.

Por lo tanto, el grado de conformidad de un sistema legal, rama o institución es un concepto relativo que no debe confundirse con lo que los historiadores legales, antropólogos y filósofos han descrito como un estado del desarrollo jurídico; una noción que, en términos absolutos, trata de localizar el puesto que le corresponde a un sistema jurídico en el tiempo o en la historia de las instituciones jurídicas. Es concebible así que un sistema jurídico pueda, en cualquiera de sus estados, pasar por varios grados de conformidad, y mientras

<sup>6</sup> Para el esquema evolutivo, véase Roscoe Pound, "Outlines of Lectures On Jurisprudence" 34 *et seq.* 5a ed. (1943) y también "The End of Law as Developed in Juristic Thought". 27 Harvard Law Review, 605, 628, (1914). Las etapas de Pound fueron: 1) derecho primitivo, 2) derecho estricto, 3) justicia y derecho natural, 4) madurez del derecho, 5) socialización del derecho. Véase I Vinogradoff, *Reseña de jurisprudencia histórica* 156 *et seq.* (1920). Las etapas que sugirió el profesor Vinogradoff fueron: 1) derecho totemístico, 2) derecho tribal, 3) derecho cívico y urbano, 4) derecho medieval, 5) jurisprudencia individualista, 6) jurisprudencia socialista. Además de las etapas de Pound y Vinogradoff, otras versiones menos graduales o más teleológicas del desarrollo histórico del derecho —como la del conocido esquema de Sir Henry Maine, para quien la evolución inexorable se produjo a partir del concepto del *status social* hacia una protección del concepto de *contrato* (*from status to contract*)— se usan frecuentemente en la literatura jurídica desarrollista. Véase, por ejemplo, Seidman "Law and Economic Development in Independent English Speaking Sub Sahara Africa", *Wisconsin Law Review* 999, en 1018-51 (1966). Una influencia semejante es visible en Gallanter, "The Modernization of Law", en *Modernization* 154 (Weiner ed. 1966).

está todavía en un estado determinado, digamos, de derecho “primitivo”, según el decano Pound o del derecho de tribu del profesor Vinogradoff, puede dar mejor respuesta a las exigencias que se le hagan y ser más desarrollado que otros.<sup>7</sup>

Teniendo en mente la distinción antes mencionada entre grado y estado de desarrollo, no se puede descartar el hallazgo de que una o más instituciones jurídicas no estén funcionando como se esperaba en Costa Rica, porque las mismas instituciones sufren de una falta de funcionamiento aparentemente similar en una nación mucho más desarrollada económicamente.<sup>8</sup> Porque, como está implícito en la noción de grado, los criterios para medir el funcionamiento de una institución son por lo general los que emergen del país cuyo proceso de desarrollo se está examinando.<sup>9</sup> Y, como se verá en una sección más adelante, funciones similarmente deficientes en dos países de desarrollo económico desigual pueden tener efectos económicos muy diferentes en cada país.

Ahora es necesario esbozar la metodología y terminología usadas para evaluar los tres estudios.

### C. Metodología y terminología de evaluación

---

Para poder medir el grado de capacidad de respuesta o conformidad de un sistema jurídico con sus metas de desarrollo debe estudiarse el sistema como un conjunto de instituciones creadas con un propósito dado. El término “propósito” es por lo tanto mucho más inclusivo que “interés jurídico”, uno de los conceptos clave de la llamada Escuela de Jurisprudencia Sociológica norteamericana del fallecido decano Pound. Como lo define Pound, “interés jurídico es una demanda o deseo que los seres humanos buscan satisfacer sea individualmente o en grupos, el cual, por lo tanto, debe tomarse en cuenta por el ordenamiento de las relaciones humanas... ”.<sup>10</sup>

Como se usa en este estudio, el propósito de un sistema jurídico presupone un tanto de racionalidad y factibilidad. En otras palabras, se presume que las metas del sistema jurídico sean equilibradas con los recursos disponibles.

<sup>7</sup> Vinogradoff, *op. cit.*, nota 6.

<sup>8</sup> El término “institución” se usa en este artículo en su sentido más comprensivo. Incluye reglas, principios de interpretación, conceptos y procesos de formación del derecho en todas sus manifestaciones.

<sup>9</sup> El término “primordialmente” se emplea para calificar el principio *ad hoc* de evaluación puesto que la presente interdependencia cultural y económica de las naciones es tal que aún las categorías conceptuales aparentemente más autóctonas no son inmunes a la influencia extranjera.

<sup>10</sup> Véase Pound, *op. cit.*, *supra* nota 6, p. 96.

Asimismo se presume que el propósito del sistema incluya el ámbito más completo de necesidades económicas cualquiera que sea la manera en que se formulen y perciban, siempre que su satisfacción por separado o conjuntamente con otras pueda considerarse como una acción tendente al desarrollo.

La razón para usar un concepto más amplio que el de interés jurídico es que el subdesarrollo económico es caracterizado de manera frecuente por la inhabilidad de la sociedad en cuestión para percibir, formular o presentar demandas, a pesar del hecho de que existan necesidades de desarrollo de carácter verdaderamente social.<sup>11</sup> Esto quiere decir que la capacidad de respuesta o conformidad con las metas de desarrollo no debe medirse sólo por el criterio del número total de demandas satisfechas al menor costo social, sino, además, con un criterio que toma en consideración la calidad y el potencial de desarrollo económico de las demandas.<sup>12</sup> También quiere decir que la capacidad de respuesta debe medirse no sólo ante demandas formuladas, sino también ante varios otros tipos de deseos de acción social, sobre todo aquéllos susceptibles de convertirse en demandas de desarrollo bajo circunstancias propicias. De acuerdo con ello, los siguientes términos se han usado en nuestra evaluación de la capacidad de respuesta de las instituciones jurídicas de Costa Rica:

- a) una demanda, definida como un reclamo expreso o articulado de acción jurídica, cuya obtención depende de que un grupo u organización social ejerza presión activa;
- b) una aspiración, definida como un deseo generalizado de acción jurídica, que se diferencia de la demanda por no estar articulado o estarlo vagamente,

<sup>11</sup> Desde un punto de vista legal constitucional, véase Stone, *Human Law, and Human Justice* 282 *et seq.* (1968); desde el punto de vista de instituciones políticas, véase Eisenstadt, "Problemas de las burocracias emergentes en áreas en desarrollo y en nuevos Estados" en *Industrialization and Society*, 159, 166-167 (Hoselitz and Moore eds., 1968). Véase también para las implicaciones económicas de una imagen de grupo de cambio. Hirschman, *The Strategy of Economic Development*, p. 12, 1961.

<sup>12</sup> El requerimiento de que la demanda tenga un potencial de desarrollo toma en cuenta dos objeciones diferentes al punto de vista utilitario-pragmático según el cual la función del derecho es satisfacer tantas demandas o reclamos de *facto* como sea posible sin quebrantar la estructura social. Una objeción planteada por Stone, *op. cit.*, *supra* nota 11, p. 284, distingue claramente entre las demandas de los planificadores del desarrollo y aquéllas de la mayoría de la población de una sociedad subdesarrollada que pueden ser, en un país como la India, totalmente extrañas o inconsistentes con el desarrollo económico. La segunda objeción es evidente, entre otros escritos, en Galbraith, *The New Industrial State*, p. 22 y ss. (1967): muchas de las demandas de la sociedad se originan en los grandes productores de mercancías y servicios y sus agencias de propaganda. Al requerir que la demanda tenga un potencial de desarrollo económico, se asume que solamente aquellas demandas que tengan probabilidades de contribuir a mejorar el estándar de vida de la comunidad en su totalidad deben ser satisfechos. El estándar utilitario-pragmático, sin embargo, se retiene porque se parte de la premisa que la meta principal del sistema jurídico en el desarrollo económico es la satisfacción del mayor número posible de demandas *con potencial de desarrollo*.

y que por tanto no es objeto de presión activa por parte de un grupo u organización social;

- c) una expectativa, definida como una aspiración específica o determinada. La expectativa es un deseo de acción social que, al igual que la aspiración no está apoyada por una presión activa, pero que a diferencia de ella se encuentra articulada claramente en términos de cantidad, calidad y duración de la acción deseada. Así, cuando un grupo de hombres de negocios hace presión para que se otorgue un cierto tipo de incentivo fiscal o se permita la creación de una sociedad comercial determinada, sus esfuerzos se denominarán una demanda; mientras que si un segmento de la población desea más crédito para comprar aparatos caseros, pero tal deseo no se formula como un reclamo de acción jurídica respecto al costo o la disponibilidad de crédito, será denominado una aspiración. Por otro lado, si los presuntos inversionistas pueden hacerse oír sobre los porcentajes de ganancia que desean en sus inversiones en valores mobiliarios, su deseo (aún inarticulado como una demanda) será denominado una expectativa.
- d) Finalmente, el término propensión se usará para describir una actitud que si bien no se ha configurado como demanda, aspiración o expectativa, podría fácilmente convertirse en una de ellas o degenerar en una conducta contraria o violatoria de la normativa vigente, una vez que el grupo o individuo haya sido expuesto al estímulo correspondiente. Así, en el ejemplo precedente, podría decirse que una sociedad o un grupo que arriesga sus ahorros en juegos de azar o en negocios aleatorios tiene una propensión a invertir en valores comerciales una vez que se cumplan las precondiciones propias para su adquisición. La propia sociedad o grupo, sin embargo, también puede tener la propensión a realizar actos ilícitos cuando se encuentre ante la obligación de pagar impuestos sobre las ganancias de su inversión, que consideren elevados.

Debe enfatizarse que la categoría más apta de ser trasladada a una acción jurídica inmediata es sin duda la demanda. También es claro que, puesto que reflejan deseos específicos o determinados, las expectativas tienen mayores posibilidades de convertirse en demandas que las aspiraciones. En consecuencia, al evaluar el comportamiento de las instituciones jurídicas costarricenses debe preguntarse no solamente cómo han respondido a las demandas interpuestas sino también hasta qué punto el sistema jurídico ha permitido o alentado la formulación de expectativas y cómo ha manejado las propensiones. Cuando se contesten estas preguntas, será apropiado estudiar, al discutir los elementos de una teoría del derecho en el desarrollo económico, qué puede hacerse para mejorar el comportamiento del sistema. Volvamos ahora nuestra atención hacia los estudios en forma individual.

## 2. LA LEY DE FOMENTO INDUSTRIAL DE 1959

---

### A. Rasgos básicos

---

El primer estudio<sup>13</sup> se centra en la ley número 2426 del 3 de septiembre de 1959 de Protección y Desarrollo Industrial, también conocida como la Ley de Fomento Industrial (LFI) y que estuvo en vigor en Costa Rica durante una década, hasta la adopción del Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales a la Industria en 1969. Entre los objetivos principales de esta ley, como se expresó en el primer artículo, están los siguientes:

... Contribuir ...a la diversificación 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 enumeradas...<sup>14</sup>

Además, hay otros objetivos implícitos, como:

- a) estimular la producción interna de materias primas;
- b) el crecimiento del ingreso nacional;
- c) mejorar la balanza de pagos;
- d) lograr una mayor eficiencia en la industria local;
- e) mejorar la distribución geográfica de la industria en Costa Rica y
- f) disminuir los precios al consumidor.<sup>15</sup>

Con el fin de obtener esos objetivos, la ley provee la concesión por el gobierno de Costa Rica a las industrias clasificadas, ya sea como "nuevas" o "establecidas", de una serie de exoneraciones y beneficios fiscales después de la aprobación de una solicitud y la firma de un contrato con el Estado.<sup>16</sup> El artículo 16

<sup>13</sup> Realizado por los señores Lorin S. Weisenfeld y David A. Gantz y publicado en la *Revista de Ciencias Jurídicas*, núm. 14, diciembre de 1969, Universidad de Costa Rica (de aquí en adelante referido como Estudio de industrialización).

<sup>14</sup> Véase artículo 1 de la LFI.

<sup>15</sup> Artículos 17, 19 y 47 de la LFI.

<sup>16</sup> Artículo 19. El Poder Ejecutivo podrá conceder a las plantas industriales que sean clasificadas como industrias nuevas, los siguientes beneficios:

a) Franquicia aduanera del 99% sobre materiales de construcciones que se necesiten importar, para construir el edificio de la fábrica, sus dependencias y obras necesarias así como viviendas anexas para sus trabajadores, previa presentación de planos y presupuestos debidamente aprobados por el INVU, cuando de viviendas para trabajadores se trate. Para obtener dicha franquicia aduanera, el o los interesados, deberán presentar ante la Comisión Consultiva y de Coordinación para el Fomento Industrial, planos de las obras a realizar, con detalle de los materiales e implementos que se van a consumir, debidamente aprobados y firmados por un ingeniero civil o arquitecto incorporados;

de la ley define como industrias nuevas las que producirán artículos no producidos antes en el país, o que si se producen, lo sean en una cantidad inferior a 10% de la demanda local. Todas las otras industrias son definidas como "establecidas".

Dependiendo de si el solicitante está clasificado como una industria nueva o como una industria establecida, puede ser exonerado del pago de aforos en la importación de materia y artículos semiterminados por un periodo de 10 años.<sup>17</sup> Además, la Comisión Industrial, órgano del Ministerio de Industrias responsable de la administración de la ley, puede otorgar exoneraciones para la importación de una más amplia lista de materiales y productos. Puede también eximir del pago de impuestos territoriales, sobre la renta, los aumentos

b) Franquicia aduanera del 99% sobre la importación de motores, maquinaria, herramientas, equipo y accesorios que se requieran para la fabricación de los productos en la planta industrial beneficiaria por esta ley, así como de los instrumentos de laboratorio necesarios para la investigación, fabricación y control de calidad de esos productos;

c) Franquicia aduanera del 99% sobre la importación de combustible y lubricantes, excepto de la gasolina, que sean necesarios para producir energía o para utilizarse en cualesquier otros fines indispensables en la producción de la planta industrial. Esta franquicia cubrirá también las industrias ya establecidas en casos muy calificados y a juicio del Ministerio de Economía y Hacienda. La franquicia aduanera a que se refiere este inciso, se podrá otorgar, para generación eléctrica, solamente en el caso de que dicha energía no pueda ser suministrada adecuadamente por los servicios establecidos. No se dará franquicia aduanera a la importación de combustible y lubricantes destinados a equipo de transporte;

d) Franquicia aduanera del 99% sobre la importación de materias primas, productos semielaborados o materiales que entren en la composición o en el proceso de elaboración del producto;

e) Franquicia aduanera del 99% sobre la importación de empaques y envases que requiera el producto terminado;

f) Exención de impuestos territoriales durante cinco años. Asimismo, se podrá exonerar de los impuestos municipales que se cobren a las instalaciones industriales, si así lo aprueba, previamente, la Municipalidad del lugar donde se localizaren;

g) Exención de impuestos fiscales del 100% durante la primera mitad y del 50% durante la segunda mitad del plazo que le sea concedido a la planta industrial que pesan sobre el capital invertido y sobre las utilidades obtenidas, en la misma para disfrutar de los demás beneficios que concede la ley. Con respecto a los impuestos municipales, que se cobren sobre el capital invertido, su concesión estará condicionada a lo dispuesto en el último párrafo del inciso anterior;

h) Exención del pago de impuestos de exportación sobre los artículos producidos por la planta industrial beneficiaria de esta ley, en los casos que sea necesario, para permitir la competencia del producto en el mercado externo;

i) Exención del monto que le corresponda, por concepto del Impuesto sobre la Renta, por aquella parte de las utilidades que la empresa reinvierte en mejoras, tanto en la propia industria como en viviendas para sus trabajadores, y que compruebe debidamente ante la Tributación Directa

El uso de materia prima o productos semi-elaborados nacionales será factor de primordial importancia en el otorgamiento de los beneficios a que se refiere este capítulo.

Artículo 20. El Poder Ejecutivo podrá conceder a las plantas industriales que sean clasificadas como industrias establecidas, solamente las exenciones contenidas en los incisos a), b), d), e), h) e i), del artículo anterior en un 90%.

<sup>17</sup> En el caso de nuevas industrias la exoneración puede cubrir hasta 99% y en los casos de las industrias establecidas hasta 90%. Véase artículos 19 y 20, *supra* nota 16.

de capital y de gravámenes a la exportación.<sup>18</sup> Adicionalmente, otros ministerios de Gobierno de Costa Rica pueden otorgar al solicitante protección arancelaria especial contra la competencia extranjera y darle asistencia técnica, fianzas para préstamos y otros incentivos fiscales.<sup>19</sup> Los criterios con los que estos considerables beneficios han sido administrados, según el artículo 17 de la LFI, son los siguientes:

Artículo 17: 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 concurran los siguientes factores:

- a) El aporte al ingreso nacional y la forma en que se distribuirá entre los factores de producción;
- b) Las materias primas o productos terminados o semiterminados nacionales que utilice así como aquéllos 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) La eficiencia del equipo, mercado que abastecerá, repercusiones sobre la ocupación y cualesquiera que concurran a determinar la conveniencia económico-social de la industria;
- g) Localización de la industria; para este propósito serán tomadas en cuenta las facilidades ofrecidas por la zona en la cual la actividad está localizada y especialmente que la electricidad sea supliida, sin intermediarios, por el Instituto Costarricense de Electricidad o las municipalidades...

De acuerdo con el mismo artículo, el peso de estos factores se establecerá en el reglamento que el Poder Ejecutivo expida a este efecto.\*

## B. Factores en la promulgación de la LFI

---

El estudio de la historia legislativa de la ley de 1959 se remonta hasta otra ley de 1940, que si bien estuvo en vigor técnicamente hasta 1959 había tenido poca importancia práctica.<sup>20</sup> La ley de 1940 trató de aumentar las actividades industriales otorgando exenciones de impuestos y de derechos de importación

<sup>18</sup> Artículos 15, 19 y 20 de la LFI.

<sup>19</sup> Artículos 5, 7, 10, 11, 12 de la LFI.

\* Ley del Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales núm. 3142 del 29 de julio de 1963.

<sup>20</sup> Ley que favorece el establecimiento de industrias totalmente nuevas, núm. 36 de diciembre de 1940.

de bienes de capital, aceite diésel y lubricantes, siempre que las nuevas industrias usaran un mínimo de 75% de materias primas locales, como resultado del alto requerimiento de materias primas nacionales, pero debido a los porcentajes de ganancia en las empresas agrícolas, sobre todo en el cultivo del café, muy pocos industriales solicitaron los beneficios de esta ley. La reducida actividad industrial que existía en Costa Rica en los primeros años de la sexta década era básicamente del tipo de sustitución de importaciones o ensamble, estimulada, como en casi todos los países latinoamericanos, por la escasez de productos generada por la Segunda Guerra Mundial justificada política y económicamente por las recurrentes dificultades en la balanza de pagos.<sup>21</sup>

De ahí que no sorprenda que la primera propuesta seria de sustituir esta ley, formulada en 1953, provino precisamente del mismo pequeño grupo de propietarios promotores del tipo de industrias de ensamble o de sustitución de importaciones ya organizados como Cámara de Industrias de Costa Rica. Los relativamente pocos miembros de la Cámara de Industrias de Costa Rica en los primeros años de la década de los 50 no estaban solos en su iniciativa de industrialización como la principal política para acelerar el desarrollo económico. La Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina (CEPAL) había endosado los puntos de vista de uno de sus economistas de más influencia, Raúl Prebisch, quien en su "manifiesto" de 1949 dijo:

... En otro tiempo, antes de la Gran Depresión, el desarrollo de los países latinoamericanos era estimulado desde afuera por el constante aumento de las exportaciones. No hay razón para suponer, al menos por el momento, que esto ocurrirá al mismo grado, excepto bajo circunstancias excepcionales. Estos países ya no tienen alternativa entre la expansión de sus exportaciones y la expansión interna a través de la industrialización. La industrialización ha llegado a ser el medio más importante de expansión...<sup>22</sup>

Estas palabras, y su tono nacionalista, fueron de mucha influencia entre el grupo creciente de técnicos y entre los políticos de izquierda en Costa Rica. De los partidos políticos costarricenses, el de mayor influencia recientemente en el país es el Partido de Liberación Nacional (PLN), muchos de cuyos jerarcas favorecían sustancialmente el punto de vista de Prebisch y de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina.

El proyecto de LFI preparado por la Cámara de Industrias en 1952, en agudo contraste con la ley de 1940, debe estímulo financiero y protección tarifaria a

<sup>21</sup> El profesor Albert Hirschman, en su excelente artículo "The Political Economy of Import Substituting Industrialization in Latin America" (La economía política de industrialización sustitutiva de importaciones en Latinoamérica), 82 The Quarterly Journal of Economics, 1968, menciona dos impulsores adicionales de la industrialización sustitutiva de importaciones: el crecimiento gradual de los ingresos y la política de desarrollo deliberado. Estos dos factores y especialmente el último se hicieron sentir a la hora de promulgar la LFI.

<sup>22</sup> Hirschman, *op. cit.*, *supra* nota 21, p. 2.

las nuevas industrias sin tomar en cuenta su grado de dependencia económica de las materias primas domésticas.<sup>23</sup>

Aunque la influencia política y económica de la Cámara de Industrias, en comparación con la de los cultivadores y exportadores de café, era todavía pequeña en 1953, creció en importancia cuando los precios del café empezaron a caer drásticamente en el mercado mundial y el proceso de integración económica regional se inició seriamente. La exportación de café, que al final de la década llegaba a más de 50% del total de los ingresos de exportación de Costa Rica, produjo ganancias mucho menores cuando los precios decayeron de 58 centavos por libra en 1953 a 43 centavos en 1958.

Mientras tanto, cuando el primer tratado importante que creaba un Mercado Común Centroamericano (MCCA) fue firmado en junio de 1958,<sup>24</sup> Costa Rica se encontró en desventaja económica como miembro del mercado por carecer de una ley de fomento industrial que le permitiera competir con las otras naciones centroamericanas. Porque si a consecuencia de los programas de fomento industrial más atractivos de las otras naciones éstas podían establecer industrias cuyos productos tuvieran libre comercio en la región, Costa Rica hubiera perdido las ventajas inherentes a tener una industria particular operando en su suelo y hubiese adquirido un balance de comercio desfavorable con respecto a los países exportadores de la región.

Por lo tanto, la atmósfera económica y política parecía propicia para hacer una campaña encaminada a obtener la promulgación de la LFI. La campaña se inició en febrero de 1955, al mismo tiempo que varias oficinas gubernamentales y el entonces presidente de la Cámara de Industrias comenzaron la preparación de otro esbozo de la LFI. Sus cuatro años de campaña fueron reveladores tanto de su pericia como negociador como de los muchos factores involucrados en estimular y moldear la promulgación de legislación económica fundamental en Costa Rica. Es de sumo interés notar que la oposición de grupos económicos de presión tales como la Cámara de Agricultura y la Asociación Costarricense de Representantes de Casas Extranjeras (esencialmente un grupo de importadores de productos de consumo) no fue un factor importante una vez que la ley fue presentada a la Asamblea.

La Cámara de Agricultura difícilmente podía argumentar en contra de la industrialización con base en los ingresos provenientes del café, toda vez que éstos habían decaído drásticamente. En ausencia de otras cosechas más productivas, una actitud flexible hacia las posibles oportunidades industriales parecía ser un curso de acción aconsejable para muchos grandes propietarios rurales.

<sup>23</sup> Véase Estudio de industrialización, *supra* nota 13, pp. 4-5.

<sup>24</sup> Véase Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Centro Americana, 454 UNTS 47 (963). Este tratado se firmó en 1958, pero se hizo efectivo para Nicaragua, El Salvador y Guatemala el 2 de junio de 1959; para Honduras, el 22 de abril de 1960; y para Costa Rica, el 23 de septiembre de 1963.

Los representantes de casas extranjeras eran, por su parte, el grupo económico que podía resultar más afectado por la aprobación de la LFI. Una cantidad sustancial de las futuras manufacturas en Costa Rica podía darse a costa de los productos y materiales importados por ellos.

No obstante su oposición, que tuvo un fuerte auge en años anteriores a la presentación de la LFI en una serie de debates de prensa con los industriales, se había debilitado considerablemente al momento en que la ley llegó al Plenario del Congreso.<sup>25</sup> Y, una vez que pareció inminente la aprobación de una ley de fomento industrial que posibilitase la competencia de Costa Rica con los otros países Centroamericanos, la Cámara de Agricultura y los Representantes de Casas Extranjeras carecieron de la necesaria disposición o preparación para el esfuerzo de definir y limitar los alcances de la ley. Por otra parte, fueron muy importantes en la aprobación de la ley, la inercia burocrática, las arcaicas reglas de trabajo de las comisiones legislativas y de los debates del Plenario, y la falta de mecanismos legislativos para obtener y dar la necesaria información técnica y socio-económica.

Los proponentes del proyecto rápidamente tornaron la inercia burocrática (a niveles ejecutivos y legislativos) a su favor. Primero buscaron la cooperación de varios funcionarios y oficinas gubernamentales en la preparación del proyecto, cooperación asegurada por las reglas más elementales de cortesía en Costa Rica. Más tarde, estos funcionarios se verían enfrentados a la difícil tarea de tener que admitir públicamente que ellos no habían hecho su trabajo de revisión y crítica o aceptar el producto terminado suministrado por la Cámara de Industrias como un "esfuerzo conjunto".<sup>26</sup> La Constitución de Costa Rica prohíbe la reelección consecutiva y por ello impide la acumulación de experiencia legislativa por uno o varios diputados.<sup>27</sup> Las comisiones estaban formadas por tres diputados nombrados con base en sus preferencias y afiliaciones políticas, en vez de por sus conocimientos y experiencias específicas. No existía personal técnico auxiliar para los trabajos de investigación de la comisión.

<sup>25</sup> El Estudio de industrialización, p. 29, cita la siguiente carta de aviso publicada en los tres periódicos principales de San José el 8 de enero de 1957; "Atención Legisladores: Recibimos con agrado una ley justa, balanceada y esbozada científicamente, que estimule la industria costarricense; pero consideramos la ley así llamada para el fomento industrial una fuente de evasión de los de aduana e impuesto sobre la renta, en contra de nuestros principios constitucionales, de la libertad de comercio y del funcionamiento de las instituciones autónomas y los hospitales de la nación, para el beneficio de un pequeño y selecto grupo y en contra del consumidor, del agricultor y del ganadero." (versión libre del original).

<sup>26</sup> En una ocasión, esta práctica parece haber tenido un resultado contraproducente cuando el ministro de Agricultura e Industria, al recibir inesperadamente un borrador de la Cámara de Industrias, pudo responder con otro borrador gubernamental. Sin embargo, en la armonización de los dos proyectos los intereses de la Cámara de Industrias parecen haber estado bien provistos. Sobre este punto véase Estudio de industrialización, p. 14.

<sup>27</sup> Artículo 107 de la Constitución de Costa Rica, Constitución Política de Costa Rica. Asamblea Legislativa, Imprenta Nacional, 1967.

Eventualmente, la diligencia notoria de la Cámara de Industrias en redactar y volver a redactar el proyecto condujo a un procedimiento de trabajo por el cual la formación del texto reflejaba sobre todo los esfuerzos de los representantes de dicha Cámara. De acuerdo con la reconstrucción de las sesiones hecha por el señor Weisenfeld.

... el comité se reunió solo una vez (y)... terminó transfiriendo sus sesiones del edificio de la Asamblea a las oficinas de la Cámara de Industrias, donde había más servicios y mayores comodidades y donde la información necesaria para apoyar el proyecto estaba en el archivo... Por lo tanto, solamente tuvieron que reunirse tres veces porque la Cámara de Industrias, muy ansiosa en colaborar, ya había preparado cuatro esbozos, cada uno más cercano a sus puntos de vista que los anteriores...<sup>28</sup>

Del mismo modo, la Cámara de Industrias sacó provecho del procedimiento anárquico que permitía hacer proposiciones totalmente nuevas en el Plenario de la Asamblea, abriendo de esta manera las puertas a consideraciones frecuentemente subjetivas e irrelevantes y evitando que las más serias objeciones fueran objeto de un estudio de mayor profundidad.<sup>29</sup> Lo más importante fue la falta de información técnica y socioeconómica sobre los efectos de las varias proposiciones hechas y la aceptada imposibilidad de obtener tal información a tiempo (un hecho que para algunos de los diputados justificó la aceptación de las sugerencias de la Cámara de Industrias).<sup>30</sup> La falta de información fue

<sup>28</sup> La reconstrucción en el texto principal se tomó de la transcripción de la presentación hecha por Lorin Weisenfeld durante el Seminario de la Universidad de Arizona. Comentando sobre el estudio de Weisenfeld y su presentación oral, el profesor Williams dijo: "...Estoy asombrado con la amabilidad y la intimidad de todo este proceso...". Agregó después que el proceso de la Asamblea costarricense bien pudo haber sido afectado en su falta de un debate productivo por características tales como la informalidad y esmerada cortesía que, bajo otras circunstancias, hubieran sido admirables. Apuntó Williams que, irónicamente, Costa Rica estaba en la situación envidiable de tener que crear e institucionalizar lo que en otros países y bajo otras circunstancias ha degenerado en vicios del proceder político.

<sup>29</sup> Por ejemplo, el debate sobre una propuesta para ampliar un artículo sobre educación vocacional para proveer una escuela vocacional en la ciudad natal de uno de los diputados tomó más de dos días. Igualmente, un diputado farmacéutico absorbió una porción considerable del debate sobre la composición de la Comisión Industrial, tratando de que se le diera un lugar permanente en la Comisión a un farmacéutico y representante de la industria farmacéutica debido al "alto grado de adelanto farmacéutico ya alcanzado en Costa Rica". Véase Estudio de industrialización, pp. 48-50.

<sup>30</sup> Algunas de las declaraciones hechas por varios diputados al señor Weisenfeld son particularmente sorprendentes: "Nosotros nos abocamos al desarrollo industrial con los ojos cerrados, sabiendo que los resultados serían buenos...". "Nosotros sabíamos que la Cámara de Industrias había trabajado de cerca con el gobierno en la preparación del texto, y nos sentíamos seguros al confiar en su criterio...". Uno de los diputados que manejaron la ley en el plenario de la Asamblea declaró: "Varios diputados me han confesado a mí que ellos votaron por la ley (una enmienda a la ley) sin considerar su importancia...". El otro diputado encargado de manejar el asunto más importante, confesó que "la mayoría de los diputados votaron sin entender las implicaciones del asunto". Véase Estudio de industrialización, pp. 98-103.

también usada por los proponentes de la ley como una cortina de humo contra las oposiciones y objeciones que amenazaban alterar el proyecto. Así, una proposición para restringir los beneficios de la ley sólo a las industrias que usaran por lo menos 50% de materias primas nacionales nunca fue discutida por los diputados a pesar de que, en palabras del señor Weisenfeld:

Fue directamente al meollo del asunto. Planteó el problema de si el Estado tenía la intención de fomentar toda industria sin tomar en cuenta su contribución a la economía nacional o su costo al Tesoro Nacional, o si el fomento estatal debía limitarse a aquellas industrias que dependían sustancialmente de materias primas nacionales.<sup>31</sup>

Esta proposición no fue hecha por un diputado que representaba a un grupo de presión determinado, sino por uno descrito en el estudio como un personaje independiente, “orgulloso de que en los grandes temas del día sus creencias periódicamente discrepaban del sentir común...”<sup>32</sup>

Más aún, las objeciones más serias inevitablemente involucraban ideologías partidistas, sin tomar en cuenta lo alejada que estaba la discusión de los puntos legales y socieconómicos planteados por el proyecto. Así, la discusión sobre el control de precios y la regulación de los monopolios, que podría haber sido con mayor facilidad objeto de legislación por separado, y la proposición de que el Estado actuase como garante de los préstamos a industriales absorbieron mucho más tiempo que el que se dedicó a la discusión sobre las exoneraciones de impuestos que se otorgaban a las nuevas industrias, que constituían el punto principal de la ley. Por otro lado, la Asamblea nunca discutió prioridades industriales ni cómo sacar mayor ventaja de los recursos y capacidades de la nación, ni tampoco se combatió la idea o presunción de que era necesario otorgar exoneraciones de aforos y otros impuestos. En resumen, la ley no fue objeto ni siquiera de un análisis rudimentario sobre sus posibles costos y efectividad.

Podría argumentarse que la ausencia de una clientela política electoral discernible fuera el motivo de que algunas discusiones se convirtieran en asunto de debate exhaustivo y otras no (aunque en muchos casos la clientela electoral no fuera real sino más bien el sentimiento de fidelidad de un diputado hacia un punto abstracto o doctrinario de su ideología).<sup>33</sup> Y, puesto que la sustitución de

<sup>31</sup> *Ibidem*, p. 102.

<sup>32</sup> *Ibidem*, p. 56.

<sup>33</sup> Un comentario perceptivo de un diputado con respecto a la naturaleza de la ley fue expresado durante un debate: “Me parece a mí que esta ley cambiará la estructura total socioeconómica del país, o la tratará de cambiar. Automáticamente, vamos a tener que enfrentar una serie de problemas, el mayor de los cuales será el de cambiar los conceptos fijados en las mentes de todos los costarricenses... No podemos enmarcar nuestras discusiones en términos de conceptos económicos feudales, porque, en realidad, estaríamos hablando otro idioma del que usa esta Ley de Fomento Industrial”. *Ibidem*, p. 56.

importaciones todavía no había adquirido sus enemigos políticos, se pudo haber llegado a la conclusión de que no se podía esperar una argumentación opuesta a la misma en la Asamblea Legislativa. Sin embargo, esta explicación respecto a la ausencia de un proceso más efectivo de interrogación crítica y argumentación opositoria ignora el hecho de que en la raíz de las decisiones económicas importantes existe invariablemente una ubicación de tipo político y, por ello, si el proceso legislativo en Costa Rica hubiera contado con los medios para hacer patentes al pueblo y a sus diputados los planes político-económicos inherentes en la propuesta, la ley inevitablemente hubiera reflejado una mayor conciencia de sus posibles efectos.

Es cierto, por otro lado, que existían entidades fuera de la Asamblea Legislativa, como el Ministerio de Hacienda y el Banco Central, que podían haber contribuido con información de mayor importancia o con preguntas de más contenido.<sup>34</sup> Sin embargo, el estudio señala con certeza la incapacidad de la Asamblea Legislativa para obtener la clase de información que debía haber sido suplida por expertos o técnicos especializados.

Al utilizar hábilmente estos factores, los promotores de la LFI ayudaron a dramatizar una de las características más significativas del proceso legislativo costarricense de aquel entonces, la ausencia de lo que puede ser descrito como una "elaboración conflictiva". Esta falta determinó que en el texto de la LFI aparecieran conceptos claves sin ser definidos, y que no hubiera criterios o líneas de guía para su definición por la vía administrativa de reglamentación. Las consecuencias de estas definiciones se analizarán en la sección siguiente.

## C. Efectividad de la LFI

---

El estudio de David A. Gantz sobre el impacto de la LFI investigó hasta qué punto las metas expresas y los objetivos implícitos de la LFI fueron logrados en los 10 años que siguieron a la promulgación de la ley.

Medir el impacto de la LFI dentro de la estructura industrial de Costa Rica resultó difícil debido a la falta de estudios de información estadística confiables y también a la presencia de factores extrínsecos e imponderables, tales como el MCCA. Poniendo a un lado las consideraciones regionales, algunas indicaciones brutas de actividad industrial dan un cuadro favorable para el periodo 1960-1968. El promedio de crecimiento en el sector industrial de la economía

<sup>34</sup> A pesar de que el Banco Central de Costa Rica envió un memorandum detallado a la Asamblea proponiendo reducciones sobre beneficios disponibles, incluyendo exenciones a las industrias establecidas, la eliminación o reducción del porcentaje de exoneración de derechos de aduana y la promulgación de nuevas leyes de ingresos para compensar las pérdidas debidas al fomento industrial, su efecto sobre los diputados fue marginal principalmente debido a la falta de contactos personales posteriores a su envío. *Ibidem*, pp. 46-48.

de Costa Rica entre 1960 y 1968 fue aproximadamente de 21% por año, comparado con una tasa de 9% para el producto doméstico en bruto.<sup>35</sup> De forma similar, el sector industrial fue responsable de casi 20% del producto doméstico en bruto. La inversión nueva realizada bajo la ley fue estimada en 113 millones de dólares (70% de la inversión total en nuevas firmas o líneas de producción) y el empleo industrial se estimó en 16 000 personas.<sup>36</sup>

Pero, por otra parte, la evaluación de la contribución de la LFI al aumento de la productividad, a la mejor distribución de los ingresos y al descenso de los precios al consumidor indica que sus efectos en estas áreas fueron insignificantes. El desempleo en lugar de reducirse o estacionarse se volvió más agudo después de los primeros años de la promulgación de la ley.<sup>37</sup> El desempleo fue estimulado por uno de los grados más altos de crecimiento de población en el mundo -4% por año.

Desde 1965 hasta 1967 el cuadro de balance fiscal y de comercio exterior era bastante negativo.<sup>38</sup> Lo que es más, cuando el cuadro comercial, fiscal y de empleo empezó a mejorar notablemente en 1968, el motivo citado con más frecuencia no fue el industrial, sino el resurgimiento masivo del cultivo del banano.<sup>39</sup>

En vista de la información parcial arriba mencionada, fue necesario examinar en detalle la naturaleza de la estructura industrial de Costa Rica, evaluando su tamaño, su eficiencia, la balanza comercial y los gastos fiscales. En Costa Rica existían pocas firmas grandes o productoras de mercancías importantes. La mayor inversión fue de ocho millones de dólares, correspondientes a la única refinería de petróleo existente. Fuera de esto, sólo unas pocas firmas invirtieron más de un millón de dólares cada una. Este último grupo representó aproximadamente un tercio de la inversión local bajo la ley.<sup>40</sup> Este grupo produjo una suma sustancial de productos intermedios, tales como aceite y gasolina, fertilizantes, cemento, harina, sustancias químicas, etcétera. Les seguía en tamaño la industria cuya inversión variaba entre 150 000 y un millón de dólares. En este segmento se ubicaban unas 70 firmas que representaban un 40% de la

<sup>35</sup> *Ibidem*, pp. 138 y ss. Las estadísticas del texto fueron suplidadas por la Oficina de Planificación.

<sup>36</sup> *Idem*.

<sup>37</sup> *Idem*.

<sup>38</sup> En 1965 el gobierno de Costa Rica, contra un ingreso total de 417.9 millones de colones, gastó 592.4 millones con un déficit de 120.5 millones. En 1966, el ingreso fue de 514.3 y los gastos 686.3, con déficit de 172.0 millones de colones. En 1967, el ingreso fue 538.7 contra un gasto de 751.4, con un déficit de 212.7 millones de colones. Debe notarse sin embargo, que los últimos dos déficits reflejaron los efectos de una catástrofe nacional, la erupción del volcán Irazú. Durante estos mismos tres años, las estadísticas sobre el comercio extranjero muestran un balance negativo de 66.4%, 43.0% y 46.9%, respectivamente. *Ibidem*, pp. 175-177.

<sup>39</sup> Durante el Seminario de la Universidad de Arizona, el profesor González de la Universidad de Costa Rica calculó que el empleo para trabajadores había alcanzado el nivel de 15 000 personas de un nivel anterior de menos de 5 000 en menos de tres años.

<sup>40</sup> Estudio de industrialización, pp. 142 y ss.

inversión total bajo la LFI y producían una amplia variedad de productos intermedios y para el consumo.

El tercer grupo, con una inversión que fluctuaba entre 1000 y 150 000 dólares por firma, excedía de 200 firmas y se dedicó a la producción de artículos de consumo. En total, menos de 85 firmas (en las categorías grande y mediana) representaban más de 70% del total de la nueva inversión bajo la ley, y más de 200 pequeñas industrias representaban el resto.<sup>41</sup> No es raro que entre las pequeñas industrias, por ejemplo, se encontrara el tipo en que las “materias primas” consistían de sorgo estampado y vidrio cortado o fabricado. La producción de motocicletas, característica del tipo de industria de ensamblaje en Costa Rica, es descrita por el señor Gantz de la siguiente manera:

Sólo la pintura de marcos y guardabarros y el ensamblaje final se hace localmente. No se usan componentes producidos local ni regionalmente, en parte debido a que cada firma insiste en hacer muchos modelos diferentes. Una, la más grande, produce 900 unidades al año con menos de 10 operarios y arma varios modelos diferentes de las tres marcas. Ningún productor regional puede producir componentes en volúmenes tan bajos; el valor local agregado es, consecuentemente, menor que 15 por ciento.<sup>42</sup>

Las “materias primas” y las “partes componentes” que necesitan estas industrias beneficiadas gozan de una exoneración casi total de derechos y están protegidas contra la competencia extranjera por tarifas que frecuentemente llegan al 100% *ad valorem*.

Después de un estudio exhaustivo de las economías de escala, valores agregados<sup>43</sup> y precios comparativos al consumidor, llevado a cabo para los tres tipos de industrias, el señor Gantz llegó a la siguiente conclusión:

... Por lo tanto la nueva estructura industrial de Costa Rica es una combinación tanto de mejora como de deterioro. Algunos sectores constituyen una definitiva mejoría económica; otros, evidencian beneficios netos menos ciertos. Un tercer grupo desgraciadamente grande, ha sido perjudicial para el país...<sup>44</sup>

Tras esta conclusión era necesario preguntarse hasta qué punto los resultados obtenidos fueron la consecuencia de una legislación defectuosa y hasta qué punto podrían haber sido remedados por una administración más alerta y activa.

<sup>41</sup> *Ídem*.

<sup>42</sup> *Ídem*, p. 165.

<sup>43</sup> Las definiciones de valor agregado usadas por el señor Gantz son las siguientes: el valor agregado de producción es la diferencia entre el valor del producto final y el costo del material invertido; el valor agregado local es la diferencia entre el valor del producto final y la suma de todos los gastos de insumos importados, incluyendo materias primas importadas, componentes, capital, promoción y similares. *Ibidem*, p. 148.

<sup>44</sup> *Ibidem*, pp. 166-167.

El estudio concluye que la responsabilidad de los resultados defectuosos de la ley debe compartirse en igual proporción por sus redactores y por sus administradores. Por un lado, ni la LFI ni su reglamentación proveían los medios que permitieran a administradores sin experiencia hacer uso máximo de los incentivos disponibles. Clarificando implícitamente el campo del artículo 17 de la LFI (véase *supra* sección II, A) y facilitando su aplicación, el artículo 28 del reglamento contenía una lista de factores determinantes, tales como:

A) el ahorro de divisas extranjeras que permita la sustitución de importaciones por productos que producirán las industrias de exportación; B) relación entre el valor de las materias primas, artículos nacionales semielaborados y terminados y el valor del producto final... C) la contribución al ingreso nacional medida a través del rendimiento por hora hombre de trabajo, tomando como base para la comparación el rendimiento promedio de las actividades industriales del país...<sup>45</sup>

Conspicuamente ausentes del texto de los factores determinantes estaban las cifras, fórmulas o guías que pudieran haber dado una base más clara para decidir cuál porcentaje de valor agregado, por ejemplo, era deseable o tolerable, o cuál era un ahorro significativo de divisas extranjeras por tipo de industria o por artículo. Como podría predecirse antes de su promulgación, términos tales como “significativo”, “importante”, “necesario”, “conveniente” y “básico”, cuando se usaron en la práctica administrativa en relación con solicitudes para beneficios de fomento industrial, sin experiencia adjudicativa al respecto, se convirtieron en meras racionalizaciones para decisiones favorables a solicitudes que no probaban más que su viabilidad o capacidad financiera o la posibilidad de obtener ganancias.<sup>46</sup> Esto explica por qué aproximadamente 800 de las 900 solicitudes recibidas por la Comisión Industrial obtuvieron decisiones favorables.

Una actitud igualmente permisiva es evidente en las resoluciones de la Comisión Industrial sobre los derechos de nuevos solicitantes a beneficios otorgados a industrias establecidas. El artículo 33 de la LFI prevé que a todos los posibles productores de un artículo dado debe dárseles beneficios iguales, bajo las mismas condiciones. “si el tamaño del mercado permite el funcionamiento de varias plantas”.

Tal y como fue interpretado por la Comisión Industrial en algunas de sus resoluciones, la carga de la prueba sobre la falta de saturación del mercado no recaía sobre el nuevo solicitante, sino sobre la industria beneficiada.<sup>47</sup> En otras palabras, era obligación de la industria establecida probar la saturación.<sup>48</sup>

<sup>45</sup> Véase artículo 28 en Apéndice II al Estudio de industrialización.

<sup>46</sup> Para ilustraciones del uso del criterio de viabilidad financiera, véase *Ibidem*, pp. 231-232.

<sup>47</sup> Para un sumario de estas resoluciones, véase *Ibidem*, pp. 250-255.

<sup>48</sup> Además de las dificultades intrínsecas de la palpable saturación del mercado en vista de un siempre creciente público consumidor, la prueba estaba también sujeta, en muchos casos, a una medición regional y extra regional y no solamente a la nacional.

## D. Evaluación

---

La promulgación de la LFI fue esencialmente el resultado de aceptar las demandas de la Cámara de Industrias. La precisa naturaleza de estas demandas no fue percibida de manera clara por los legisladores. Algunos diputados, de buena fe, interpretaron estas demandas como equivalentes a una transformación radical de la naturaleza de la sociedad costarricense, de agrícola a industrial. Otros, sin embargo, más realistas entendieron que no era más que la petición de incentivos generosos para actividades que sólo de manera muy general podrían ser consideradas como industriales.

Las demandas de la Cámara de Industrias no chocaron con contrademanda comparables por parte de los intereses agrícolas o de los importadores para reforzar su situación económica. Tampoco fueron formuladas las aspiraciones de un sector sustancial de la población de Costa Rica, incluyendo a aquellos que iban a ganarse la vida como trabajadores industriales; sus aspiraciones, por no ser demandas, no tuvieron la menor oportunidad de asegurarse un lugar prominente en la LFI y en su administración. Ellos simplemente no abrigaban ninguna expectativa respecto a la Ley de Fomento Industrial.

En contraste, estaban las expectativas de los redactores de la ley, reforzados por la propensión de la mayoría de los solicitantes de beneficios a invertir en las empresas de mayor y más rápida ganancia y de los administradores de la ley a escoger los procesos adjudicativos menos conflictivos, o sea, los métodos de administración más permisivos. Pero sería parcialmente cierto concluir que el texto de la LFI y su administración fueron distorsionados sólo por la falta de representación de las presuntas demandas de la mayoría del pueblo de Costa Rica. En el fondo fue una falta de percepción de lo que estaba en juego para el país lo que determinó que muchos de los diputados permanecieran en silencio o aceptaran las demandas de los industriales. Lo que más faltó en la Asamblea Legislativa fue un proceso descrito anteriormente como de "elaboración conflictiva". El foro de tipo periodístico probó ser un sustituto inadecuado para la discusión inteligente dentro del marco legislativo.

La administración de la LFI también fracasó cuando no se usaron criterios verdaderamente productivos para otorgar los contratos y supervisar su operación. Una vez más la falta de contraargumentación válida se hizo evidente en el proceso jurídico de administración de la ley. Podría argüirse que el Ministerio de Industrias no tenía el personal ni los recursos necesarios para imponer un nivel más riguroso de evaluación de solicitudes; sin embargo, aun si el dinero y el personal hubieran existido, la institucionalización del rigor no habría sido posible sin un drástico cambio de actitud administrativa.

Además, ante la ausencia de un mecanismo institucionalizado de contraargumentación y crítica habría tenido mucho más sentido imponerle la carga de la prueba del tamaño del mercado a los solicitantes de beneficios y no requerir de las industrias establecidas la prueba de saturación del mercado. Sin

ninguna norma concreta que permitiera medir la diligencia de los inversionistas y sin contraargumentación institucionalizadas, ningún progreso real se podía esperar en el desarrollo de conceptos legales claves, como “el inversionista de diligencia modelo” o conceptos auxiliares como “saturación del mercado” o “valor agregado”, conceptos que constituyen el verdadero lenguaje técnico jurídico de una ley de fomento industrial.<sup>49</sup>