

SERIE DE INVESTIGACIONES  
No. 1

# COSTA RICA: UN PROCESO DE APERTURA INCONCLUSO

ANÁLISIS DE ECONOMÍA POLÍTICA DE LA APERTURA  
COMERCIAL Y EPISODIOS REVELADORES

Ricardo Monge González  
Luis Rivera Valerio



The logo for LEAD UNIVERSITY. It features the word "LEAD" in a bold, white, sans-serif font, with a small white star above the letter "A". Below "LEAD" is the word "UNIVERSITY" in a smaller, white, sans-serif font. The logo is set against a dark blue background with faint, light-colored lines suggesting a network or data flow.

382.3  
M743c

Monge González, Ricardo

Costa Rica: Un proceso de apertura inconcluso. Análisis de economía política de la apertura comercial y episodios reveladores / Ricardo Monge González, Luis Rivera Valerio. - 1ª. ed. - San José, Costa Rica : Editorial ULEAD, 2020.

74 páginas. - (Serie de Investigaciones ; n. 1).

ISBN 978-9930-589-00-7

1. ECONOMÍA POLÍTICA 2. POLÍTICA COMERCIAL 3. COMERCIO INTERNACIONAL 4. COSTA RICA I. Monge González, Ricardo. II. Rivera Valerio, Luis. III. Título

Código JEL: D72, F13, F14, F15, F53, F68, O24, P48

Palabras clave: Costa Rica, DR-CAFTA, modelo orientado a la exportación, estrategia de sustitución de importaciones, economía política, referéndum, política comercial, grupos de interés

---

### Diseño de Portada

Alejandra Matamoros Acosta

### Formato y Estilo / Repositorio Digital

Lorne Cruz Saborío

### Traducción al español

Daniel Montero París

Este trabajo fue preparado con base en un estudio previo de los autores titulado "The Political Economy of Trade Openness in Costa Rica" elaborado como parte del proyecto del Banco Interamericano de Desarrollo "The Political Economy of Trade Policy in Latin America and the Caribbean" (RG-K1198)

*Los conceptos incluidos en los artículos de esta revista son responsabilidad de sus autores, y no representan, necesariamente, el pensamiento u orientación de LEAD University.*



Licencia Internacional Creative Commons  
Reconocimiento - No Comercial - Compartir Igual 4.0



Haga click en el artículo  
que desea consultar.

# CONTENIDO

<b>LISTA DE CUADROS</b> .....	<b>2</b>
<b>LISTA DE GRÁFICOS</b> .....	<b>3</b>
<b>AGRADECIMIENTOS</b> .....	<b>4</b>
<b>ACERCA DE LOS AUTORES</b> .....	<b>4</b>
<b>1. INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>6</b>
<b>2. EL PROCESO DE APERTURA COMERCIAL INICIADO EN LOS 80s</b> .....	<b>8</b>
a.    Antecedentes	8
b.    Reformas comerciales implementadas	10
c.    Nuevos participantes y marco institucional	12
<b>3. LA ECONOMÍA POLÍTICA DEL REFERÉNDUM DEL DR-CAFTA</b> .....	<b>14</b>
a.    Negociación del DR-CAFTA y el proceso pre-referéndum	14
b.    Grupos en contra y a favor del referéndum del DR-CAFTA	19
c.    Argumentos en contra y a favor del DR-CAFTA	20
d.    Mecanismos de influencia	23
e.    Hoja de cálculo de distribución política (DPS)	27
f.    El DR-CAFTA diez años después	32
<b>4. LA ECONOMÍA POLÍTICA DEL PROTECCIONISMO AGRÍCOLA</b> .....	<b>34</b>
a.    El caso del arroz	38
Estructura de la industria	38
Instituciones y resultados de las políticas	39
Hoja de cálculo de distribución política (DPS)	47
b.    El caso del azúcar	50
Estructura de la industria	50
Instituciones y resultados de las políticas	52
Hoja de cálculo de distribución política (DPS)	59
c.    Balance de la Política Agrícola	59
<b>5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICA</b> .....	<b>60</b>
<b>REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	<b>65</b>



Haga click en el cuadro  
que desea consultar.

## LISTA DE CUADROS

<b>CUADRO 1</b> .....	<b>12</b>
Costa Rica: Arancel promedio de Importación sobre productos agrícolas (1999, 2009 y 2016; porcentajes)	
<b>CUADRO 2</b> .....	<b>21</b>
Costa Rica: Votos obtenidos por diferentes partidos políticos en la elección presidencial de 2006, de acuerdo con la posición de cada parte con respecto al DR-CAFTA	
<b>CUADRO 3</b> .....	<b>28</b>
Costa Rica: Hoja de Cálculo de Distribución Política (DPS) para el Referéndum del DR-CAFTA	
<b>CUADRO 4</b> .....	<b>36</b>
Costa Rica: Aranceles a las importaciones por grupos de productos (2016)	
<b>CUADRO 5</b> .....	<b>37</b>
Costa Rica: Estimación del apoyo al sector agrícola (millones de CRC)	
<b>CUADRO 6</b> .....	<b>39</b>
Costa Rica: Numero de agricultores de arroz y área cosechada según el tamaño de la finca	
<b>CUADRO 7</b> .....	<b>42</b>
Costa Rica: Aranceles a la importación de arroz (Porcentajes)	
<b>CUADRO 8</b> .....	<b>48</b>
Costa Rica: Hoja de Cálculo de Distribución Política (DPS) de la política arrocera	
<b>CUADRO 9</b> .....	<b>50</b>
Costa Rica: Número de productores de caña de azúcar por tamaño	
<b>CUADRO 10.</b> .....	<b>51</b>
Costa Rica: Caña de azúcar producida y entregada a molinos, 2016/2017	
<b>CUADRO 11</b> .....	<b>51</b>
Costa Rica: Caña de azúcar procesada por molinos (participación)	
<b>CUADRO 12</b> .....	<b>53</b>
Costa Rica: Aranceles a la importación de azúcar (porcentajes)	
<b>CUADRO 13</b> .....	<b>61</b>
Costa Rica: Hoja de Cálculo de Distribución Política (DPS) de la política azucarera	



Haga click en el gráfico  
que desea consultar.

## LISTA DE GRÁFICOS

<b>GRÁFICO 1</b> .....	<b>11</b>
Costa Rica: Arancel promedio sobre las Importaciones (1986-2017, porcentajes)	
<b>GRÁFICO 2</b> .....	<b>21</b>
Costa Rica: Argumentos principales en contra del DR-CAFTA (Número de entrevistados que mencionaron cada argumento de un total de 37)	
<b>GRÁFICO 3</b> .....	<b>23</b>
Costa Rica: Argumentos principales a favor del DR-CAFTA (Número de entrevistados que mencionaron cada argumento de un total de 34)	
<b>GRÁFICO 4</b> .....	<b>24</b>
Costa Rica: Actividades antes del referéndum relacionadas a la campaña	
<b>GRÁFICO 5</b> .....	<b>25</b>
Costa Rica: Esfuerzos para formar una opinión sobre el DR-CAFTA	
<b>GRÁFICO 6</b> .....	<b>26</b>
Costa Rica: Votantes por el SI en el referéndum y exportaciones per cápita, por municipalidad (2007)	
<b>GRÁFICO 7</b> .....	<b>43</b>
Costa Rica: Periodo de eliminación gradual y niveles arancelarios para el arroz* bajo el DR-CAFTA	
<b>GRÁFICO 8</b> .....	<b>44</b>
Costa Rica: Productividad del arroz con relación a países seleccionados	
<b>GRÁFICO 9</b> .....	<b>45</b>
Costa Rica: Producción nacional e importación de arroz (toneladas)	
<b>GRÁFICO 10</b> .....	<b>54</b>
Costa Rica: Período de eliminación gradual y niveles arancelarios para el azúcar * bajo el DR-CAFTA	
<b>GRÁFICO 11</b> .....	<b>55</b>
Estados Unidos: Exportaciones netas de azúcar* (US\$)	
<b>GRÁFICO 12</b> .....	<b>56</b>
Costa Rica: Producción nacional y exportaciones de azúcar (toneladas)	
<b>GRÁFICO 13</b> .....	<b>57</b>
Precios del azúcar (US\$ por tonelada)	
<b>GRÁFICO 14</b> .....	<b>58</b>
Costa Rica: Productividad de caña de azúcar con relación a países seleccionados	

---

## AGRADECIMIENTOS

Este trabajo fue preparado con base en un estudio previo de los autores titulado “The Political Economy of Trade Openness in Costa Rica,” elaborado como parte del proyecto del Banco Interamericano de Desarrollo “The Political Economy of Trade Policy in Latin America and the Caribbean” (RG-K1198). Los participantes de los talleres en Washington D.C. en junio y agosto del 2018 contribuyeron con valiosos comentarios y sugerencias sobre la propuesta y resultados de la investigación. A todos ellos nuestra gratitud. En particular, agradecemos los valiosos aportes de Ernesto Stein (BID/RES), Mauricio Mesquita Moreira (INT/INT), Jorge Cornick (DRP Trejos & Cornick) y Jeffrey Frieden (Universidad de Harvard). También queremos agradecer a Mayi Antillón, Anabel González, Eduardo Lizano, Eduardo Ulibarri, Grettel López, Jorge Vargas y Juan Carlos Hidalgo por sus comentarios sobre las primeras versiones de este documento. Finalmente se agradece el trabajo de traducción del inglés al español del documento original por parte de Daniel Montero. Cualquier error es responsabilidad de los autores.

## ACERCA DE LOS AUTORES

**Ricardo Monge González**, ciudadano costarricense, cuenta con un Doctorado en Economía de la Universidad Estatal de Ohio, Estados Unidos. Actualmente es Profesor de LEAD University, Director de la Comisión Asesora en Alta Tecnología (CAATEC) e Investigador Senior del Programa Estado de la Nación y de La Academia de Centroamérica. Fue Profesor-Catedrático del Instituto Tecnológico de Costa Rica y ha sido Consultor del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), del Banco Mundial, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo de Canadá (IDRC), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), y la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Cuenta con más de 30 años de experiencia profesional y ha publicado varios libros y artículos en revistas especializadas.

**Luis Rivera Valerio**, ciudadano costarricense, cuenta con un Postgrado en Desarrollo Económico del Institute of Social Studies (ISS) de La Haya, Países Bajos y una Maestría en Sistemas de Manufactura del Instituto Tecnológico de Costa Rica. Es investigador de la Comisión Asesora en Alta Tecnología (CAATEC) y ha sido consultor de INCAE Business School, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial y la CEPAL, entre otras organizaciones nacionales e internacionales. Cuenta con más de 20 años de experiencia de trabajo en economía internacional, evaluación de proyectos y desarrollo sostenible en varios países de América Latina. Tiene experiencia en docencia e investigación, y publicaciones en libros y revistas.

---

## PRÓLOGO

La obra clásica de Adam Smith, en el campo de la economía, tiene como tema central las causas de la riqueza de las naciones. Se trata, en efecto, de un texto sobre desarrollo económico. En pocas palabras el planteamiento del autor es relativamente sencillo, casi obvio. Consta de tres enunciados. Primero, el crecimiento económico depende de la productividad de los factores de la producción – trabajo, tierras, capital-, es decir de cuán productivos sean. Segundo, la productividad depende, a la vez, de la división del trabajo, sea del grado con que se logra utilizar cada uno de los factores. Y tercero, la división del trabajo depende del tamaño del mercado, en otras palabras, del volumen de la producción tanto para el mercado interno como para el externo. Queda claro el papel estelar del tamaño del mercado como elemento esencial, aunque no suficiente, para explicar, en última instancia, la causa de la riqueza de las naciones. En el caso de países cuyo mercado interno es pequeño, como el caso de Costa Rica, el acceso al mercado internacional reviste gran importancia. De hecho, es una condición necesaria para lograr un crecimiento económico rápido y sostenible. La historia económica de Costa Rica del siglo XIX en adelante pone en evidencia, una y otra vez, el empeño del país por integrarse a la economía internacional (café, banano) con el propósito primordial de vender (exportar) y así poder comprar (importar) bienes y servicios.

El por qué para un país pequeño como Costa Rica la inserción en la economía internacional resiste una especial atención no requiere mayor elaboración. Por el contrario el cómo llevar a cabo el proceso de esa inserción en relación con el comercio internacional (exportaciones e importaciones), las corrientes de capitales (entrada y salida del país) y los movimientos de migraciones, es otro cantar. Concretamente, llevar a cabo el proceso de la apertura comercial es una tarea ardua, plena de dificultades. Esto en vista de los numerosos intereses afectados. Este es precisamente el tema del documento de Monge y Rivera. Ellos incursionan en el área de la economía política de la apertura comercial. Este término para los autores se refiere a estudios interdisciplinarios para determinar la influencia de los actores principales que determinan el diseño e implementación de las políticas públicas. Los autores analizan tres casos. Uno es de carácter general: CAFTA. Los otros dos se refieren a dos productos agrícolas: el arroz y el azúcar. Analizan los autores cuáles son los principales participantes en el debate. Cuáles son sus argumentos y sus puntos de vista. Explican cuáles son sus diversos motivos: económicos, políticos, ideológicos. Cuáles son sus instrumentos para ejercer su influencia

en el proceso de la toma de decisiones. Y cómo llegan a capturar las políticas públicas para favorecer sus propios intereses, sin considerar el efecto sobre la sociedad en general.

En los tres casos analizados los autores utilizan la metodología del cálculo de la distribución política (CDP). El mapeo del contexto sociopolítico y económico permite determinar las principales fuerzas y grupos involucrados en el forcejeo de los temas en discusión. Se trata en definitivo de intentar dar respuesta a la pregunta de ¿por qué aconteció, lo que aconteció?

Las conclusiones de los tres casos analizados por los autores son importantes. En cuanto al referéndum sobre el CAFTA el resultado ha sido satisfactorio para el país. De hecho, se dio un espaldarazo de singular trascendencia al proceso de la apertura comercial. Por el contrario, en el caso del azúcar y del arroz el resultado no ha sido feliz para el país. En efecto, los grupos de interés han logrado capturar el proceso de la apertura comercial. Han logrado, de hecho, mantener cautivo el mercado nacional gracias al proteccionismo. Esto a pesar del significativo costo social originado en la cuantiosa transferencia de fondos de grupos de bajos ingresos a grupos de ingresos mucho más elevados.

Los autores consideran satisfactorios, en términos generales, los resultados del proceso de la apertura comercial de Costa Rica. Sin embargo, consideran el proceso inconcluso según sus propias palabras.

Del documento podrían señalarse tres temas en los cuales poner énfasis para impulsar el proceso de la apertura. Primero, suministrar información adecuada a los grupos de interés sobre las ventajas de la apertura comercial y de sus dificultades; de esta manera, ellos podrían tomar sus decisiones con mejores elementos de juicio. Segundo, reconocer la necesidad de compensar cuanto antes a los posibles “perdedores” del proceso de apertura para incorporarlos de nuevo a las actividades de la producción nacional. Tercero, “blindar” mejor las instituciones públicas responsables del proceso de apertura ante el propósito de los grupos de interés de capturar las políticas públicas.

El aporte de Monge y Rivera representa un paso importante para entender mejor la economía política de la apertura comercial y de la importancia de poner un renovado empeño en avanzar, sin titubeos, por este camino como elemento esencial para acelerar el desarrollo económico del país.

*Eduardo Lizano Fait*  
*Presidente*  
*Academia de Centroamérica*

## 1. INTRODUCCIÓN

Uno de los cambios más significativos experimentados por Costa Rica en los últimos 40 años es el avance en la apertura económica del país, a través de reducciones arancelarias unilaterales, competencia en mercados anteriormente cautivos por empresas del estado, la atracción de inversión extranjera directa (IED) y la diversificación de la oferta de exportación, la adhesión al GATT y la Organización Mundial del Comercio (OMC), y la firma de Acuerdos Comerciales Preferenciales (ACP).<sup>1</sup> Al mismo tiempo, la integración de Costa Rica en la economía mundial se ha visto reforzada por la revolución en las tecnologías de información y comunicación (TIC), la reducción de las barreras comerciales lograda por negociaciones comerciales multilaterales y bilaterales, la disminución de los costos de transporte, el auge de las empresas logísticas, la reducción de los costos de ejecución de los contratos y una mejor protección de los derechos de propiedad intelectual en muchos países (Blyde, 2014).

Costa Rica es un actor comercial global, cada vez más integrado en el comercio mundial por medio de la IED y las cadenas globales de valor (CGV). Cambios estructurales en los sectores productivos desde la agricultura hacia actividades de mayor valor agregado, una oferta de exportación cada vez más diversificada y esfuerzos para mejorar el clima de negocios del país son resultados directos del desarrollo de políticas comerciales en las últimas tres décadas (Monge-González, *et al.*, 2016). El país ha profundizado la apertura comercial iniciada a mediados de los 80, junto con una mayor integración a los mercados internacionales. Para lograr esto, además de un norte de política comercial clara y consistente, el país ha creado un marco institucional robusto para apoyar el comercio exterior (COMEX, 2012).

La política comercial se ha focalizado en una integración cada vez mayor con la economía global. Si bien todavía hay algunos sectores empresariales, políticos y representantes de la sociedad civil que se oponen a la apertura comercial y al proceso de liberalización, hay un fuerte apoyo a la estrategia de desarrollo liderada por el comercio y las inversiones extranjeras. Por ejemplo, desde 1986, ha habido ocho cambios en la administración gubernamental de Costa Rica (con tres partidos de diferentes enfoques políticos e ideológicos). Aun así, paralelamente a la falta de avances significativos en otras

políticas nacionales relevantes para el desarrollo (por ejemplo, el balance fiscal y la infraestructura), el compromiso político con el comercio y la integración global se ha mantenido.<sup>2</sup>

En las últimas dos décadas, la política comercial se ha basado principalmente en la búsqueda de Acuerdos Comerciales Preferenciales (ACP). El país ha firmado más de una docena de ACP. En particular, el Acuerdo de Libre Comercio entre la República Dominicana, América Central y Estados Unidos (DR-CAFTA por sus siglas en inglés), el Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y América Central (UE-CAAA por sus siglas en inglés) y los Tratados de Libre Comercio con México, Colombia, Singapur, Chile y China, entre otros. Destaca el hecho que en todos los acuerdos comerciales se han implementado excepciones en la reducción de tarifas, períodos extendidos de eliminación arancelaria, normas especiales de origen, garantías, contingentes arancelarios y otros mecanismos para proteger bienes o servicios considerados “sensibles.” Esto por cuanto durante el proceso de negociación de los acuerdos, grupos de interés han tenido éxito en mantener la protección de sus productos o industrias (Rivera y Rojas-Romagosa, 2010). Así, todavía hay industrias protegidas de la competencia de las importaciones a través de barreras arancelarias y no arancelarias, principalmente productos agrícolas y agroindustriales. Esto crea una carga significativa para los productores manufactureros (procesamiento de alimentos) y los consumidores finales (principalmente a los más pobres).

Estas aparentes contradicciones, ante un proceso de apertura que ha sido exitoso en general (tal y como se muestra más adelante) y que se ha mantenido como un norte de política pública por tres décadas, constituye la motivación de este trabajo. El documento tiene como objetivo contribuir a la comprensión de las principales fuerzas políticas que dieron forma al proceso de apertura comercial, así como analizar sus beneficios y los costos de no concluir el proceso de apertura. Utilizamos un enfoque de economía política<sup>3</sup> para analizar cómo diferentes grupos de presión organizados han participado, influido y logrado incorporar sus intereses particulares en la política comercial desde mediados de los años ochenta. El análisis de economía política se centra en los principales actores y fuerzas que influyen la política comercial y determinan sus resultados. El proceso de apertura co-

<sup>1</sup> Incluidos los Tratados de Libre Comercio (TLC), Acuerdos de Asociación y otras formas de integración comercial regional y bilateral.

<sup>2</sup> En una reciente encuesta del BID el 66% de los costarricenses están a favor la participación de Costa Rica en el comercio internacional, un poco por debajo del promedio de América Latina de 73% (<https://blogs.iadb.org/integration-trade/en/latin-americans-on-board-trade/>).

<sup>3</sup> En términos generales, el término economía política se utiliza comúnmente para referirse a estudios interdisciplinarios que se apoyan en la economía, la sociología, la antropología, el derecho y la ciencia política para entender cómo las instituciones y los entornos políticos influyen sobre la conducta de los mercados.



mercial en Costa Rica se evalúa desde la perspectiva del cambio de estrategia en los 80s y dos *episodios reveladores* con relevancia histórica que demuestran en la práctica la realidad de la formulación de políticas: a) el referéndum del DR-CAFTA y b) el proteccionismo de las actividades del arroz y el azúcar. Se pretende así, en términos generales, contestar a tres preguntas: ¿Cómo se ha logrado el proceso de apertura en Costa Rica? ¿Qué beneficios se han alcanzado? y ¿Qué costos se enfrentan aún por no concluir el proceso de apertura?

Para sintetizar los resultados del análisis, para cada episodio revelador presentamos una hoja de cálculo de la distribución política (DPS por sus siglas en inglés), que describe las principales fuerzas involucradas en el proceso de diseño, promoción e implementación de políticas y sus instrumentos relacionados. De esta manera se resume la capacidad de generar acción política por parte de los actores opositores y de apoyo a cada instrumento de política, así como los beneficios esperados de apoyar u oponerse a una política (la magnitud y reparto de beneficios).<sup>4</sup>

En particular, en este estudio se abordan varias preguntas específicas. En primer lugar, ¿Cómo fue el proceso de apertura comercial iniciado en los 80s y cuáles sus antecedentes? Seguidamente: ¿Cómo y por qué fue ratificado el DR-CAFTA? ¿Qué explica el patrón de apoyo y oposición al acuerdo? Además, ¿Por qué, a pesar del intenso conflicto alrededor del DR-CAFTA, las administraciones posteriores (incluyendo las lideradas por partidos de centroizquierda que originalmente se opusieron al tratado) respetaron el compromiso del país con la apertura comercial y la integración con la economía global?

Asimismo, exploramos por qué, a pesar del fuerte apoyo político a la apertura comercial en el país, los productos agrícolas en industrias como el arroz y el azúcar permanecen fuertemente protegidos de las importaciones. ¿Cuáles son las fuentes de la protección continua? ¿Cómo y por qué los agricultores locales han tenido éxito en obtener y mantener altos niveles de protección comercial y subsidios para esos dos importantes componentes de la canasta básica de los hogares? ¿Por qué ha sido ineficaz la oposición a estas políticas socialmente perjudiciales?

Con respecto a la primera pregunta, encontramos que superar la crisis económica a principios de la década de

los 80 generó un consenso entre aliados influyentes (locales y externos), para cambiar el modelo de desarrollo. Los resultados positivos del nuevo modelo orientado a la exportación crearon nuevos grupos de interés a favor de éste, así como una nueva cultura política que entendió la importancia de integrarse a los mercados internacionales. La reforma institucional para implementar y administrar el nuevo modelo de promoción de exportaciones fue crítica para consolidar y mantener el proceso de apertura.

Con respecto al DR-CAFTA, el acuerdo comercial fue ratificado después de un largo proceso de negociación, confrontación entre posiciones políticas opuestas, una elección presidencial, discusiones en el congreso y, finalmente, a través del primer referéndum organizado en Costa Rica. Fue un paso lógico para fortalecer la apertura comercial y el modelo de crecimiento a través de la promoción de las exportaciones, reforzado por la apertura de los mercados de telecomunicaciones y seguros a la competencia privada. El enfoque en la negociación (excluidos dos productos agrícolas importantes y procesos de desgravación de largo plazo para abrir el mercado nacional a productos sensibles), una mejor organización de los grupos a favor del acuerdo y su estrategia (educar, motivar y movilizar), un mensaje claro acerca de los argumentos a favor del tratado, y la credibilidad y el apoyo del presidente Arias al proceso, fueron factores críticos a favor de la aprobación del DR-CAFTA en el referéndum.

Al explicar los patrones de apoyo y oposición al acuerdo, encontramos que más allá de los resultados esperados para sectores particulares y para el país en general, la discusión del DR-CAFTA, en su esencia, fue una confrontación entre los partidarios de un “modelo orientado a la exportación” con un estado más pequeño, la eliminación de los monopolios estatales a través de la introducción de la competencia (en lugar de privatizaciones de las empresas estatales) y la asignación de recursos a través de precios de mercado; y los promotores de un “modelo de desarrollo centrado en el estado” con intervencionismo, monopolios públicos y controles de precios para asignar recursos y distribuir el ingreso.

Finalmente, respondiendo al por qué las administraciones posteriores (incluidas las que originalmente se opusieron al acuerdo) reforzaron el compromiso del país con la apertura comercial y una mayor integración con la economía global, encontramos que la aprobación de

<sup>4</sup> El incentivo para una política es el objetivo principal para conseguir acciones de apoyo u oposición. En la DPS se describen las variables de acción colectiva de grupos de interés (número de participantes, recursos disponibles, costo de organización). Los intereses y la influencia política de los actores principales determinan el diseño y la implementación de la política final. La información requerida para la DPS se obtiene a través de fuentes como: a) entrevistas con actores clave (actores políticos y partes interesadas); b) análisis de propuestas de proyectos de ley, archivos de discusiones y audiencias en el congreso (cuando corresponde); c) leyes aprobadas, documentos de regulación y política; y d) literatura relevante. La DPS resume (mas no sustituye) el análisis de los beneficios y costos de la acción política y su resultado en la política (Baron, 2012).

la implementación de la agenda del DR-CAFTA (particularmente la apertura de los mercados domésticos de telecomunicaciones y seguros), la falta de capitalización política del movimiento del NO al tratado, la falta de un modelo alternativo realista para el comercio con Estados Unidos y el resto de los países de América Central, entre otros, implicaban altos costos políticos y económicos de modificar o renegociar el acuerdo. Más de una década después de que el DR-CAFTA fue aprobado, la discusión sobre el futuro de Costa Rica se enfoca más en abordar cuestiones relativas a cómo hacer que la estrategia actual de desarrollo sea más inclusiva y sostenible, y no sobre la continuidad de un modelo de desarrollo basado en la integración con los mercados globales.

En relación con la segunda pregunta, encontramos que la persistencia del proteccionismo y las intervenciones en los mercados agrícolas, en particular las industrias del arroz y el azúcar son el resultado de la estructura de la industria (altamente concentrada en un pequeño grupo y poderoso de agricultores y molineros), lo que les permite hacer un cabildeo efectivo para la búsqueda de tarifas y otras barreras comerciales. Una situación que se ve empeorada por una débil oposición por parte de los consumidores y el desinterés de los gobiernos acerca de los efectos negativos del proteccionismo comercial para los pequeños agricultores y consumidores. En lugar de seguir una política de desarrollo productiva razonable (con modernización tecnológica, inversiones en infraestructura de riego y programas de manejo del recurso hídricos, control de degradación del suelo, adaptación a los impactos del cambio climático, entre otros), la política principal dirigida hacia las industrias del arroz y el azúcar ha sido la protección ante las importaciones (con barreras arancelarias y no arancelarias) y el control de precios locales, inclusive delegando en estos grupos de interés la definición de la política pública en esta materia.

Esos instrumentos no han tenido éxito en mejorar la productividad, han creado rentas a un pequeño grupo de agricultores e industriales, transferido ingresos de los consumidores a los productores y mantenido por años los precios nacionales superiores a los internacionales. Estos resultados son contradictorios a los objetivos (generalmente argumentados) de seguridad alimentaria y rentabilidad social. En este sentido, Costa Rica requiere reformas institucionales, trasladando todos los instrumentos de política comercial al Ministerio de Comercio Exterior (COMEX) y dedicando los esfuerzos de los Ministerios de Economía, Industria y Comercio (MEIC) y Agricultura (MAG) a intervenciones óptimas para mejorar la productividad y la competitividad a través de Po-

líticas de Desarrollo Productivo (PDP) coherentes y bien diseñadas.

Las instituciones son determinantes claves del desarrollo económico (North, 1991; OCDE /CAF/CEPAL, 2018). La creación de instituciones inclusivas es determinante para alcanzar los efectos positivos de la política pública. Cuando las decisiones de política pública (como la política comercial) son capturadas por las élites o intereses especiales, que no son consistentes con un comercio más libre y las mejoras de bienestar para la sociedad, entonces los efectos económicos y sociales dinámicos positivos del comercio no se pueden concretar (Acemoglu y Robinson, 2012). Por lo tanto, el desarrollo institucional es un elemento central para el diseño y la implementación de políticas públicas coherentes. La solidez de una política comercial más libre y su *resiliencia* de largo plazo requieren instituciones sólidas y una estructura organizativa en evolución (y mejora continua) entre las agencias públicas, los responsables de las políticas y los actores privados.

Por lo que sabemos, ningún estudio ha realizado el tipo de análisis llevado a cabo en este trabajo para el período considerado (mediados de la década de 1980 hasta el 2018), excepto por Monge-González y González-Vega (1994) para la primera parte del proceso de apertura de Costa Rica (mediados de la década de 1980 hasta 1992), otros análisis para episodios específicos, como el referéndum del DR-CAFTA (Finley-Brook y Hoyt, 2009; Willis y Seiz, 2012; Urbatsch, 2013; Hicks, Milner y Tingley, 2014), y la protección de actividades específicas que compiten con importaciones, como el arroz, azúcar, pollo y los productos lácteos (Stewart, 2007; Trejos et al, 2010; Rivera y Rojas-Romagosa, 2010). El estudio tiene cinco secciones, incluyendo la introducción. En la segunda sección describimos el proceso de apertura de la economía costarricense desde mitad de los ochentas, sus antecedentes, etapas, principales participantes y desarrollo del marco institucional. En la tercera sección, presentamos el análisis de la economía política del DR-CAFTA. La cuarta sección está dedicada a la economía política del proteccionismo agrícola con énfasis en la industria del arroz y el azúcar. La quinta y última sección presenta los principales hallazgos y recomendaciones de política pública que surgen de todo el estudio.

## 2. EL PROCESO DE APERTURA COMERCIAL INICIADO EN LOS 80s

### a. Antecedentes

En los años sesenta y setenta, Costa Rica adoptó un

modelo de sustitución de importaciones como nueva estrategia de desarrollo, con una activa intervención gubernamental. Durante este período, las políticas del gobierno respondieron a las demandas de grupos de presión, especialmente de asociaciones empresariales. La intervención gubernamental (promulgación de nuevas leyes, controles regulatorios y creación de empresas públicas) generó oportunidades para que surgieran actividades buscadoras de beneficios que no son directamente productivas (DUP por sus siglas en inglés; Monge-González, 1994).<sup>5</sup> Estas actividades DUP crearon rentas e introdujeron todo tipo de distorsiones en la economía costarricense. Como resultado se dio una asignación ineficiente de recursos y un impacto negativo en el crecimiento de la producción, así como una reducción de bienestar para la mayor parte de la población.

Desde el punto de vista de economía política, surgieron gradualmente grupos de interés, como el de la mano de obra urbana (trabajadores de la industria manufacturera), la burocracia (expansión del sector público), la clase media industrial y la clase media profesional (gerentes, economistas, abogados, técnicos), que intentaron capturar una porción más grande de los beneficios a través de su participación en el proceso político. Es importante mencionar que en ese momento (y en el presente) el proceso avanzó a través de mecanismos democráticos: actividades formales e informales de negociación y nuevas organizaciones colectivas (sindicatos, cámaras de empresarios, asociaciones profesionales, asociaciones de organizaciones, cooperativas y otros), influyendo cada vez más en las decisiones de política (Monge-González y González-Vega, 1995).

Durante las décadas de sustitución de importaciones e intervencionismo, el gobierno se convirtió en un distribuidor de rentas y un productor, en contraste con el papel de regulador desempeñado durante el modelo agroexportador anterior (Lizano, 1992).<sup>6</sup> La intervención del gobierno fue consistente con la teoría del estado depredador, un mecanismo enorme de transferencia de riqueza e ingresos entre diferentes grupos sociales, manipulado por grupos de interés poderosos que buscan su

propio bienestar, a costas de la sociedad (Rausser, 1982; Monge-González, 1994).

Desde una perspectiva económica, la protección de una actividad implica una carga para cualquier otra actividad que no tenga el mismo nivel de protección. Además, según el teorema de la simetría de Lerner (Lerner, 1936), un arancel es al mismo tiempo un impuesto a la exportación de la misma magnitud, dado su impacto en los precios relativos. En el caso de Costa Rica, el modelo de sustitución de importaciones produjo un traslado del 66 por ciento de la protección nominal promedio para actividades que competían con importaciones, hacia las exportaciones (es decir, un impuesto implícito del 55 por ciento). Por otra parte, la protección a las actividades que competían con importaciones redujo en el país sus exportaciones anuales en un 18,3 por ciento.<sup>7</sup>

Cabe destacar la existencia de otros factores que aumentaron aún más el sesgo en contra de las exportaciones en Costa Rica durante el modelo de sustitución de importaciones. Específicamente, la competitividad de los productos costarricenses se vio afectada de manera negativa por el mal estado de la infraestructura, la escasez de conexiones de transporte con los mercados grandes, los procedimientos inconvenientes para exportar y la falta de cultura empresarial exportadora (Agosín, Gitli y Vargas, 1996). Además, la política del tipo de cambio desalentaba las exportaciones, ya que el *colón* (moneda nacional) se mantuvo sobrevaluado durante la mayor parte de este período, lo que implicaba otro impuesto implícito sobre el sector exportador (Monge-González y González-Vega, 1994).

Las características de la política comercial durante el modelo de sustitución de importaciones también limitaron la atracción de flujos de inversión extranjera directa (IED), destinados a producir bienes no tradicionales para exportar. Debido a esto, se decidió a finales de los años 70 usar medidas compensatorias (incentivos fiscales) para atraer empresas extranjeras cuya producción se orientara a exportar a terceros mercados. Así, el régimen de Zonas Francas (ZF) comenzó en diciembre de 1981, a través de la ley de zonas de procesamiento de impor-

<sup>5</sup> De acuerdo con Bhagwati (1991), las actividades buscadoras de beneficios, pero que no son directamente productivas (actividades DUP), son definidas como formas de lograr ingresos mediante la realización de actividades que no son inmediatamente productivas, en su impacto primario, en el sentido de que producen rendimientos pecuniarios pero no producen bienes y servicios que entren en una función de utilidad convencional o como insumos en la producción de otros bienes o servicios. Un ejemplo típico de tales actividades es el cabildeo en búsqueda de aranceles de importación destinados a obtener ingresos pecuniarios aumentando los aranceles y, por lo tanto, los ingresos de factores. Si bien estas actividades son rentables, su producto es cero. Por lo tanto, son un desperdicio en su primer impacto. Recordando la distinción de Pareto entre producción y depredación, utilizan recursos reales para producir ganancias (particulares) pero no productos.

<sup>6</sup> Desde mediados del siglo XIX y por más de cien años, Costa Rica adoptó una estrategia de desarrollo agroexportador. Primeramente con la actividad cafetalera, luego con la industria bananera y en menor medida, el algodón, azúcar y carne. Durante el desarrollo de la estrategia agroexportadora, dadas la disponibilidad de recursos del país, con una abundancia relativa de trabajo no calificado y la demanda de productos primarios por los países industrializados, Costa Rica utilizó sus ventajas comparativas para producir y exportar productos agrícolas que requerían un bajo grado de industrialización (Monge-González y Rivera, 2019).

<sup>7</sup> La protección de actividades que compiten con las importaciones redujo las exportaciones anuales de Costa Rica en 304 millones de dólares en 1989. Ver Monge-González (1992) para más detalles.

taciones y parques industriales (Ley 6695). A través de esta ley, nuevos incentivos fueron concedidos a empresas extranjeras para invertir en Costa Rica. En términos generales, aunque las autoridades costarricenses mantuvieron la estrategia de sustitución de importaciones como modelo de desarrollo económico desde los años 60s hasta mediados de los 80s, reconocieron la importancia de diversificar las exportaciones del país, tanto en términos de productos como de destinos. De hecho, no solo había interés en crear instrumentos de política comercial para promover las exportaciones no tradicionales a terceros mercados, sino que también se inició la creación de un marco institucional para tal efecto (infraestructura institucional). Estos primeros esfuerzos no proporcionaron los resultados esperados debido al alto sesgo en contra de las exportaciones producido por la protección a las actividades sustitutas de importaciones y la sobrevaluación de la moneda nacional. En contraste y en respuesta a la crisis económica de finales de los 70s y principios de los 80s, las autoridades costarricenses iniciaron un proceso de liberalización comercial agresivo.

## b. Reformas comerciales implementadas

Durante la década de los 70, varios eventos contribuyeron a la crisis económica más profunda de la historia de Costa Rica. Esta crisis evidenció la necesidad de cambiar la estrategia de desarrollo. La crisis fue resultado de una combinación de factores estructurales y de corto plazo. El determinante estructural fue el contraste entre las características básicas del país (un mercado interno pequeño, abundancia de mano de obra y recursos naturales muy especializados) y características de la estrategia de desarrollo de sustitución de importaciones. Por otra parte, los determinantes a corto plazo de la crisis incluían la crisis del petróleo y el auge del café después de mediados de los 70s y las inconvenientes políticas internas adoptadas en respuesta a esa crisis, seguidos por la recesión y la inflación internacional al final de esa década y principios de los 80 (González-Vega, 1984; 1989).

Para superar la crisis, las autoridades costarricenses decidieron promover un nuevo modelo de desarrollo basado en la exportación de bienes y servicios no tradicionales a terceros mercados<sup>8</sup>: un modelo orientado a la exportación. El objetivo fue una mayor integración de la economía costarricense en el mercado mundial, ya que

los mercados nacional y centroamericano estaban limitados a crecer en el largo plazo. La economía costarricense tenía que ser más competitiva en otros mercados. El obstáculo principal era el sesgo anti-exportador generado por la estrategia de sustitución de importaciones y la sobrevaluación de la moneda nacional. En respuesta, en los 80s las autoridades costarricenses adoptaron nuevas políticas comerciales y de otro tipo para implementar el nuevo modelo orientado a la exportación.

Una política central que facilitó el crecimiento de las exportaciones no tradicionales durante los primeros años del modelo orientado a la exportación fue la reducción de las barreras arancelarias y no arancelarias a las importaciones de insumos y bienes de capital, el establecimiento de nuevos incentivos para las exportaciones no tradicionales y la adopción de una política de tipo de cambio flexible. Estas medidas concedieron a las exportaciones no tradicionales un *régimen de política comercial neutral*, es decir, un conjunto de políticas que permite que las actividades de exportación compitan en mercados internacionales en condiciones similares a las que prevalecen en ausencia de distorsiones de política (Monge-González y Corrales-Quesada, 1988).<sup>9</sup>

Sin embargo, el régimen de política comercial neutral no garantiza a los exportadores un nivel de incentivos iguales a las actividades que compiten con las importaciones. La única forma de eliminar este sesgo en contra de las exportaciones fue a través de la adopción de un *régimen de neutralidad expandida* (Rhee, 1984). Por esta razón, además de mejorar los incentivos para las actividades de exportación, las autoridades costarricenses implementaron en los inicios del modelo de promoción de exportaciones un proceso unilateral de liberalización del comercio (eliminación de barreras arancelarias y no arancelarias a las importaciones).

Al mismo tiempo, muchas actividades sustitutas de las importaciones cambiaron el destino de sus exportaciones de América Central hacia los mercados de terceros países, como resultado de las nuevas políticas (Corrales-Quesada y Monge-González, 1990). Así, el movimiento hacia una nueva estrategia de desarrollo fue facilitado ya que los grupos de productores asociados con la sustitución de importaciones movilizaron parte de sus recursos hacia las nuevas actividades productivas, cada vez más rentables, promovidas por el modelo de exportación.

La oposición al cambio se vio cada vez más reducida

<sup>8</sup>Es decir, otros mercados diferentes al resto de Centro América.

<sup>9</sup>Según Rhee (1984), este régimen permitiría que el valor agregado en los productos exportados, medido a precios internacionales, sea el mismo que se obtendría en el marco del libre comercio (eliminación del sesgo absoluto en contra de exportaciones). En general, un régimen neutral debe garantizar al sector exportador un tipo de cambio competitivo, el libre comercio en sus propios insumos y productos (eliminación de todo tipo de impuestos sobre los insumos y sobre las exportaciones mismas), un mercado financiero y política monetaria competitiva, un mercado para insumos primarios (factores) competitivos y el establecimiento de un sistema tributario no discriminatorio.

ante las nuevas oportunidades de negocios emergentes para las empresas (Lizano, 1992).

El sistema proteccionista costarricense fue modificado en 1986 a través de la apertura comercial unilateral, dejando solo tres clases de impuestos ad valorem sobre las importaciones: una tarifa uniforme para las mercancías incluidas en el acuerdo del Mercado Común Centroamericano (MCCA), que reemplazaba la tarifa previa y otros impuestos específicos; un recargo a las importaciones administrado por el Banco Central de Costa Rica (BCCR); y un impuesto generalizado del uno por ciento sobre el valor de todas las importaciones.<sup>10</sup>

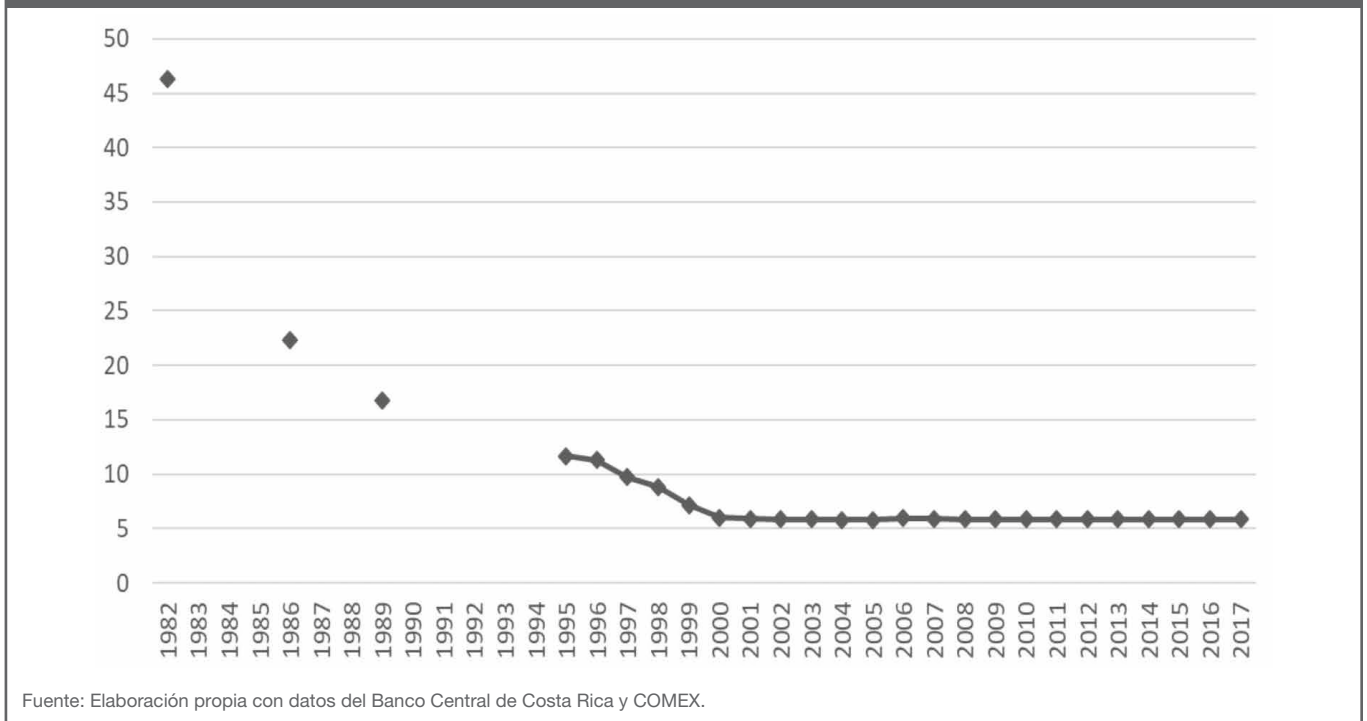
Las barreras no arancelarias, por otro lado, se aplicaron en Costa Rica a algunos productos agrícolas y a las importaciones de bienes producidos por empresas estatales durante la estrategia de sustitución de importaciones y durante la primera parte del modelo de promoción de exportaciones. Aunque Costa Rica continuó avanzando en la eliminación de las barreras no arancelarias a las importaciones, todavía existen barreras de este tipo, específicamente en el caso del arroz y el azúcar (analizado más

adelante).

En resumen, la política de liberalización comercial unilateral puede dividirse en tres etapas. Primero entre 1986 y 1995, caracterizada por un proceso de reducción arancelaria sostenido y sistemático, que simplificó y redujo significativamente el alto proteccionismo que existía hasta 1985 (es decir, el arancel promedio de importación). Una segunda etapa entre 1996 y 1999, con reducciones de tarifas puntuales para materias primas e insumos, pero no para bienes finales. La tercera etapa, entre 2000 y el presente (2019), evidencia la pausa de la política de apertura unilateral, con un arancel de importación promedio de 6% que se ha mantenido desde muchos años atrás (Gráfico 1).

Adicionalmente, la estrategia para abrir mercados internacionales para las exportaciones costarricenses incluyó la adhesión del país al GATT y la Organización Mundial del Comercio (OMC) y la firma de acuerdos comerciales bilaterales y multilaterales. En 1990, Costa Rica se unió al GATT, adquiriendo derechos y obligaciones que darían seguridad a sus relaciones comerciales

**GRÁFICO 1 - COSTA RICA: ARANCEL PROMEDIO SOBRE LAS IMPORTACIONES (1986-2017, PORCENTAJES)**



<sup>10</sup> Los recargos a la importación por parte del Banco Central fueron la segunda barrera arancelaria más importante en Costa Rica en 1990. Bajaron gradualmente desde 1985 y en 1990 sus tasas estaban entre cuatro y seis por ciento para la mayoría de los bienes, excepto el capital, para el cual la tasa era del dos por ciento (los recargos se eliminaron en 1992, como parte del proceso de liberalización del tipo de cambio).

y, por tanto, a inversiones relacionadas con el comercio exterior. La adhesión al GATT (más tarde la OMC), tuvo un impacto decisivo en el crecimiento económico y el potencial de desarrollo del país. Dio acceso a diferentes herramientas como el mecanismo de solución de controversias, para hacer valer sus derechos y total participación del país en las negociaciones y decisiones de la Ronda Uruguay.

El resultado final de las negociaciones de la Ronda Uruguay fue un compendio de acuerdos relevantes, que constituyen la base legal en el cual se basa el funcionamiento de la OMC. Costa Rica es signataria de estos acuerdos y se convirtió en miembro de la OMC en 1994, el año de su creación. Sumada a la adhesión al GATT/OMC, desde 1991 Costa Rica ha consolidado negociaciones comerciales con muchos de sus socios principales, incluyendo México, República Dominicana, el resto de los países centroamericanos, Chile, Canadá, los países del Caribe, Estados Unidos, Panamá, Singapur, China, Corea del Sur, Perú, Colombia y la Unión Europea.<sup>11</sup>

A pesar del proceso de apertura seguido por Costa Rica desde más de tres décadas, todavía hay tarifas altas en importaciones de diversas actividades agrícolas, que producen materias primas y bienes finales, relevantes para el sector agroindustrial y los consumidores (Cuadro 1).

Al comparar los niveles arancelarios de 1999 y 2009 con los del 2016, parece que los productores de estos bienes han tenido éxito en preservar sus niveles de protec-

ción durante las últimas dos décadas.

Además, los productos agrícolas han sido excluidos de la mayoría de los acuerdos de libre comercio firmados por el país o han obtenidos períodos de eliminación de tarifas de largo plazo, manteniendo altos niveles de protección (OCDE, 2017). Dos efectos negativos del proteccionismo contra las importaciones de alimentos básicos (lácteos, pollo, arroz, frijoles, cebollas y papas, entre otras) incluyen el sesgo anti-exportación y la reducción de ingresos reales de las familias costarricenses (especialmente las más pobres), que transfieren una gran parte de sus ingresos a los productores locales de estos bienes.<sup>12</sup>

### c. Nuevos participantes y marco institucional

La reforma comercial implementada en Costa Rica desde mediados de los años 80 se caracterizó por la determinación y confianza de las autoridades gubernamentales. Además, las autoridades adoptaron políticas fiscales más allá de la reforma comercial a pesar de la oposición política (Lizano, 1992). El Gobierno tomó medidas políticamente impopulares y riesgosas dado que la crisis económica de finales de los 70 e inicios los años 80 había desacreditado irrevocablemente pasadas políticas macroeconómicas, de intervención estatal y de desarrollo “hacia adentro.” Las autoridades no tenían otra alternativa: una reforma drástica ofrecía la única esperanza para mejorar el entorno económico y asegurar así su propio futuro político. La coincidencia de estos intereses políticos con el interés nacional facilitó un enfoque atrevido (Monge- González, 1994).<sup>13</sup> En cuanto a este asunto, surgen dos preguntas: ¿cuáles fueron los determinantes del esquema proteccionista vigente hasta mediados de los 80? y ¿por qué avanzaron las autoridades costarricenses con la reducción arancelaria y un sistema menos distorsionado en cuanto a la protección?

En el primer caso, la protección de las actividades que compiten con las importaciones en Costa Rica puede considerarse determinada endógenamente por la interacción de diferentes grupos de presión y el gobierno, como función de la cohesión del cabildeo de la industria nacional para conseguir protección, la fuerza y la cohesión de intereses opuestos, así como los flujos comerciales. Es decir, el grado de ventaja comparativa fue un determinante influyente en el nivel de protección de cualquier empresa en Costa Rica a mediados de los 80. El cabildeo

**CUADRO 1 : ARANCEL PROMEDIO DE IMPORTACIÓN SOBRE PRODUCTOS AGRÍCOLAS (1999, 2009 Y 2016; PORCENTAJES)**

	1999	2009	2016
Productos lácteos	73	53	51
Pollo (muslos)	200	150	102
Pollo (otras partes)	253	5	5
Pollo (pechugas, entero)	50	40	40
Frijoles negros	10	30	30
Arroz	30	28	27
Papas	45	45	45
Cebollas	50	45	45

Fuente: Elaboración propia con datos de COMEX.

<sup>11</sup> Se puede encontrar una discusión amplia en COMEX (2011).

<sup>12</sup> Véase Lizano (1987); Monge-González y Rosales (1998); Trejos et al. (2007); Arroyo et al. (2013); Umaña (2013); Mata y Santamaría (2017).

<sup>13</sup> Además, se puede argumentar que si bien las nuevas ideas fueron aceptadas gradualmente por profesionales, académicos y círculos políticos, instituciones financieras internacionales, como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) dirigieron sus préstamos a proyectos que apoyaron la nueva estrategia de desarrollo (Lizano, 1992). Así, los nuevos intereses de los grupos dominantes, las ideas procedentes de los intelectuales y las condiciones de préstamo de los prestamistas internacionales trabajaron mano a mano desde 1984 para cambiar el modelo de desarrollo.

de la empresa era más efectivo para ganar la simpatía de los responsables políticos y del público si la empresa tenía algún grado de desventaja competitiva (Monge-González, 1994).

Para la segunda pregunta y en consistencia con la discusión sobre el sesgo anti-exportación generado por la estrategia de sustitución de importaciones, la protección de las actividades que competían con las importaciones gravó implícitamente las exportaciones y comprometió oportunidades de exportar bienes en los que Costa Rica tenía ventajas comparativas. Además, el sistema de incentivos a las exportaciones permitió a las empresas cambiar su destino de mercado del mercado nacional a terceros países, incluso cuando no tenían una ventaja comparativa fuerte. Por lo tanto, ante la reforma comercial (es decir, una reducción de la protección arancelaria), las empresas costarricenses pudieron cambiar el destino de mercado de sus ventas, evitando así caer en quiebra.

Se puede argumentar que se realizaron las reducciones arancelarias preservando, en cierta medida, la estructura de protección. Es decir, la reforma comercial se realizó hasta cierto punto de forma sistemática y no de forma aleatoria a través de las industrias. Aun así, se puede concluir que la reforma alcanzó un éxito parcial en tratar de armonizar el nivel de protección en diferentes industrias, reduciendo así el grado de distorsión de precios (Monge-González, 1994).

Además de la eliminación de las restricciones comerciales a las importaciones, la aparición de nuevos grupos de interés (para quienes la estrategia de sustitución de importaciones era incompatible) era una condición necesaria para apoyar la reforma comercial. Por ejemplo, para los exportadores de bienes y servicios no tradicionales, la protección a la importación de actividades competitivas era inaceptable, ya que al exportar sus productos y servicios a mercados de terceros países (en lugar de venderlos en el mercado local) no podían transferir a los consumidores extranjeros los costos adicionales asociados con el proteccionismo doméstico y las ineficiencias del gobierno.<sup>14</sup> Así, la reducción o eliminación del proteccionismo doméstico era una prioridad para este nuevo grupo de presión.

Además del sector exportador no tradicional, surgió otro grupo de interés en Costa Rica desde 1986: *el sector*

*bancario privado*. El sistema bancario se nacionalizó en 1948. Dentro del nuevo modelo de desarrollo, fue necesario promover la competitividad de los participantes privados (exportadores en particular) a través de un sector bancario más competitivo. Este proceso fue emprendido con éxito durante los años 80. Además, bajo la aprobación de la Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica (No. 7558 de noviembre de 1995), se consolidó el proceso de reformas financieras que permitió, entre otras cosas, el acceso a los ahorros y cuentas corrientes por los bancos privados para competir con los bancos estatales (Villamil-Morales, 2015).

Para apoyar el modelo orientado a la exportación, las autoridades costarricenses crearon desde mediados de los años 80 un marco institucional sólido que facilitó el diseño y la implementación de políticas comerciales, así como la gestión y profundización del proceso de apertura. Las instituciones más relevantes en este respecto son la Coalición Costarricense de Iniciativas para el Desarrollo (CINDE), el Ministerio de Comercio Exterior (COMEX) y la Promotora de Comercio Exterior de Costa Rica (PROCOMER).

La preocupación por el futuro de Costa Rica por parte de un grupo de empresarios, académicos y otros líderes a principios de los 80, dieron origen a la Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo (CINDE). Costa Rica es considerado como uno de los seis países más exitosos en atraer inversiones y CINDE como “agencia de promoción de primera línea” que ha logrado colocar a Costa Rica en un espacio de desarrollo más dinámico y ha canalizado la inversión extranjera a los sectores donde el país es más competitivo (UNCTAD, 2014). CINDE fue parte fundamental de toda la concepción del nuevo desarrollo económico basado en el crecimiento de las exportaciones no tradicionales, contribuyendo a crear la institucionalidad que sustenta el modelo de atracción de inversiones y la promoción de las exportaciones no tradicionales en el país.<sup>15</sup>

La creación de una estructura institucional que apoyara al sector exportador fue una tarea muy importante de CINDE durante sus primeros años. Por ejemplo, en asociación con el sector público, apoyó la creación del Ministerio de Exportaciones (antecesor del Ministerio de Comercio exterior-COMEX) en 1986. Diez años más tar-

<sup>14</sup> Costa Rica es una economía pequeña (en términos de comercio internacional) sin poder monopolístico ni monopsonico en los mercados mundiales. Por lo tanto, es un tomador de precios internacionales.

<sup>15</sup> Aunque la atracción de inversiones extranjeras puede considerarse como una tarea de política pública común del gobierno, la necesidad de evitar el exceso de burocracia y la búsqueda de más flexibilidad y agilidad en la toma de decisiones (ambos elementos clave para los inversionistas), lideró el diseño de CINDE como una organización privada. Esta decisión resultó ser un factor clave para el éxito de las políticas. El 29 de octubre de 1982, se creó CINDE como una organización sin fines de lucro, con el apoyo financiero de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés) como parte de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC) de la administración Reagan.

de, se lograron avances sustanciales en el fortalecimiento del marco institucional vinculado al comercio internacional, a través de la Ley 7638 que fundó el Ministerio de Comercio Exterior (COMEX) y la Promotora de Comercio Exterior de Costa Rica (PROCOMER) en 1996.

La función principal de COMEX es consolidar la inserción inteligente de Costa Rica en la economía mundial, manteniendo objetivos de crecimiento económico y bienestar social. En la búsqueda de cumplir este objetivo, se enfoca en cinco líneas de acción: (i) negociaciones comerciales internacionales; (ii) promoción de exportaciones; (iii) promoción de inversiones; (iv) administración de acuerdos comerciales y administración de tratados; y (v) relación con organizaciones de la sociedad civil. Por otra parte, PROCOMER fue concebido para concentrar en una sola organización las funciones anteriores de la Corporación de Zonas Francas, el Centro para la Promoción de Exportaciones e Inversiones (CENPRO) y el Consejo Nacional de Inversiones.<sup>16</sup> PROCOMER es una entidad público-privada cuya junta directiva está conformada por cuatro representantes del sector público (el Ministro de Comercio Exterior, quién lo preside, y tres representantes del poder ejecutivo) y cinco representantes del sector privado, nombrados por los presidentes de las asociaciones empresariales.

### 3. LA ECONOMÍA POLÍTICA DEL REFERÉNDUM DEL DR-CAFTA

La acción colectiva en contra y a favor del DR-CAFTA no puede entenderse completamente a partir de la perspectiva de un solo período en el tiempo (es decir, los años de negociación y ratificación del Tratado). De hecho, los miembros de la coalición que participaron (a favor y en contra) durante el proceso de negociación y el referéndum del DR-CAFTA en 2007, comenzaron a organizarse muchos años antes, centrándose en otro tema de discusión: la oposición o el apoyo al modelo de desarrollo basado en la promoción de las exportaciones. Por lo tanto, es importante mantener en perspectiva la discusión anterior sobre la economía política de los cambios en la protección experimentados por Costa Rica desde mediados de la década de 1980, cuando el país decidió adoptar una nueva estrategia de desarrollo basada en un modelo liderado por el crecimiento de las exportaciones hacia terceros mercados.

El DR-CAFTA fue una prueba para el proceso de liberalización comercial iniciado por Costa Rica a mediados de los 80 (Condo *et al*, 2005; Francois *et al*, 2008; Banco Mundial, 2013). Fue un paso adelante en el proceso de integración global de Costa Rica, no solo para consolidar el comercio e inversiones con los Estados Unidos, sino para crear una plataforma de negocios en la región, para atraer más empresas e inversionistas interesados en ingresar al mercado estadounidense. También se esperaba que el acuerdo mejorara el clima de inversión y fortaleciera la integración de un mercado centroamericano de 35 millones de personas (Condo *et al*, 2005; Rivera y Rojas-Romagosa, 2010). Además, desde la perspectiva de Costa Rica también fue una buena oportunidad para abrir dos sectores importantes a la competencia del sector privado: telecomunicaciones y seguros. Estos dos mercados habían estado controlados por monopolios estatales durante décadas.

En esta sección se aborda un tema central, y es entender mejor ¿cómo fue apoyado y logrado el acuerdo DR-CAFTA? Es decir, ¿cómo y por qué se ratificó el DR-CAFTA? ¿Qué explica los patrones de apoyo y oposición al acuerdo? Además, ¿por qué, a pesar del conflicto intenso sobre la negociación y ratificación del DR-CAFTA en Costa Rica, se ha mantenido el apoyo de todas las administraciones y el compromiso del país con la apertura comercial y una mayor integración a la economía mundial?

#### a. Negociación del DR-CAFTA y el proceso pre-referéndum

Más allá de los efectos económicos esperados de un Tratado de Libre Comercio (TLC), su negociación es un proceso político. Por lo tanto, es necesario entender por qué un país adopta una posición particular al negociar y ratificar un TLC. Hay individuos o grupos que intentan influir en el diseño de un TLC, incluidos los participantes del “lado de la demanda” (por ejemplo, industrias nacionales competidoras con las importaciones, exportadores, sindicatos, Organizaciones no Gubernamentales), y participantes del “lado de la oferta” responsables de formular e implementar la política comercial (por ejemplo, funcionarios del gobierno, congresistas y partidos políticos). Cada país tiene una configuración diferente de participantes políticos y económicos. (Condo *et al*, 2005).

<sup>16</sup> La principal institución vinculada a la política comercial externa durante el período de 1968 a 1983 fue el Centro para la Promoción de Exportaciones e Inversiones (CENPRO), un departamento del Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC), con el objetivo de apoyar todas las actividades que promovieran las exportaciones e inversiones. Estaba dedicado no solo a aumentar los ingresos de divisas mediante el desarrollo de nuevas actividades de exportación, sino también a reducir la alta dependencia del país de los cuatro productos tradicionales de exportación: banana, azúcar, café y carne, los cuales representaban el 65% del total de las exportaciones en ese momento. CENPRO dejó de funcionar como institución en 1996, cuando se aprobó la Ley 7638.



Si bien el proceso de negociación de un tratado de libre comercio es generalmente extenso y participativo, y se espera que el impacto neto para el país sea positivo, el balance final de intereses podría favorecer a “grupos” o “sectores” específicos. Por consiguiente, el proceso de negociación y la ratificación de un TLC y sus posibles resultados dependen del balance de diferentes fuerzas económicas y políticas.

En septiembre del 2001, los gobiernos de los países centroamericanos y Estados Unidos iniciaron una fase exploratoria para el lanzamiento oficial de las negociaciones de un Tratado de Libre Comercio (TLC). Este mandato se materializó con una declaración conjunta de las partes para explorar posibilidades para profundizar y fortalecer las relaciones comerciales entre ellas. Para este propósito, se puso en marcha un programa de diálogos técnicos sobre cuestiones comerciales claves, para que la discusión pudiera lograr un compromiso bilateral reforzado entre la región y el país del norte (COMEX, 2011).

El 16 de enero del 2002, el presidente George W. Bush anunció su intención de explorar un tratado de libre comercio con Centroamérica. Después de firmar la Ley de Comercio en agosto del 2002, que incluyó la Ley de Promoción del Comercio (TPA), se notificó formalmente al Congreso su intención de negociar un tratado de libre comercio entre Estados Unidos y Centroamérica (CAFTA, por sus siglas en inglés).<sup>17</sup> La TPA fue la base de la nueva oleada de tratados de libre comercio (TLC) impulsados por los Estados Unidos. Para ese momento, la administración Bush había completado TLCs con doce países.

Los países acordaron comenzar a negociar el tratado de libre comercio oficialmente el 8 de enero del 2003. Una vez que se anunció el mandato, a lo largo de 2003, los países centroamericanos y Estados Unidos se reunieron en nueve rondas formales de negociación (además de varias rondas extraordinarias). El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Estados Unidos concluyeron la negociación en diciembre del 2003. Los intereses de Costa Rica eran diferentes al resto de la región en mu-

chos aspectos (Condo *et al*, 2005). Durante la novena (y última) ronda de negociaciones, en Washington DC del 8 al 12 de diciembre del 2003, los negociadores de los países no estaban satisfechos con los resultados alcanzados, particularmente en los sectores de textil, agricultura y servicios.<sup>18</sup> Además, no había acuerdo con los sectores de seguros y telecomunicaciones y la exclusión de productos agrícolas sensibles. Entonces, Costa Rica solicitó una reunión adicional con representantes comerciales de los Estados Unidos, en la tercera semana de enero del 2004. Después de cinco días de negociaciones, Costa Rica firmó el DR-CAFTA.

Uno de los objetivos principales buscados por los países centroamericanos a través de la negociación era la eliminación de los aranceles y otros impuestos y cargas que afectaban las exportaciones de América Central hacia los Estados Unidos, por medio de la consolidación y expansión de los beneficios comerciales establecidos en la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC) y en el Sistema General de Preferencias (SGP).<sup>19</sup> Además, la promoción tanto del comercio de servicios como de los flujos de inversión, el establecimiento de derechos de propiedad intelectual, la regulación de compras gubernamentales (contratación pública), el establecimiento de un mecanismo para la solución de controversias, los acuerdos institucionales para la aplicación ágil y oportuna del acuerdo, así como el establecimiento de normas y principios que protegen el ambiente y los derechos laborales, fueron prioridades para la región. (González, 2006; Condo *et al*, 2005).<sup>20</sup>

La mayoría de la oposición al acuerdo surgió de grupos de la sociedad civil bien organizados (sindicatos, organizaciones agrícolas, grupos ecologistas, instituciones académicas, partidos políticos de izquierda y organizaciones religiosas, entre otros), que exigían, básicamente, una mejor calidad de vida para los pobres y los “olvidados” y apoyaban la defensa de los derechos sociales y autonomía nacional de los “intereses extranjeros” (Condo *et al*, 2005). Estas causas ciertamente nacieron antes del

<sup>17</sup> La República Dominicana se unió al acuerdo en el 2004, después de la negociación de los Estados Unidos con Centroamérica (CAFTA), convirtiéndose el tratado en DR-CAFTA.

<sup>18</sup> En cada ronda de negociaciones se presentó una declaración centroamericana. Sin embargo, no fue posible terminar el proceso de negociación con una posición conjunta regional. Una conclusión general del proceso de negociaciones es que el diferente nivel de habilidades entre los equipos de negociación, la diversidad de intereses de los sectores en cada país y la relativa urgencia de algunas partes hizo imposible una posición unificada (Condo *et al*, 2005).

<sup>19</sup> Bajo la Ley de Asociación Comercial de la Cuenca del Caribe de los Estados Unidos (CBTPA, por sus siglas en inglés) y el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), la mayoría de las exportaciones de América Central ingresaban a los Estados Unidos libres de impuestos. El CBTPA se promulgó en mayo de 2000 como parte de la Ley de Comercio y Desarrollo. El CBTPA mejoró los beneficios de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe de 1984. Ante esto, el DR-CAFTA fue planeado para consolidar esos beneficios y hacerlos permanentes.

<sup>20</sup> Según USTR (2004), DR-CAFTA va más allá de los TLC de Chile y Singapur para crear una estrategia de tres partes de derechos de los trabajadores que aseguren la aplicación efectiva de las leyes laborales nacionales, establece un programa de cooperación para mejorar las leyes laborales y su aplicación, y desarrolla la capacidad de las naciones centroamericanas para monitorear y hacer cumplir los derechos laborales. También busca desarrollar un sólido proceso de presentaciones públicas para garantizar que las opiniones de la sociedad civil sean debidamente incorporadas y para la evaluación comparativa de la cooperación ambiental y las aportaciones de organizaciones internacionales.

DR-CAFTA, pero se mantuvieron pasivas durante las reformas económicas de los años 80 y 90.

Durante el año 2000, esos grupos se reunieron y formaron una red de organizaciones sólida que se oponían a las reformas legales que buscaban la apertura del mercado de dos de los monopolios estatales más tradicionales en Costa Rica: electricidad y telecomunicaciones (el llamado “*Combo del ICE*”). Estos grupos de la sociedad civil tuvieron éxito en detener esas reformas legales, con manifestaciones, huelgas y cabildo político. Así, el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE, fundado en 1949), mantuvo el monopolio en ambos servicios.

Un sector muy importante que participó en las protestas contra el *Combo del ICE* fue el campesinado del país (Hoffman, 2008).<sup>21</sup> Cuando las negociaciones del DR-CAFTA comenzaron en el 2003, esos grupos de agricultores apoyaban activamente el movimiento anti-acuerdo. Además, en ese momento varios grupos opositores ya estaban organizados con objetivos claros. El trasfondo ideológico de los grupos de la sociedad civil que se opusieron al DR-CAFTA fue similar a la “corriente” internacional. Bhagwati (2004) lo llamó una trilogía de descontentos: anticapitalismo, antiglobalización y actitudes anti-corporaciones.

La mayoría de los productores agrícolas estaban en contra del acuerdo, argumentando la competencia injusta de productores estadounidenses que reciben subsidios gubernamentales.<sup>22</sup> Por ejemplo, los productores de arroz recomendaron importar solo el déficit en el consumo de arroz para proteger a los agricultores locales y solamente arroz en granza. Por otro lado, los exportadores de azúcar querían ampliar su participación de mercado en los Estados Unidos y solicitaron un acceso amplio, más allá del contingente arancelario conforme a la OMC (Condo *et al.*, 2005). Para evitar sus protestas y medidas de presión, se acordó una agenda de eliminación arancelaria a largo plazo para la mayoría de los productos agrícolas. Además, las cebollas y las papas (cuyos productores locales fueron particularmente activos durante las manifestaciones del *Combo del ICE*), fueron excluidos del acuerdo y mantuvieron alta protección arancelaria.

La oposición contrastó significativamente, con el apoyo y la promoción entusiasta del DR-CAFTA por parte de los sectores productivos. Exportadores, empresarios destacados, inversionistas y en general, aquellas empresas

integradas en los mercados regionales e internacionales se consideraron potenciales ganadores del acuerdo. Para ellos, la consolidación de “reglas claras del juego” con el mercado mundial más grande fomentaría el crecimiento y el desarrollo empresarial en Centroamérica (Condo *et al.*, 2005). Las asociaciones empresariales de Costa Rica (bajo la organización de la Unión de Cámaras Empresariales, UCCAEP) crearon una comisión técnica (denominada CONCAUSA) para dar seguimiento y participar en el proceso de negociación. Sus representantes tomaron parte de todas las reuniones y discusiones celebradas en países centroamericanos y ciudades de Estados Unidos.

Un punto por destacar de la negociación fue el establecimiento de un mecanismo llamado *cuarto adjunto* como forma de contacto, información y consultas durante las rondas de negociación entre los gobiernos de los países centroamericanos, representantes del sector privado y otros grupos de la sociedad civil. El llamado a los participantes empresariales y sociales a participar en los cuartos adjuntos se difundió ampliamente a través de varios canales informativos desarrollados por COMEX, incluyendo audiencias de consulta pública y seminarios de discusión, donde el equipo negociador explicó a los participantes todos los detalles relacionados con el acuerdo (Quinteros *et al.*, 2005).

El *cuarto adjunto* se creó para mejorar el proceso de comunicación entre los negociadores y grupos de interés. La invitación para participar fue abierta al público. Cada individuo o representante de grupo podía asistir a las reuniones (COMEX, 2003). En general, la participación fue amplia y activa, con la excepción de los sindicatos del sector público, que preferían otros canales para comunicar su posición e influir en el movimiento contra el DR-CAFTA. Adicionalmente, COMEX preparó y distribuyó antes, durante y después de cada ronda de negociaciones un documento informativo de puntos clave de discusión, logros y avances. Además, después de finalizadas las negociaciones del DR-CAFTA, COMEX produjo una serie de documentos con toda la información sobre el acuerdo y su relevancia para el país (COMEX, 2004).

En el caso de Costa Rica, se organizaron 60 reuniones de *cuarto adjunto*, 42 durante la negociación, 9 antes y 9 después, a las que asistieron hasta 175 representantes de 153 organizaciones, incluyendo 97 de los sectores productivos y 48 de otros grupos de la sociedad civil (Gon-

<sup>21</sup> Organizaciones agrícolas (relacionadas con actividades altamente protegidas) en todo el país estaban pidiendo más apoyo del gobierno por problemas productivos y los bajos precios de sus bienes. Las protestas de esos grupos rurales se unieron con las manifestaciones anti-Combo, principalmente bloqueando carreteras, una medida que interrumpió el transporte y las actividades económicas y ejercieron una fuerte presión sobre el gobierno en ese momento.

<sup>22</sup> Estados Unidos aceptó revisar los subsidios agrícolas solo dentro de las normas de la OMC (USTR, 2004). Como respuesta, se negociaron varios mecanismos de protección para clasificar el mínimo número de productos en la Categoría A (acceso completo e inmediato a importaciones sin arancel), incluidos los largos períodos de eliminación arancelaria (cargados con importaciones fuera del contingente sujeto a las salvaguardias) y los contingentes arancelarios.

zález, 2006). Los participantes incluyeron representantes de zonas francas, académicos, asociaciones de consumidores, cooperativas, organizaciones no gubernamentales y asociaciones empresariales de industrias como los lácteos, ganadería, productos químicos, productos alimenticios, textiles, pesca y software (COMEX, 2004).<sup>23</sup>

A pesar del acceso abierto a los *cuartos adjuntos*, no todos los grupos pudieron enviar sus representantes a las rondas de negociación en países extranjeros y ciudades de Estados Unidos en particular. La asistencia continua a las rondas de negociación requería de recursos que casi solo tenían los grupos empresariales (Arias, 2015). En muchos casos, los negociadores tuvieron que tomar decisiones inmediatas como reacción a sus contrapartes, lo que abrió la posibilidad de que participantes de los *cuartos adjuntos* generaran influencia *in situ*. La limitada disponibilidad de información con respecto a los textos negociados fue una preocupación central de los grupos de la sociedad civil y los opositores del acuerdo en general (Condo *et al*, 2005). Con respecto a esto, representantes de COMEX argumentaron la cláusula de confidencialidad acordada por todos los países.

El Tratado de Libre Comercio (TLC) entre la República Dominicana, América Central y Estados Unidos (DR-CAFTA) fue firmado por las siete partes el 5 de agosto del 2004. Fue aprobado por los congresos en el siguiente orden: en julio del 2005 para Estados Unidos; el 1 de marzo del 2006 para El Salvador; el 1 de abril del 2006 para Honduras y Nicaragua; el 1 de julio del 2006 en Guatemala; y en marzo 1 del 2007 en la República Dominicana. En Costa Rica fue aprobado por el congreso hasta noviembre 10 del 2008 y entró en vigor el 1 de enero del 2009.

La administración Pacheco (2002-2006) se mostró reuente a enviar al Congreso el acuerdo de ley DR-CAFTA, después de la firma por las siete partes (5 de agosto del 2004). En este caso, la acción colectiva de los jugadores con veto aumentó los costos políticos percibidos por el poder ejecutivo y redujo la voluntad de ratificar el acuerdo.<sup>24</sup> Presión de sindicatos del sector público, académicos

y los partidos políticos de izquierda desanimaron al presidente Pacheco y a pesar de su apoyo durante las negociaciones del DR-CAFTA, decidió no enviar el proyecto de ley para su ratificación en el congreso. Como resultado, el ministro de comercio y el equipo de negociación renunciaron en protesta. Algunos meses después, el exministro y el negociador principal se unieron con representantes comerciales y políticos para crear el grupo “Por Costa Rica,” que comenzó una campaña pro-acuerdo a principios del 2005, con varias reuniones y actividades de cabildo para promover el conocimiento de la opinión pública sobre la necesidad de enviar el proyecto de ley DR-CAFTA al Congreso.

En julio del 2005, el presidente Pacheco designó una comisión de científicos y académicos sin afiliación política (incluido el astronauta Franklin Chang-Díaz) para hacer un análisis independiente de DR-CAFTA. La llamada “Comisión de Notables” organizó varias reuniones con participantes clave y presentó un informe en septiembre. Su evaluación fue balanceada, con una explicación de los pros y contras del acuerdo. Aunque los miembros de la comisión reconocieron su limitada experiencia en “temas comerciales” y señalaron la necesidad de una agenda de desarrollo integral (con fortalecimiento institucional y políticas igualitarias), su reflexión fue más a favor de la ratificación del DR-CAFTA (Antillón *et al*, 2005)

Finalmente, el proyecto de ley DR-CAFTA se envió para discusión legislativa al Congreso hasta octubre 2005. En ese momento, en medio de una elección presidencial, el congreso evitó el tema que era sensible y políticamente polarizador. En muchos aspectos, la elección presidencial de febrero de 2006 fue casi un pre-referéndum previo para el DR-CAFTA, ya que gravitó en torno a la aprobación o el rechazo del acuerdo.<sup>25</sup> Los partidos políticos más populares según las encuestas, el Partido Acción Ciudadana (PAC) con su candidato Ottón Solís, lideró la oposición al acuerdo, mientras que el Partido Liberación Nacional (PLN) con Oscar Arias, apoyó su ratificación.<sup>26</sup> Las elecciones presidenciales fueron ganadas por el PLN con una pequeña diferencia de 1.1% con respecto al se-

<sup>23</sup> COMEX estableció seis herramientas de información específicas para facilitar y estructurar la participación de la sociedad civil costarricense en el proceso de negociación, incluida una biblioteca electrónica y un sitio web, un enlace permanente de contacto y una línea de consulta electrónica. Además, COMEX creó espacios de consulta para informar los objetivos, los contenidos y el progreso de la negociación y recibir retroalimentación de diferentes sectores: organizaciones de productores, trabajadores, empresarios, consumidores, organizaciones religiosas, universidades y ambientalistas, entre otros. Además de los cuartos adjuntos, otros mecanismos de consulta incluían un consejo asesor de comercio exterior, reuniones bilaterales con representantes de organizaciones, debates y foros de discusión (COMEX, 2003)

<sup>24</sup> Según Mansfield y Milner (2012), los participantes del veto representan intereses políticos distintos del líder del partido y cuentan con la capacidad institucional para prevenir el cambio. Entre más participantes con veto, mayores son los costos potenciales para los líderes y más difícil es obtener la ratificación de un tratado comercial.

<sup>25</sup> De acuerdo con Rojas (2008), además de la discusión del DR-CAFTA, los temas destacados que influyeron en la elección incluyeron el clima de incredulidad de los votantes en los políticos, agravado por las denuncias de corrupción de tres expresidentes y otros políticos destacados, un ambiente de pesimismo relacionado con la situación económica y la percepción de un país estancado, más la presencia de una “mayoría silenciosa” que no manifestó sus preferencias políticas en las encuestas.

<sup>26</sup> Ottón Solís, el fundador del PAC, fue diputado y ministro en anteriores administraciones de Liberación Nacional.

gundo lugar (PAC). Arias obtuvo el 40,9% de los votos, seguido de Ottón Solís, con el 39,8%.

En mayo del 2006, al inicio de la administración Arias, el DR-CAFTA tenía más de dos años de aprobación y siete meses en el Congreso y se acercaba a la fecha límite para su ratificación (marzo 2008). Por lo tanto, Costa Rica enfrentó la posibilidad de quedar fuera del TLC. El gobierno contó con el apoyo de 38 diputados, necesarios para la ratificación del acuerdo y su agenda de implementación (grupo de leyes requerido para cumplir con todos los compromisos suscritos en el TLC). Sin embargo, la estrategia de los partidos opositores, basada en retrasar la votación indefinidamente, fue efectiva durante 2006 y principios del 2007, incluso después de la aprobación para avanzar con una votación acelerada en el Congreso (Martí, 2008).

José Miguel Corrales, un destacado líder del PLN que se opuso a la aprobación del acuerdo, hizo la consulta al Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) si el TLC podía someterse a un referéndum. El TSE respondió positivamente el 12 de abril de 2007 (Rojas, 2008). La consulta fue planeada para agregar más tiempo al proceso (que implicaba la recolección de firmas, convocatorias legislativas sobre el referéndum, organización y logística del evento, etc.) e impedir la votación del TLC antes de la fecha límite establecida (Martí, 2008). Como la oposición había amenazado con recolectar las firmas necesarias para el referéndum, el gobierno de Oscar Arias se adelantó a este paso y realizó la solicitud del referéndum (Hoffmann, 2008).<sup>27</sup> El gobierno y otros participantes políticos y sociales vieron en el referéndum una salida para evitar la confrontación social (Mora, 2008).<sup>28</sup>

A lo largo de este proceso, el liderazgo del presidente Arias fue un factor importante, como candidato presidencial y como presidente. Arias siempre expresó y mantuvo su apoyo al DR-CAFTA, durante su campaña y administración, presentando un nivel de consistencia que influyó en la opinión pública y dio mayor credibilidad al acuerdo (Rodríguez, 2013). Es importante recordar que el DR-CAFTA fue el primer referéndum organizado en Costa Rica. Así, se tuvo la confianza de ambas fuerzas políticas sobre este instrumento de consulta democrática, destinado a lograr una decisión basada en el mandato de las personas, que sería respetada y adoptada.

Finalmente, el referéndum fue programado para el 7 de octubre del 2007 y aprobado con 51.6 por ciento de

los votos (59.2 por ciento de las boletas electorales). El tratado de libre comercio entró en vigor (en Costa Rica) el 1 de enero del 2009, después de que toda la legislación relacionada (y el acuerdo propio) fue aprobada en el congreso.

Históricamente, Estados Unidos ha sido el principal socio comercial de Costa Rica. Es el principal destino de las exportaciones costarricenses y principal proveedor de importaciones. Por esta razón, el DR-CAFTA fue considerado esencial por las autoridades costarricenses (COMEX, 2011). En efecto, una vez concluido, los negociadores afirmaron que los resultados eran satisfactorios y contribuirían a consolidar y ampliar las relaciones económicas con Estados Unidos, impulsar el crecimiento económico, promover el desarrollo y mejorar el nivel de vida de los costarricenses (González, 2006).

En términos generales, Costa Rica logró el libre acceso en el mercado estadounidense para la gran mayoría de sus productos de exportación, excepto en el caso del azúcar y otros bienes cuyo acceso estaba sujeto a cuotas. Por otro lado, Costa Rica abrió su mercado interno en todos los productos, con la excepción de papas y cebollas. Es importante señalar que, en el caso del azúcar, aunque el país se suponía que iba a abrir su mercado, esto sucederá solo en el caso de que los Estados Unidos se convierta en un exportador neto de este producto. Un tema que se tratará con mayor profundidad en una próxima sección.

Una característica importante del proceso de apertura a través del DR-CAFTA es el gradualismo para productos agrícolas, como lácteos, arroz, carne de cerdo y pollo (Arce *et al*, 2011). Así, se establecieron ocho categorías de eliminación gradual de aranceles (de la categoría A hasta la H). Los periodos de reducciones se negociaron entre 10 y 20 años, donde la categoría que dura más años en lograr la apertura total de importaciones es la F, con 20 años (en el caso de productos lácteos y el arroz).<sup>29</sup>

Costa Rica acordó emprender reformas regulatorias para abrir su mercado de telecomunicaciones en tres áreas claves: servicios de red privada, servicios de internet y servicios inalámbricos. El país también aceptó abrir completamente su mercado de seguros a la competencia e implementar un nuevo sistema regulatorio en esta materia. Hasta entonces, ambas industrias operaron como monopolios estatales por varias décadas. En ambos casos, se eliminó el monopolio estatal, mientras que las empresas estatales se fortalecieron y modernizaron en lugar

<sup>27</sup>La premisa era que el “referéndum de boletas” era el único mecanismo que podía derrotar al “referéndum de calle.”

<sup>28</sup>Al principio, la propuesta del referéndum no fue aprobada por el movimiento del NO al tratado. Sin embargo, al final fue aceptado, incluso sabiendo que era una estrategia del gobierno para desactivar las protestas sociales (Mora, 2006).

<sup>29</sup>Para una descripción completa de estas categorías, ver COMEX (2004) y González (2016).

de privatizarlas. Además, se creó un marco normativo para cada mercado. Este enfoque contrasta con el proceso de apertura de los mercados de telecomunicaciones en América Latina, donde principalmente se privatizaron las empresas estatales.

En resumen, el DR-CAFTA buscaba crear una zona de libre comercio entre todos los países signatarios, basado en los artículos XXIV y V del GATT y GATS, respectivamente. Este TLC trata con varias áreas, como el comercio de bienes, la contratación pública, la inversión y el comercio de servicios, propiedad intelectual y ambiente, así como arreglos institucionales y resolución de conflictos (González, 2006).

## **b. Grupos en contra y a favor del referéndum del DR-CAFTA**

Para analizar el apoyo y la oposición al DR-CAFTA, se utilizan dos enfoques principales de formación de preferencias para la política comercial: un modelo “de abajo hacia arriba” y un modelo “de arriba hacia abajo.” Un modelo de abajo hacia arriba en la política comercial supone que los individuos forman preferencias basadas en sus circunstancias particulares, como consecuencias económicas personales de un cambio de política (Hicks, Milner y Tingley, 2014; Baker, 2005; Scheve y Slaughter 2001). Por otro lado, un enfoque de arriba hacia abajo sugiere que los votantes pueden ser influenciados por las élites políticas que tienen la capacidad de incidir en la opinión pública (Oldendick y Bardes 1982; Brody 1991; Zaller 1992; Berinsky 2007; Baker 2008). Seguidamente exploramos la evidencia que podría apoyar estos enfoques.

La distribución espacial de la votación del referéndum fue sustancialmente diferente de las elecciones presidenciales del 2006. El “SI” obtuvo mayor apoyo en las provincias donde el PLN había perdido las elecciones del 2006 (San José y Heredia), mientras que el “NO” ganó en las provincias que le habían dado la victoria a ese partido (Guanacaste y Puntarenas). En general, el “SI” ganó en los municipios urbanos, con alto desarrollo relativo, niveles medios de ingreso y con actividades de producción orientadas a la exportación. Por otro lado, el voto a favor del “NO” fue mayor en treinta y cuatro municipios del país con prominencia de áreas rurales, con la excepción de la provincia de Cartago (Rojas, 2008).<sup>30</sup>

El “Movimiento Patriótico NO” contra el DR-CAFTA se organizó mediante los “Comités Patrióticos” a lo largo del país (Raventós, 2008). Los comités eran responsables de circular documentos con información relevante, discusión y análisis del acuerdo. Era una red de movimientos heterogéneos, cuyas formas de interacción principales fueron el internet, reuniones cara a cara e información a través de folletos, videos, obras de teatro, canciones, pancartas y panfletos, utilizadas para dar a conocer la posición NO (Mora, 2008).

Incorporaron un grupo diverso de actores sociales, incluyendo sindicatos del sector público, universidades públicas (con la participación activa de los rectores, profesores y estudiantes), organizaciones ambientales (locales e internacionales), organizaciones campesinas, organizaciones por los derechos de las mujeres, grupos religiosos (principalmente católicos, incluida la jerarquía eclesiástica), organizaciones para la diversidad de género y otros grupos, que fortalecieron el movimiento anti DR-CAFTA iniciado en el 2003. Es decir, los comités integraron grupos alternativos de la sociedad civil con organizaciones más estructuradas como la Comisión de Enlace Nacional y el Coordinador anti-TLC (creados en el 2003 y 2006, respectivamente).

Desde una perspectiva política, el apoyo principal para el Movimiento NO, contra el DR-CAFTA en el Congreso, vino del Partido Acción Ciudadana (PAC) de tendencia centro izquierdista, el partido de izquierda Frente Amplio (FA) y el Partido Accesibilidad sin Exclusión (PASE), un nuevo partido a favor de los derechos de las personas con discapacidad. Su oposición fue fuerte y efectiva. Retrasaron la discusión del proyecto de ley y posteriormente apoyaron a los “comités patrióticos.” Líderes políticos de otros partidos también se unieron al movimiento NO (Trejos, 2008).

Por otro lado, el “Movimiento SI” se organizó bajo la “Alianza Ciudadana para el SI,” creada en mayo del 2007 por grupos simpatizantes del DR-CAFTA que desempeñaron un papel directo durante el proceso de negociación. Su comité ejecutivo tenía miembros de algunos partidos políticos (Partido Liberación Nacional, Partido Unidad Social Cristiana y Movimiento Libertario), asociaciones de negocios (Cámara de Industrias y la Unión de Cámaras Empresariales, así como miembros de CONCAUSA) y líderes empresariales destacados. La alianza fue presidida por uno de los ministros de la administración Arias,

<sup>30</sup> Es importante mencionar que los servicios de telecomunicaciones eran considerados deficientes al momento del referéndum por la mayoría de los usuarios (que vivían principalmente en áreas urbanas), y que se excluyeron las cebollas y las papas desde el inicio de las negociaciones del DR-CAFTA. El primer factor pudo haber influido en la decisión de los votantes a favor de la apertura de las telecomunicaciones, mientras que el segundo factor podría haber reducido la oposición de los agricultores, cuya producción se localiza mayoritariamente en Cartago.

Alfredo Volio. El presidente Oscar Arias fue un gran promotor desde la campaña presidencial electoral (Martí, 2008).<sup>31</sup> La alianza integraba otros grupos de la sociedad civil, como estudiantes universitarios, campesinos de la Corporación Nacional Hortícola (una organización orientada a las exportaciones), *las asociaciones solidarias* (organizaciones de trabajadores del sector privado), gobiernos locales y figuras destacadas de los partidos políticos y algunos *think tanks* (Mora, 2008).

El Movimiento Sí evitó “exagerar” el acuerdo como una “fórmula mágica” y en su lugar adoptó un eslogan de campaña moderado: “El TLC, nuestra gran oportunidad.” Su estrategia tenía tres componentes principales: “Educar, Motivar y Movilizar.” El segmento de educación tomó tres meses y medio, con la distribución de materiales impresos y electrónicos (folletos, volantes), talleres y debates abiertos.<sup>32</sup> Este esfuerzo se basó en encuestas que indicaron que un 90% de los costarricenses querían más información sobre el DR-CAFTA para tomar una decisión. La fase de motivación se dio dos semanas antes del referéndum, con un uso intenso de publicidad masiva en la radio, la prensa y televisión. Finalmente, la movilización de votantes tuvo lugar el día del referéndum, con apoyo informativo y logístico (Martí, 2008).

Los fondos para financiar las actividades del grupo NO provinieron de los sindicatos del sector público, así como de otros participantes que proporcionaron apoyo logístico (materiales, refrigerios, edificios para reuniones, etc.). En contraste, los fondos para las actividades llevadas a cabo por el grupo de apoyo SI vinieron del sector privado. En ambos casos (el grupo a favor y el grupo en contra del acuerdo) hubo un equipo líder que gestionó la estrategia y los recursos de sus respectivas campañas.

Una aproximación de la formación de preferencias con respecto al DR-CAFTA se puede obtener de los resultados de las elecciones presidenciales y del congreso en el 2006. En esa elección, se registraron 14 partidos políticos ante el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE).<sup>33</sup>

En total 2,550,613 costarricenses tenían derecho a votar y 1.663.248 (65.2%) lo hicieron. El TSE creó una página web donde todos los partidos podían cargar una copia de su programa de gobierno. Nueve partidos políticos, los

más influyentes en ese momento, compartieron sus programas en esa página.<sup>34</sup> La guía de las “propuestas políticas sobre temas de interés nacional” del TSE pidió a los partidos políticos información sobre el DR-CAFTA, porque era un “tema de interés” para la elección presidencial (La Nación, 2016). Por lo tanto, la elección del 2006 fue en gran parte, aunque no exclusivamente, relacionada con la discusión sobre el tratado de libre comercio.

Los partidos que enviaron información al TSE se pueden agrupar de la siguiente manera: (i) apoyo al TLC (PUSC, UN, UPC, PLN, RC y el ML); (ii) TLC debe ser renegociado (PAC y PIN); y (iii) contra el TLC (UP, PP, FD, DNA, IU y RN). Según La Nación (2016) el discurso electoral y los debates políticos siguieron esa orientación.

A través del análisis de los resultados de las elecciones presidenciales, los partidos que apoyaron el TLC obtuvieron 941.605 votos (56,82% del total), los dos partidos que pidieron una renegociación 651.518 (39.17%), y los que se opusieron expresamente al tratado recibieron 30.869 votos (1.86%) (Cuadro 2). En resumen, el grupo que apoyaba el tratado representó el 56,82% de los votos, mientras que los que estaban en contra (a favor de una renegociación y opositores) 41.03%. Si se realiza el mismo ejercicio con base en el total de votos obtenidos por estos partidos en la elección del Congreso, los resultados son del 67% a favor del tratado y el 33% en contra.<sup>35</sup>

Se puede argumentar que el ambiente alrededor del DR-CAFTA era relativamente favorable al acuerdo en el momento de las elecciones presidenciales y parlamentarias del 2006. Sin embargo, el proceso para ratificar el DR-CAFTA en Costa Rica atravesó un panorama político conflictivo que involucró intensas discusiones legislativas, manifestaciones públicas masivas y, finalmente, el referéndum nacional en octubre del 2007 (Willis y Seiz, 2012).

### c. Argumentos en contra y a favor del DR-CAFTA

Durante el año 2017, el programa Estado de la Nación realizó entrevistas a los principales proponentes y

<sup>31</sup> De hecho, el Ministro de Comercio durante la administración Arias fue uno de los líderes empresariales clave del proceso de negociación DR-CAFTA y el director de CONCAUSA.

<sup>32</sup> Tres publicaciones se utilizaron como herramientas de comunicación: a) El ABC del TLC (1 millón de copias impresas) para una audiencia amplia; b) ¿Qué pasa si no sucede? (un folleto corto para distribución electrónica); y c) ¿Por qué Sí? (20 mil copias impresas) para un público más específico (principalmente personas con educación superior).

<sup>33</sup> Coalición Izquierda Unida (IU), Integración Nacional (PIN), Renovación Costarricense (RC), Acción Ciudadana (PAC), Unión Patriótica (UP), Unidad Social Cristiana (PUSC), Alianza Democrática Nacionalista (AND), Liberación Nacional (PLN), Patria Primero (PP), Movimiento Libertario (ML), Rescate Nacional (RN), Fuerza Democrática (FD), Unión Nacional (UN) y Unión para el Cambio (UPC).

<sup>34</sup> Solo IU, RC, ADN, ML y RN no enviaron la información al TSE.

<sup>35</sup> La Nación (2016).

**CUADRO 2 : COSTA RICA: VOTOS OBTENIDOS POR DIFERENTES PARTIDOS POLÍTICOS EN LA ELECCIÓN PRESIDENCIAL DE 2006, DE ACUERDO CON LA POSICIÓN DE CADA PARTE CON RESPECTO AL DR-CAFTA**

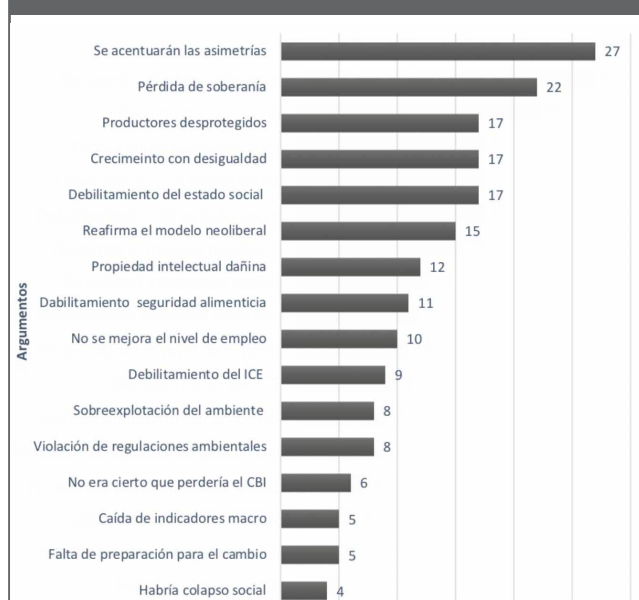
Posicionamiento DR-CAFTA	Votos obtenidos	% del total
<b>A favor</b>		
PUSC	57,655	3.5
UN	26,593	1.6
UPC	39,557	2.4
PLN	664,551	40.0
RC	15,539	0.9
ML	137,710	8.5
<b>Subtotal</b>	<b>941,605</b>	<b>56.8</b>
<b>Debe ser renegociado</b>		
PAC	646,382	38.9
PIN	5,136	0.3
<b>Subtotal</b>	<b>651,518</b>	<b>39.2</b>
<b>En contra</b>		
AND	3,670	0.2
UP	1,864	0.1
PP	17,594	1.1
FD	3,020	0.2
IU	2,291	0.1
RN	2,430	0.2
<b>Subtotal</b>	<b>30,869</b>	<b>1.9</b>
<b>Blanco</b>	<b>39,256</b>	<b>2.4</b>
<b>Total</b>	<b>1,663,248</b>	<b>100</b>

Fuente: La Nación (2016).

defensores de los argumentos en contra y a favor del DR-CAFTA (Estado de la Nación 2017a; 2017b). El propósito de este ejercicio, entre otros, fue obtener información sobre los principales argumentos a favor y en contra del tratado, así como los mecanismos utilizados por los dos principales grupos de confrontación para promover el voto ciudadano a favor de su posición en el referéndum. En total se realizaron 71 entrevistas (37 personas que estuvieron contra el tratado y 34 personas a favor).<sup>36</sup>

Los argumentos más importantes contra el DR-CAFTA según el Estado de la Nación. (2017a) se presentan en el Gráfico 2. La mayoría de los opositores entrevistados (27 de 37) afirmaron que las asimetrías económicas, como los altos subsidios otorgados a algunos productores agrícolas en Estados Unidos, no fueron consideradas cuando se negoció el TLC.<sup>37</sup> Por lo tanto, los sectores agrícolas nacionales estarían en desventaja y esto acentuaría las asimetrías entre los productores estadounidenses y locales.

**GRÁFICO 2 - COSTA RICA: ARGUMENTOS PRINCIPALES EN CONTRA DEL DR-CAFTA (NÚMERO DE ENTREVISTADOS QUE MENCIONARON CADA ARGUMENTO DE UN TOTAL DE 37)**



Fuente: Adaptado del Estado de la Nación (2017a).

<sup>36</sup> Tuvimos acceso al informe resumido de los principales hallazgos de estas entrevistas y a toda la información recopilada a través de cada una de las entrevistas, que se utiliza en esta sección. Una descripción de la guía de entrevistas, un resumen de los resultados y la transcripción de todas las entrevistas están disponibles en Estado de la Nación. (2017a y 2017b). Agradecemos al Estado de la Nación por compartir esta valiosa información.

<sup>37</sup> Otros argumentos sobre las asimetrías fueron que los TLC siempre favorecen al país más grande, que el arbitraje y la resolución de disputas se resolvería fuera de la jurisdicción nacional, y que la ICC aún seguiría vigente sin el TLC.

Según estos entrevistados, se concedieron concesiones extraordinarias a los productores estadounidenses a cambio de una mínima mejora en las preferencias a las exportaciones costarricenses con respecto a los beneficios de la ICC.

Respecto a la pérdida de soberanía, 22 de los 37 encuestadores consideraron que las concesiones negociadas comprometerían al estado costarricense en las esferas económica, social y ambiental. Por ejemplo, forzando las privatizaciones y llevando la resolución de conflictos fuera de la normativa nacional. Además, 17 de los 37 encuestados afirmaron que la eliminación de los monopolios estatales (telecomunicaciones, seguros), amenazaría el enfoque de solidaridad que caracterizó el servicio prestado por el Instituto Costarricense de Electricidad (la empresa estatal de telecomunicaciones). Para una cantidad similar de los entrevistados (17) las regulaciones de propiedad intelectual podrían tener serios impactos en la financiación del sistema de seguridad social (Caja Costarricense del Seguro Social, CCSS), con la sustitución de medicamentos genéricos por medicamentos más caros.

Con todo lo anterior en mente, los opositores del DR-CAFTA se preguntaban acerca de la capacidad del gobierno para proteger aquellos sectores que se verían afectados por la reducción de aranceles y una afluencia masiva de importaciones desde Estados Unidos. Respecto a este último argumento, los opositores consideraron que pequeñas y medianas empresas (PYME), productores nacionales para el mercado local, así como pequeños productores agrícolas eran los principales candidatos por afectar mediante el tratado. Ya que estos sectores generaban muchas oportunidades de empleo en Costa Rica, se temía que una gran cantidad de empleos se perdería, poniendo más presión sobre la informalidad y el desempleo. Otros dos argumentos planteados por los opositores de DR-CAFTA fueron que el tratado reafirmaba el “modelo neoliberal” (15 de 37) y que debilitaría la seguridad alimenticia (11 de 37).

Los opositores del tratado también pensaron que el DR-CAFTA beneficiaría solo a unos pocos sectores de Costa Rica (exportadores, importadores y grandes corporaciones) y, por lo tanto, aumentaría los niveles de desigualdad. Otros argumentos menos utilizados por parte de los oponentes fueron preocupaciones ambientales, la falta de preparación competitiva por parte de las empresas y que la ICC no se perdería incluso si el DR-CAFTA no fuera aprobado.

En general, se puede decir que los argumentos principales planteados por los opositores del DR-CAFTA fueron el impacto negativo del tratado sobre los agricultores nacionales y las PYMES, que el tratado debilitaría algunas empresas públicas (como el ICE) y la seguridad social del país (es decir, la CCSS), y que el DR-CAFTA consolidaría el modelo orientado a la exportación. Dado todos estos argumentos, creían que el tratado podría producir más desempleo, ejerciendo más presión sobre la pobreza, informalidad y desigualdad. Además, algunos opositores consideraron que el modelo orientado a la exportación era inadecuado porque las autoridades costarricenses no se preocupaban por aquellos que no se veían beneficiados directamente por la estrategia de desarrollo (los “excluidos”). Por ejemplo, señalaron la ausencia de esfuerzos para desarrollar vínculos productivos entre las empresas exportadoras y PYMES nacionales.<sup>38</sup>

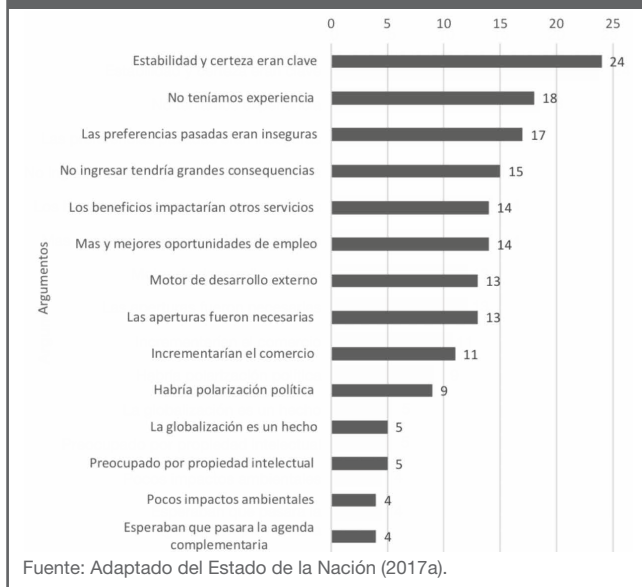
A diferencia de los argumentos en contra del tratado, los argumentos del grupo promotor del DR-CAFTA se basaron en dos conceptos principales: la importancia de la certeza de las normas legales para el comercio exterior y la atracción de inversiones extranjeras, así como la continuidad y la consolidación del modelo basado en la promoción de las exportaciones, que se había fortalecido con la negociación de otros tratados de libre comercio desde 1995 (Gráfico 3). De hecho, 24 de los 34 entrevistados afirmaron que el argumento más importante para aprobar el DR-CAFTA era la estabilidad y certeza que el acuerdo otorgaría a los exportadores e inversionistas locales y extranjeros. Es decir, el tratado incrementaría tanto el comercio como los flujos de inversión extranjera directa hacia Costa Rica. Con relación a este argumento, 17 de 34 entrevistados afirmaron que nada garantizaba que las preferencias de la ICC concedidas por los Estados Unidos a los países centroamericanos continuarían en el futuro, ya que eran concesiones unilaterales del gobierno de los Estados Unidos.

Aunque negociar un TLC con un país grande como Estados Unidos representa un desafío para economías pequeñas como Costa Rica, 18 de 34 entrevistados indicaron que las autoridades locales tenían la experiencia para hacerlo con éxito, gracias al proceso de aprendizaje de los negociadores en otros acuerdos bilaterales y multilaterales. Había una creencia entre algunos de los entrevistados (14 de 34) que un mejor acceso al mercado de los Estados Unidos a través del DR-CAFTA podría traer beneficios a otros sectores además de los ya incluidos en

<sup>38</sup>Cabe mencionar que los primeros esfuerzos para desarrollar proveedores locales en Costa Rica fueron iniciados por el sector privado (empresas multinacionales) a mediados de los años noventa. En 1999 un Proyecto de Desarrollo de Proveedores para empresas multinacionales de alta tecnología fue creado con el apoyo del BID y de la FUNCENAT, la Cámara de Industrias, CINDE y PROCOMER (Monge-González, Loria y Rosales-Tijerino, 2010).



**GRÁFICO 3 - COSTA RICA: ARGUMENTOS PRINCIPALES A FAVOR DEL DR-CAFTA (NÚMERO DE ENTREVISTADOS QUE MENCIONARON CADA ARGUMENTO DE UN TOTAL DE 34)**



las preferencias de la ICC. Así, 13 de los 34 encuestadores señalaron que los flujos comerciales aumentarían gracias al tratado. Ya que el comercio exterior era visto como motor del crecimiento económico, el tratado promovería más crecimiento así como más y mejores oportunidades de empleo (14 de 34). Por lo tanto, el tratado generaría más oportunidades de desarrollo, reducción del precio de bienes, servicios e insumos, y mayores ingresos fiscales que podrían utilizarse para combatir la pobreza a través del gasto social.

Además, algunos de los promotores del DR-CAFTA (15 de 34) también consideraron que no aprobar el tratado tendría graves consecuencias para Costa Rica. Se preocuparon por la pérdida de atención geopolítica para América Central por parte del gobierno de los Estados Unidos con respecto a países como México y Colombia, así como la pérdida de competitividad de las exportaciones costarricenses en bienes y servicios, en comparación con otros países que obtuvieron acceso preferencial al mercado estadounidense gracias a TLC. Finalmente, algunos promotores del DR-CAFTA argumentaron que, con respecto a las preocupaciones ambientales, el tratado garantizaría la continuidad de la legislación nacional, con mayor rigurosidad y sanciones.

Más allá de los resultados esperados para sectores particulares y para el país en general, la discusión del

DR-CAFTA fue sobre dos enfoques opuestos de cuál tipo de sociedad debería abrazar Costa Rica en el futuro. En su esencia, fue una confrontación entre un modelo orientado a la exportación con un estado más pequeño, la eliminación de los monopolios estatales a través de la introducción de competencia a las empresas estatales (en lugar de la privatización) y precios determinados por el mercado para la asignación de recursos; y un “modelo de desarrollo centrado en el estado” con mayor intervencionismo, monopolios públicos y un gobierno regulador de los precios, asignando recursos y distribuyendo ingresos.

No obstante, ambos grupos compartieron una visión similar sobre la importancia del gasto social (programas de salud, educación y lucha contra la pobreza) y la protección del sistema de seguridad social a través de la CCSS. De hecho, tres diferentes partidos políticos han gobernado Costa Rica en las últimas tres décadas y media y todos han apoyado este tipo de programas e instituciones, independientemente de su ideología política.

Finalmente, aunque durante el debate del referéndum fue clara la confrontación entre el presidente Arias del Partido Liberación Nacional (PLN) y Ottón Solís del PAC, la integración de los dos grupos confrontados (en contra y a favor del tratado) incluyeron personas de ambos partidos políticos, como se mencionó anteriormente. Por lo tanto, la discusión sobre el DR-CAFTA no fue principalmente una discusión entre dos partidos políticos, sino una discusión entre dos grupos diferentes con diferentes intereses establecidos, y así, con una visión distinta sobre el tipo de sociedad que Costa Rica debería ser.

#### d. Mecanismos de influencia

Según las entrevistas realizadas por el Estado de la Nación (2017a), la mayoría de los entrevistados participaron en el debate del DR-CAFTA desde el 2002 o antes. De hecho, 19 de 34 promotores (negociadores comerciales, ex funcionarios del gobierno y representantes del sector privado) y 8 de los 37 opositores (representantes de sindicatos y universidades públicas académicas), mencionaron que comenzaron a participar en algunas actividades entre el 2001 y 2003. Otro grupo relevante (9 promotores y 13 oponentes) se vieron involucrados durante la campaña electoral previa a la segunda elección de Oscar Arias Sánchez como presidente de Costa Rica, en febrero del 2006 o durante los primeros meses de esa administración.

Como se muestra en el Gráfico 4 y el Gráfico 5, independientemente del grupo al que pertenecieran, tanto los opositores (NO) y los promotores (SÍ) del DR-CAF-

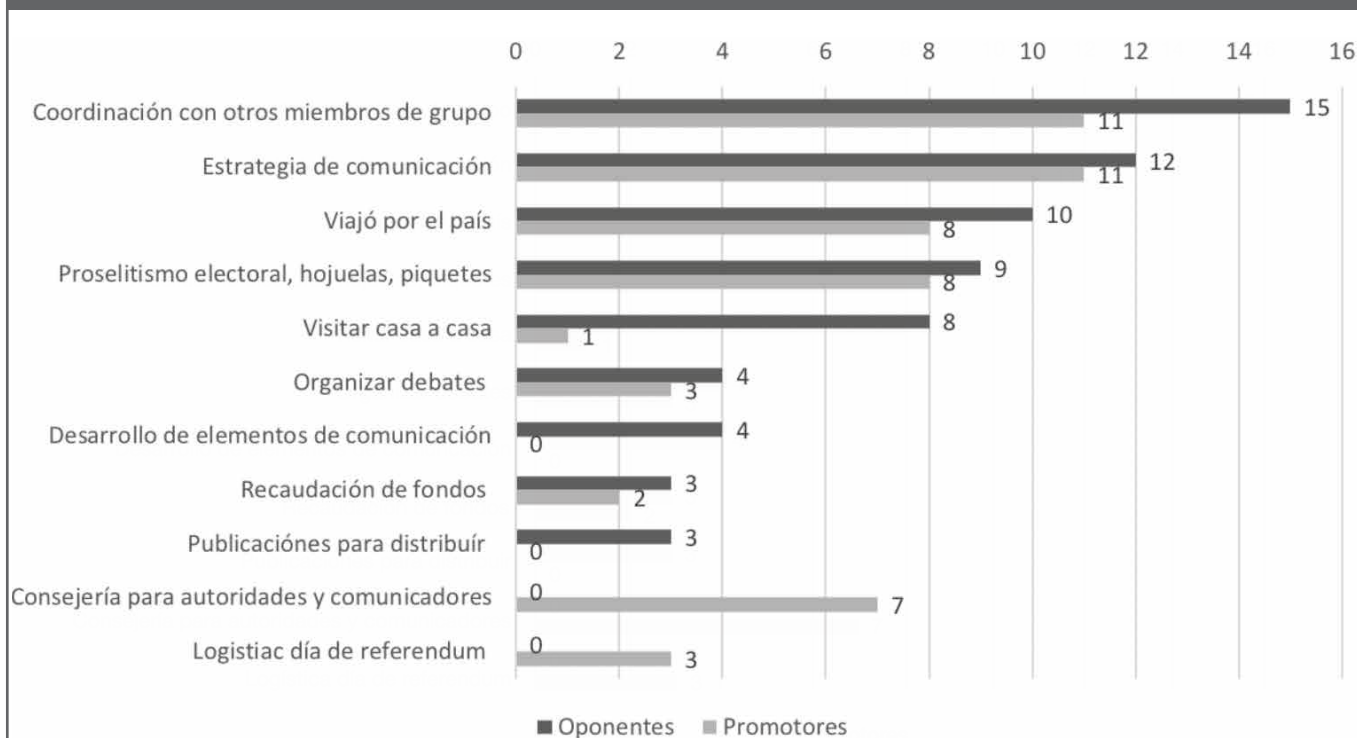
TA participaron en varias actividades relacionadas con las campañas del referéndum, formación de opinión, actividades desarrolladas en el congreso, y asistencia o participación en foros, debates, manifestaciones, entre otros. En términos de actividades relacionadas con la campaña antes del referéndum no hay muchas diferencias entre los grupos del NO y SÍ. Sólo en el caso de los que estaban a favor del tratado es claro el papel destacado de asesorar a las autoridades y portavoces de la tendencia, mientras que entre los que se opusieron al tratado había más trabajo de casa en casa, distribuyendo publicaciones y hablando con los ciudadanos (Gráfico 4).

Con respecto a los esfuerzos para formar una opinión, ambos grupos (NO y SÍ) tuvieron seguidores que participaron de forma activa en charlas, debates, foros y mesas redondas. Sin embargo, una diferencia entre los dos grupos fue la generación de publicaciones del NO sobre los efectos potenciales del TLC. Sin embargo, debe aclararse que a solicitud del gobierno hubo otros estudios sobre el tema, realizados bajo el pa-

trocio de organizaciones internacionales como el Banco Mundial.<sup>39</sup> Otra diferencia entre ambos grupos fue la mayor participación de seguidores del SI en presentaciones y discursos (Gráfico 5).

Los diputados que apoyaron el DR-CAFTA enfatizaron el trabajo exhaustivo que hicieron en comités y en el plenario legislativo para otorgar la “vía rápida” a la aprobación del tratado, aprobar la convocatoria del referéndum y procesar la aprobación de la agenda de implementación del tratado (proyectos de ley). Por otro lado, entre los entrevistados del NO hubo mayores niveles de participación en marchas, debates (no como panelistas, sino como público) y en la formación y fortalecimiento de los “comités patrióticos”, tanto de su propia comunidad como de comunidades principalmente en zonas rurales. Finalmente, hubo una mayor participación de aquellos que favorecieron al tratado durante la fase de negociación del TLC, tanto al tomar el mando de las negociaciones y en el acompañamiento en los cuartos adjuntos. Doce miembros del grupo SI desarrollaron estas actividades en

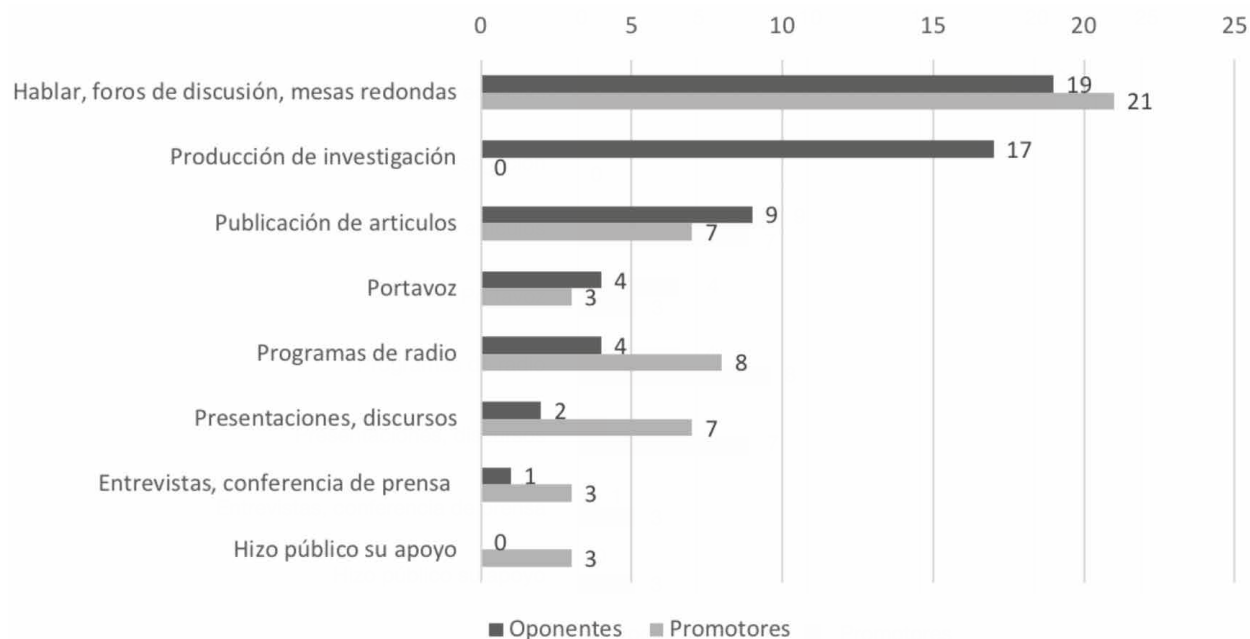
GRÁFICO 4 - COSTA RICA: ACTIVIDADES ANTES DEL REFERÉNDUM RELACIONADAS A LA CAMPAÑA



Fuente: Adaptado del Estado de la Nación (2017a).

<sup>39</sup> Véase Monge-González, et al. (2003) y Monge-González et al. (2004).

GRÁFICO 5 - COSTA RICA: ESFUERZOS PARA FORMAR UNA OPINIÓN SOBRE EL DR-CAFTA



Fuente: Adaptado del Estado de la Nación (2017a).

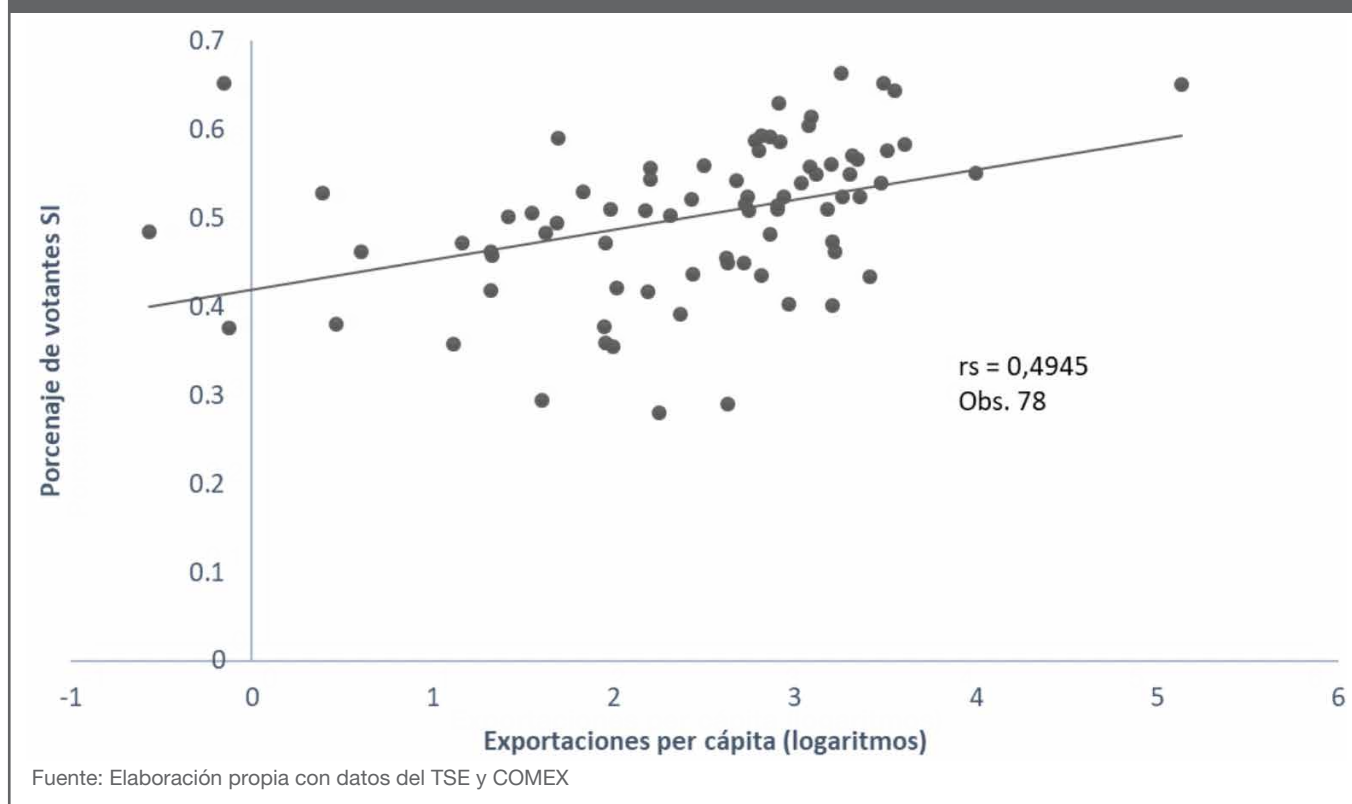
comparación a solo uno del grupo del NO (Estado de la Nación 2017a).

Aunque hay algunas similitudes entre ambos grupos con respecto a las actividades emprendidas durante el debate del referéndum, hay diferencias relevantes que reflejan las características mencionadas por los entrevistados al evaluar la campaña de la otra parte. Por un lado, un trabajo más estructurado, institucional y estratégico de parte del SI, orientado a audiencias específicas y muy centradas en los temas de seguridad jurídica, crecimiento económico y empleo. Mientras que, por otro lado, un esfuerzo más amplio, participativo y plural por parte del NO, basado en conceptos amplios y complejos (como independencia y soberanía), señalando impactos negativos potenciales en muchas áreas diferentes (Estado de la Nación, 2017a). La importancia de este argumento se ve respaldado por los hallazgos de Hicks, Milner y Tingley (2014), ya que, de acuerdo con estos autores, después de controlar los factores económicos, el PLN (gobierno) más organizado fue capaz de difundir su mensaje y por ende, tuvo una mayor influencia en las preferencias de los votantes que partidos políticos menos organizadas como el PAC.

Como se mencionó en las secciones anteriores, para lograr con éxito el establecimiento del modelo de promoción de las exportaciones, no solo era necesario eliminar las restricciones comerciales a las importaciones para obtener precios correctos, pero también favorecer la creación de nuevos grupos de interés para los cuales la estrategia de sustitución de importaciones era incompatible con sus intereses. Un grupo muy importante en esta materia eran los exportadores. Exploramos si los votantes de los municipios donde se realizan actividades de exportación relativamente importantes favorecieron la aprobación del DR-CAFTA. Simultáneamente, analizamos la relación entre el porcentaje de votantes que dijeron SI y las exportaciones per cápita por municipalidad en Costa Rica durante el 2007.

Encontramos una relación positiva y estadísticamente significativa entre ambas variables como se muestra en el Gráfico 6. Además, el coeficiente de correlación de Spearman, que es una medida del grado en que estas dos variables están asociadas entre sí (no necesariamente en valor, sino en rango u orden), es 0.4945, significativo al 5%. Así, los fundamentos económicos de apoyo al DR-CAFTA se ajustan al modelo factorial de comercio de

GRÁFICO 6 - COSTA RICA: VOTANTES POR EL SI EN EL REFERÉNDUM Y EXPORTACIONES PER CÁPITA, POR MUNICIPALIDAD (2007)



Ricardo-Viner, ya que los municipios con industrias con una fuerte orientación hacia las exportaciones apoyaron más el tratado. Es decir, pareciera que en Costa Rica los individuos con mayores niveles de capacitación en los sectores orientados a la exportación apoyaron el comercio, mientras que los de menores destrezas que laboran en los sectores que compiten con las importaciones se opusieron.<sup>40</sup>

En los países en desarrollo, las divisiones políticas en torno al comercio y la discusión sobre la globalización puede que sigan un modelo de factores específicos (Ricardo-Viner) más que la predicción de Stolper-Samuelson. De hecho, Osgood et al (2016) encuentran vínculos fuertes entre la intensidad de las exportaciones y el interés de las empresas en la política comercial y fuertes correlaciones entre la escala de exportación y el compromiso con la política comercial. Es decir, altas ventas de exportación influyen en su actividad política pro-comercio. Se debe mencionar que la creación de empleos fue un tema relevante que favoreció el voto SI en muchas encuestas de

opinión (Rodríguez, 2013).

Las empresas con alta productividad tienen más probabilidades de exportar que las empresas con baja productividad (Melitz, 2003; Bernard et al, 2003; Wagner, 2007). La evidencia para Costa Rica apoya esta hipótesis (Rivera, 2010). Las empresas más productivas involucradas en mercados extranjeros tienen más probabilidades de apoyar la liberalización del comercio que las empresas más pequeñas y menos productivas, con posibilidad de competir solo en el mercado interno (Plouffe, 2017). Así, los acuerdos comerciales y el cabildeo de las empresas de exportación reducen el sesgo proteccionista de las empresas que compiten con las importaciones (Betz, 2017).

Otro resultado interesante es que la importancia relativa del empleo en el sector público a nivel de distrito ayuda a explicar la formación de preferencias con respecto al DR-CAFTA. Así, como la composición de los dos grupos enfrentados sugiere divisiones de trabajadores en el sector público versus sector privado con respecto al DR-CAFTA, podemos esperar que los empleadores pú-

<sup>40</sup> Este resultado está en línea con los hallazgos de Hicks, Milner y Tingley (2014) y Urbatsch (2013).

blicos se opongan al tratado. De hecho, existe una relación negativa y significativa entre el porcentaje de empleo público a nivel de distrito y el porcentaje de voto de SI (Hicks, Milner y Tingley, 2014). Una posible explicación de este resultado es la preocupación de los líderes de los sindicatos públicos sobre la pérdida de poder político si se eliminaran los monopolios públicos en telecomunicaciones y seguros debido al tratado (consistente con el modelo de abajo hacia arriba de las preferencias de política comercial). A pesar de la amplia campaña publicitaria del grupo SI, ésta no estuvo bien enfocada durante un gran parte de la campaña. Sin embargo, sus mensajes se hicieron más claros al final del referéndum (especialmente con relación a la creación de nuevas oportunidades de empleo). Los partidarios del NO, por otro lado, utilizaron formas alternativas de comunicación que dirigieron su mensaje, partiendo de temas diferentes que luego construyeron una agenda de oposición común (Rodríguez, 2013).<sup>41</sup>

Comenzamos el análisis de esta sección con una pregunta. ¿Cómo y por qué fue ratificado el DR-CAFTA? Se puede concluir que este tratado fue ratificado después de un largo proceso de negociación, confrontación de posiciones políticas, una elección presidencial, discusiones en el congreso y finalmente, a través del primer referéndum organizado en Costa Rica. El referéndum fue aprobado con un pequeño margen en octubre del 2007, más de tres años después de firmar el acuerdo (enero de 2004).

El agregado de ciertos elementos al final del proceso parece explicar el resultado final del referéndum a favor de la aprobación del tratado. Estos elementos son: el enfoque de negociación seguido por COMEX (exclusión de dos productos agrícolas importantes: cebolla y papas; procesos a largo plazo para abrir el mercado interno de productos sensibles, como el arroz y azúcar, y la apertura de los mercados de telecomunicaciones y seguros a la competencia privada, en lugar de privatización), una mejor organización por parte del grupo a favor del acuerdo, su estrategia (educar, motivar y movilizar), un mensaje claro sobre los argumentos básicos a favor del tratado, (específicamente la creación de nuevas oportunidades de empleo) y la credibilidad y fuerte apoyo del presidente Arias durante todo el proceso.

En resumen, el equilibrio de fuerzas y la capacidad para influir la opinión pública a favor de DR-CAFTA

fueron más efectivos que la oposición. Puede decirse que la “clientela” política construida por empresarios, trabajadores del sector privado, financistas, exportadores y profesionales en torno al acuerdo y la política de apertura comercial en general (que comenzó tres décadas antes), aumentó y ganó más fuerza durante el proceso.

Ni un “modelo de abajo hacia arriba” ni un “modelo de arriba hacia abajo” son suficientes por sí mismos para explicar qué sucedió durante el proceso de referéndum en Costa Rica. Aun así, las conclusiones de ambos enfoques han sido muy útiles para explicar esta etapa.

Por último, en cuanto a los patrones de apoyo y oposición al acuerdo, debe destacarse que más allá de los resultados esperados para sectores particulares y el país en su totalidad, la discusión del DR-CAFTA fue sobre dos ideas opuestas de qué tipo de sociedad debería Costa Rica ser en el futuro. En su esencia, fue una confrontación entre un modelo orientado a la exportación con un estado más pequeño, la eliminación de los monopolios estatales a través de la competencia para las empresas estatales (en lugar de la privatización) y precios determinados por el mercado y asignación de recursos; y un modelo de desarrollo centrado en un estado intervencionista, monopolios públicos y el gobierno regulador de precios, asignando recursos y distribuyendo ingresos. Los dos grupos enfrentados se crearon desde que Costa Rica cambió su modelo de desarrollo a mediados de los 80, de uno basado en la sustitución de importaciones, a otro basado en la promoción de exportaciones y una mayor integración con la economía global.

#### e. Hoja de cálculo de distribución política (DPS)

El Cuadro 3 presenta un resumen de las principales fuerzas involucradas en el proceso del referéndum DR-CAFTA. Se utiliza una hoja de cálculo de distribución política (DPS) para hacer un mapeo del contexto de la acción colectiva (Barón, 2012). Primero, desde la perspectiva original del referéndum; y luego contrastándolo con el resultado final. Se describen variables de acción colectiva (número de participantes, recursos disponibles, costos de organización). Los principales intereses de los participantes y su influencia política determinan de diferentes formas el resultado final. Un mapeo de los intereses políticos describe a los participantes en la discusión política, la prioridad de las acciones políticas, las

<sup>41</sup> En la tercera y cuarta semana de septiembre y el primero de octubre del 2007 (antes del referéndum), hubo una fuerte volatilidad en las encuestas, con movimientos fuertes en direcciones contrarias de la intención de votar, en muy poco tiempo. Hubo una aceleración en la disminución en el apoyo para el SI y un aumento correlacionado hacia el NO, una situación que llevó al NO a superar al SI en más de 10 puntos. Sin embargo, una recuperación posterior del SI y la disminución del NO hizo que la campaña se cerrara casi con un empate entre ambas fuerzas. Esto sugiere que el SI tenía una mejor movilización de sus electores en el día de la votación (Rodríguez, 2013).

razones para ejercer influencia en la política, los recursos para influir en los resultados de las políticas y el grado de influencia en la decisión final. En este caso, del referéndum. Al final evaluamos el impacto de los grupos de presión sobre la decisión final de las políticas, basada en el mapeo.

La DPS ayuda a resumir e identificar las principales fuerzas involucradas en el proceso del referéndum (y la negociación previa del DR-CAFTA). De esta forma, se identifica la capacidad de generar acción política por parte de los participantes opositores y de apoyo para el referéndum, así como los beneficios esperados al apoyar u oponerse (en este caso, distribución de beneficios por magnitud y capacidad per cápita). El incentivo para cada participante es el principal objetivo para continuar apoyando u oponiéndose. También se describen las variables

de acción colectiva. Los principales intereses de los participantes y su influencia política determinan la decisión final, en este caso, el voto mayoritario para el SI.

La influencia media y grande (acción política efectiva) de la mayoría de los participantes pudo notarse. Las agencias gubernamentales (principalmente COMEX) tuvieron una gran influencia en el resultado final, debido a la cantidad de sus recursos disponibles, capacidad para ejercer influencia política y los beneficios esperados (relacionado con el cumplimiento de su rol institucional). Las organizaciones opositoras también tenían gran influencia. Al final, el resultado tan cercano del referéndum fue el resultado de un equilibrio político entre los beneficios esperados de la acción política y la capacidad de influir en la política.

**CUADRO 3 : COSTA RICA: HOJA DE CÁLCULO DE DISTRIBUCIÓN POLÍTICA (DPS) PARA EL REFERÉNDUM DEL DR-CAFTA**

Principales Actores	Canales de Influencia	Instrumentos	Demanda: Beneficios de la Acción política			Oferta: Habilidad para generar Acción política				Predicción: Cantidad de Acción política efectiva
			Objetivo principal (Incentivos)	Magnitud	Per cápita	Número	Cobertura	Recursos	Costo de organización	
<b>Intereses de Apoyo</b>										
<b>Poder Ejecutivo</b>										
(Ministerio de Comercio Exterior (COMEX))	Ejecutivo; Congreso ; Prensa.	Cuartos adjuntos; Seminarios; Publicaciones; Apoyo político.	Garantizar el acceso al mercado estadounidense para exportaciones costarricenses (más allá de la ICC); Promover la participación privada en los sectores de telecomunicaciones y seguros (tradicionalmente monopolios estatales); Abrir el mercado costarricense para la agricultura y productos agroindustriales altamente protegidos y excluidos de otros TLC. Fortalecer la atracción de IED desde Estados Unidos y otros países (plataforma de exportación). Crecimiento de la inversión y el empleo.	Pequeño	Pequeño	Pequeño	Grande	Grande	Pequeño	Grande
PROCOMER	Ejecutivo; Congreso ; Prensa.	Seminarios; Publicaciones; Apoyo político.	Garantizar el acceso al mercado estadounidense para exportaciones costarricenses (más allá de la ICC). Fortalecer la atracción de IED desde Estados Unidos y otros países (plataforma de exportación).	Grande	Pequeña	Pequeño	Grande	Grande	Pequeño	Grande

**CUADRO 3 : COSTA RICA: HOJA DE CÁLCULO DE DISTRIBUCIÓN POLÍTICA (DPS) PARA EL REFERÉNDUM DEL DR-CAFTA (CONTINUACIÓN)**

Ministerio de Relaciones Exteriores	Ejecutivo; Congreso ; Prensa.	Apoyo político.	Lograr una mayor integración con mercados extranjeros y buscar acuerdos internacionales en temas clave como el comercio, el ambiente y los derechos laborales.	Pequeño	Pequeño	Pequeño	Media	Pequeño	Medio	Pequeño
Ministerio de Agricultura	Ejecutivo; Congreso ; Prensa.	Apoyo político.	Importancia para los exportadores de productos agrícolas. Exclusión de algunos bienes agrícolas y arancel con largos períodos de eliminación. Compensar preocupaciones con respecto a la sensibilidad productos agrícolas.	Pequeña	Pequeña	Pequeña	Pequeña	Pequeña	Medio	Pequeña
<b>Sector Privado</b>										
Unión de Cámaras (UCCAEP)	Ejecutivo; Congreso ; Prensa.	Anuncios. Publicacion es. Cabildo. CONCAUS A. Alianza ciudadana para el Si.	Garantizar el acceso al mercado estadounidense para exportaciones costarricenses (más allá de la ICC). Promover la participación privada en los sectores de telecomunicaciones y seguros (tradicionalmente monopolios estatales).	Grande	Pequeño	Pequeño	Grande	Grande	Pequeño	Media
Cámara de Industrias	Ejecutivo; Congreso ; Prensa.	Anuncios. Publicacion es. Cabildo.	Garantizar el acceso al mercado estadounidense para exportaciones costarricenses (más allá de la ICC). Promover la participación privada en los sectores de telecomunicaciones y seguros (tradicionalmente monopolios estatales).	Grande	Pequeño	Grande	Grande	Grande	Pequeño	Media
Cámara de Exportadores	Ejecutivo; Congreso ; Prensa.	Anuncios. Publicacion es. Cabildo. CONCAUS A. Alianza ciudadana para el Si.	Garantizar el acceso al mercado estadounidense para exportaciones costarricenses (más allá de la ICC).	Grande	Pequeño	Grande	Grande	Grande	Pequeño	Media
Asociación de Zonas Francas de Exportación (AZOFRAS)	Ejecutivo; Congreso ; Prensa.	Anuncios. Publicacion es. Cabildo. CONCAUS A. Alianza ciudadana para el Si.	Garantizar el acceso al mercado estadounidense para exportaciones costarricenses (más allá de la ICC). Fortalecer la atracción de IED de Estados Unidos y otros países (plataforma de exportación).	Grande	Pequeño	Pequeño	Media	Grande	Pequeño	Media
CINDE	Ejecutivo; Congreso ; Prensa.	Seminarios. Publicacion es. Apoyo político. Alianza ciudadana para el Si.	Garantizar el acceso al mercado estadounidense para exportaciones costarricenses (más allá de la ICC). Fortalecer la atracción de IED de Estados Unidos y otros países (plataforma de exportación).	Grande	Pequeño	Pequeño	Media	Grande	Pequeño	Media
Cámara de Agricultura	Ejecutivo; Congreso ; Prensa.	Anuncios. Publicacion es. Cabildo.	Importancia para los exportadores de productos agrícolas. Exclusión de algunos bienes agrícolas y arancel con largos períodos de eliminación. Compensar preocupaciones con respecto a la sensibilidad productos agrícolas.	Media	Pequeño	Grande	Media	Medio	Pequeño	Pequeño

**CUADRO 3 : COSTA RICA: HOJA DE CÁLCULO DE DISTRIBUCIÓN POLÍTICA (DPS) PARA EL REFERÉNDUM DEL DR-CAFTA (CONTINUACIÓN)**

Partidos políticos										
Movimiento Libertario (ML)	Congreso ; Prensa.	Seminarios; Publicaciones; Defensa política; Alianza ciudadana para el Sí.	Garantizar el acceso al mercado estadounidense para exportaciones costarricenses (más allá de ICC). Fortalecer la atracción de IED de Estados Unidos y otros países (plataforma de exportación). Crecimiento de inversión y empleo.	Pequeña	Pequeña	Pequeño	Pequeña	Pequeño	Medio	Pequeña
Partido Liberación Nacional (PLN)	Ejecutivo, Congreso	Seminarios; Publicaciones; Advocacy político; Alianza ciudadana para el Sí.	Garantizar el acceso al mercado estadounidense para exportaciones costarricenses (más allá de la ICC). Fortalecer la atracción de IED desde Estados Unidos y otros países (plataforma de exportación). Crecimiento de inversión y empleo.	Grande	Pequeña	Pequeño	Grande	Grande	Pequeño	Grande
Partido Unidad Social Cristiana (PUSC)	Congreso ; Prensa.	Seminarios; Publicaciones; Apoyo político; Alianza ciudadana para el Sí.	Garantizar el acceso al mercado estadounidense para exportaciones costarricenses (más allá de la ICC). Fortalecer la atracción de IED desde Estados Unidos y otros países (plataforma de exportación). Crecimiento de inversión y empleo.	Media	Pequeña	Pequeño	Media	Medio	Pequeño	Media
<b>Otros Grupos interesados</b>										
Asociación de Consumidores Libres	Congreso ; Prensa.	Anuncios; Publicaciones; Cabildeo.	Acceso a más bienes importados con precios menores. Promover la participación privada en los sectores de telecomunicaciones y seguros (tradicionalmente monopolios estatales). Apertura del mercado costarricense para la agricultura altamente protegida y productos agroindustriales, excluidos de otros TLC.	Pequeña	Pequeña	Pequeño	Pequeña	Pequeño	Medio	Pequeña
Think-tanks (Academia de CA, CLACDS-INCAE)	Ejecutivo; Congreso ; Prensa.	Seminarios. Publicaciones.	Garantizar el acceso al mercado estadounidense para exportaciones costarricenses (más allá de la ICC). Fortalecer la atracción de IED de Estados Unidos y otros países (plataforma de exportación). Crecimiento de inversión y empleo.	Pequeña	Pequeño	Pequeño	Media	Medio	Pequeño	Pequeña
Solidarismo	Ejecutivo; Congreso ; Prensa.	Seminarios; Publicaciones; Alianza ciudadana para el Sí.	Garantizar el acceso al mercado estadounidense para exportaciones costarricenses (más allá de ICC). Fortalecer la atracción de IED de Estados Unidos y otros países (plataforma de exportación). Crecimiento de inversión y empleo.	Grande	Pequeña	Grande	Grande	Medio	Pequeña	Medio



**CUADRO 3 : COSTA RICA: HOJA DE CÁLCULO DE DISTRIBUCIÓN POLÍTICA (DPS) PARA EL REFERÉNDUM DEL DR-CAFTA (CONTINUACIÓN)**

Intereses de Oposición										
Partidos Políticos										
Partido Acción Ciudadana (PAC)	Congreso ; Prensa.	Seminarios; Publicaciones; Apoyo político; Comités patrióticos.	Exigir una mejor calidad de vida para los pobres y los "olvidados" y apoyar la defensa de los derechos sociales y la autonomía nacional de "intereses extranjeros."	Pequeña	Pequeña	Pequeña	Medio	Pequeña	Medio	Medio
Partido Frente Amplio (FA)	Congreso ; Prensa.	Seminarios; Publicaciones; Defensa política; Comités patrióticos.	Exigir una mejor calidad de vida para los pobres y los "olvidados" y apoyar la defensa de los derechos sociales y la autonomía nacional de "intereses extranjeros".	Pequeña	Pequeña	Pequeña	Pequeña	Pequeña	Medio	Pequeña
Partido Accesibilidad sin Exclusión (PASE)	Congreso ; Prensa.	Seminarios; Publicaciones; Advocay político; Comités patrióticos.	Exigir una mejor calidad de vida para los pobres y los "olvidados" y apoyar la defensa de los derechos sociales y la autonomía nacional de "intereses extranjeros."	Pequeña	Pequeña	Pequeña	Pequeña	Pequeña	Grande	Pequeña
Otras Grupos interesados										
Sindicatos (sector público)	Ejecutivo; Congreso ; Prensa.	Anuncios. Huelgas. Manifestaciones. Protestas. Cabildeo.  Movimiento patriótico del NO (Comités patrióticos).	Exigir una mejor calidad de vida para los pobres y los "olvidados" y apoyar la defensa de los derechos sociales y la autonomía nacional de "intereses extranjeros." Aislar de la competencia a las empresas públicas (telecomunicaciones y seguros) con el fin de mantener altos niveles de afiliación a los sindicatos (empleados públicos) y luego preservar alto nivel de poder político e influencia.	Grande	Pequeña	Grande	Grande	Grande	Pequeña	Grande
Partido Accesibilidad sin Exclusión (PASE)	Congreso ; Prensa.	Seminarios; Publicaciones; Advocay político; Comités patrióticos.	Exigir una mejor calidad de vida para los pobres y los "olvidados" y apoyar la defensa de los derechos sociales y la autonomía nacional de "intereses extranjeros."	Pequeña	Pequeña	Pequeña	Pequeña	Pequeña	Grande	Pequeña
Otras Grupos interesados										
Sindicatos (sector público)	Ejecutivo; Congreso ; Prensa.	Anuncios. Huelgas. Manifestaciones. Protestas. Cabildeo.  Movimiento patriótico del NO (Comités patrióticos).	Exigir una mejor calidad de vida para los pobres y los "olvidados" y apoyar la defensa de los derechos sociales y la autonomía nacional de "intereses extranjeros." Aislar de la competencia a las empresas públicas (telecomunicaciones y seguros) con el fin de mantener altos niveles de afiliación a los sindicatos (empleados públicos) y luego preservar alto nivel de poder político e influencia.	Grande	Pequeña	Grande	Grande	Grande	Pequeña	Grande

**CUADRO 3 : COSTA RICA: HOJA DE CÁLCULO DE DISTRIBUCIÓN POLÍTICA (DPS) PARA EL REFERÉNDUM DEL DR-CAFTA (CONTINUACIÓN)**

Academia (Universidades públicas)	Ejecutivo; Congreso; Prensa.	Anuncios, Publicaciones, Seminarios, Manifestaciones. Movimiento patriótico del NO (Comités patrióticos).	Exigir una mejor calidad de vida para los pobres y los "olvidados" y apoyar la defensa de los derechos sociales y la autonomía nacional de "intereses extranjeros."	Pequeña	Pequeña	Grande	Medio	Medio	Pequeño	Medio
ONGs (ambientales)	Ejecutivo; Congreso; Prensa.	Manifestaciones. Protestas. Movimiento patriótico del NO (Comités patrióticos).	Exigir una mejor calidad de vida para los pobres y los "olvidados" y apoyar la defensa de los derechos sociales y la autonomía nacional de "intereses extranjeros."	Pequeña	Pequeña	Pequeña	Pequeña	Pequeña	Grande	Pequeña
Iglesia católica	Ejecutivo; Congreso; Prensa.	Misa. Prédicas., Cabildeo.	Exigir una mejor calidad de vida para los pobres y los "olvidados" y apoyar la defensa de los derechos sociales.	Pequeña	Pequeña	Medio	Grande	Grande	Pequeño	Grande

Fuente: Compilación de los autores basada en el marco analítico desarrollado por Baron (2012).

## f. El DR-CAFTA diez años después

Después de una década del DR-CAFTA, los resultados han sido positivos para el país (Salazar-Xirinachs, 2017). Por ejemplo, el acuerdo ha contribuido a modernizar la legislación costarricense sobre la propiedad intelectual, seguros, telecomunicaciones y contratos de distribución; ha facilitado mecanismos para asegurar la aplicación efectiva de la legislación ambiental y el derecho del trabajador. Un tema común de la opinión de los representantes de los grupos a favor y en contra del tratado es que éste no ha generado los problemas extremos previstos por los oponentes ni los grandes beneficios esperados por los promotores (Estado de la Nación, 2017a).

Los opositores argumentan que hoy la desigualdad y la pobreza han aumentado (27 de 37), que el país aún tiene algunas limitaciones para obtener más beneficios del comercio (22 de 37) y que las condiciones de trabajo se han deteriorado (16 de 37). Sin embargo, vale la pena señalar que 21 de los 37 oponentes entrevistados por el Estado de la Nación (2017a) señalaron al menos un aspecto positivo de la implementación del DR-CAFTA, incluido el crecimiento del comercio sin impacto en la seguridad social, una democracia más fuerte, mejoramiento productivo, expansión de sectores, entre otros impactos positivos de la apertura.

Los promotores del DR-CAFTA afirman que el tratado ha producido impactos positivos tales como mayores flujos comerciales y de IED (29 de 34), más competencia en los sectores de telecomunicaciones y seguros (ha mejorado la calidad de los servicios), una penetración más alta de telefonía celular y e internet y un mercado más desarrollado con más de 100 operadores (22 de 34). Todo

eso, según las entrevistas (y como se esperaba), ha beneficiado a los consumidores. Además, ambos sectores experimentaron incrementos en productividad, asociados con la apertura de esos mercados a la competencia (OCDE, 2018).

Asimismo, los promotores del tratado afirman que ahora hay más estabilidad y certeza en el ámbito comercial y las relaciones con los Estados Unidos gracias al DR-CAFTA (22 de 34). Finalmente, la mitad de los promotores (17 de cada 34) creen que el tratado fue útil para enfrentar con éxito la crisis financiera internacional de 2008/2009. Al igual que los oponentes, casi todos los promotores (33 de 34) creen que hay algunas limitaciones que han impedido que el país obtenga más beneficios del DR-CAFTA. Entre estas limitaciones se señalan problemas con la calidad de la educación, falta de infraestructura apropiada, dificultades para generar vínculos productivos entre las actividades más dinámicas y otras empresas (principalmente PYMES), y la falta de instituciones fuertes que promuevan la competencia y reduzcan la carga de procedimientos burocráticos para hacer negocios. Los promotores del DR-CAFTA también expresan preocupación por la desigualdad y la pobreza.

Casi la mitad de los promotores (16 de 34) afirman que la ausencia de una agenda de política complementaria impidió a algunos sectores sensibles obtener recursos económicos y técnicos para mejorar su productividad y competitividad. Es decir, no existían mecanismos de compensación para potenciales perdedores durante la implementación del DR-CAFTA. Todo lo anterior puede explicar la existencia de sectores que aún se oponen al modelo orientado a la exportación de Costa Rica.

El referéndum DR-CAFTA representó un punto de inflexión con implicaciones para la economía política de la configuración de los actores. El movimiento social del combo del ICE (2000) fortaleció la oposición a los mercados libres y las políticas de apertura comercial. Como estrategia general, el grupo del SI buscó más prominencia e influencia de los participantes a favor de la apertura comercial. La victoria ajustada del SI en el referéndum se logró, en particular, con la apertura de los mercados de telecomunicaciones y seguros.<sup>42</sup> Esto contribuyó con un mayor apoyo al modelo de apertura.

La negociación de DR-CAFTA fue un movimiento político para fortalecer la apertura comercial y para obtener reformas políticas necesarias para mejorar el clima de inversión del país. Era un mecanismo de refuerzo hacia un comercio más libre y una mayor integración con la inversión y cadenas de valor internacional. En este sentido, la aprobación democrática del referéndum validó decisiones políticas y aumentó el apoyo hacia la política comercial.

Una característica reciente de Costa Rica es que tres diferentes partidos políticos han gobernado el país durante las últimas tres décadas y media. Todos ellos han apoyado el proceso de apertura comercial que comenzó a mediados de los 80. Incluso el PAC, que fue un actor clave del movimiento político anti-DR-CAFTA y que ha estado en la presidencia durante las últimas dos administraciones (desde mayo del 2014), ha mantenido el apoyo político hacia el acuerdo y la política comercial en general.

Un lector cuidadoso puede recordar una de las preguntas que la ausencia de una agenda de política complementaria impidió a algunos sectores sensibles obtener recursos económicos y técnicos para mejorar su productividad y competitividad. Es decir, no existían mecanismos de compensación para potenciales perdedores durante la implementación del DR-CAFTA. Todo lo anterior puede explicar la existencia de sectores que aún se oponen al modelo orientado a la exportación de Costa Rica.

El referéndum DR-CAFTA representó un punto de inflexión con implicaciones para la economía política de la configuración de los actores. El movimiento social del combo del ICE (2000) fortaleció la oposición a los mercados libres y las políticas de apertura comercial. Como estrategia general, el grupo del SI buscó más prominencia e influencia de los participantes a favor de la apertura comercial. La victoria ajustada del SI en el referéndum se logró, en particular, con la apertura de los mercados de

telecomunicaciones y seguros.<sup>42</sup> Esto contribuyó con un mayor apoyo al modelo de apertura.

La negociación de DR-CAFTA fue un movimiento político para fortalecer la apertura comercial y para obtener reformas políticas necesarias para mejorar el clima de inversión del país. Era un mecanismo de refuerzo hacia un comercio más libre y una mayor integración con la inversión y cadenas de valor internacional. En este sentido, la aprobación democrática del referéndum validó decisiones políticas y aumentó el apoyo hacia la política comercial.

Una característica reciente de Costa Rica es que tres diferentes partidos políticos han gobernado el país durante las últimas tres décadas y media. Todos ellos han apoyado el proceso de apertura comercial que comenzó a mediados de los 80. Incluso el PAC, que fue un actor clave del movimiento político anti-DR-CAFTA y que ha estado en la presidencia durante las últimas dos administraciones (desde mayo del 2014), ha mantenido el apoyo político hacia el acuerdo y la política comercial en general.

Un lector cuidadoso puede recordar una de las preguntas planteadas al comienzo de esta sección. ¿Por qué, a pesar del intenso conflicto sobre el DR-CAFTA, las administraciones subsiguientes (incluyendo los dirigidos por los partidos de centroizquierda que originalmente se opusieron al acuerdo comercial) mantuvieron el compromiso con la apertura comercial y una mayor integración con la economía global?

En los años posteriores al referéndum, el movimiento del NO no ha sido capturado por ningún partido político. Además, la capitalización electoral del SI diluyó el movimiento del NO. Así, la discusión sobre el acuerdo fue políticamente “enterrada” después de su aprobación. El referéndum, aunque con un margen relativamente estrecho, constituyó un sólido mandato democrático a favor del DR-CAFTA y lo que representaba. Además, fue el primer referéndum organizado en el país, con una nueva legislación. Bloquear ese instrumento habría implicado una dislocación a la seguridad institucional y la economía.<sup>43</sup> Por otra parte, desde una perspectiva práctica, no había un verdadero modelo alternativo al marcado por la política de integración comercial y, en particular, para las relaciones comerciales con Estados Unidos y América Central, que son vitales para la economía costarricense.

Los siete años transcurridos después del referéndum hasta la primera administración del PAC (2014- 2018) demostraron que ni los grandes beneficios ni perjuicios

<sup>42</sup> Las encuestas de opinión indicaron que las personas en general no estaban en contra de la apertura de los mercados de telecomunicaciones y seguros, sino en su privatización. Este último era un efecto negativo para los votantes (Rodríguez, 2013).

<sup>43</sup> Cualquier intento de modificar el DR-CAFTA implicaría incertidumbre en el clima empresarial, lo que podría afectar los flujos de inversión y la creación de empleo.

que se predecían con el DR-CAFTA se concretaron. Aun así, algunos de los beneficios esperados por los partidarios se dieron, como mayor IED y exportaciones, más y mejores servicios de telecomunicaciones y seguros, así como más oportunidades de empleo en estas actividades. Por otra parte, la implementación de la agenda del DR-CAFTA que incluía reformas legales (especialmente relacionadas con la apertura de las telecomunicaciones y los seguros), agregó mayor peso institucional y especificidad a lo establecido en el acuerdo. En gran medida, lo hizo irreversible, especialmente en asuntos relacionados con la apertura a la competencia privada de las empresas estatales monopolísticas. Así, frente a los costos políticos y económicos involucrados en modificar o renegociar el acuerdo, la administración Solís-Rivera (2014-2018) prefirió no afrontarlos.<sup>44</sup>

En línea con los argumentos anteriores, durante la administración Solís-Rivera la preocupación de los formuladores de políticas comerciales no fue un cambio (reversión) de la apertura comercial, sino sobre cómo promover la entrada de IED en las zonas rurales mediante la mejora del clima empresarial en las regiones, así como la forma de generar vínculos más productivos entre los exportadores (locales y empresas multinacionales) y empresas nacionales (principalmente PYMES). La administración Alvarado-Quesada (2018-2022) ha mantenido el compromiso con la apertura comercial y la integración con los mercados internacionales. Además, con el liderazgo de COMEX, se están apoyando reformas políticas y legales para lograr la adhesión de Costa Rica a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

También cabe destacar que en las dos últimas administraciones los ministros nombrados en COMEX han sido miembros de otros partidos políticos que favorecen el libre comercio. Un resultado de un cabildeo efectivo

por empresarios, principalmente exportadores, con un gran activismo durante la administración del PAC. Sin embargo, todavía hay opositores al libre comercio, que durante la administración Solís-Rivera (2014-2018) realizaron un cabildeo efectivo para detener el posible acceso de Costa Rica a la Alianza del Pacífico. Además, la nueva administración Alvarado-Quesada 2018-2022 (del mismo partido político) ha declarado la intención de no negociar el acceso de Costa Rica a la Alianza del Pacífico (PA) “por el momento.”<sup>45</sup>

En resumen, el modelo de promoción de las exportaciones dejó de ser un tema controversial en las campañas políticas desde 2006. Fue aceptado como un hecho.<sup>46</sup> Más de una década después de la aprobación del DR-CAFTA, la discusión sobre el futuro de Costa Rica se enfoca en abordar temas relacionados con cómo hacer que la actual estrategia de desarrollo sea más inclusiva y sostenible, y no sobre la continuidad de un modelo orientado a la exportación y el libre comercio. Esto representa una buena oportunidad para que las autoridades costarricenses aborden, con acciones apropiadas a través de políticas de desarrollo productivo (PDP),<sup>47</sup> desafíos relevantes que podrían mejorar la estrategia de desarrollo hacia un mayor crecimiento económico, sostenido e inclusivo.<sup>48</sup>

#### 4. LA ECONOMÍA POLÍTICA DEL PROTECCIONISMO AGRÍCOLA

La competitividad de las actividades agrícolas en Costa Rica se ha basado en sus ventajas comparativas, como la ubicación geográfica, variedad climática, dotaciones de agua, suelo y trabajo abundante. El sector agrícola del país está compuesto por una variedad de productores, desde grandes terratenientes y corporaciones multinacionales, hasta cooperativas y pequeños agricultores de subsistencia (Pratt y Rivera, 2003; OCDE, 2017). Desde

<sup>44</sup>En el 2014, la mayoría de los representantes del congreso del PAC eran ex activistas del movimiento del NO. Sin embargo, durante la campaña presidencial, el DR-CAFTA no fue un tema de discusión. Además, el PAC se trasladó al “centro” de la izquierda con una propuesta política que evitó posiciones radicales.

<sup>45</sup>Costa Rica (junto con Panamá), expresó su interés en ser parte de la Alianza del Pacífico, después de que Chile, Colombia, México y Perú firmaron el Acuerdo para la Alianza del Pacífico en junio del 2012. La Alianza del Pacífico ha obtenido gran interés a nivel mundial, con 42 países observadores y otros que exploran nuevas formas de asociación. (Nueva Zelanda y Argentina, por ejemplo). El 1 de mayo de 2016, marcó la entrada en vigor el Protocolo de Comercio Adicional al Marco del Acuerdo, con la creación de una zona de libre comercio. Los cuatro países miembros eliminaron aranceles sobre el 92% de los bienes comercializados. También negociaron un conjunto único de reglas de origen que apoyan la creación de las cadenas de producción regionales. Además, la reciente firma del Acuerdo Transpacífico por parte de 12 países -tres de los cuales son miembros de la Alianza del Pacífico (Chile, México y Perú)- es un paso importante para fortalecer la integración regional y la liberalización del comercio.

<sup>46</sup>La firma del Acuerdo de Asociación con la Unión Europea en 2012 (básicamente bajo las mismas directrices o condicionalidades, pero con más elementos políticos y de cooperación), reafirmaron la “normalización” del DR-CAFTA. Por otro lado, los empresarios, en particular los exportadores, con un gran activismo, demostraron ser eficaces para cabildar a los gobiernos, particularmente a las administraciones del PAC.

<sup>47</sup>Melo y Rodríguez-Clare (2006) definen las PDP como políticas que apuntan a fortalecer la estructura productiva de una economía nacional particular. Es decir, cualquier medida, política o programa encaminado a mejorar el crecimiento y competitividad de grandes sectores de la economía (manufactura, agricultura); sectores específicos (textil, industria automóvil, producción de software, etc.); o el crecimiento de ciertas actividades clave (investigación y desarrollo, exportaciones, formación de capital, formación de capital humano).

<sup>48</sup>Por ejemplo, el desarrollo de clusters en actividades productivas con ventajas comparativas (Monge-González, 2018)

mediados de la década de los 80, Costa Rica emprendió importantes reformas agrícolas, pasando de la sustitución de importaciones a exportaciones no tradicionales y al desarrollo de nuevos mercados. Desde entonces el país experimentó un cambio significativo en el valor agregado agrícola, pasando de la producción de granos básicos (arroz, frijoles, maíz, plátanos) y las exportaciones tradicionales (café, azúcar, carne) a productos agrícolas no tradicionales (piña, melones, productos forestales, hortalizas, flores, raíces, frutas exóticas). Esta transformación productiva resultó principalmente de la liberalización del comercio, una política no tradicional de promoción de exportaciones (incluidos los subsidios a la exportación y exenciones de impuestos) y una política de tipo de cambio estable y por tanto predecible a largo plazo (Arce et al, 2011; OCDE, 2017).

El sector agrícola en Costa Rica es dual. Por un lado, las exportaciones agrícolas no tradicionales han crecido de manera constante en las últimas tres décadas, principalmente como resultado de incentivos y apoyo políticos del gobierno. Por otro lado, están las actividades tradicionales de baja productividad que producen en su mayoría para el mercado interno y se han estancado. Como resultado de la transformación estructural del país de una economía rural y agrícola a una con una estructura productiva más diversificada, la participación de la agricultura en el Producto Interno Bruto (PIB) disminuyó de 13.7% en 1995 a 5.6% en 2015 (OCDE, 2017). No obstante, Costa Rica es un exportador neto (las exportaciones son cuatro veces las importaciones) de bienes agrícolas, que representan el 27% de las exportaciones totales, con productos líderes como café, banano y piña (PROCOMER, 2018).

El instrumento de política comercial más relevante utilizado durante las últimas dos décadas para la agricultura tradicional ha sido la protección de las importaciones a través de altos aranceles en los productos agrícolas “sensibles” como arroz, papa, pollo, azúcar y productos lácteos. En efecto, estos bienes agrícolas han sido la excepción al promedio histórico de reducción arancelaria experimentado por Costa Rica desde mediados de los 80. Aunque los aranceles han disminuido desde que Costa Rica se unió a la OMC en 1995, los aranceles agrícolas siguen siendo altos en comparación con los aranceles de otros grupos de productos (Cuadro 4). De esta manera, los 20 aranceles más altos aplicados por Costa Rica son para productos agrícolas (OCDE, 2016).

Adicionalmente, Costa Rica ha negociado largos pe-

ríodos de transición para las reducciones arancelarias sobre productos agrícolas acordados en la mayoría de los tratados de libre comercio (TLC), firmados en los últimos años con Chile, Canadá, DR-CAFTA y China, en productos como cerdo, pollo, arroz, lácteos, azúcar, carne de res, cebollas y papas. Además, el país aplica contingentes arancelarios de importación para productos agrícolas de Canadá, China, Estados Unidos, República Dominicana, Panamá, la Unión Europea, Perú y Colombia bajo los TLC correspondientes (OCDE, 2017). Más aún, Wong y Salas (2017) indican que los productos agrícolas con altos aranceles aplicados y los aranceles NMF en Costa Rica son exactamente aquellos bienes con cuotas arancelarias, tanto en la OMC, como en la mayoría de los TLC.

Históricamente, las medidas proteccionistas y otros mecanismos de apoyo (como los controles de precios) en la agricultura han sido el resultado de presión de grupos de interés (grandes agricultores) que buscan rentas específicas, y no benefician a los grupos esperados (pequeños agricultores y hogares pobres). La evidencia sugiere que los principales beneficiarios del proteccionismo agrícola en Costa Rica han sido tradicionalmente agricultores medianos y grandes, y agricultores cuya principal fuente de ingresos no está relacionada con las actividades agrícolas (Corrales, 1985; Figueroa y Umaña, 2002; Celis, 2007; Arroyo et al, 2013; Mata y Santamaria 2017; Warner et al, 2018).

Un argumento ampliamente utilizado para la intervención del gobierno en los mercados agrícolas está relacionado con seguridad alimentaria. La definición internacional incluye el acceso a los alimentos, disponibilidad, uso y estabilidad de estos (FAO, 2006). El concepto de autosuficiencia alimentaria implica la provisión de suficiente producción local para satisfacer la demanda nacional. Por otro lado, la autodependencia alimentaria requiere un conjunto de políticas donde las fuentes de alimentos se ven determinadas por las ventajas competitivas y patrones de comercio internacional. Según Johnston (1996), los países deberían aprovechar los mercados internacionales para fortalecer la seguridad alimentaria. El comercio fomenta la transferencia de alimentos de regiones con excedentes a otras con déficits. Por lo tanto, el comercio permite que los países se vuelvan autodependientes en lugar de asignar incorrectamente los recursos escasos tratando de ser autosuficientes.<sup>49</sup>

Otro argumento es la existencia de mercados agrícolas fuertemente subsidiados en países desarrollados, lo que crea una competencia desleal en el comercio para los

<sup>49</sup> El proteccionismo comercial es una política ineficiente que crea distorsiones y resultados subóptimos, particularmente en los mercados agrícolas de los países en desarrollo. La teoría y la evidencia empírica señalan la necesidad de identificar las fuentes de las limitaciones productivas y desventajas competitivas de los productores agrícolas, y asignar recursos e implementar políticas para corregir directamente los obstáculos que impiden mejoras en la productividad.

países en desarrollo. Por lo tanto, la protección se requiere para bloquear importaciones y evitar pérdidas masivas para los agricultores locales. Esta argumentación se utiliza regularmente para solicitar la protección de productos agrícolas “sensibles” a las importaciones de los países ricos. En este respecto, las estimaciones de la OCDE sugieren un Estimado de Apoyo al Productor (EAP) del 10,1% para Costa Rica, indicando que el 10.1% de los ingresos brutos de los productores agropecuarios es generado por políticas de apoyo.<sup>50</sup> Según la OCDE (2017) el nivel pro-

medio de apoyo al productor en Costa Rica es más bajo que el promedio de la OCDE de 17.5%, casi igual que México y Canadá, y más alto que Chile y Estados Unidos. Sin embargo, el apoyo de precios de mercado (APM) ha sido el componente principal de apoyo al productor agrícola en Costa Rica (más del 90% del EAP) por años (Cuadro 5).

Este tipo de apoyo califica como distorsionador del comercio. Además, el APM es menos efectivo en aumentar los ingresos del productor que otros tipos de apoyo,

**CUADRO 4. COSTA RICA: ARANCELES A LAS IMPORTACIONES POR GRUPOS DE PRODUCTOS (2016)**

Grupos de productos	Promedio	Max	Promedio	Max	Promedio	Max
Producto animal	56	233	20.8	150	11.1	150
Productos lácteos	84.8	95	50.8	65	30.71	65
Frutas, vegetales, plantas	41.8	45	11.5	45	6.63	45
Café, té	46	50	12.2	14	7.7	14
Cereales & preparaciones	40.3	95	8.3	65	5.99	65
Semillas, grasas & aceites	28.7	45	5.5	14	4.54	14
Azúcar and confitería	45	45	18.9	45	10.96	45
Bebidas & tabaco	45.4	60	12.8	40	8.36	40
Algodón	45	45	0.0	0	N/A	N/A
Otros productos agrícolas	37.7	45	3.1	14	1.24	14
Pescado & productos	46	60	10.7	45	4.87	14
Minerales & metales	43	60	3.0	14	2.41	14
Petróleo	43.5	45	6.5	14	4.4	14
Químicos	43.6	55	1.8	14	2.13	14
Madera, papel, etc.	42.3	55	5.9	14	5.89	14
Textiles	45.1	70	7.6	14	7.51	14
Ropa	45	45	13.9	14	N/A	N/A
Cuero, calzados, etc.	45.1	70	7.3	14	5.61	14
Maquinaria no eléctrica	41.2	50	1.1	14	0.78	14
Maquinaria eléctrica	35.6	45	2.1	14	1.55	14
Equipo de transporte	51.5	100	4.0	14	3.15	14
Manufacturas, nep	41.4	45	6.1	14	3.42	14

Nota: El arancel NMF (nación más favorecida) es el arancel normal no discriminatorio que se cobra a las importaciones (excluye los aranceles preferenciales en virtud de tratados de libre comercio y otros esquemas o aranceles cobrados dentro de las cuotas). Tasas consolidadas (consolidación arancelaria): compromiso de no aumentar una tasa de impuesto más allá de un nivel acordado. Una vez que una tasa arancelaria está consolidada, no puede ser elevada sin compensar a las partes afectadas. Tasas aplicadas: impuesto que efectivamente se cobra sobre las importaciones. Estos pueden ser menores a los consolidados.

Fuente: WTO Tariff Download Facility (<https://tao.wto.org>).

<sup>50</sup> El porcentaje de Estimación de Apoyo al Productor (% EAP) es el indicador clave de la OCDE para medir el apoyo a los agricultores (OCDE, 2016). Expresa el valor monetario de las transferencias de apoyo a los productores agrícolas como un porcentaje de los ingresos brutos del productor. Como no está afectado por la inflación ni por el tamaño del sector, permite que se realicen comparaciones en el nivel de apoyo a lo largo del tiempo y entre países. Este indicador proporciona información sobre la carga que las políticas de apoyo agrícola imponen a los consumidores (es decir, el apoyo de precios de mercado) y contribuyentes de impuestos (transferencias presupuestarias).

**CUADRO 5. COSTA RICA: ESTIMACIÓN DEL APOYO AL SECTOR AGRÍCOLA (MILLONES DE CRC)**

	1995-97	2015
<b>Valor total de producción (en finca)</b>	<b>452,886</b>	<b>2,611,221</b>
<b>Estimación de apoyo al productor (EAP)</b>	<b>17,814</b>	<b>316,133</b>
Apoyo de precio de mercado	16,203	304,876
Pagos en base a otros criterios (ej. Formación capital fijo, servicios en finca, uso de insumos)	1,611	11,257
<b>Porcentaje MPS/ Estimación de apoyo al productor (EAP)</b>	<b>91%</b>	<b>96%</b>
<b>Porcentaje MPS/ Estimación de apoyo al productor (EAP)</b>	<b>85%</b>	<b>88%</b>
<b>Estimación de apoyo de servicios generales (GSSE)</b>	<b>1,345</b>	<b>42,446</b>
Sistemas de innovación y conocimiento agrícola	126	17,002
Inspección y control	7	4,998
Desarrollo y mantenimiento de infraestructura	1,149	19,311
Mercadeo y promoción	64	746
Costo de participación pública	0	0
Diversos	0	389
<b>Porcentaje GSSE (% de la estimación de apoyo total (EAT))</b>	<b>7.0%</b>	<b>11.8%</b>
<b>Estimación de apoyo al consumidor (EAC)</b>	<b>-17,652</b>	<b>-303,203</b>
Transferencia de productores a consumidores	-16,110	-267,952
Otras transferencias de consumidores	-1,542	-35,251
Transferencia de consumidores a contribuyentes	0	0
Costo de exceso	0	0
<b>Porcentaje EAC (% de la estimación de apoyo total (EAT))</b>	<b>-8.3%</b>	<b>-23.9%</b>
<b>Estimación de apoyo total (EAT)</b>	<b>19,160</b>	<b>358,580</b>
Transferencia de consumidores	17,652	303,203
Transferencia de contribuyentes	3,049	90,628
Ingreso de presupuestos	-1,542	-35,251
<b>Porcentaje TSE (% GDP)</b>	<b>0.8</b>	<b>1.3</b>

Nota: Los productos de MPS para Costa Rica son arroz, piña, banano, café, azúcar, aceite de palma, leche, carne de res, carne de cerdo y carne de ave. MPS no incluye los impuestos al productor ni el costo de alimentación excesivo.

Fuente: Adaptado de la OCDE (2017).

como servicios que impactan la productividad y competitividad (GSSE). Además, el APM impone una carga a los consumidores domésticos. En el caso En Costa Rica, las transferencias de los consumidores a los productores agrícolas representan casi el 1% del PIB. En otras palabras, el tipo de apoyo más perjudicial para los consumidores ha sido el instrumento principal de la política agrícola en el país durante años.

Tras la discusión anterior y con el fin de ilustrar la economía política del comercio y el proteccionismo agrícola en Costa Rica, se desarrollan dos casos de estudio: arroz y azúcar. Ambos bienes han sido altamente protegidos de las importaciones durante décadas. Además, las

intervenciones del estado han aislado sus mercados de la competencia. El diseño y la política institucional implementada en ambas industrias son episodios ilustrativos (reveladores) de acciones de política contrastantes (y contradictorias), paralelas al proceso de apertura comercial que comenzó a mediados de los años 80.

Específicamente, queremos responder ¿por qué, a pesar del fuerte apoyo político a la apertura comercial en el país, los productos agrícolas como en el caso del arroz y el azúcar se mantienen fuertemente protegidos? ¿Cuáles son las fuentes de protección continua? ¿Cómo y por qué han tenido éxito los agricultores locales en obtener y mantener altos niveles de protección comercial y sub-

sidios en esos dos bienes relevantes para el consumo de los hogares? ¿Por qué ha sido ineficaz la oposición a estas políticas que crean daños sociales?

### a. El caso del arroz

#### Estructura de la industria

La industria del arroz (cadena de valor) en Costa Rica tiene seis participantes principales: productores de arroz granza (agricultores), molineros (arroz pilado), importadores, mayoristas, minoristas y consumidores. Vale la pena señalar que, con la excepción de los consumidores, los participantes de la industria tienen múltiples funciones. Es decir, algunos agricultores también son molineros, mientras que otros son molineros e importadores (de arroz con cáscara) al mismo tiempo. Además, algunos molineros también son importadores de arroz descascarado para el consumo final. También, los mayoristas y minoristas están integrados con algunos molineros y participan en mercado de importaciones. Esta situación crea altos niveles de concentración en el mercado e impactos negativos para los consumidores (Arroyo et al, 2013).

Todos los productores de arroz que no dependen de la agricultura de subsistencia se registran de forma independiente o a través de una cooperativa en CONARROZ (una corporación que se describe en la siguiente sección). Un bajo porcentaje de agricultores están integrados con la industria (molineros, mayoristas, minoristas), por lo que la gran mayoría cosecha el grano y vende arroz con cáscara para su procesamiento (Mata y Santamaría, 2017). El cultivo de arroz es una actividad altamente concentrada (Cuadro 6). En los últimos años, el número total de agricultores ha disminuido, mientras que la producción y el área cosechada se han concentrado en menos fincas.

Por un lado, más del 75% de los agricultores son pequeños, mientras que el 5% posee 200 o más hectáreas de cultivos. Por otro lado, los pequeños agricultores cosechan el 13% del total de la tierra, mientras que los grandes productores el 64%. Actualmente, en promedio, un pequeño agricultor cosecha 10 hectáreas de arroz, uno mediano 126 y los grandes 1,290 hectáreas (hace una década las estimaciones eran 19, 121 y 690 respectivamente). En definitiva, aunque el arroz es una actividad agrícola con una alta participación de pequeños agricultores, su poder de mercado es limitado, ya que los grandes productores dominan la producción en el país.

Los molineros de arroz son participantes clave en la industria. Ellos compran arroz con cáscara de los agri-

cultores locales, luego lo secan, guardan, descascarillan, fortifican y empaican para distribuirlo entre mayoristas y minoristas. Los molineros se integran verticalmente a través de la cadena de valor. Algunos de los molineros más grandes también son los agricultores más grandes. Tienen cercanía con los grandes mayoristas e incluso tienen sus propias marcas para distribución. Actualmente, hay 11 molineros con 14 plantas procesadoras en el país. Se estima que 4 molineros compran más del 80% de la cosecha total de arroz con cáscara del país (Mata y Santamaría, 2017). Además, esos mismos molineros venden cerca del 80% del arroz descascarillado en el país.

Los molineros también son productores e importadores. Se les permite importar con cero aranceles y sin contingentes arancelarios (bajo el DR-CAFTA), y equivalentemente a las compras de arroz producido por agricultores nacionales. Así, 5 molineros han importado tradicionalmente más del 80% del arroz con cáscara libre de aranceles (Arroyo et al, 2013).<sup>51</sup> Por otro lado, la mayoría de los importadores (directos) de arroz con y sin cáscara que no son agricultores ni molineros (y no son miembros de CONARROZ), aprovechan los precios internacionales mucho más bajos e importan competitivamente incluso después de pagar un 35% de tarifa arancelaria (en algunos casos más alta, debido a salvaguardas u otras medidas de protección).

La comercialización de arroz por mayoristas y supermercados se empareja con las empresas vinculadas a molineros que venden directamente a minoristas, con su propia flota de distribución. Los minoristas en su mayoría son grandes cadenas de supermercados. Para atender a los consumidores de menores ingresos, algunos supermercados han ampliado sus operaciones en zonas rurales del país. Además, compiten en nichos de ventas minoristas, como tiendas de conveniencia, tiendas de abarrotes y pequeños supermercados. Esta red de minoristas ofrece arroz de diferentes marcas, calidades y empaques (Mata y Santamaría, 2017).

En cuanto a los consumidores, el arroz es el principal alimento básico en Costa Rica. Es una gran fuente de calorías y proteínas (22% del total de calorías y 16% de la ingesta de proteínas), y representa el 8% del costo total de la canasta básica de alimentos en Costa Rica (Monge-González et al, 2010). El consumo por habitante es de 48 Kg al año, segundo en América Latina y cerca de Japón y Corea del Sur (FAOSTAT, 2016). El arroz es un producto importante en la dieta costarricense, especialmente para grupos de menores ingresos. Dentro del grupo de alimentos y bebidas, es el tercer producto en el que los

<sup>51</sup> Algunos molineros también son importadores de arroz pilado.



**CUADRO 6 COSTA RICA NÚMERO DE AGRICULTORES DE ARROZ Y ÁREA COSECHADA SEGÚN EL TAMAÑO DE LA FINCA**

Número de agricultores			
Tamaño de finca	2004-2005	2011-2012	2016-2017
Pequeño (hasta 50 Ha)	908	1,071	575
Mediano (de 50 a 200 Ha)	135	222	132
Grande (más de 200 Ha)	39	63	36
<b>Total</b>	<b>1,082</b>	<b>1,356</b>	<b>743</b>
Área de cosecha (Hectáreas)			
Tamaño de finca	2004-2005	2011-2012	2016-2017
Pequeño (hasta 50 Ha)	17,206	15,808	9,138
Mediano (de 50 a 200 Ha)	16,308	21,624	16,625
Grande (más de 200 Ha)	26,900	39,718	46,426
<b>Total</b>	<b>60,414</b>	<b>77,150</b>	<b>72,189</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de CONARROZ.

hogares gastan más en promedio de sus ingresos. Además, 7 de cada 10 hogares consumen arroz durante toda la semana (Mata y Santamaría, 2017).

En resumen, la industria del arroz en Costa Rica está altamente concentrada y dominada por grandes agricultores e industrializadores (molineros), que también son los mayores importadores (con cero aranceles), y están estrechamente integrados con mayoristas y minoristas. Por tanto, dentro de la industria, los consumidores se ven afectados por la competencia limitada. Este es un resultado del entorno institucional y la intervención política de últimas décadas, como se muestra a continuación.

### Instituciones y resultados de las políticas

La industria del arroz está gobernada por la Corporación Arrocera Nacional (CONARROZ). Fue creada por ley en mayo del 2002, como una empresa pública no estatal administrada por una junta directiva, compuesta por productores (agricultores), industriales (molineros) y representantes del gobierno. El objetivo de la ley era la creación de un mecanismo para proteger a los productores de precios internacionales adversos (bajos) y mejorar las condiciones de su producción local limitada (baja productividad). Además, como objetivo clave buscaba el fortalecimiento de la seguridad alimenticia nacional y, especialmente, la autosuficiencia alimentaria. Así, los productores nacionales de arroz y molineros argumentaron que Costa Rica debía imponer una alta protección arancelaria y no arancelaria contra las importaciones de arroz. De esta forma, se lograrían ambos objetivos (auto-

suficiencia y beneficios para los productores nacionales).

CONARROZ tiene sus orígenes en la antigua Oficina del Arroz (creada por la ley 7014 en 1985), que regulaba toda la industria. La oficina gestionaba la producción, inventarios, cuotas de importación, exportaciones e importaciones de arroz y garantizaba la compra total del arroz producido por los productores nacionales. No obstante, las importaciones de arroz estaban abiertas a compañías interesadas.<sup>52</sup> En 1999, los productores de arroz propusieron un nuevo proyecto de ley, con el objetivo de lograr una mayor participación de productores nacionales en la elaboración de políticas de la industria. Además, el proyecto de ley incluía un cambio de su estado jurídico, de una organización gubernamental a un organismo público no gubernamental. El 10 de junio de 1999, el proyecto de ley fue presentado al congreso. El objetivo era crear una organización corporativa similar a otras organizaciones agrarias del país.<sup>53</sup>

El 23 de mayo del 2002 se creó CONARROZ (Ley 8285), con un estatus legal de organismo público no gubernamental.<sup>54</sup> Sus principales objetivos son:

- Estimar la cantidad de arroz en granza requerida para abastecer el consumo mensual nacional y así los requisitos de producción nacional para cada ciclo agrícola (controlar la oferta).
- Estimar las necesidades de importación (además de la producción nacional) para cubrir la demanda nacional y brindar asesoramiento al MAG y el MEIC.

<sup>52</sup> Estos derechos cambiaron después de 1994, cuando el país ratificó la Ronda Uruguay (Ley 7473, Aplicación del Acuerdo).

<sup>53</sup> La mayoría de las industrias agrícolas en Costa Rica tienen un modelo corporativo público no estatal (público-privado) que regula el conjunto de la actividad productiva. Por ejemplo, LAICA (caña de azúcar), CORBANA (banano), ICAFE (café), CHN (horticultura) y CORFOGA (ganadería).

<sup>54</sup> Expediente del congreso, N.º 13628.

- Gestionar las importaciones y comercialización de insumos agropecuarios, para garantizar precios competitivos para los productores.
- Realizar estudios sobre temas técnicos, económicos, sociales y organizativos, para ayudar a incrementar la productividad y la eficiencia en la industria del arroz.
- Asignar el 25% del total de los recursos de la organización a I+D y proyectos de extensión agrícola.
- Crear un fondo de capital para apoyar sus propias actividades y responsabilidades, ayudar a estabilizar los precios de mercado, y ofrecer servicios para la producción e industrialización de arroz en condiciones competitivas.
- Recomendar a MEIC los precios del arroz para toda la cadena de valor con fines reglamentarios (arroz granza y sus subproductos pagados por los molineros a los productores; precio total del grano para mayoristas, minoristas y consumidores finales).

Es importante tener en cuenta que el artículo 40 de la Ley 8265 otorga a CONARROZ el derecho a importar arroz granza con cero aranceles. De esta manera, la ley otorgó derechos monopólicos de importación exentos de aranceles a CONARROZ. El debate para la aprobación de la ley tomó más de dos años. El proyecto original fue presentado por un congresista del partido Liberación Nacional (PLN; centroderecha). Las acciones principales en contra de la creación de CONARROZ vinieron de organizaciones públicas y privadas, incluyendo la Federación Nacional de Asociaciones de Consumidores (FENASCO), la Comisión para la Promoción de la Competencia (COPROCOM, una oficina técnica independiente en MEIC), el Partido Movimiento Libertario (PML, derecha) y el Ministerio de Comercio Exterior (COMEX). La oposición común de estos actores fue en contra de la exclusividad otorgada a CONARROZ de importar arroz con aranceles cero, algo que contradice los principios de libre competencia y afecta el bienestar del consumidor. Otro actor que se opuso al proyecto de ley fue la Oficina del Arroz, ya que sus responsabilidades se-

rían transferidas a CONARROZ.

El apoyo más fuerte para la aprobación de la Ley 8265 provino de la Asociación Nacional de Industriales del Sector Arroceros (ANINSA) y la Cámara Nacional de Productores de Arroz (CANAPA). Ambas organizaciones lograron obtener dos resultados clave: el derecho monopólico de importación de arroz concedido a CONARROZ; y b) su participación en la regulación de precios (diseñando y sugiriendo el modelo a ser implementado por el MEIC). Otros actores como el Consejo Nacional de Producción (CNP), la Oficina Nacional de Semillas, el Ministerio de Agricultura (MAG) y el Ministerio de Economía (MEIC), quisieron mantener los roles y responsabilidades que la Ley 7014 (la Oficina del Arroz) les otorgaba (Monge-González *et al*, 2010). Sin embargo, su influencia política era baja. Los productores y molineros de arroz obtuvieron un fuerte apoyo político en el congreso, particularmente del partido Liberación Nacional (PLN).<sup>55</sup>

El consejo de CONARROZ está compuesto por doce representantes: 5 de agricultores, 5 de molineros, 1 del Ministerio de Agricultura (MAG) y 1 del Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC). Esto significa que la responsabilidad política fue transferida del gobierno a un grupo de actores del sector privado. Adicionalmente, los representantes del sector privado son principalmente grandes agricultores y molineros.<sup>56</sup> A pesar de que las agencias líderes en política son MEIC y MAG, CONARROZ tiene una influencia directa en las decisiones políticas. Las responsabilidades de la Contraloría General de la República son importantes, pero no suficientes para influir en una implementación más clara de la política. Aunque las organizaciones de protección de los derechos del consumidor (públicas y privadas) cabildan a favor de la apertura del mercado del arroz y los beneficios para el consumidor, su impacto es limitado.<sup>57</sup>

En el caso de COPROCOM (Comisión para la Promoción de la Competencia), su diseño institucional anterior impidió una aplicación efectiva de la ley de competencia (OCDE y BID, 2014). Se daba una coexistencia de esta oficina técnica dentro de una autoridad gubernamental (MEIC) que buscaba otros objetivos políticos

<sup>55</sup> Entre 2002 y 2006 (durante la administración Pacheco), el presidente de CONARROZ era un representante de los productores de arroz y un exdiputado que cabildeó para la aprobación de la Ley 8265 durante la administración Rodríguez-Echeverría (1998-2002).

<sup>56</sup> CONARROZ está actualmente presidido por un representante de los molineros de arroz.

<sup>57</sup> En noviembre del 2008, la Corte Constitucional (Sala Cuarta) declaró que las inconsistencias constitucionales en la ley de CONARROZ, argumentadas por la Asociación Nacional de Consumidores Libres (desde el año 2003) no eran válidas. Los principales argumentos de la Asociación fueron la violación de los derechos del consumidor y la creación de un monopolio privado, por ley. Sin embargo, la Sala ordenó la inclusión de un representante de las asociaciones de derechos del consumidor en el consejo de administración de CONARROZ. No obstante, hasta ahora, esto no ha ocurrido.

que no eran la promoción efectiva de la competencia y la eficiencia de los mercados.<sup>58</sup> Dado que el MEIC tiene un representante en el consejo de CONARROZ, surge un conflicto de intereses, lo que crea funciones superpuestas del ministerio, siendo “juez y parte” en la política de regulación de precios (Mata y Santamaría, 2017). En resumen, la institucionalidad actual asegura a CONARROZ (a través de su fuerte influencia política y ante limitadas fuerzas de contrapeso) un control directo del mercado de arroz en Costa Rica.<sup>59</sup>

Incluso antes de la creación de la corporación, se han utilizado dos instrumentos de política principales para proteger la industria arrocería local de la competencia nacional e internacional: regulaciones de precios y protección arancelaria ante las importaciones. Con la ley de CONARROZ, ambos instrumentos obtuvieron mayor relevancia y fuerza. La Ley 7472 de 1995 (Ley para la Promoción de la Competencia y la Defensa Efectiva de El Consumidor) en su artículo 5 estableció criterios para la regulación de precios. El MEIC es responsable de regular los precios de bienes y servicios solo en situaciones excepcionales y por períodos temporales (seis meses prorrogables) en presencia de prácticas monopólicas u oligopólicas.

La Comisión para la Promoción de la Competencia (COPROCOM), realiza el análisis y recomendaciones sobre la estructura del mercado y posibles obstáculos a la competencia y los derechos del consumidor. La decisión final es tomada por el ministro con base en las conclusiones de COPROCOM. Vale la pena señalar que el único bien con regulaciones de precios del MEIC durante las últimas dos décadas ha sido el arroz.<sup>60</sup> COPROCOM se ha opuesto constantemente a las regulaciones de precios y recomendado la eliminación de las regulaciones de precios del arroz (y la liberalización de las importaciones también). La Comisión no ha encontrado ninguna razón excepcional establecida en la Ley 7472 para apoyar la intervención del gobierno (COPROCOM, 2002; 2014). No

obstante, los precios han sido regulados constantemente a todos los niveles de la cadena: agricultor, molinero, mayorista, minorista y consumidor.

Durante años, los precios nacionales del arroz han sido más altos que los precios internacionales, afectando a los consumidores y hogares más pobres en particular (Arroyo et al, 2013; Mata y Santamaría, 2017). Como se indicó anteriormente, el arroz es uno de los productos agrícolas con un mayor apoyo de precios de mercado (MPS), que consiste en transferencias de consumidores a productores.<sup>61</sup> Además, los precios se fijan regularmente por encima del precio internacional y, por lo tanto, se considera una subvención por la Organización Mundial del Comercio (OMC), en exceso de la subvención agrícola máxima permitida para Costa Rica bajo sus obligaciones de la OMC (Cornick et al, 2014).<sup>62</sup>

El promedio anual de pérdida de bienestar para los consumidores debido a las regulaciones de precios del arroz es estimado en US\$ 124 millones (cerca del 0.2% del PIB). Esta cantidad se transfiere a molineros (37%), agricultores (34%) y mayoristas (17%). Por otra parte, debido a la concentración de la producción y la industrialización (molinera) en un pequeño grupo de empresas, mientras que los pequeños agricultores (con menos de 10 He) reciben una transferencia anual promedio de US\$ 6,186 del excedente del consumidor, grandes agricultores (con más de 200 He) obtienen US\$ 517,304. Por lo tanto, el sistema de regulación de precios es regresivo no solo para los consumidores, sino también para los pequeños agricultores (Mata y Santamaría, 2017).

Otra política distintiva del arroz es la alta protección de las importaciones. El arroz es uno de los productos básicos más protegidos con aranceles: en promedio (consolidados), como NMF y aplicados, desde la adhesión de Costa Rica a la OMC (Cuadro 7). Además, el arroz ha obtenido una mayor protección arancelaria en los últimos años, en particular a través de exclusiones y negociaciones en los tratados de libre comercio, así como cuotas

<sup>58</sup> La Ley de Fortalecimiento de las Autoridades de Competencia (N° 9736) firmada en septiembre del 2019 crea un nuevo marco institucional para la política de competencia, con una mayor independencia, un presupuesto sostenible y una incidencia legal más robusta para COPROCOM. El proyecto de ley estuvo sujeto a presiones de cabildero de grupos de interés, principalmente de compañías que operan en industrias monopólicas u oligopólicas.

<sup>59</sup> En 2017, una propuesta de ley del partido Movimiento Libertario tenía como objetivo cambiar la legislación sobre la regulación de los precios del arroz y la figura jurídica actual de CONARROZ (Proyecto de Ley 20682). El proyecto de ley no ha sido considerado en el congreso hasta ahora.

<sup>60</sup> Las exportaciones de bananos (precio por caja exportada) tienen un precio regulado por razones fiscales.

<sup>61</sup> Por ejemplo, Petrecolla (2006) indica que entre 1995 y 2005, los consumidores costarricenses transfirieron US\$396 millones a productores de arroz (transferencias de ingresos) como resultado de los controles de precios. Monge González et al (2010) estiman el impacto de esta transferencia en los hogares más pobres entre el 7% y el 8% de su ingreso per cápita, lo que contrasta con la carga equivalente sobre los hogares más ricos (0,4% a 0,6%).

<sup>62</sup> Desde el 2007, el mecanismo de apoyo al precio del arroz de Costa Rica superó el compromiso del país sobre la medición global de ayuda (MGA) en el marco del Acuerdo sobre la agricultura de la OMC. El MGA del arroz ha superado muchas veces el compromiso inicial de US\$ 15.94 millones (OCDE, 2016).

arancelarias (OCDE, 2017).

En este sentido, el resultado de DR-CAFTA no es una excepción. Para afrontar el “desarrollo asimétrico” y problemas de transición, el sector arrocero de Costa Rica obtuvo un período de eliminación gradual arancelaria de 20 años en el acuerdo, comenzando con una tarifa base del 36% (Gráfico 7).<sup>63</sup> El arroz se clasifica en la categoría de clasificación V, que se mantiene en la tasa base durante diez años (desde enero de 2005) con un calendario de reducción escalonado después.<sup>64</sup> Así, la disminución progresiva de los aranceles de importación para Costa Rica comenzó el 1 de enero de 2016. Las importaciones de arroz de Estados Unidos entrarán libres de impuestos en 2026. Esto implica que después del 2026 cualquier importador podrá importar arroz del mercado estadounidense con cero aranceles. Algo posible únicamente para CONARROZ hoy en día, como se explicó anteriormente. Esto representa un paso positivo hacia un comercio

más libre como resultado de los esfuerzos realizados por COMEX, en contraste con las preferencias intervencionistas de otros ministerios (MAG y MEIC).

La influencia política en la industria del arroz va más allá de los dos instrumentos principales de política discutidos hasta ahora. Por ejemplo, después de la crisis internacional de precios de alimentos del 2007-08, el gobierno (administración Arias-Sánchez, 2006-2010) implementó un conjunto de políticas para apoyar la producción de alimentos básicos, incluido el arroz. El Plan Nacional de Alimentos 2008-2010 asignó recursos presupuestarios adicionales en forma de transferencias y mayores límites de gasto para algunas instituciones agrícolas y bancos estatales. Estos recursos fueron utilizados para financiar servicios y algunos subsidios a los productores de arroz, además de los precios regulados y aranceles de importación. La producción de arroz aumentó como consecuencia de los altos precios internacionales que, transferidos a

CUADRO 7. COSTA RICA: ARANCELES A LA IMPORTACIÓN DE ARROZ (PORCENTAJES)

HS-Descripción	Año	Arancel consolidado		NMF aplicado		Aplicado	
		Promedio	Max	Promedio	Max	Promedio	Max
100610 Arroz no refinado (con cascara)	1996	40	45	10.5	20	10.5	20
	2006	40	45	17.5	35	13.13	35
	2016	40	45	17.5	35	14.5	35
100620 Arroz (integral) descascarado	1996	35	35	35	35	35	35
	2006	35	35	35	35	Na	Na
	2016	35	35	35	35	31.31	35
100630 Arroz semi o completamente molido; glaseado, pulido o no	1996	40	45	10.5	20	10.5	20
	2006	35	35	35	35	35	35
	2016	35	35	21	35	18.47	35
100640 Arroz integral	1996	35	35	35	35	35	35
	2006	35	35	35	35	Na	Na
	2016	35	35	35	35	25.77	35

Nota: El arancel NMF (nación más favorecida) es el arancel normal no discriminatorio que se cobra a las importaciones (excluye los aranceles preferenciales en virtud de tratados de libre comercio y otros esquemas o aranceles cobrados dentro de las cuotas). Tasas consolidadas (consolidación arancelaria): compromiso de no aumentar una tasa de impuesto más allá de un nivel acordado. Una vez que una tasa arancelaria está consolidada, no puede ser elevada sin compensar a las partes afectadas. Tasas aplicadas: impuesto que efectivamente se cobra sobre las importaciones. Estos pueden ser menores a los consolidados.

Fuente: WTO Tariff Download Facility (<https://tao.wto.org>).

<sup>63</sup> USTR (2018).

<sup>64</sup> HS 10062000, 10063010, 10063090 y 10064000. Apéndice I a las notas generales de Costa Rica al Anexo 3.3 declara que “los aranceles sobre los productos originarios previstos en los artículos en la categoría de clasificación V se mantendrán en las tasas de base para los años uno a diez. El 1 de enero del año 11, los aranceles se reducirán en un ocho por ciento de la tasa base, y en un adicional del ocho por ciento de la tasa base cada año subsiguiente hasta el año 15. El 1 de enero del año 16, los aranceles se reducen en un 12 por ciento adicional de la tasa base, y en un 12 por ciento adicional de la tasa base hasta el año 19, y dichos productos estarán libres de impuestos a partir del 1 de enero del año 20.”

precios internos, motivaron a los agricultores a producir más arroz.

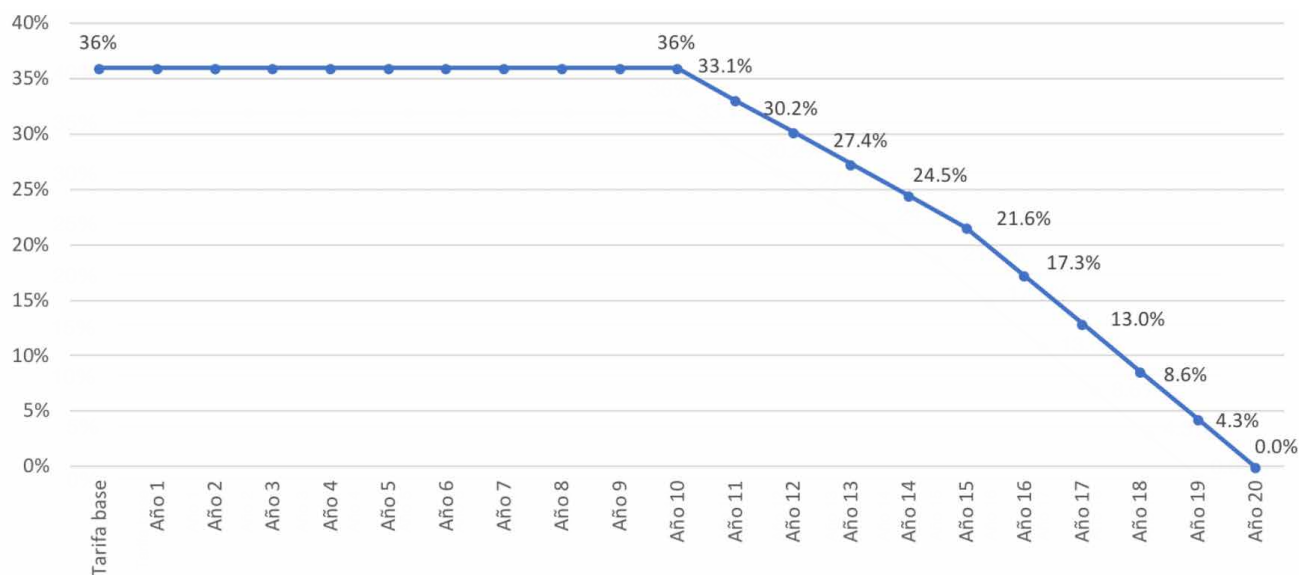
Como consecuencia, el número de productores comerciales de arroz aumentó de alrededor de 900 en 2007 a 1500 en 2011. La tierra asignada a la producción de arroz también aumentó durante el mismo período, de 47 000 hectáreas a 81 000 hectáreas. Sin embargo, el plan fue desmantelado durante 2011-12 y, para el 2015, tanto el número de productores de arroz como las hectáreas sembradas cayeron a los niveles del 2007 (938 productores y 58 000 hectáreas; OCDE, 2017). Es decir, el impacto de estas medidas fue transitorio y vinculado a fluctuaciones de precios internacionales en lugar de una mejora de las condiciones de competitividad en la industria.

La premisa de creación de CONARROZ fue implementar el mecanismo necesario para proteger a los productores nacionales de los precios internacionales adversos y mejorar las condiciones de producción local. Sin embargo, la producción de arroz nacional se ha

mantenido cerca de los niveles del año 2000 (con un aumento temporal durante el Plan Nacional de Alimentos; CONARROZ, 2017). Al mismo tiempo, la productividad no ha aumentado durante décadas y promedió menos de 4 toneladas métricas por hectárea (Arroyo et al, 2013; Mata y Santamaría, 2017). Más aún, en comparación con los principales productores mundiales, la productividad del arroz en Costa Rica sigue estancada y disminuyendo (Gráfico 8). Este resultado contrasta con los objetivos originales de CONARROZ, de crear mecanismos de apoyo para el crecimiento de la producción local y la mejora de la productividad. En comparación con los principales productores mundiales de arroz, Costa Rica ha estado perdiendo competitividad, mientras que otros países han aumentado significativamente la productividad (Arroyo et al, 2013; OCDE, 2017).

Consecuentemente, durante años, las importaciones de arroz han crecido, lo que es un resultado esperado de precios internacionales más bajos, incluso en presencia

GRÁFICO 7. COSTA RICA: PERÍODO DE ELIMINACIÓN GRADUAL Y NIVELES ARANCELARIOS PARA EL ARROZ\* BAJO EL DR-CAFTA



\*HS 10062000, 10063010, 10063090 y 10064000

Fuente: Elaboración propia con información del texto del Acuerdo DR-CAFTA (Apéndice I de las Notas Generales de Costa Rica al Anexo 3.3; USTR, 2018).

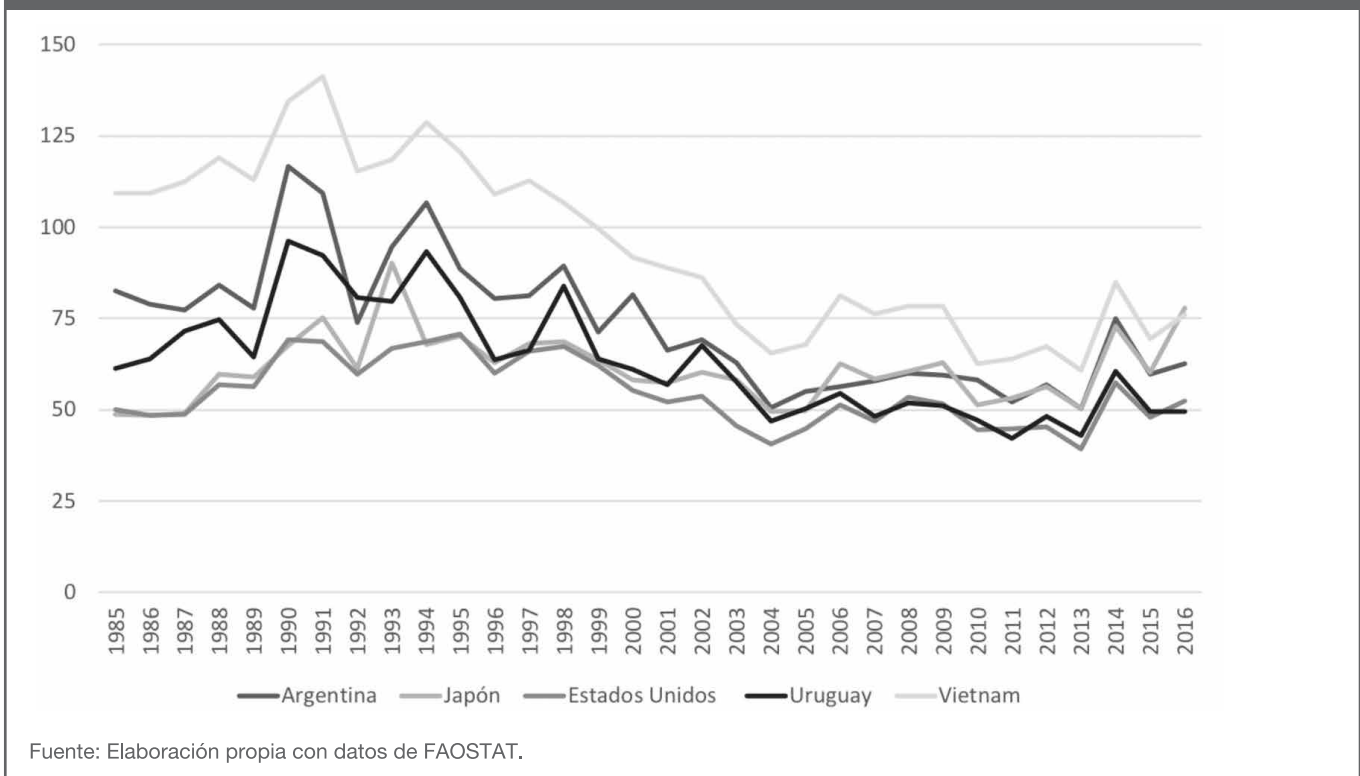
de aranceles altos (la excepción fue la época del Plan Nacional de Alimentos). Las importaciones han representado en promedio más del 50% de la oferta nacional en las últimas dos décadas (Gráfico 9). Desde 2002, CONARROZ ha estado importando arroz con arancel cero y generando ganancias monopolísticas. Además, CONARROZ vende el arroz importado a los molineros como si hubieran pagado la tarifa efectiva (35%). Las rentas involucradas se transfieren a los agricultores que en la mayoría de los casos también son molineros. La renta se asigna según el volumen producido. En otras palabras, los grandes agricultores que operan con grandes molinos obtienen la mayoría de las rentas de la importación de arroz con arancel cero.

Las limitaciones de competitividad de la industria del arroz en Costa Rica no han cambiado durante décadas (Arroyo et al, 2013; Umaña, 2013; OCDE, 2017). La productividad sigue siendo baja y muchos pequeños productores han sido desplazados del mercado (Monge-González et al, 2010; OCDE, 2017). Las políticas que

reducen los costos de la producción de arroz (adopción de variedades modernas, fertilizantes favorables, infraestructura moderna de riego, entre otros) bajan los precios y generan beneficios para los consumidores, como ha sido el caso de Argentina (Crespi et al, 2014). Contrariamente, las fuerzas políticas pueden lograr una protección de alto costo social, especialmente a través de actividades de búsqueda de tarifas (David y Huang, 1996).

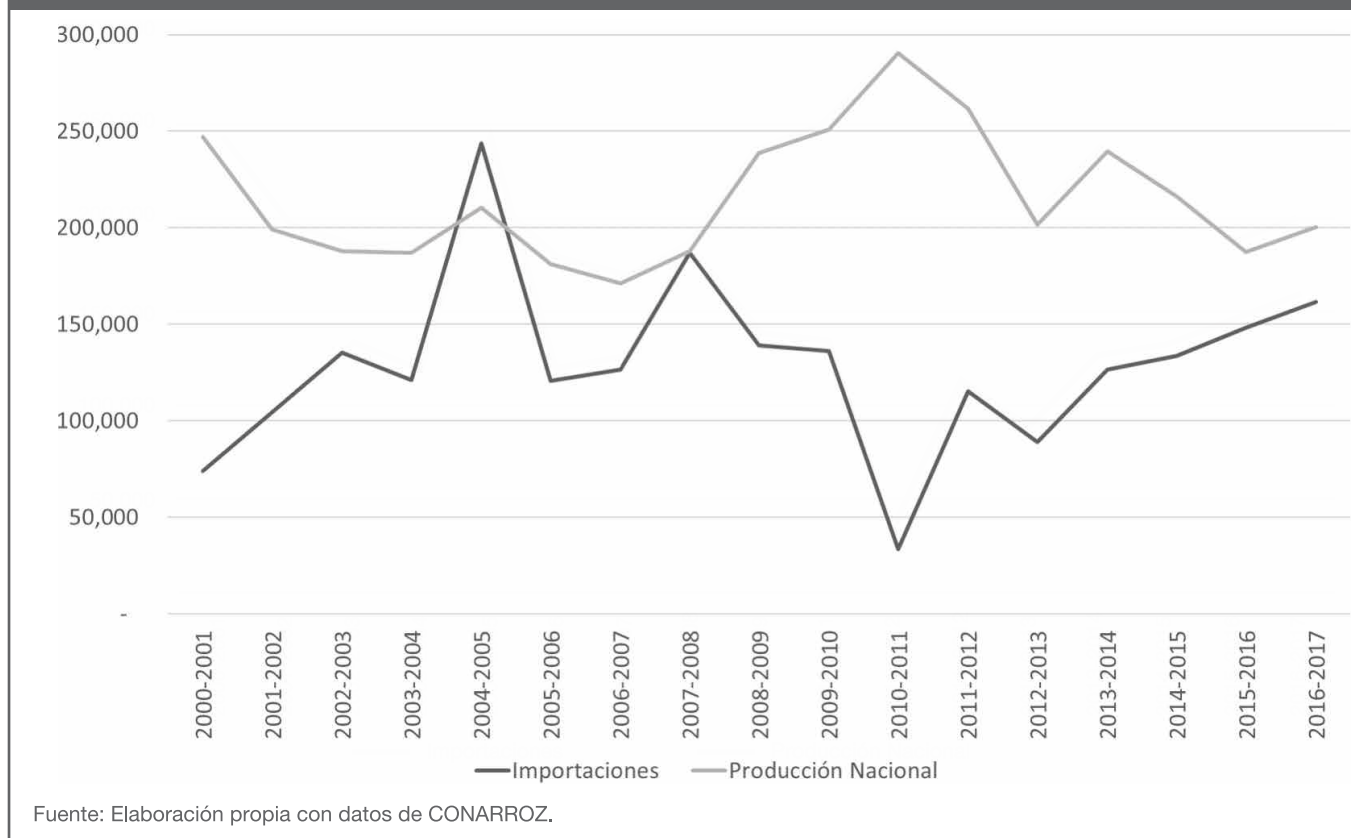
Vale la pena señalar que en Costa Rica existe una brecha de productividad entre pequeños y grandes agricultores. Los pequeños agricultores no son competitivos a precios internacionales (Figuroa y Umaña, 2002; Cornick et al, 2014). Por otro lado, los grandes agricultores son más productivos y por lo tanto no requieren protección arancelaria. Así, las acciones políticas deberían enfocar el crecimiento de la productividad de los agricultores pequeños, en lugar del proteccionismo comercial y control de precios, que favorecen a las grandes empresas y afectan a los consumidores.<sup>65</sup>

GRÁFICO 8. COSTA RICA: PRODUCTIVIDAD DEL ARROZ CON RELACIÓN A PAÍSES SELECCIONADOS



<sup>65</sup> En Costa Rica, el 40% del área de cultivo se produce con riego, mientras que el 60% depende de la lluvia. Para el arroz seco (que depende de la lluvia), la cosecha está sujeta al comienzo de la temporada de lluvias y, por lo tanto, solo es posible una cosecha por temporada. Por otro lado, con el riego son posibles dos cosechas al año. Así, las grandes fincas con acceso a riego pueden lograr una mayor productividad.

GRÁFICO 9. COSTA RICA: PRODUCCIÓN NACIONAL E IMPORTACIÓN DE ARROZ (TONELADAS)



A mitad de la administración Chinchilla-Miranda (2012), el Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC) inició una discusión con su personal técnico sobre la situación del mercado del arroz y en particular el mecanismo de regulación de precios. El ministro decidió cambiar el mecanismo y discutir una nueva alternativa con los principales participantes de la industria (CONARROZ, ANISNA, y MAG). El objetivo era que los participantes de la industria diseñaran y coordinaran los nuevos sistemas de precios en el mercado. En otras palabras, el MEIC decidió no seguir fijando el precio del arroz.

Esta decisión fue apoyada por COMEX, porque reduciría directamente la medición del apoyo agregado del arroz (MGA) para cumplir con los niveles de compromiso del país y contribuía a mitigar las preocupaciones de la OMC y evitar posibles sanciones. Así, el 20 de mayo de 2013, un decreto ejecutivo estableció un

esquema de regulación de precios temporal (y final), vigente a partir de marzo de 2014. Posteriormente, MEIC eliminaría los controles de precios del arroz y promovería un mercado más libre.<sup>66</sup> Sin embargo, algunos meses después, por solicitud del Ministro de Agricultura (MAG) al MEIC, en respuesta a la preocupación de CONARROZ por el lento progreso realizado en la industria con el nuevo mecanismo de precios, un nuevo decreto ejecutivo (20 de diciembre de 2013) pospuso la eliminación de la intervención del MEIC en el precio de mercado por seis meses, hasta septiembre de 2014.<sup>67</sup>

Además, unas semanas más tarde, antes de las elecciones presidenciales de febrero de 2014, el gobierno decidió otorgar otra prórroga, con base en las preocupaciones de los agricultores del arroz sobre la cosecha de 2014. Así, el 16 de enero un nuevo decreto ejecutivo pospuso la decisión de eliminar los controles de precios del MEIC hasta marzo de 2015.<sup>68</sup>

<sup>66</sup> Decreto Ejecutivo N ° 37699-MEIC, 20 de mayo de 2013.

<sup>67</sup> Decreto Ejecutivo N ° 38093-MEIC, 20 de diciembre de 2013.

<sup>68</sup> Decreto Ejecutivo N ° 38143-MEIC, 16 de enero de 2014.

Con el nuevo gobierno de Solís-Rivera (2014-2018), del Partido Acción Ciudadana (PAC), los decretos anteriores fueron derogados. En febrero de 2015, se restablecieron los controles de precios para arroz integral y pilado con varios niveles de calidad (basado en un modelo diseñado por CONARROZ), para toda la cadena de valor (agricultores, molineros, mayoristas, minoristas, consumidores).<sup>69</sup> Uno de los argumentos del gobierno para esta decisión fue el cumplimiento de la Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018, cuyos objetivos incluían “promover la producción nacional bajo el principio de una política de seguridad alimentaria (acceso a alimentos para toda la población) y apoyar la producción de arroz y otros productos sensibles esenciales para la canasta básica nutricional de los costarricenses.”<sup>70</sup> En julio de 2016, después de una solicitud de CONARROZ, todos los márgenes de precios para toda la cadena se incrementaron.<sup>71</sup>

Además, en febrero de 2017, el MEIC publicó una consulta pública sobre promociones especiales de productos complementarios al arroz utilizados como ofertas especiales (por ejemplo, salsa de tomate, una cuchara, aceite de cocina). Esta venta fue utilizada por minoristas (supermercados, tiendas de comestibles, etc.) para competir con una estrategia de “diferenciación” de productos, considerando los niveles mínimos de precios del arroz establecidos por ley. Como respuesta, un decreto ejecutivo prohibió esas prácticas, argumentando su inconsistencia con el mecanismo de regulación de precios.<sup>72</sup>

Las acciones proteccionistas también aumentaron

significativamente. Por ejemplo, en febrero de 2014, el MEIC decidió iniciar una investigación de salvaguardia sobre las importaciones de arroz pilado de terceros países sin TLC (códigos del SA: 1006.309091 y 1006.309099). La queja fue presentada en diciembre de 2013 por la Asociación Nacional de Industriales del Sector Arrocerero (ANINSA). Después de un largo período de consultas y discusiones con las partes interesadas, al final de 2014, la Dirección de Defensa Comercial del MEIC recomendó el uso de una medida de salvaguardia para reducir las importaciones.<sup>73</sup> En enero de 2015, las autoridades costarricenses decidieron imponer un impuesto de salvaguardia definitivo a las importaciones de arroz. Impuestos adicionales a la tarifa media del 35%. La tasa adicional fue de 24,88% durante el primer año (2015), 18,66% durante el segundo año, 12,44% durante el tercer año y finalmente 6,22% (durante 2018-2019).<sup>74</sup> Esta medida entró en vigor el 19 de febrero de 2015 y actualmente está activa.<sup>75</sup>

La política del sector arrocerero en Costa Rica es un ejemplo de una falla de gobierno, que crea distorsiones significativas y un impacto regresivo en los consumidores y pequeños agricultores (Monge-González *et al*, 2010).<sup>76</sup> La regulación de precios y los aranceles de importación generan ineficiencias económicas, impactos negativos en los hogares pobres y transferencias significativas de ingresos de los consumidores a los productores. A pesar de todos estos impactos negativos, durante casi dos décadas los formuladores de políticas (de ideologías de derecha e izquierda) han apoyado esta política fallida. Warner *et al* (2018) argumenta la exis-

<sup>69</sup> El decreto de febrero de 2015 fijó el precio del arroz a US \$ 557 / tonelada, mientras que para la producción, el precio tendría que ser de US \$ 295 / tonelada, si Costa Rica quisiera cumplir con su compromiso de AMS ante la OMC (OCDE, 2016).

<sup>70</sup> Decreto Ejecutivo N ° 38884-MEIC, 24 de febrero de 2015.

<sup>71</sup> Decreto Ejecutivo N ° 39889-MEIC, 22 de julio de 2016. <sup>72</sup> Decreto Ejecutivo N ° 40310-MEIC, 9 de marzo de 2017.

<sup>73</sup> DDC-INF-007-14. Expediente N ° 002-2013. Informe Técnico de Determinación Definitiva (MEIC, 2014).

<sup>74</sup> Resolución DM-001-2015 MEIC.

<sup>75</sup> Resolución DDC-001-2018 MEIC, de enero 19, 2018.

<sup>76</sup> Cuando los mercados operan en ausencia de fricciones, distorsiones e imperfecciones, no se necesita intervención gubernamental para lograr un óptimo de Pareto (es decir, una situación en la que ningún agente o grupo económico puede estar mejor sin empeorar a otro). Sin embargo, en presencia de fallas de mercado (por ejemplo, poder de monopolio, externalidades, bienes públicos, información asimétrica), el primer mejor resultado correspondiente al óptimo de Pareto ya no se puede lograr a través de los mercados, y la intervención del gobierno podría justificarse como una forma de lograr un resultado lo más cercano posible al óptimo de Pareto (Wetzstein, 2005). Sin embargo, al igual que los mercados, los gobiernos pueden fallar. Una falla de gobierno se define como una elección de política que conduce a una distorsión que impide que los mercados alcancen un óptimo de Pareto (Buchanan y Tullock, 1962). Una falla del gobierno surge cuando el gobierno crea ineficiencias porque: a) no debería haber intervenido en primer lugar; o b) cuando podría haber resuelto un problema o conjunto de problemas de manera más eficiente (generando mayores beneficios netos). Además, un gobierno falla si no interviene para corregir efectivamente una falla de mercado, o cuando la acción del gobierno crea distorsiones adicionales y efectos de redistribución contrarios a los objetivos originales de política (Winston, 2006). Una falla de gobierno es más que la adopción de políticas que funcionan mal o que la mayoría de los economistas considerarían económicamente ineficientes (por ejemplo, controles de precios, restricciones de entrada al mercado, o exenciones fiscales para grandes corporaciones). Las fallas de gobierno son sistemáticas. Reflejan una estructura de incentivos que alienta a los tomadores de decisiones políticas a tomar acciones que son inconsistentes con el uso eficiente de los recursos (Fike y Gwartney, 2015). Winston (2006) sugiere que las fallas del gobierno parecen explicarse por la naturaleza de autocorrección de algunas fallas del mercado (lo que hace innecesaria la intervención del gobierno); por la miopía, la inflexibilidad y las políticas conflictivas de las agencias gubernamentales; y por fuerzas políticas que permiten que grupos de interés bien definidos influyan en los funcionarios electos y no electos para crear y mantener políticas ineficientes que permitan a los grupos de interés acumular rentas económicas. Más aún, los costos de bienestar de las fallas de gobierno pueden ser mayores que los de las fallas de mercado (Krueger, 1990; Besley y Coate, 1998).



---

tencia de un “capitalismo de amigos” (crony capitalism) en la economía arrocera de Costa Rica, con un cambio importante en el papel del estado en el desarrollo rural y la privatización de los beneficios de un subsidio público al arroz y la inversión pública para los grandes agricultores y molineros.

### Hoja de cálculo de distribución política (DPS)

La hoja de cálculo de distribución política (DPS) presenta un resumen de las principales fuerzas involucradas en el proceso de diseño e implementación de la política de arroz (Cuadro 8). Se describen las principales variables de acción colectiva (número de grupo, recursos disponibles, costo de organización). Los principales intereses de los participantes y su influencia política determinan de varias maneras el resultado final de la política. También se resumen los costos y los beneficios de la acción política y su resultado previsto.

Las principales conclusiones del análisis de DPS es que el saldo neto de las diferentes fuerzas de intereses que influyen en el diseño de la política arrocera está fuertemente sesgado a favor de los productores y los molineros. Además, las organizaciones privadas de la industria ejercen la mayor y más efectiva influencia política, debido a la cantidad de recursos disponibles, su capacidad para ejercer influencia política y los beneficios esperados (relacionados con el control del mercado). Por el contrario, las políticas que se oponen al interés de los arroceros son más débiles y enfrentan mayores costos de organización. Además, las agencias gubernamentales no realizan esfuerzos por corregir esta política socialmente negativa.

En resumen, se puede concluir que la protección para la industria del arroz en Costa Rica (aranceles de importación y controles de precios) se ha mantenido debido a un cabildeo exitoso organizado conjuntamente por los agricultores y molineros (quienes en la mayoría de los casos son los mismos actores con una estrecha integración vertical) y que ha tenido apoyo de los distintos gobiernos en las últimas dos décadas. Esta

situación (integración vertical) traslada los costos e ineficiencias de la protección arancelaria y el control de precios en toda la cadena de valor hacia los consumidores.

Los grandes productores de arroz son pocos y controlan la mayor parte de la producción y el procesamiento del arroz, así como venta al por mayor y distribución. Esto implica que el costo de organización de este grupo de presión es muy bajo, mientras que los beneficios de la protección y las actividades de búsqueda de ganancias directamente improductivas (DUP) son muy altos. Se enfrentan a una situación contraria quienes se oponen a la protección (principalmente los consumidores) que son muchos y de tamaño pequeño, por lo que el costo de su organización es muy alto. A esto se suman los gobiernos que no toman decisiones pensando en el bienestar de la mayoría. Esta es la principal fuente del exitoso cabildeo por protección arancelaria y actividades DUP en esta industria.

Todo esto ha permitido a los arroceros tener influencia en el Congreso y los ministerios, facilitando la adopción de leyes y reglamentos a favor de esta actividad, y evitando las políticas de libre comercio. Además, gracias al cabildeo exitoso de los grandes productores de arroz, el papel de los responsables políticos se ha trasladado del sector público al sector privado (a través de CONARROZ): un claro ejemplo de captura institucional por los arroceros y molineros. De esta manera, las instituciones gubernamentales han permitido a los agricultores y los molineros controlar la industria del arroz en toda la cadena de valor. Gracias a la aprobación del DR-CAFTA la protección del arroz se reducirá en un largo proceso de desgravación arancelaria (al menos las importaciones de arroz de mercado estadounidense). Esto sucedió porque COMEX estuvo a cargo de la negociación del acuerdo, en lugar de otros organismos públicos que han sido capturados por los intereses de los grandes productores de arroz (como el MEIC y el MAG).

**CUADRO 8. COSTA RICA: HOJA DE CÁLCULO DE DISTRIBUCIÓN POLÍTICA (DPS) DE LA POLÍTICA ARROCERA**

Participantes Actores	Canales de Influencia	Instrumentos	Demanda: Beneficios de la Acción política			Oferta: Habilidad para generar Acción política				Predicción: Cantidad de Acción política efectiva
			Objetivo principal (Incentivos)	Magnitud	Per cápita	Número	Cobertura	Recursos	Costo de Organización	
<b>Intereses de Apoyo</b>										
<b>Poder Ejecutivo</b>										
Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC)	Ejecutivo; Congreso.; CONARROZ.	Defensa comercial; Control de precios del arroz.	Aplicación de salvaguardias y medidas antidumping.  Protección de productos agrícolas de la competencia de importaciones.	Pequeño	Pequeño	Pequeño	Grande	Medio	Pequeño	Grande
Ministerio de Agricultura (MAG)	Ejecutivo; Congreso.; CONARROZ.	Defensa comercial; Control de precios del arroz.	Protección de productos agrícolas de la competencia de importaciones.  Defensa de los intereses de productores agrícolas nacionales. Promoción de seguridad alimentaria.	Pequeño	Pequeño	Pequeño	Grande	Medio	Pequeño	Grande
<b>Sector privado</b>										
Asociación Nacional de Industriales del Sector Arrocero (ANINSA)	CONARROZ	Ley 8265; Ejecutivo; Congreso.	Control sobre importaciones de arroz libre de aranceles. Protección de la competencia de importaciones de arroz. Control sobre la demanda de arroz granza. Control sobre la oferta de arroz pilado.	Grande	Grande	Grande	Grande	Grande	Pequeño	Grande
Cámara nacional de productores de arroz (CANAPA)	CONARROZ	Ley 8265	Protección arancelaria de importaciones de arroz. Participación más cercana en el diseño de políticas de arroz, particularmente en la fijación del precio de regulación.	Grande	Pequeño	Pequeño	Grande	Grande	Pequeño	Grande
<b>Partidos políticos</b>										
Partido Liberación Nacional (PLN)	Congreso	Legislación	Defensa de los intereses de productores agrícolas nacionales. Promoción de seguridad alimentaria.	Pequeño	Pequeño	Pequeño	Grande	Medio	Pequeño	Grande

**CUADRO 8. COSTA RICA: HOJA DE CÁLCULO DE DISTRIBUCIÓN POLÍTICA (DPS) DE LA POLÍTICA ARROCERA (CONTINUACIÓN)**

Partido Unidad Social Cristiana (PUSC)	Congreso	Legislación	Defensa de los intereses de productores agrícolas nacionales. Promoción de seguridad alimentaria.	Pequeño	Pequeño	Pequeño	Grande	Medio	Pequeño	Grande
Partido Acción Ciudadana (PAC)	Congreso	Legislación	Defensa de los intereses de productores agrícolas nacionales. Promoción de seguridad alimentaria.	Pequeño	Pequeño	Pequeño	Grande	Pequeño	Pequeño	Grande
Partido Frente Amplio (FA)	Congreso	Legislación	Defensa de los intereses de productores agrícolas nacionales. Promoción de seguridad alimentaria.	Pequeño	Pequeño	Pequeño	Pequeño	Pequeño	Medio	Pequeño
<b>Intereses de Oposición</b>										
<b>Poder Ejecutivo</b>										
Ministerio de comercio exterior (COMEX)	Ejecutivo; Congreso.	Apoyo político; Instrumentos de política comercial; Tratado de libre comercio.	Continuar el proceso de apertura comercial. Evitar sanciones al país en la OMC.	Pequeño	Pequeño	Pequeño	Grande	Medio	Pequeño	Grande
COPROCOM	Ejecutivo.	Ley de Promoción de Competencia (7472); Nueva Ley de Fortalecimiento de las Autoridades de Competencia (9736).	La liberalización del mercado de arroz. Promoción de la competencia y eliminación de arancel y barreras no arancelarias a las importaciones de arroz.	Pequeño	Pequeño	Pequeño	Pequeño	Pequeño	Medio	Pequeño
<b>Sector privado</b>										
Importadores	Ejecutivo; Congreso	Cabildeo; Acción legal.	La liberalización del mercado de arroz. Promoción de la competencia y eliminación de arancel y barreras no arancelarias a las importaciones de arroz.	Grande	Grande	Pequeño	Pequeño	Grande	Grande	Medio
<b>Partidos políticos</b>										
Movimiento Libertario (ML)	Congreso.	Legislación.	Defensa de la liberalización del mercado del arroz. Promoción de la competencia y bienestar del consumidor.	Pequeño	Pequeño	Pequeño	Pequeño	Pequeño	Pequeño	Pequeño

**CUADRO 8. COSTA RICA: HOJA DE CÁLCULO DE DISTRIBUCIÓN POLÍTICA (DPS) DE LA POLÍTICA ARROCERA (CONTINUACIÓN)**

<b>Otros grupos interesados</b>										
Asociación de Consumidores Libres	Prensa; Ejecutivo; Congreso.	Cabildeo.	Proteger a los consumidores de prácticas monopólicas y precios de arroz más altos. Promoción de la competencia y eliminación de aranceles y barreras no arancelarias.	Pequeño	Pequeño	Pequeño	Pequeño	Pequeño	Pequeño	Pequeño

Fuente: Compilación de los autores basada en el marco analítico de Baron (2012).

## b. El caso del azúcar

### Estructura de la industria

La industria azucarera (cadena de valor) en Costa Rica tiene cinco actores principales: productores de caña de azúcar (agricultores), molineros (productores de azúcar), un mayorista que recibe y comercializa toda la producción para la demanda y las exportaciones locales (LAICA, una corporación que se describe en la siguiente sección), los minoristas y los consumidores. Un pequeño grupo de grandes productores de caña de azúcar son también molineros y productores de azúcar. Calatayud (2016) argumenta que la industria azucarera en Costa Rica está altamente concentrada y opera bajo condiciones monopolísticas.

La Ley 7818 (1998)<sup>77</sup> clasifica tres tipos de agricultores según su volumen de producción. Los agricultores “independientes” son pequeños y medianos productores que entregan menos de 5,000 toneladas métricas de caña de azúcar a los molineros, por cosecha. Los agricultores “no independientes” son aquellos grandes con más de 5,000 toneladas de producción de caña de azúcar. El tercer tipo son los molineros que son dueños de cultivos de caña de azúcar, la mayoría de ellas de gran tamaño. La ley también establece que es de interés público el apoyo para pequeños y medianos productores de caña de azúcar, que producen menos de 1,500 toneladas por temporada.

Durante las últimas dos décadas, el número de productores de caña de azúcar ha mostrado una gran variabilidad. Por ejemplo, el número total de agricultores llegó a 11,960 en 2007 (en comparación con 7,538 en 1995). Desde entonces, el número de agricultores ha disminuido constantemente hasta 6,577 en la actualidad (LAICA, 2017; 2013). De acuerdo con la ley, el 95% de los agricultores se clasifican como pequeños y medianos, mientras que menos del 1% de los productores

de azúcar tienen cultivos grandes (que producen más de 5,000 toneladas en promedio), incluyendo aquellas fincas propiedad de molineros. Esta situación ha estado presente por más de dos décadas (Cuadro 9).

**CUADRO 9. COSTA RICA: NÚMERO DE PRODUCTORES DE CAÑA DE AZÚCAR POR TAMAÑO**

Rango de Producción (Toneladas)	1995	2007	2017
1-250	6,343	10,779	5,511
251-500	649	662	486
501-1000	300	337	327
1001-1500	91	63	102
1501-5000	103	79	111
Más de 5000 (independiente)	35	25	27
Fincas de molineros	17	15	13
Total	7,538	11,960	6,577

Fuente: Elaboración propia con datos de LAICA.

A pesar de la prevalencia de pequeños y medianos agricultores, su producción promedio es inferior al punto de referencia establecido por la ley. Además, su producción representa menos de 20% del total de caña de azúcar entregada a los molinos. Por otro lado, 13 molineros producen 64% de la caña de azúcar en sus propias fincas, mientras que los grandes agricultores independientes suministran el 9% del total de la caña de azúcar. Así, el 73% de la producción se concentra en 40 fincas, menos del 1% del total de productores (Cuadro 10).

<sup>77</sup> Ley Orgánica de Agricultura e Industria de la Caña de Azúcar.

**CUADRO 10. COSTA RICA: CAÑA DE AZÚCAR PRODUCIDA Y ENTREGADA A MOLINOS, 2016/2017**

Tipo de agricultor según cantidad de caña de azúcar producida (Toneladas)	Numero de agricultores	Participación	Toneladas entregadas	Participación	Toneladas promedio por agricultor
1-250	5,511	83.8%	338,760	8%	61
251-500	486	7.4%	169,041	4%	348
501-1000	327	5.0%	232,870	5%	712
1001-1500	102	1.6%	120,792	3%	1,184
1501-5000	111	1.7%	309,807	7%	2,791
Más de 5000 (independiente)	27	0.4%	383,535	9%	14,205
Fincas de molineros	13	0.2%	2,789,086	64%	214,545
Total	6,577	100%	4,343,891	100%	33,407

Fuente: Elaboración propia con datos de LAICA.

**CUADRO 11. COSTA RICA: CAÑA DE AZÚCAR PROCESA POR MOLINOS ( PARTICIPACIÓN)**

Molinero	2006-2007	2012-2013	2016-2017
Taboga	18%	19%	17%
El Viejo	16%	19%	23%
CATSA	18%	20%	18%
El General	7%	7%	7%
Palmar	12%	9%	9%
Quebrada Azul	7%	6%	6%
Cutrís	3%	5%	5%
Victoria	5%	4%	4%
Juan Viñas	4%	4%	4%
Atirro	2%	2%	2%
Providencia	2%	2%	2%
Costa Rica	2%	2%	2%
Porvenir	1%	1%	1%
San Ramón	1%	NA	NA
Santa Fe	2%	NA	NA
Total (toneladas)	4,152,799	4,340,604	4,343,890

Fuente: Elaboración propia con datos de LAICA.

La industrialización de la caña de azúcar es gestionada por 13 molineros; 10 de ellos operan como sociedades privadas mientras que tres se organizan como cooperativas. Vale la pena mencionar que la inversión necesaria para operar un molino de caña de azúcar es alta y representa una barrera de entrada grande para potenciales competidores. El número de molinos ha disminuido en las últimas décadas, contribuyendo a más concentración. Por ejemplo, hubo 26 en 1975, 17 en 1992 y 16 en 2005 (Sáenz y Arroyo, 2012). Al mismo tiempo, el procesamiento total de la caña de azúcar se ha concentrado en tres grandes empresas (Taboga, El Viejo y CATSA), que representan el 58% del total de caña de azúcar procesada en la actualidad (Cuadro 11).

Como resultado, la producción de azúcar (y otros derivados como la melaza y el alcohol) está altamente concentrada en los mismos molineros. Por ejemplo, durante la cosecha 2016/2017, el 58 por ciento del azúcar de Costa Rica se produjo en Guanacaste (región del Pacífico norte), mientras que el molino “El Viejo” logró la mayor producción de caña de azúcar y azúcar en el país con más de 1 millón de toneladas métricas de caña procesada (GAIN, 2017). La producción de azúcar aumentó de 415,075 toneladas métricas en 2011 a 452,160 toneladas métricas en 2017. Durante este período, el 75% de la producción de azúcar fue concentrada por 6 molinos (LAICA, 2018). La organización LAICA recibe toda la producción de azúcar de los molineros y gestiona su distribución en el país (bajo una marca única para evitar competencia), para industrias relacio-

nadas como el procesamiento de alimentos y bebidas, y para los mercados de exportación. Varios minoristas (principalmente supermercados) distribuyen azúcar para el consumo final.

El consumo per cápita de azúcar de Costa Rica es relativamente alto (49 kg), aunque ha disminuido de un récord de 59,2 kg en 1997-1998. El consumo directo de azúcar representa el 42 por ciento del total, mientras que el uso industrial representa el 58 por ciento. El consumo no ha cambiado mucho en los últimos años. La mayor utilización por parte de la industria alimenticia (que es impulsada por la exportación en algunos sectores), ha creado cambios en el consumo total (GAIN, 2017).

### Instituciones y resultados de las políticas

La industria azucarera en Costa Rica tiene similitudes con la industria del arroz en términos de su gobernanza y marco institucional. La Liga Agrícola Industrial de la Caña de Azúcar (LAICA) es la organización que regula todas las actividades involucradas en la cadena de valor del azúcar. LAICA controla la producción de caña de azúcar, determina las cuotas y gestiona las exportaciones, fija la cuota anual de la producción y distribución nacional de azúcar entre los ingenios, y gestiona la cuota preferencial de azúcar otorgada a Costa Rica en virtud de acuerdos internacionales (OCDE, 2017). La misión de LAICA es “organizar, promover, proteger y defender los intereses del sector azucarero costarricense, para procurar un sistema de relaciones equitativo y para garantizar el desarrollo óptimo y la estabilidad del sector.”<sup>78</sup>

LAICA se creó en 1965 (Ley 3579) y se reorganizó como una corporación no estatal en 1998 mediante la Ley 7818. Posee estatus jurídico propio y capacidad pública y privada, ya que aplica el derecho público en el ejercicio de sus poderes regulatorios de la industria y el derecho privado en todos sus negocios y actividades comerciales. Es decir, las leyes que crean y reorganizaron LAICA otorgan a la organización su propio estatus legal especial, en acciones públicas y privadas, lo que le permite operar tanto como una institución reguladora así como una entidad comercial (Calatayud, 2016). Sus principales funciones y facultades son:<sup>79</sup>

- Asegurar el estricto y fiel cumplimiento de las normas de la ley y sus reglamentos.
- Mantener el registro de los molinos azucareros

del país y de los productores de caña de azúcar. Regular el suministro de azúcar producido en el país.

- Establecer la cuota anual de producción de azúcar y distribuirla entre los productores de caña de azúcar y azucareros.
- Fijar el precio de la caña de azúcar y el azúcar. Ajustar los porcentajes de distribución de precios y compras de caña de azúcar.
- Proveer servicios e infraestructura de comercialización a los molineros, incluyendo almacenamiento, exportación o importación. Realizar investigaciones y apoyar las transferencias de tecnología con el propósito de mejorar la productividad.
- Colaborar con el poder ejecutivo en el cumplimiento de los acuerdos internacionales, administrar las preferencias otorgadas al país en mercados extranjeros y aprobar la renovación o la modificación de estos acuerdos.

La junta directiva de LAICA tiene 8 miembros, 3 de productores de caña de azúcar, 3 de molineros y 2 del gobierno. Los productores (agricultores) están representados por la Federación de Productores de Caña de Azúcar (fundada en 1972). Hay seis asociaciones de productores regionales que componen la federación, que nombran a sus tres representantes en el consejo de LAICA. Los azucareros son representados por la Cámara de Productores de Azúcar, que selecciona a sus tres miembros de junta directiva de LAICA. El Ministerio de Agricultura (MAG) y el Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC) proporcionan los 2 representantes del gobierno.

LAICA fija los precios en todos los niveles de la industria azucarera. Del precio final pagado por LAICA a los molineros, el 62.5% se distribuye a los productores de caña de azúcar, mientras que los molineros reciben el 37.5% para producción de azúcar. Por ley, los molineros deben comprar el 50% de su cuota anual de azúcar a agricultores independientes (en su mayoría pequeños y medianos). Por otro lado, los molineros pueden comprar el otro 50% de las cuotas de los grandes agricultores o producirlas en sus propias fincas. Hay excepciones cuando los agricultores pequeños no pueden cumplir con el 50% de participación o debido a condiciones especiales. Como resultado, los molineros han estado comprando caña de azúcar de sus propias fincas en porcentajes más altos. Por lo tanto, los molineros

<sup>78</sup> <https://laica.cr/nosotros/>

<sup>79</sup> Ley 7818. Ley Orgánica de Agricultura e Industria de la Caña de Azúcar.

que también son grandes productores de caña de azúcar obtienen el mayor porcentaje de ingresos a través de precios fijos, a pesar de que su porcentaje asignado es más bajo (37.5%).

Además, dado que los pequeños agricultores tienen una participación limitada en la cuota de caña de azúcar (1,500 toneladas por cosecha), si producen más pueden vender sus excedentes a los molineros, pero a precios más bajos. En otras palabras, cuanto más producen, menos son los ingresos que generan de la caña de azúcar. Los precios fuera de cuota pueden ser tan bajos como el 60% de los precios dentro de la cuota. Esto puede crear un desincentivo para el crecimiento de la producción y mantener precios de mercado más altos, pagados por los consumidores.

LAICA controla la infraestructura de un puerto para el almacenamiento y exportación de azúcar y administra almacenes para azúcar, alcohol y melaza. También es responsable de la logística y distribución en el mercado local. LAICA también gestiona el programa

de investigación de caña de azúcar, con laboratorios e infraestructura de extensión. En resumen, LAICA controla completamente el mercado del azúcar. Además, el azúcar es uno de los productos agrícolas más fuertemente protegidos (con excepciones en Tratados de Libre Comercio y calendarios ampliados de eliminación arancelaria; Cuadro 12).

De acuerdo con el arancel negociado por Costa Rica para el DR-CAFTA (Gráfico 10), el azúcar es un producto en la categoría de clasificación D, lo que significa que los aranceles se eliminan en 15 etapas anuales iguales a partir de la fecha en que el acuerdo entró en vigor (las importaciones de azúcar entrarían libres de aranceles desde el 1 de enero del año 15). Esto significa que el arancel de importación de azúcar debería ser de 3.1% en la actualidad (2019) y 0% el 1 de enero de 2020 (USTR, 2018).<sup>80</sup>

Sin embargo, la categoría D del acuerdo tiene una nota al pie de página con tres puntos:<sup>81</sup>

(a) Los aranceles sobre las mercancías enumera-

**CUADRO 12. COSTA RICA: ARANCELES A LA IMPORTACIÓN DE AZÚCAR (PORCENTAJES)**

Descripción HS	Año	Arancel consolidado		NMF aplicado		Aplicado	
		Promedio	Max	Promedio	Max	Promedio	Max
170111 azúcar de caña, en bruto, en estado sólido, formulario, que no contiene agregados aromatizantes o colorantes	1996	45	45	53	53	53	53
	2006	45	45	45	45	43.83	45
	2016	45	45	45	45	45	45
70112 azúcar de remolacha, crudo, en estado sólido formulario, que no contiene agregados aromatizantes o colorantes	1996	45	45	53	53	Na	Na
	2006	45	45	45	45	Na	Na
	2016	45	45	45	45	45	45
170191 azúcar refinada de caña o de remolacha, que contiene saborizante añadido o Coloración, en forma sólida.	1996	45	45	53	53	53	53
	2006	45	45	45	45	34.26	45
	2016	45	45	45	45	45	45
170199 azúcar de caña o de remolacha y sacarosa químicamente pura, en forma sólida, no contiene saborizantes añadidos o colorantes y azúcar cruda	1996	45	45	53	53	53	53
	2006	45	45	45	45	37.5	45
	2016	45	45	45	45	41.79	45

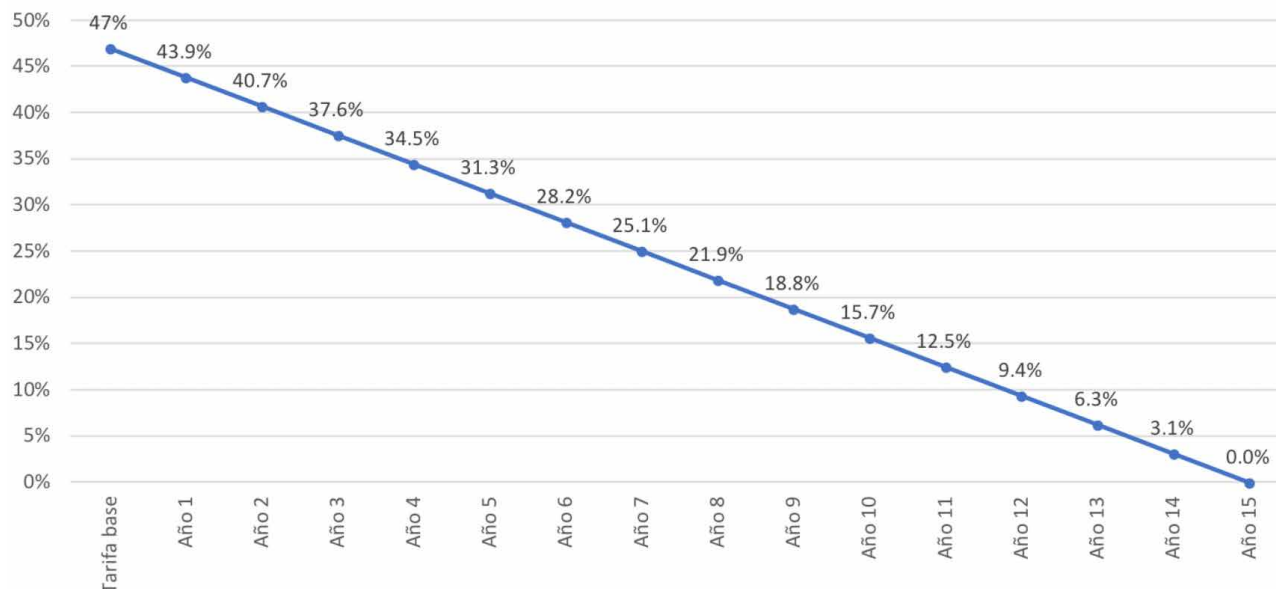
Nota: El arancel NMF (nación más favorecida) es el arancel normal no discriminatorio que se cobra a las importaciones (excluye los aranceles preferenciales en virtud de tratados de libre comercio y otros esquemas o aranceles cobrados dentro de las cuotas). Tasas consolidadas (consolidación arancelaria): compromiso de no aumentar una tasa de impuesto más allá de un nivel acordado. Una vez que una tasa arancelaria está consolidada, no puede ser elevada sin compensar a las partes afectadas. Tasas aplicadas: impuesto que efectivamente se cobra sobre las importaciones. Estos pueden ser menores a los consolidados.

Fuente: WTO Tariff Download Facility (<https://tao.wto.org>).

<sup>80</sup> Subpartidas: HS1701.11, HS1701.12, HS1701.91 y HS1701.99.

<sup>81</sup> Vale la pena mencionar que se incluyó una nota al pie de página idéntica (con el mismo texto) en el TLC entre los EE. UU. y Chile (que entró en vigor el 1 de enero de 2004). Chile y Costa Rica tienen características distintas en cuanto a producción y comercialización de azúcar. Chile es productor de remolacha azucarera, mientras que Costa Rica se especializa en la caña de azúcar. Además, Chile es un importador neto de azúcar para consumo final (azúcar sin refinar centrífuga y azúcar refinada) dado que la demanda supera la producción local. Por otra parte, Costa Rica es un exportador neto de azúcar (más de un tercio de la producción se exporta, principalmente a los Estados Unidos), mientras que las importaciones desde otros países son insignificantes.

GRÁFICO 10. COSTA RICA: PERÍODO DE ELIMINACIÓN GRADUAL Y NIVELES ARANCELARIOS PARA EL AZÚCAR \* BAJO EL DR-CAFTA



\*HS6 170111, 170112, 170191, 170199

Fuente: Elaboración propia con información del texto del Acuerdo DR-CAFTA (Apéndice I de las Notas generales de Costa Rica al Anexo 3.3; USTR, 2018).

das en el subpárrafo (c) se eliminarán en correspondencia con la disposición de la categoría de clasificación D del anexo 3.3, apartado 1, letra d). Esta es la puesta en escena de la reducción arancelaria.

- (b) El trato arancelario preferencial en virtud del subpárrafo (a) se otorgará en cualquier año a una cantidad de bienes igual a la cantidad por la cual las exportaciones de los Estados Unidos a todos los destinos excedan las importaciones en Estados Unidos de todas las fuentes (“excedente comercial”) para bienes clasificados bajo las siguientes subpartidas: HS1701.11, HS1701.12, HS1701.91 y HS1701.99. El excedente comercial de los Estados Unidos se calculará utilizando los datos anuales disponibles más recientes.<sup>82</sup>

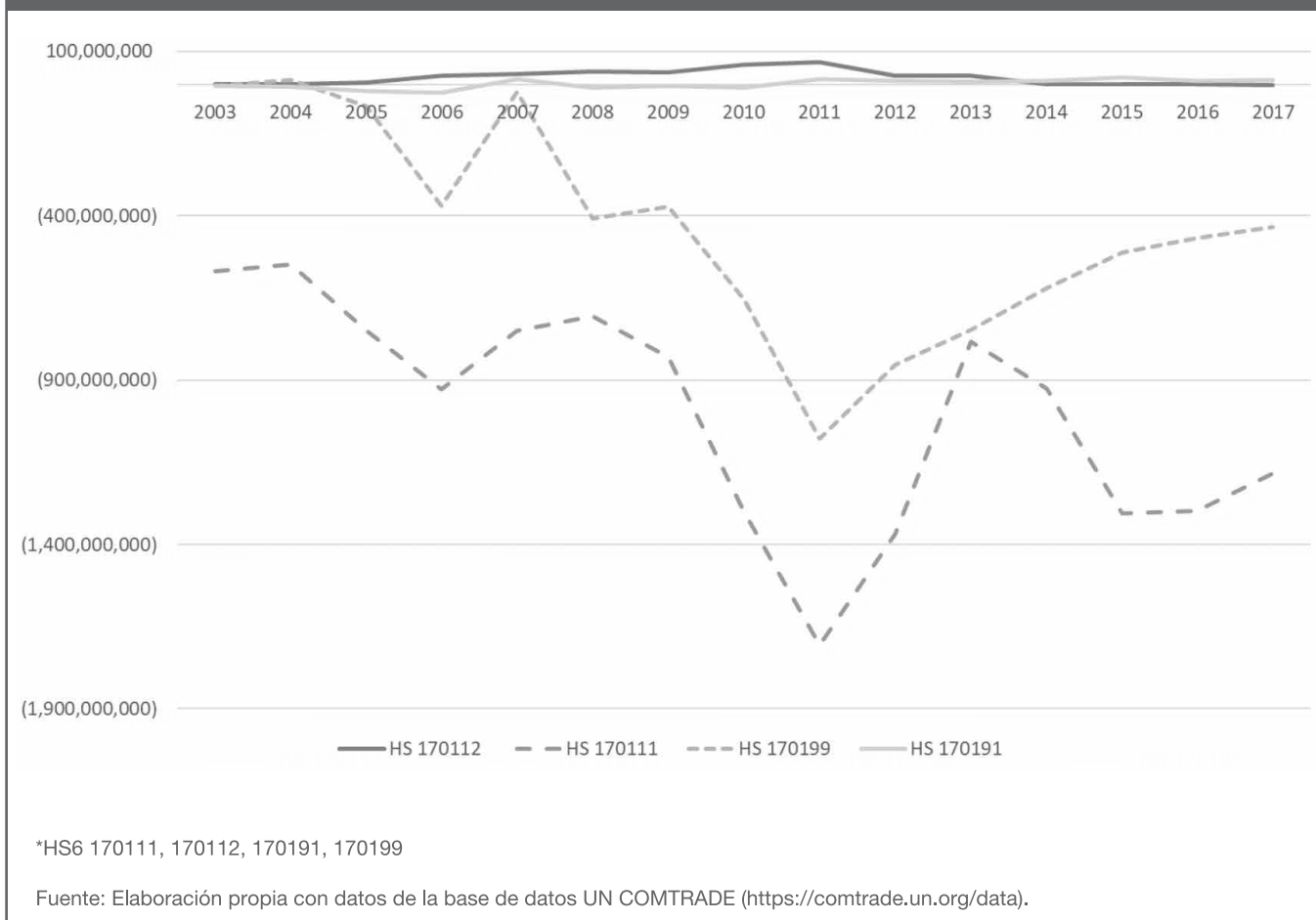
- (c) Los subpárrafos (a) y (b) se aplican a los siguientes subtítulos: HS1701.11, HS1701.12, HS1701.91, y HS1701.99.

Estados Unidos es uno de los diez mayores productores de azúcar del mundo. También es uno de los importadores más grandes. Con algunas excepciones, el país ha sido un importador neto de azúcar en casi todas sus variedades durante décadas (USDA, 2018; 2009). Por ejemplo, las exportaciones netas de Estados Unidos (exportaciones menos importaciones) de las subpartidas HS1701.11 y HS1701.99 (producidas y exportadas por Costa Rica), han sido negativo por más de dos décadas (Gráfico 11). Por lo tanto, en la práctica, por el punto (b) de la nota a pie de página, la programación de reducción arancelaria para las importaciones de azúcar en Costa Rica no se llevará a cabo, otorgando protección contra las importaciones desde los Estados Unidos al arancel inicial negociado del 47%. Es decir,

<sup>82</sup> Según González (2006), durante las negociaciones del DR-CAFTA, los Estados Unidos buscaron la exclusión del azúcar del acuerdo. Sin embargo, al final, prevaleció la “exclusión técnica” (la condición neta del país exportador).



GRÁFICO 11. ESTADOS UNIDOS: EXPORTACIONES NETAS DE AZÚCAR\* (US\$)



la industria azucarera nacional en realidad obtuvo una protección permanente de las exportaciones estadounidenses.<sup>83</sup>

Otros resultados ventajosos para la industria azucarera bajo el DR-CAFTA incluyen la expansión de su cuota de mercado de exportación en el mercado estadounidense. Según COMEX (2004), el país obtuvo una cuota de 13,000 toneladas de azúcar adicional a las 15,000 toneladas bajo la ICC (un aumento del 86%). Además, se negoció una cuota de 2,000 toneladas para azúcar orgánica. Por otra parte, con una cuota de 31 millones de galones de etanol con regla de origen flexible, con la que se triplicarían las exportaciones. En total, la industria obtuvo una cuota de azúcar de 28,000 toneladas. Costa Rica es un exportador neto de

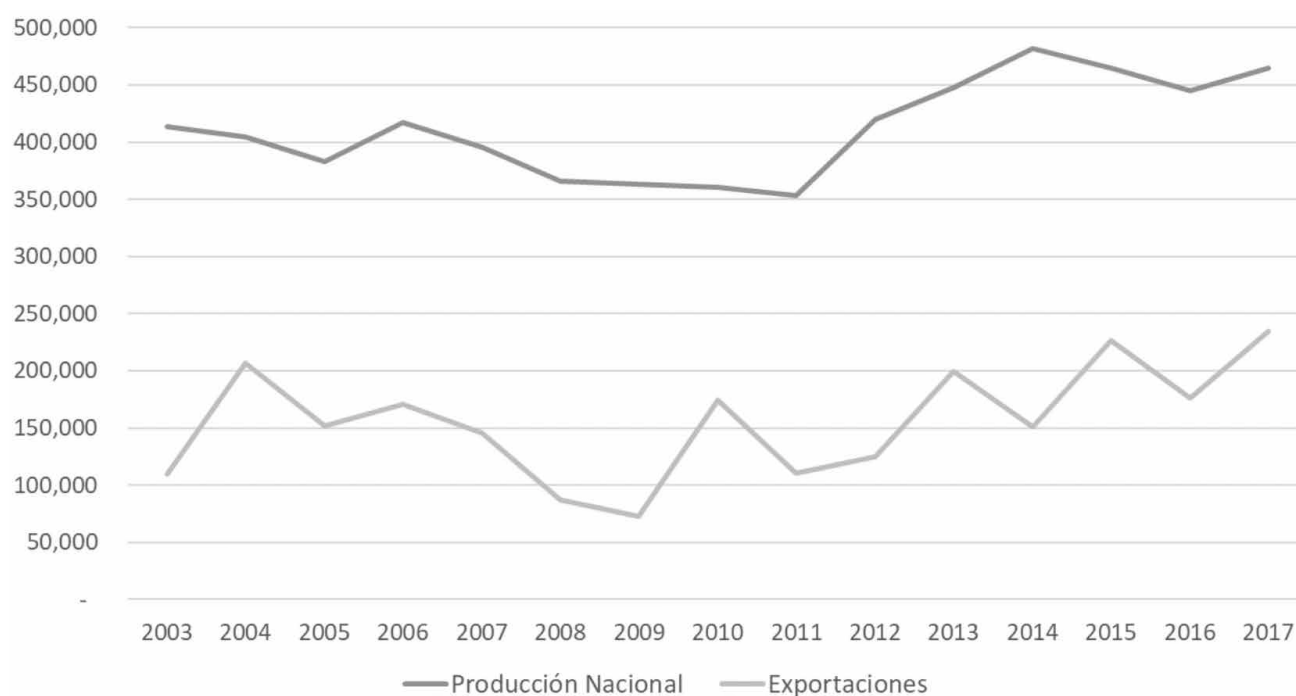
azúcar. Durante la última década, las exportaciones han promediado el 35% de la producción total de azúcar. Después de la aprobación del DR-CAFTA, las exportaciones comenzaron a crecer y desde entonces han aumentado en promedio un 15% anualmente, a pesar de las fluctuaciones en los mercados globales (Gráfico 12).

El azúcar se encuentra entre los 20 productos de exportación más importantes del país. Las exportaciones promedio anuales entre 2013 y 2017 alcanzaron los US\$90 millones. Estados Unidos es el destino más importante (42% del total de exportaciones). En los últimos años, China se ha convertido en el segundo destino de las exportaciones de azúcar costarricense con una participación del 25%. LAICA es el principal exportador de azúcar.<sup>84</sup> Es en realidad uno de los mayores

<sup>83</sup> Además, la "exclusión técnica" (el requisito del país exportador neto) beneficiaría a la industria azucarera local.

<sup>84</sup> Por ley, es la organización responsable de canalizar toda la producción local hacia los mercados de exportación.

GRÁFICO 12. COSTA RICA: PRODUCCIÓN NACIONAL Y EXPORTACIONES DE AZÚCAR (TONELADAS)



Fuente: Elaboración propia con datos de LAICA y FAOSTAT.

exportadores de la industria alimenticia (PROCOMER, 2018).

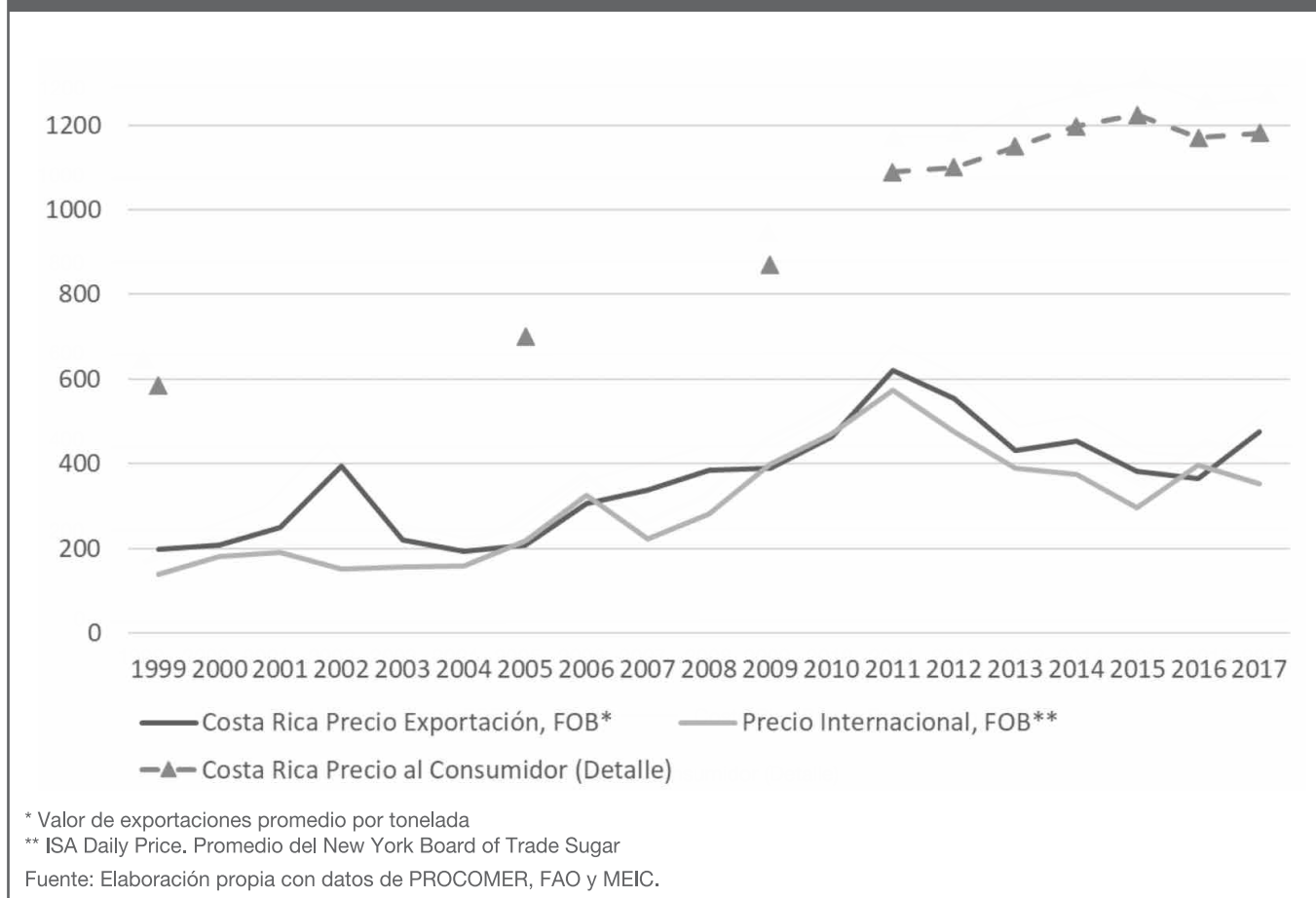
El marco institucional de la industria azucarera ha creado varias distorsiones de mercado, reflejados en las diferencias de precios entre los mercados locales e internacionales. Los precios de exportación costarricenses se han alineado con los precios internacionales durante décadas e incluso han sido más altos en algunos años. Por otro lado, los precios minoristas locales han sido más altos que los precios internacionales y crecen constantemente, incluso en presencia de precios internacionales decrecientes (Gráfico 13). La brecha entre los precios locales e internacionales es tan amplia, que incluso en caso de que un importador de azúcar pague todos los costos adicionales a los precios FOB (gastos de envío, tarifas de seguro, arancel de importación del 47%, ventas locales y comercialización), los precios internacionales más bajos hacen factibles las importaciones de azúcar de países como Canadá o Brasil,

para venderla a un precio minorista competitivo local (CRHoy, 2017). Por lo tanto, a través de los mayores precios, los consumidores locales transfieren ingresos a los agricultores y molineros, y al mismo tiempo parecen subsidiar las exportaciones de azúcar para hacerlas competitivas en los mercados de exportación.

Esta situación ocurre en paralelo con un buen desempeño exportador del país. Los mercados exportadores demandan mayor productividad y por tanto más acciones hacia el fortalecimiento competitivo. La heterogeneidad de la productividad agrícola ha sido abordada por LAICA. Esfuerzos para mejorar el rendimiento agrícola se han intensificado en los últimos años, a través de transferencia tecnológica, implementación de buenas prácticas agrícolas (BPA), manejo de plagas, mejoramiento de suelos, sostenibilidad ambiental y adaptación al cambio climático, entre otros (LAICA, 2018; 2013).

En los últimos años la productividad de la caña de

GRÁFICO 13. PRECIOS DEL AZÚCAR (US\$ POR TONELADA)



azúcar ha aumentado, tras años de desaceleración. Sin embargo, los beneficios de una mayor productividad y un mejor desempeño en los mercados de exportaciones siguen concentrados en un pequeño grupo de grandes productores de caña de azúcar y molineros. Además, los consumidores se ven afectados por los altos y crecientes precios locales. Más aún, al comparar la productividad del país con otros productores, hasta recientemente se observa una mejora, luego de años de pérdida de competitividad relativa (Gráfico 14). La estructura de la industria, su regulación y los altos niveles de concentración son obstáculos clave para el crecimiento de la productividad de los pequeños y medianos agricul-

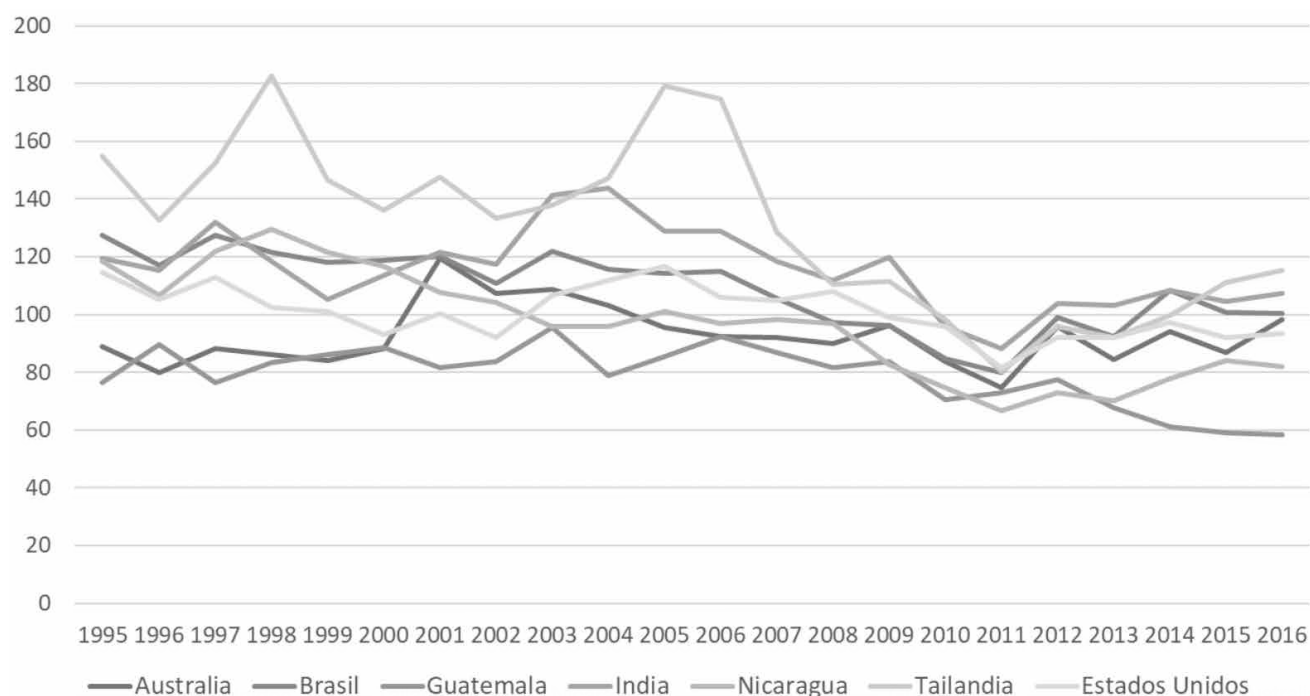
tores.

Además de los altos aranceles de importación, la protección de la industria azucarera local ha sido reforzada con medidas de defensa comercial. Por ejemplo, el 14 de julio de 2015, la Dirección de Defensa Comercial del MEIC inició una investigación antidumping sobre las importaciones de cristal blanco de azúcar de Brasil (un producto clasificado bajo el código HS 1701.99).<sup>85</sup> Esta acción fue la respuesta a una queja presentada por LAICA, argumentando que la empresa importadora estaba vendiendo a un precio local más bajo, en comparación con el precio en el país de origen de las exportaciones.<sup>86</sup> Así, LAICA solicitó medidas antidumping

<sup>85</sup> Resolución DDC-003-2015 MEIC. La solicitud de LAICA se realizó el 10 de junio de 2015. Sin embargo, MEIC solicitó una aclaración sobre algunos puntos, incluida una descripción detallada sobre la clasificación de la producción y las supuestas empresas afectadas. Algunos días después, la información fue verificada. Los productores listados fueron tres molineros: El Viejo, El General y Victoria

<sup>86</sup> La importadora fue Maquila Lama, una empresa que importa y comercializa productos agrícolas.

GRÁFICO 14. COSTA RICA: PRODUCTIVIDAD DE CAÑA DE AZÚCAR CON RELACIÓN A PAÍSES SELECCIONADOS



Fuente: Elaboración propia con datos de LAICA y FAOSTAT.

para detener las importaciones de azúcar desde Brasil.<sup>87</sup>

La investigación concluyó a finales de noviembre de 2016, después de 12 meses de análisis y 4 meses de audiencias con participantes involucrados.<sup>88</sup> El 6 de diciembre de 2016, la Dirección de Defensa Comercial presentó el informe técnico.<sup>89</sup> El análisis concluyó que no había pruebas de la existencia de daños o amenaza de daño material para la producción nacional de azúcar. Por lo tanto, la recomendación técnica fue no aplicar ningún impuesto antidumping. No obstante, días después, el ministro de Economía, Industria y Comercio solicitó información adicional. La Dirección de Defensa Comercial respondió, pero no cambió su conclusión técnica.

El 3 de febrero de 2017, el ministro del MEIC tomó

la decisión de dejar de lado la recomendación técnica e impuso un arancel antidumping del 6,82% a las importaciones de azúcar de Brasil, además de la tarifa real del 47%.<sup>90</sup> Esta decisión fue apelada por todas las partes interesadas. Los productores nacionales exigieron un arancel más alto, mientras que los otros exigieron la aplicación de las recomendaciones técnicas. Luego de algunos días de discusión, el 21 de febrero de 2017, el MEIC publicó su resolución final, estableciendo un arancel antidumping de 3.67% sobre las importaciones desde Brasil.<sup>91</sup> La tasa de arancel fue de 3.67% además del arancel real de 47% para un total de 50.67% final. El impuesto está en vigencia hasta el 21 de febrero de 2022.

<sup>87</sup> LAICA argumentó que el poder del mercado azucarero de Brasil era una amenaza inminente y real para la industria costarricense. Según Calatayud (2016), las acciones contra la empresa importadora empezaron tiempo antes, con una primera importación de azúcar de Brasil (alrededor de 250 toneladas métricas, cerca del 2% del consumo nacional). LAICA denunció a la importadora ante el Ministerio de Hacienda, argumentando posibles irregularidades en los procedimientos de importación. El ministerio indicó que la empresa cumplía con todos los requisitos legales. Posteriormente, LAICA pidió al Ministerio de Salud una modificación de un decreto sobre la fortificación del azúcar, alegando que el azúcar importado no podía ser fortificado en Costa Rica sino en el país de origen. Ambas acciones podrían considerarse como barreras no arancelarias para importaciones.

<sup>88</sup> LAICA, los molineros, el importador, un representante de la Embajada de Brasil, el productor brasileño y el exportador.

<sup>89</sup> Informe Técnico de Determinación Final DDC-INF-03-16.

<sup>90</sup> Resolución DM-010-2017 MEIC.

<sup>91</sup> Resolución DM-015-2017 MEIC.

## Hoja de cálculo de distribución política (DPS)

La hoja de cálculo de distribución política (DPS) de la política del azúcar hace un resumen de las principales fuerzas involucradas en el proceso de diseño e implementación de la política (Cuadro 13). Se describen variables de acción colectiva (número de participantes del grupo, recursos disponibles, costo de organización) y se resume el balance de costos y beneficios de la acción colectiva y cómo los intereses de los actores principales y su influencia política determinan los resultados finales de la política azucarera.

La DPS indica que la política del azúcar está respaldada principalmente por un grupo de organizaciones industriales que influyen en los organismos públicos para su propio beneficio. Es decir, intereses privados influyen la política de manera efectiva, con la mayor cantidad de recursos y la captura de rentas monopólicas. Los intereses opuestos de otras partes interesadas son menos efectivos y presentan altos costos organizacionales. Al final, la política del azúcar está diseñada para beneficiar a los productores y molineros locales (principalmente los más grandes).

Al igual que en el caso del arroz, se puede concluir que la protección arancelaria y los controles de precios en la industria azucarera son resultado de un cabildeo exitoso por parte de los productores de azúcar y de los molineros (integrados verticalmente). La integración vertical y el dominio del mercado favorecen la protección arancelaria y los controles de precios a lo largo de la cadena de valor del azúcar, trasladando la ineficiencia con precios más altos a los consumidores locales y empresas nacionales que utilizan el azúcar como insumo industrial. Esta es otra falla de gobierno resultante de una política pública mal diseñada.

Por un lado, hay un pequeño grupo de grandes productores de azúcar que controlan la mayoría de la producción, transformación de azúcar, su distribución y exportación. Su costo organizacional para el cabildeo es muy bajo, mientras que los beneficios de la protección y las actividades de búsqueda de ganancias directamente improductivas (DUP) son muy altos. Por otra parte, aquellos que se oponen a la protección (principalmente los consumidores) son numerosos y pequeños, por lo que su organización es costosa e inefectiva. Además, en el caso de los productores locales de procesamiento de alimentos que utilizan azúcar como insumo industrial, cabe mencionar que estas empresas venden sus productos en el mercado nacional y, en algunos casos, expor-

tan a países centroamericanos en condiciones de libre comercio (gracias a la participación de Costa Rica en el Mercado Común Centroamericano). Por lo tanto, cualquier ineficiencia a través de los precios más altos se traslada a los consumidores centroamericanos, quienes no tienen incentivos para presionar para la eliminación de la protección arancelaria en el azúcar en Costa Rica. Estas son las principales fuentes del éxito del cabildeo para la protección arancelaria y actividades DUP en la industria azucarera nacional.

Los grandes productores de azúcar han logrado apoyo político para mantener el proteccionismo y evitar la adopción de políticas de libre comercio. Además, la transferencia del poder regulatorio del gobierno a una organización monopolista privada que controla completamente la industria del azúcar (LAICA) es un ejemplo de captura política que permite a los agricultores y molineros controlar la actividad del azúcar a lo largo de toda la cadena de valor.

Aunque en principio, con la aprobación del DR-CAFTA la protección arancelaria para el azúcar se reduciría (al menos las importaciones de azúcar provenientes del mercado estadounidense), esto no sucederá en la práctica hasta que Estados Unidos se convierta en un exportador neto de azúcar. Un resultado muy improbable que preservará el estado de protección de la industria azucarera en Costa Rica.

LAICA opera, en la práctica, como un monopolio, no solo de facto, sino también de jure, porque la ley creó un mandato sin decirlo, pero protegiéndolo con la creación de un régimen mixto, a través de la alegación de interés público (que no existe), que constituye una violación de mandatos constitucionales (Catalayud, 2016). Es decir, LAICA debería estar sujeta a las disposiciones de los mandatos antimonopolio de la constitución (artículo 46) y la legislación para la competencia y defensa de los consumidores. No obstante, en la actualidad controla totalmente la industria del azúcar.

### c. Balance de la política agrícola

En ambos estudios de caso (arroz y azúcar), se concluye que en lugar de buscar una buena política de desarrollo productivo (con modernización tecnológica, inversiones en infraestructura de riego y programas de manejo de recursos, I+D, análisis de control de plagas, control de degradación del suelo, adaptación a impactos del cambio climático, entre otros), la política principal dirigida a las industrias del arroz y el azúcar ha sido la protección contra las importaciones (con barreras

arancelarias y no arancelarias) y controles de precios locales. Se trata de dos casos evidentes de fallas de gobierno, ya que estos instrumentos no han tenido éxito en mejorar la productividad, han creado rentas para un pequeño grupo de agricultores, transfirieron ingresos de los consumidores a los productores y han mantenido los precios nacionales por encima de los precios internacionales durante años. Todos estos resultados son contradictorios con los objetivos de seguridad alimentaria y retornos sociales.

El DR-CAFTA ha sido un logro para promover un comercio más libre en la agricultura. Este cambio en política fue posible debido al particular equilibrio de las influencias políticas que una negociación con un socio comercial estratégico (como los Estados Unidos) crea. Los productores de arroz y los molineros se opusieron al acuerdo, pero tenían un poder de negociación limitado en comparación con su fuerte influencia política en el ámbito doméstico. Por lo tanto, no pudieron lograr la exclusión del arroz de DR-CAFTA, a pesar de que obtuvieron ventajas en términos de largos períodos de eliminación de aranceles. Por otro lado, la industria azucarera tuvo éxito en lograr (en la práctica) la protección arancelaria permanente de las importaciones provenientes de los Estados Unidos.

La intervención óptima del MEIC y el MAG debería realizarse a través del Políticas de Desarrollo Productivo (PDP), ya que la baja productividad es el obstáculo clave para las industrias del arroz y el azúcar. Los controles de precios y el proteccionismo son políticas fallidas con resultados negativos para la sociedad. Es necesario trasladar del MEIC y el MAG la administración de salvaguardas y medidas de dumping (defensa comercial) hacia COMEX, para cerrar las puertas al cabildeo y la presión política de los grupos de interés proteccionistas. Las políticas relacionadas con el comercio deben ser responsabilidad exclusiva de COMEX, para alinear mejor la política del arroz y el azúcar con la agenda de apertura e integración global del país.

Asimismo, debe ser abordada la debilidad institucional dentro del MEIC, donde se pasan por alto los análisis técnicos y las recomendaciones basadas en evidencia estadística, ante posibles medidas proteccionistas que afectan a importadores y consumidores. Como en el caso de COPROCOM, las limitaciones de las oficinas técnicas dentro de MEIC señalan la necesidad de reformas institucionales. La independencia y la vinculación legal son condiciones necesarias para un trabajo transparente y efectivo de entidades responsables de la

defensa comercial y la política de competencia. Se espera que la nueva Ley de Fortalecimiento de las Autoridades de Competencia contribuya con este objetivo.

## 5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICA

Este estudio ha mostrado cómo una economía pequeña y abierta, con la democracia más antigua de América Latina, ha sido capaz de alcanzar una gran apertura comercial, a través de un proceso largo y arduo, que aún no se ha completado. Analizamos una etapa importante y dos casos de estudio que muestran cómo se diseña e implementa la política comercial en Costa Rica: el DR-CAFTA y el proteccionismo agrícola (arroz y azúcar). El análisis de esta etapa y los estudios de caso proporcionan importantes conclusiones y recomendaciones para mejorar los resultados de la política comercial en el país.

Encontramos evidencia de que la discusión de DR-CAFTA fue un enfrentamiento entre dos grupos de interés en oposición: uno que apoya el modelo orientado a la exportación y otro que se opone. Asimismo, la discusión de DR-CAFTA, además del impacto potencial del acuerdo en sí mismo, planteó cuestiones para una visión más amplia del futuro de la sociedad costarricense. En realidad, la discusión sobre el futuro de Costa Rica se enfoca más en abordar temas relacionados con cómo hacer que la actual estrategia de desarrollo sea más inclusiva y sostenible, que en la continuidad de un modelo orientado a la exportación y a la integración con los mercados globales. Esto representa una buena oportunidad para que las autoridades costarricenses aborden, con políticas apropiadas, desafíos que podrían mejorar la actual estrategia de desarrollo hacia un mayor crecimiento económico y más inclusivo.

También concluimos que la formación de preferencias de política comercial con respecto al DR-CAFTA parece que se puede explicar en Costa Rica por la combinación de un proceso donde los individuos forman sus preferencias basado en algunas circunstancias particulares, como las consecuencias económicas personales de un cambio en política (modelos de abajo hacia arriba), y un proceso en el que la élite política tiene la capacidad de influir en la opinión pública (enfokes de arriba hacia abajo).

En el primer caso, presentamos evidencia sobre el surgimiento de nuevos grupos de interés a favor del modelo orientado a la exportación desde el inicio del

**CUADRO 13. COSTA RICA: HOJA DE CÁLCULO DE DISTRIBUCIÓN POLÍTICA (DPS) DE LA POLÍTICA AZUCARERA**

Participantes Actores	Canales de Influencia	Instrumentos	Demanda: Beneficios de la Acción política			Oferta: Habilidad para generar Acción política				Predicción: Cantidad de Acción política efectiva
			Objetivo principal (Incentivos)	Magnitud	Per cápita	Número	Cobertura	Recursos	Costo de Organización	
<b>Intereses de Apoyo</b>										
<b>Poder Ejecutivo</b>										
Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC)	Ejecutivo; Congreso; LAICA.	Acciones de defensa comercial; Discrecionalidad del Ministro.	Aplicación de salvaguardias e instrumentos antidumping. Protección de productos agrícolas de importación de la competencia	Pequeño	Pequeño	Pequeño	Grande	Medio	Pequeño	Grande
Ministerio de Agricultura (MAG)	Ejecutivo; Congreso; LAICA.	Acciones de defensa comercial; Discrecionalidad del Ministro.	Protección de productos agrícolas de importación de la competencia. Defensa de los intereses de productores nacionales agrícolas. Promoción de seguridad alimentaria	Pequeño	Pequeño	Pequeño	Grande	Medio	Pequeño	Grande
Ministerio de Comercio Exterior (COMEX)	Ejecutivo; Congreso.	DR-CAFTA	Exclusión de bienes a través negociaciones de TLC. Promoción apertura de los mercados de exportación	Pequeño	Pequeño	Pequeño	Grande	Medio	Pequeño	Grande
<b>Sector privado</b>										
Federación de productores de caña de azúcar	LAICA	Ley 3579 Y Ley 7818; Cabildo.	Control de mercado.	Grande	Grande	Grande	Grande	Grande	Pequeño	Grande
Cámara de productores de azúcar	LAICA	Ley 3579 Y Ley 7818; Cabildo.	Control de mercado.	Grande	Grande	Pequeño	Grande	Grande	Pequeño	Grande
<b>Partidos políticos</b>										
Partido Liberación Nacional (PLN)	Congreso	Legislación	Defensa de los intereses de productores nacionales agrícolas. Promoción de la seguridad alimentaria	Pequeño	Pequeño	Pequeño	Grande	Medio	Pequeño	Grande
Partido Unidad Social Cristiana (PUSC)	Congreso	Legislación	Defensa de los intereses de productores nacionales agrícolas. Promoción de la seguridad alimentaria.	Pequeño	Pequeño	Pequeño	Grande	Medio	Pequeño	Grande

**CUADRO 13. COSTA RICA: HOJA DE CÁLCULO DE DISTRIBUCIÓN POLÍTICA (DPS) DE LA POLÍTICA AZUCAR (CONTINUACIÓN)**

Partido Acción Ciudadana (PAC)	Congreso	Legislación	Defensa de los agricultores nacionales. Promoción de la seguridad alimentaria	Pequeño	Pequeño	Pequeño	Medio	Pequeño	Pequeño	Medio
Partido Frente Amplio (FA)	Congreso	Legislación	Defensa de los agricultores nacionales. Promoción de la seguridad alimentaria	Pequeño	Pequeño	Pequeño	Pequeño	Pequeño	Medio	Pequeño
<b>Intereses de Oposición</b>										
<b>Sector privado</b>										
Importadores	Ejecutivo; Congreso.	Cabildeo; Acción legal.	La liberalización del mercado. Promoción de la competencia y eliminación de aranceles y barreras no arancelarias	Grande	Grande	Pequeño	Pequeño	Grande	Grande	Medio
<b>Partidos políticos</b>										
Movimiento Libertario (ML)	Congreso	Legislación	Defensa de la liberalización del mercado. Promoción de la competencia y bienestar del consumidor.	Pequeño	Pequeño	Pequeño	Pequeño	Pequeño	Pequeño	Pequeño
<b>Otros grupos interesados</b>										
Asociaciones de consumidores	Prensa; Ejecutivo; Congreso	Cabildeo	Defensa de la liberalización del mercado. Promoción de la competencia y bienestar del consumidor.	Pequeño	Pequeño	Pequeño	Pequeño	Pequeño	Pequeño	Pequeño
<b>Participantes Actores</b>	<b>Canales de Influencia</b>	<b>Instrumentos</b>	<b>Demanda: Beneficios de la Acción política</b>			<b>Oferta: Habilidad para generar Acción política</b>				<b>Predicción: Cantidad de Acción política efectiva</b>
			<b>Objetivo principal (Incentivos)</b>	<b>Magnitud</b>	<b>Per cápita</b>	<b>Número</b>	<b>Cobertura</b>	<b>Recursos</b>	<b>Costo de Organización</b>	
Países extranjeros exportadores (representantes de empresas y gobiernos)	Ejecutivo	Cabildeo; Acción legal.	Promoción de exportaciones.	Grande	Grande	Pequeño	Grande	Grande	Pequeño	Pequeño

Fuente: Compilación de los autores basada en el marco analítico de Baron (2012).



proceso de apertura a partir de mediados de la década de 1980, así como una relación positiva entre el voto de SÍ a favor del DR-CAFTA y la importancia relativa de actividades exportadoras en Costa Rica. Así, para estos grupos de interés, la continuidad y consolidación del modelo orientado a la exportación era de su propio interés. Por otro lado, la importancia relativa del empleo en el sector público también explica la formación de preferencias en relación con el DR-CAFTA. De hecho, la evidencia sugiere una relación negativa y significativa entre el porcentaje de empleo público a nivel de distrito y el porcentaje de voto de SÍ, lo que indica que la aprobación del DR-CAFTA fue en contra de los intereses de los sindicatos del sector público.

En el segundo caso, los hallazgos apoyan la idea de que un partido político particular e influyente en Costa Rica (PLN), que estuvo en el poder durante el referéndum del DR-CAFTA, movió la opinión pública a favor del tratado. Además, nuevas evidencias de entrevistas con promotores y opositores del DR-CAFTA, sugieren que el trabajo del grupo del SI fue más estructurado, específico y estratégico que el del grupo del NO al tratado.

Respecto al proteccionismo agrícola, el modelo corporativo público-privado de CONARROZ y LAICA ha creado estructuras de mercado concentradas que limitan la competencia y mantienen los mercados cautivos. En presencia de un marco institucional débil y propenso a la influencia política de las partes interesadas de la industria, las industrias del arroz y el azúcar han permanecido altamente protegidas y aisladas de la competencia internacional. A pesar del impulso de apertura esperado con el DR-CAFTA, largos períodos de eliminación de aranceles y las excepciones a las reducciones arancelarias mantendrán el proteccionismo por más años. En el caso del arroz, los controles de precios y las regulaciones del mercado han estado respaldados por las administraciones anteriores y las actuales, principalmente por razones ideológicas en este último caso.

Los aranceles son el instrumento de política más ineficiente y regresiva para apoyar la agricultura. Para aumentar la competitividad y enfrentar la competencia internacional, los pequeños agricultores necesitan incentivos en infraestructura (sistemas de riego, almacenes, caminos rurales e instalaciones de distribución), biotecnología (mejora de semillas, manejo de plagas) y

manejo ambiental (conservación de suelos, adaptación al cambio climático). El crecimiento de la productividad es la cuestión clave. Si los productores locales (especialmente los pequeños agricultores) no tienen las ventajas comparativas y competitivas para producir de manera eficiente y rentable, entonces una reasignación de recursos a otra alternativa de producción debería ser la respuesta tanto empresarial como de política pública.

La política agrícola debe basarse en una estrategia de suficiencia en lugar de soberanía alimentaria. Esto requiere la eliminación de las barreras arancelarias y no arancelarias a las importaciones agrícolas y la liberalización de precios en el mercado nacional. El trabajo de CONARROZ y LAICA debería apuntar a la mejora de la productividad de los cultivos y la agroindustria. En el caso de los pequeños agricultores, los incentivos temporales podrían ayudar a superar limitaciones productivas. Invertir en infraestructura de riego, variedades modernas de semillas, transporte y logística, servicios de extensión, gestión ambiental, sistemas e investigación y desarrollo (mejora de semillas, tolerancia de plagas, atributos nutricionales), son incentivos coherentes para lograr una mayor productividad agrícola, producción suficiente y precios más bajos para los consumidores.

Sin una reforma institucional no será posible reducir las actividades de búsqueda de ganancias directamente improductivas (DUP) y crear las condiciones para un mercado agrícola más competitivo, para asegurar mejores precios y mayor calidad para los consumidores. Para apoyar a los pequeños agricultores y aumentar la productividad es necesario revertir la política actual. Además, solo en un nuevo entorno institucional sería posible dirigirse al fortalecimiento de las condiciones productivas de pequeños agricultores o buscar opciones productivas alternativas en la economía rural.

Las experiencias de empresas y países exitosos indican que la competitividad en la agricultura depende de al menos cuatro aspectos básicos:<sup>92</sup> i) Un funcionamiento más eficiente del mercado; ii) Una política pública activa de apoyo al sector en el corto y mediano plazo, enfocada a mejor calidad de producto y mayor valor agregado para su transformación y exportación; iii) Inversiones públicas y privadas a gran escala en investigación y desarrollo, infraestructura especializa-

<sup>92</sup> Pratt y Rivera (2003), Banco Mundial (2007), OECD (2017).

---

da, educación y formación, inteligencia de mercado y comercialización internacional; y iv) la creación de conglomerados de agronegocios de clase mundial que permitan el desarrollo de nuevos y especializados productos y servicios para apoyar la competitividad sectorial.

La mayoría de los mercados de productos básicos son residuales, lo que significa que solo una pequeña fracción de la producción mundial es comercializada internacionalmente. Así, pequeños cambios en la oferta o la demanda global pueden tener efectos importantes sobre los precios internacionales. Si la estabilidad de precios para agricultores locales y consumidores es un objetivo político, especialmente para los agricultores y hogares más pobres, se podría proporcionar apoyo a través de redes de seguridad o subsidios de ingresos, en lugar de crear distorsiones con aranceles y controles de precios. En este caso, los políticos responsables deberían tener una previsión de largo plazo y determinación para adoptar políticas que trasladarían los recursos productivos de la producción de arroz y azúcar a otros productos dentro de la agricultura (productos no tradicionales) o a actividades productivas rurales no agrícolas alternativas como el ecoturismo, los sistemas agroforestales y el pago por servicios ambientales.

En resumen, lo que muestra la historia reciente de Costa Rica en el campo de la política comercial es que, si bien se ha avanzado mucho en la apertura y, por lo tanto, se ha logrado una mejor asignación de recursos en la economía, todavía hay actividades económicas importantes (principalmente en la agricultura) que continúan altamente protegidas. Esta situación genera costos significativos para la sociedad, especialmente

para los consumidores y pequeños productores. El proteccionismo, los controles de precios y la transferencia institucional del diseño e implementación de políticas a grupos de interés, es un claro ejemplo de una falla de gobierno, que no logra mejorar la asignación de recursos y genera distorsiones adicionales que benefician a unos pocos a costa de la mayoría de los habitantes.

En el caso de las industrias del arroz y el azúcar, la política está influenciada por la falta de visión, inflexibilidad y políticas conflictivas de las agencias gubernamentales (COMEX versus MEIC y MAG). Además, está formada por fuerzas políticas que permiten que grupos de interés bien definidos influyan en funcionarios elegidos y no elegidos para crear y mantener políticas ineficientes que permiten a dichos grupos de interés capturar rentas económicas (CONARROZ y LAICA).

Respecto al DR-CAFTA, la continuidad del apoyo de políticas, incluso en presencia de dos administraciones de ideología de centroizquierda, se ha mantenido. Además, las autoridades de COMEX han apoyado activamente el modelo de apertura comercial, a pesar de sus diferentes afiliaciones políticas. El papel principal de COMEX (por ley, responsable de negociar acuerdos comerciales con un marco institucional sólido), contrasta con el MAG y el MEIC, que tradicionalmente han mostrado preferencias intervencionistas y simpatía política con la búsqueda de proteccionismo.

Costa Rica requiere reformas institucionales para concentrar todos los instrumentos de política de alcance comercial en COMEX (incluyendo los mecanismos de defensa comercial) y dedicar el trabajo del MEIC y el MAG en intervenciones para mejorar la productividad y la competitividad a través de Políticas de Desarrol-

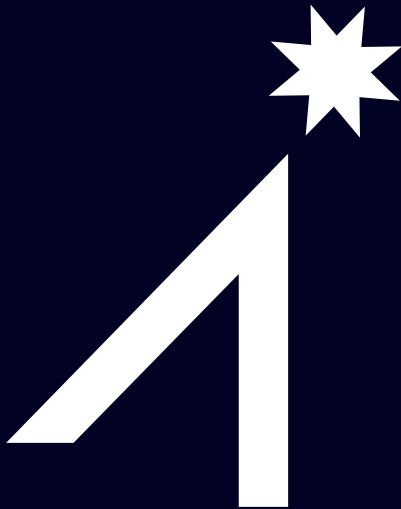
---

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acemoglu, D., y Robinson, J. (2012). *Why Nations fail*. New York: Crown publishers.
- Agosin, M., Gitli, E. y Vargas, L. (1996). *La promoción de exportaciones en Costa Rica: Diagnóstico y recomendaciones para la próxima etapa*. Ministerio de Comercio Exterior. San José: Costa Rica.
- Arias, E. (2015). *Estado y élites empresariales en Costa Rica: la coyuntura del TLC (2002-2007)*. Acta Académica: XXX Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología - ISBN: 978-9968-9502-4-4. San José: Costa Rica.
- Antillón Salazar, A.; Chang Díaz, F.; Gámez Lobo, R.; Macaya Trejos, G. y Villalta Loaiza, G. (2005). *El informe de los Notables: informe final de carácter no vinculante al presidente de la República sobre el Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y Estados Unidos de América*. San José, Costa Rica: Editorial de la Universidad Estatal a Distancia.
- Arce, R.; Kilian, B. y Rivera, L. (2011). *Apertura Comercial en el Sector Agrícola e Impacto Sobre la Pobreza en Costa Rica*. Reporte técnico preparado para la CEPAL. Mimeografía.
- Arroyo, N.; Lücke, R. y Rivera, L. (2013). *Análisis sobre el Mecanismo actual para la Estimación y Determinación de los Precios del Arroz bajo el Contexto de la Cadena de Comercialización*. San Pedro: IICE-Universidad de Costa Rica.
- Banco Mundial. (2013). *Costa Rica. A cinco años del CAFTA-DR: evaluación de los resultados iniciales en la economía costarricense*. Unidad de Gestión de País Costa Rica y Panamá. Reducción de la Pobreza y Gestión Económica, Región de América Latina y el Caribe.
- Baker, A. (2005). Who Wants to Globalize? Consumer Tastes and Labor Markets in a Theory of Trade Policy Beliefs. *American Journal of Political Science*, 49: 924–938.
- Baker, A. (2008). *The Market and the Masses in Latin America: Policy Reform and Consumption in Liberalizing Economies*. New York: Cambridge University Press.
- Baron, D. (2012). *Business and its Environment*. (Seventh Edition). Pearson.
- Berinsky, A. (2007). Assuming the Costs of War: Events, Elites, and American Public Support for Military Conflict. *Journal of Politics*, 69: 975–997.
- Bhagwati, J. (1980). Lobbying and Welfare. *Journal of Political Economics*, XIV (3), (Diciembre): 355-64.
- \_\_\_\_\_. (1991). *Directly Unproductive Profit-Seeking (DUP) Activities*. En *Political Economy and International Economics*, editado por Jagdish Bhagwati. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press: 129-134.
- \_\_\_\_\_. (2004). *In Defense of Globalization*. New York: Oxford University Press.
- Blyde, J. (2014). *Fábricas Sincronizadas: América Latina y el Caribe en la Era de las Cadenas Globales de Valor*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Brody, R. (1991). *Assessing the President: The Media, Elite Opinion, and Public Support*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Buchanan, J.M., y Tullock, G. (1962). *The calculus of consent*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.
- Catalayud, V. (2016). *Un Monopolio de Facto: Mercado del Azúcar en Costa Rica*. Instituto de Políticas Públicas y Libertad.
- CINDE. (1985). *Memoria Institucional*. San José, Costa Rica.
- Clements, K. y Sjaastad, L. (1981). The Incidence of Protection: Theory and Measurement. En *The Free Trade Movement in Latin America*, editado por L.A. Sjaastad. London: Macmillan Press.
- COMEX. (2003). *Costa Rica. Ministerio de Comercio Exterior. Información consulta y participación con la sociedad civil costarricense en la negociación del TLC*. Ministerio de Comercio Exterior. San José, C.R.: COMEX, 2003.
- COMEX. (2004). *Información y Consulta a la Sociedad civil en el Proceso de Negociación del Tratado de Libre Comercio República Dominicana - Centroamérica - Estados Unidos*. Ministerio de Comercio Exterior. San José, C.R.: COMEX, 2004.
- COMEX. (2012). *Costa Rica. Ministerio de Comercio Exterior. Inserción de Costa Rica en la Economía Mundial: los primeros 20 años en el Sistema Multilateral de Comercio*. San José, C.R.: COMEX, 2012.
- CONARROZ. (2013). *Informe Estadístico Periodo 2012/2013*. Unidad de Inteligencia de Mercados. Dirección de Operaciones. San José: Corporación Arrocería Nacional.
- CONARROZ. (2017). *Informe Estadístico Periodo 2016/2017*. Unidad de Inteligencia de Mercados. Dirección de Operaciones. San José: Corporación Arrocería Nacional.
- Condo, A., Colburn, F. y Rivera, L. (2005). “The United States Central America Free Trade Agreement (CAFTA): Negotiations and Expected Outcomes.” ESRI Working Papers 28. Tokio, Japón.
- COPROCOM. (2002). *Derogatoria Tácita del Artículo 42 de la Ley de Creación de la Oficina del Arroz, Ley No 7014 del 28 de noviembre de 1985*. Boletín Informativo Edición #20. Año 2- Mes Febrero, 2002.
- COPROCOM. (2014). *Sesión ordinaria N° 05-2014. Opinión 03-14. Criterio en relación con regulación precios del arroz*. San José: Ministerio de Economía, Industria y Comercio.
- Cornick, J.; Jiménez, J. y Román, M. (2014): *Public-Private Collaboration on Productive Development Policies in Costa Rica*. IDB Working Paper Series 480.
- Corrales-Quesada, J. y Monge-González, R. (1990). *Exportaciones no Tradicionales en Costa Rica*. San José, Costa Rica: Econofin.
- CRHoy. (2017). *Azúcar importada desde Canadá y Suramérica cuesta lo mismo que la producida aquí*. Febrero 13, 2017.
- Estado de la Nación. (2017a). *EL TLC y sus impactos: 10 años después de su aprobación*. San José: Costa Rica, Programa Estado de la Nación.
- Estado de la Nación. (2017b). *Valoración a 10 años del TLC: Entrevistas transcritas*. San José: Costa Rica, Programa Estado de la Nación.
- Figueroa, L. y Umaña, V. (2002). *Los Retos de la Política Comercial y de la Agricultura en Centroamérica: Elementos para la Discusión*. Working Paper CEN 560, CLACDS-INCAE Business School.
- Finley-Brook, M. y Hoyt, K. (2009). CAFTA Opposition: Divergent Networks, Uneasy Solidarities. *Latin American Perspectives*, 36 (6), (Noviembre 2009), pp. 27-45
- Francois, J.; Rivera, L. y Rojas-Romagosa, H. (2008). “Economic Perspectives for Central America after CAFTA: A GTAP-based Analysis.” CPB Discussion Paper 99. CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis.
- GAIN. (2010). *Costa Rica. Sugar Annual 2010*. Global Agricultural Information Network. USDA Foreign Agricultural Service.
- GAIN. (2017). *Costa Rica. Sugar Annual 2017*. Global Agricultural Information Network. USDA Foreign Agricultural Service.
- González, A. (2006). *El proceso de negociación de un tratado de libre comercio con Estados Unidos: la experiencia del tratado de libre comercio entre Centroamérica, Estados Unidos y República Dominicana, Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL) y División de*
-

- 
- Integración, Comercio y Asuntos Hemisféricos* (ITD). Banco Interamericano de Desarrollo.
- González-Vega, C. (1984). Fear of Adjusting: The Social Costs of Economic Policies in Costa Rica in the 1970s. *En Revolution and Counterrevolution in Central America and the Caribbean*, editado por Donald E. Schultz and Douglas H. Graham. Boulder, CO: Westview Press.
- \_\_\_\_\_. (1989). *Debt, Stabilization, and Liberalization in Costa Rica: Political-Economy Responses to a Fiscal Crisis*. *En Latin American Debt and Adjustment*, editado por Phip L. Brock, Michael B. Connolly, y Claudio-González-Vega. New York: Praeger.
- Gray, J. y Kucik, J. (2017). Leadership Turnover and the Durability of International Trade Commitments. *Comparative Political Studies*, 50(14): 1941–1972.
- Greenaway, D. y Milner, C.R. (1984). *Trade in Differentiated Goods and the Shifting of Protection Across Sectors*. Discussion Paper 25. Buckingham: University of Buckingham.
- Hicks, R.; Milner, H.V. y Tingley, D. (2014). Trade Policy, Economic Interests and Party Politics in a Developing Country: The Political Economy of CAFTA. *International Studies Quarterly*, Vol. 58, Issue 1, March 2014, pp. 106-117.
- Hoffman, B. (2008). Why Reform Fails: The ‘Politics of Policies’ in Costa Rican Telecommunications Liberalization. *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, No. 84 (April 2008), pp. 3-19.
- IDB. (2016). *New Trends in Trade Agreements in Latin America & the Caribbean*. Integration and Trade Sector/IDB.
- Krueger, A.O. (1974). *The Political Economy of the Rent-Seeking Society*. *American Economic Review*, 64(3): 291-303.
- Krueger, A. (1990). “Government Failures in Development.” *Journal of Economic Perspectives*. Summer, 4 (3).
- LAICA (2013). *Resultados agroindustriales finales de la zafra 2012-2013*. San José: LAICA.
- LAICA (2018). *Resultados de la zafra 2016-2017*. CONEXIÓN N° 11. Enero 2018.
- Lerner, A.P. (1936). The Symmetry between Import and Export Taxes. *Economica*, 3(11), (August).
- Lizano, E. (1987). *Desde el Banco Central*. San José, Costa Rica: Academia de Centroamérica.
- \_\_\_\_\_. (1992). *Estado y Economía en América Central. Documento preparado para el Congreso Internacional sobre Estado en América Latina: Orden Democrático, Cambio Sistemático y Perspectivas*. Asociación Alemana de Investigación sobre América Latina (Noviembre). Mimeografía.
- Martí, M. (2008). *La Alianza Ciudadana por el SI. Decimocuarto Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: Programa Estado de la Nación.
- Mata, A. y Santamaria, V. (2017). *Impacto para el consumidor de la regulación de precios del arroz en Costa Rica*. San José: Cámara de Comercio de Costa Rica.
- Melo, A. y Rodríguez-Clare, A. (2006). *Productive Development Policies and Supporting Institutions in Latin America and the Caribbean*. IDB Research Department Competitiveness Studies Series. Working Paper C-106.
- Monge-González, R. (1987). *La Reforma Arancelaria: El Caso de Costa Rica*. San José, Costa Rica: Prodesarrollo.
- Monge-González, R. (1992). *Welfare Effects of Trade Restrictions Removal: A Costa Rica Case Study*. Ohio. The Ohio State University. Tesis no publicada.
- Monge-González, R. (1994a). *The Political Economy of Trade Reform in Costa Rica*. The Ohio State University: PhD Dissertation.
- Monge-González, R. y Corrales-Quesada, J. (1988). *Políticas de Protección e Incentivos a la Manufactura, Agroindustria y Algunos Sectores Agrícolas en Costa Rica*. San José, Costa Rica: Econofin.
- Monge-González, R. y González-Vega, C. (1994b). *Política Comercial, Exportaciones y Bienestar en Costa Rica*. Academia de Centroamérica. San José, Costa Rica.
- Monge-González, R. y González-Vega, C. (1995). *Economía Política, Proteccionismo y Apertura en Costa Rica*. Academia de Centroamérica. San José, Costa Rica.
- Monge-González, R. y Rosales, J. (1998). *Apertura Comercial e Inversión Extranjera. En Estabilidad y Desarrollo Económico en Costa Rica: Las reformas pendientes*, editado por Ronulfo Jiménez. San José, Costa Rica. Academia de Centroamérica.
- Monge-González, R.; González-Vega, C. y Monge-Ariño, F. (2003). *Efectos Potenciales de un Tratado de Libre Comercio entre EE.UU. y Centroamérica sobre el Sector Agropecuario y Agroindustrial de Costa Rica y El Salvador*. In Ensayos en honor a Claudio González Vega, Academia de Centroamérica, San José: Costa Rica.
- Monge-González, R.; Loria, M. y González-Vega, C. (2004). *Retos y Oportunidades para los Sectores Agropecuario y Agroindustrial de Centro América ante un Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos*. Serie Documentos de la Academia de Centroamérica, No.9, San José: Costa Rica.
- Monge-González, R.; Rivera, L. y Rosales, J. (2010). *Productive Development Policies in Costa Rica: Market Failures, Government Failures and Policy Outcomes*. IDB Working Paper Series 157. Marzo.
- Monge-González, R. (2018). *Libro blanco para una política de clústeres en Costa Rica: Promoviendo la innovación y la productividad a través de una mayor articulación productiva*. Nota Técnica IDB-TN-1474, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Monge-González, R.; Minzer, R.; Mulder, N.; Orozco, R. y Zaclicever, D. (2016). *El potencial dinamizador del sector exportador costarricense: Encadenamientos productivos, valor agregado y generación de empleo*. Documentos de Proyecto, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), México DF, México.
- Mora, S. (2006). *Elecciones, sociedad civil, acciones colectivas y movimiento social*. In M. Rojas and M. Castro eds., Elecciones 2006 y Referéndum: perspectivas diversas. San José, C.R.: FLACSO, 2009.
- OECD. (2016). *Market Openness Review of Costa Rica*. TAD/TC/ACS(2016)3. París.
- OECD. (2017). *Agricultural Policies in Costa Rica*. Paris: OECD Publishing. Recuperado de: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264269125-en>
- OECD. (2018). *OECD Economic Surveys: Costa Rica 2018*. Paris: OECD Publishing. Recuperado de: [http://dx.doi.org/10.1787/eco\\_surveys-cri-2018-en](http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-cri-2018-en)
- Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OECD) and Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2014). *Derecho y Política de Competencia en Costa Rica*. Paris and Washington DC: Examen Inter-Pares.
- OECD/CAF/ECLAC. (2018). *Latin American Economic Outlook 2018: Rethinking Institutions for Development*. Paris: OECD Publishing. Recuperado de: <http://dx.doi.org/10.1787/leo-2018-en>
- Oldendick, R.W. y Bardes, B.A. (1982). Mass and Elite Foreign Policy Opinions. *The Public Opinion Quarterly*, 46: 368–382.
- Pratt, L. y Rivera, L. (2003). *Tendencias en el Desarrollo de la Agricultura en Centroamérica: Nuevos Retos para el Sector Privado y el Diseño de Políticas Públicas*. CEN 563. Alajuela: CLACDS, INCAE Business School.
-

- PROCOMER. (2018). *Estadísticas de Comercio Exterior Costa Rica. Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica*. San José, Costa Rica: PROCOMER.
- Quinteros, C., Ochoa, M. y Salcedo, D. (2005). Impacto del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Centroamérica en los actores sociales centroamericanos. *Revista Centroamericana de Ciencias Sociales*, N.º 3. Vol. I, Julio 2005.
- Rausser, G.C. (1982). Political Economic Markets: PERTs and PESTs in Food and Agriculture. *American Journal of Agricultural Economics*, 64 (4), (Diciembre): 821-833.
- Raventos, C. (2008). Balance del referendo sobre el TLC en Costa Rica a la luz de la teoría de la democracia. *Revista de Ciencias Sociales*, 121, pp. 13-29.
- Rhee, Y.W. (1984). *Framework for Export Policy and Administration: Lessons from the East Asian Experience*. Industry and Finance Paper No. 10. Washington D.C.: The World Bank.
- Rivera, L. (2010). *Desempeño de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas Exportadoras en Costa Rica*. San José: Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible.
- Rivera, L. y Rojas-Romagosa, H. (2009). "Análisis de Impacto sobre la Sostenibilidad (AIS) ante un Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Centroamérica." En S. Heieck et al, eds., *Política Comercial en Centroamérica: Perspectivas del Acuerdo de Asociación con la Unión Europea y Retos para las Pequeñas y Medianas Empresas*. Alajuela, C.R.: INCAE Business School.
- Rivera, L. y Rojas-Romagosa, H. (2010). "Formación de Capital Humano y el Vínculo entre Comercio y Pobreza. Los Casos de Costa Rica y Nicaragua." En Durán et al, eds., *Comercio, Pobreza y Políticas Complementarias en América Latina*. División de Comercio Internacional, CEPAL. Santiago: Naciones Unidas.
- Rosenberg, M.B. y Solís, L.G. (2007). *The United States and Central America: Geopolitical Realities and Regional Fragility*. New York: Routledge.
- Sáenz, J. y Arroyo, N. (2012). *Desarrollo histórico del sector agroindustrial de la caña de azúcar en el siglo XX: aspectos económicos, institucionales y tecnológicos*. San José, C.R.: Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas.
- Scheve, K.F. y Slaughter, M.J. (2001). What Determines Individual Trade-Policy Preferences? *Journal of International Economics*, 54: 267-292.
- Sjaastad, L. (1980). *Commercial Policy, 'True' Tariffs and Relative Prices*. En *Current Issues in Commercial Policy and Diplomacy*, editado por John Black and Brian Hindley. London: Macmillan, Trade Research Centre.
- Spilker, G., Bernauer, T. y Umaña, V. (2016). What Kinds of Trade Liberalization Agreements Do People in Developing Countries Want? *International Interactions*, 44 (3), 510-536, DOI: 10.1080/03050629.2018.1436316
- Stewart, R. (2007). *Una Estimación de los Costos de la Estrategia Comercial Mercantilista aplicada por el Gobierno de Costa Rica en el Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana*. Alajuela, Costa Rica: Stewart Associates.
- Taylor, M. (1984). *Estructura de la Protección al Sector Industrial en Costa Rica*. San José, Costa Rica: Prodesarrollo.
- Tweeten, L. (1992). *Agriculture Trade: Principles and Policies*. Boulder, Colorado: Westview Press Inc.
- Trejos, A., Rivera, L. y Umaña, V. (2010). "Efectos de la Liberalización del Comercio Agrícola: el caso de los Productos Lácteos en Costa Rica ante el DR-CAFTA." En Giordano, Nogués y Piñeiro (eds.), *Proteccionismo Agrícola y Pobreza en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo. Buenos Aires: DOCUPRINT.
- TSE. (2007). *Estadísticas del Sufragio. Referéndum 2007*. Tratado de Libre Comercio República Dominicana, Centroamérica, Estados Unidos. San José: Tribunal Supremo de Elecciones.
- Umaña, V. (2011). "Policy Coherence for Sustainable Development: The Case of the Rice Sector in Costa Rica." *ATDF Journal*, 8 (1-2): 41-53.
- Umaña-Alvarado, C. (2013). "Welfare effects of a change in the trade policy regime for rice in Costa Rica." *Trade policies, household welfare and poverty alleviation*. UNCTAD.
- UNCTAD. (2014). "Skill and Foreign Direct Investment Promotion: What can an Investment Promotion Agency Do?", The IPA Observer, No. 3
- Urbatsch, R. (2013). A Referendum on Trade Theory: Voting on Free Trade in Costa Rica. *International Organization* 67, Winter 2013, pp. 197-214.
- USDA. (2009). *Sugar: World Production Supply and Distribution*. United States Department of Agriculture. Foreign Agricultural Service. Noviembre 2009.
- USDA. (2018). *Sugar: World Markets and Trade*. United States Department of Agriculture. Foreign Agricultural Service. May 2018.
- USTR. (2004). "Free Trade With Central America. Highlights of the U.S.-Central America Free Trade Agreement." Trade Facts, May 2004. Unites States Trade Representative.
- \_\_\_\_\_. (2018). CAFTA-DR (Dominican Republic-Central America FTA) Final Text. Unites States Trade Representative. <https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/cafta-dr-dominican-republic-central-america-fta/final-text>
- Villamichel-Morales, P. (2015). Ponencia "Análisis de los 20 años de competencia en el sector bancario costarricense", Vigésimoprimer informe del Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible, 2014. San José, Costa Rica.
- Warner, B.; Childers, D.; Kuzdas, C. y Stocks, G. (2018). Smallholder Adaptation to Drought in Costa Rica's Crony Capitalist Rice Economy. *Development and Change*. <https://doi.org/10.1111/dech.12420>
- Willis, E.J. y Seiz, J.A. (2012). The CAFTA Conflict and Costa Rica's Democracy: Assessing the 2007 Referendum. *Latin American Politics and Society*, 54(3), (Fall 2012), pp. 123-156.
- Winston, C. (2006): *Government Failure versus Market Failure*. *Microeconomics Policy Research and Government Performance*. AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies, Washington, D.C.
- Wong, S. y Salas, D. (2017). Análisis Arancelario de Productos Sensibles de Costa Rica en la Negociación de Acuerdos Comerciales Preferenciales. *Revista RELACIONES INTERNACIONALES*. N.º 90., enero-junio de 2017. Costa Rica: Universidad Nacional. doi: <http://dx.doi.org/10.15359/ri.90-1.1>.
- Xirinachs-Salazar, Y. (2017). *Costa Rica a 10 años del CAFTA. Efectos sobre las Exportaciones, la Inversión Extranjera Directa y el Consumo Privado*. San José: Programa Estado de la Nación.
- Zaller, J. (1992). *The Nature and Origins of Mass Opinion*. Cambridge: Cambridge University Press.



SERIE DE INVESTIGACIONES  
No. 1

[WWW.ULEAD.AC.CR](http://WWW.ULEAD.AC.CR)

[INFO@ULEAD.AC.CR](mailto:INFO@ULEAD.AC.CR) +506 4000-LEAD