

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador  
Departamento de Asuntos Públicos  
Convocatoria 2014-2016

Tesis para obtener el título de maestría en Políticas Públicas

Participación por compensación: *theory testing* y análisis inferencial bayesiano sobre la  
participación de los empresarios en política pública

Edwin José Alvarado Mena

Asesor: Guillaume Fontaine

Lectores: Allan Abarca Rodríguez y Carolina Curvale

Quito, enero de 2017

## **Dedicatoria**

A Nando, Nena y Juanita, *in memoriam*

Y a la Mari, con cariño, por hacer menos difícil esta temporada lejos de casa

## Epígrafe

«En la gran mayoría de los casos, la alternativa no consiste en escoger entre medidas que generen beneficios y decisiones que acarreen perjuicios. La dificultad consiste en que una misma medida crea ganadores y origina perdedores. No hay manera de ejecutar políticas económicas sin ocasionar, lamentablemente, perjuicios a ciertos grupos, actividades o sectores, a veces importantes. Pretender lo contrario sería una quimera. ¿Qué más podría desear el *policy maker* que quedar bien con todo el mundo?»

Eduardo Lizano\*

---

\* Lizano, Eduardo. 2010. *¿De lo obvio a lo risible? Algunas reflexiones sobre la formulación y ejecución de la política económica*. San José: Academia de Centroamérica. P. 21.

## Tabla de contenidos

Resumen.....	IX
Agradecimientos .....	XI
Introducción .....	1
Capítulo 1 .....	4
Participación, incorporación, compensación: teoría y método para analizar las relaciones gobierno-empresariado en política pública .....	4
1.    Introducción al capítulo .....	4
2.    Elementos teóricos .....	5
2.1.    Literatura de ciencia política y teoría institucional.....	6
2.2.    Literatura de análisis de políticas públicas y gobernanza.....	12
2.3.    Literatura de economía política .....	17
3.    La teoría por probar: participación por compensación .....	20
3.1.    Teoría causal: detonante, mecanismo y <i>outcome</i> .....	24
4.    Estrategia metodológica.....	25
4.1.    El método de inferencia causal: <i>process tracing</i> .....	25
4.2.    El marco explicativo: análisis de instrumentos de política pública .....	27
5.    Selección de caso .....	31
5.1.    Tipología de la incorporación empresarial .....	33
5.2.    Mapa de la cuestión .....	34
6.    Reflexión final del capítulo.....	36
Capítulo 2.....	39
<i>Exportar es bueno: interacción estratégica e instrumentos de la política de comercio exterior en Costa Rica</i> .....	39
1.    Introducción al capítulo .....	39
2.    El colapso del modelo sustitutivo de importaciones.....	40
2.1.    Luces y sombras del proteccionismo .....	40
2.2.    La crisis de la deuda externa.....	43
3.    Estabilización económica y el giro neoliberal .....	45
3.1.    Instrumentos estabilizadores.....	45
3.2.    Reacomodo de ideas en el gabinete .....	48
4.    La coyuntura crítica .....	50
4.1.    Factores internacionales.....	50
4.2.    Factores domésticos.....	53
5.    Cambios de política pública y conflicto sociopolítico .....	55
5.1.    Cambios de segundo orden.....	55
5.2.    El juego político de la transición .....	58
5.3.    Reacciones empresariales .....	60
6.    Liderazgo para la transición.....	64
6.1.    La apertura comercial como problema de acción colectiva.....	64
6.2.    Un vacío institucional .....	65
7.    El sentido estratégico de los instrumentos.....	68
7.1.    Instrumentos para el naciente sector de comercio exterior.....	68
7.2.    Medidas compensatorias sustantivas .....	72

8. Reflexión final del capítulo.....	76
Capítulo 3.....	79
Un mecanismo hacia la incorporación empresarial: evidencia, <i>process tracing</i> deductivo e inferencias bayesianas.....	79
1. Introducción al capítulo .....	79
2. El juego de la compensación, otra vez.....	80
2.1. Disonancias.....	80
3. La reforma institucional como instrumento.....	82
3.1. Medidas compensatorias procedimentales: incorporación empresarial.....	83
4. El Ministerio de Comercio Exterior y la Promotora de Comercio Exterior .....	87
4.1. ¿Una ley para la vida?.....	88
4.2. El éxito exportador y otros instrumentos de participación .....	96
5. Del <i>process tracing</i> narrativo al <i>process tracing</i> formal: aplicación de la estadística bayesiana.....	97
5.1. Teorema de Bayes.....	98
5.2. Evidencia cierta y evidencia única.....	99
5.3. Conceptualización del mecanismo causal.....	100
5.4. Especificación de las hipótesis.....	101
5.5. Operacionalización del mecanismo causal .....	102
5.6. Test de hipótesis.....	108
5.7. Asignación de las probabilidades previas .....	113
5.8. Asignación de las probabilidades de la evidencia condicionadas a la hipótesis .....	113
5.9. Resultados.....	114
6. Reflexión final del capítulo.....	118
Conclusiones.....	121
1. Conclusiones teóricas y empíricas .....	121
2. Conclusiones metodológicas.....	123
3. Agenda de investigación futura .....	124
Anexos .....	126
Lista de siglas y acrónimos.....	140
Lista de Referencias.....	141

## Lista de ilustraciones y tablas

### Tablas

1.1.	Atributos de las variables	2
1.2.	Cuestiones centrales abordadas en los capítulos	3
2.1.	El menú compensatorio para los empresarios según Etchemendy (2011)	22
2.2.	Taxonomía de instrumentos de política pública	29
2.3.	Tipología de casos según la incorporación empresarial	33
2.4.	Asociaciones empresariales presentes en la junta directiva de PROCOMER: año de fundación y representación en juntas directivas de entidades públicas	35
3.1.	Costa Rica: Contribución del capital, el trabajo y la productividad total de los factores en el crecimiento del PIB (porcentajes)	43
3.2.	Instrumentos estabilizadores	48
3.3.	Instrumentos de autoridad, tesoro y organización para el fomento de las exportaciones no tradicionales	75
4.1.	Conformación de la Corporación de la Zona Franca de Exportación	83
4.2.	Conformación del Consejo Nacional de Inversiones	85
4.3.	Conformación del Centro para la Promoción de las Exportaciones y de las Inversiones	87
4.4.	Representación empresarial en el Ministerio de Comercio Exterior y en la Promotora de Comercio Exterior	91
4.5.	Evidencia prevista para la parte I – <i>Cambio de paradigma: del proteccionismo a la apertura comercial</i>	104
4.6.	Evidencia prevista para la parte II – <i>El gobierno lleva a cabo cambios de segundo orden</i>	105
4.7.	Evidencia prevista para la parte III – <i>El empresariado reacciona con demandas hacia el gobierno</i>	106
4.8.	Evidencia prevista para la parte IV – <i>El gobierno pacta estratégicamente con sectores del empresariado</i>	107
4.9.	Evidencia prevista para la parte V – <i>Mayor participación de grupos empresariales en política pública</i>	108
4.10.	Mecanismo causal y tratamiento de la evidencia sobre la participación de grupos empresariales en política pública: <i>theory testing</i> aplicado al caso de la política de comercio exterior en Costa Rica	110
4.11.	Escala para la asignación aleatoria de probabilidades	114
4.12.	Inferencias bayesianas	114

### Figuras

2.1.	Teoría causal sobre la participación de grupos empresariales en política pública	24
4.1.	Relaciones de necesidad y suficiencia representadas en diagramas de Venn	99
4.2.	Mecanismo causal sobre la participación de grupos empresariales en política pública	101

### Gráficos

3.1.	Costa Rica: Evolución del PIB per cápita, 1960-2014 (US\$ reales de 2004)	42
3.2.	Costa Rica: Crecimiento del PIB real, 1961-2014 (porcentajes)	44
3.3.	Costa Rica: Inflación según el índice de precios al consumidor, 1960-2014 (porcentajes)	45
3.4.	Costa Rica: Exportaciones totales, 1980-2014 (millones US\$)	50
3.5.	Costa Rica: Inversión extranjera directa, 1980-2014 (millones US\$)	50

3.6.	Costa Rica: Monto de los Certificados de Abono Tributario respecto al valor de las exportaciones totales, 1973-2000 (porcentajes)	74
4.1.	Costa Rica: Composición de las exportaciones por productos tradicionales y no tradicionales, 1995-2014 (porcentajes)	96
4.2.	Costa Rica: Exportaciones totales por régimen aduanero, 1995-2013 (porcentajes)	97
4.3.	Evolución de la confianza en las hipótesis a la luz de las evidencias (porcentajes)	115
4.4.	Peso de las evidencias (decibeles)	117

### **Declaración de cesión de derechos de publicación de la tesis**

Yo, Edwin José Alvarado Mena, autor de la tesis titulada **Participación por compensación: *theory testing* y análisis inferencial bayesiano sobre la participación de los empresarios en política pública**, declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de maestría concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

Cedo a la FLACSO Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, bajo la licencia Creative Commons 3.0 Ecuador (CC BY-NC-ND 3.0 EC), para que esta universidad la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Quito, enero de 2017



Edwin José Alvarado Mena

## Resumen

Esta investigación conjuga, en lo teórico, el neo-institucionalismo, la gobernanza y la economía política, y, en lo metodológico, el análisis de instrumentos de política pública, el *process tracing* deductivo y la estadística bayesiana, para explicar **por qué los gobiernos se interesan en fomentar la participación de actores no estatales en las políticas públicas**.

El objeto de análisis es la participación del empresariado en la toma de decisiones, cuyo atributo definitorio es la **incorporación empresarial** y se observa en aquellos casos en los que un gobierno ha decidido modificar las reglas del juego con el fin de incorporar, con voz y voto, a representantes de asociaciones o cámaras empresariales en entidades públicas donde se toman decisiones sobre la formulación de las políticas públicas para un sector específico.

Es casi un lugar común decir que el giro neoliberal produjo una mayor participación de actores privados en las decisiones públicas. El reto es explicar cómo se llevó a cabo, a partir del cambio de paradigma, esa irrupción de intereses privados en la institucionalidad pública.

La teoría por probar figura entre la literatura sobre la economía política de la liberalización económica: la teoría de la compensación. En general, postula que los gobiernos democráticos que durante los años ochenta y noventa promovieron las reformas neoliberales, tuvieron que ingeniar medidas de compensación como una estrategia para obtener los favores, o por lo menos reducir las hostilidades, de los *stakeholders* del modelo sustitutivo de importaciones.

En los términos propios del análisis de políticas públicas, estas medidas de compensación se asocian frecuentemente con los denominados instrumentos sustantivos, es decir, los que intervienen en la distribución de bienes y servicios públicos. Una teoría de la **participación por compensación** enfatizaría no en los instrumentos sustantivos sino en los procedimentales, o sea, en los que son aptos para la manipulación del proceso político.

Se evalúa evidencia empírica extraída de un caso de estudio para determinar, mediante el *process tracing* deductivo, si es posible afirmar que el fomento de la participación de los empresarios funciona como una opción más en el menú de las medidas de compensación. Para ello se conceptualiza y operacionaliza un mecanismo causal compuesto por cinco partes. El incremento de la confianza en la teoría a la luz de la evidencia se estima mediante la estadística bayesiana.

El caso seleccionado es la política de comercio exterior en Costa Rica. Las entidades públicas que actualmente lideran el sector de comercio exterior se caracterizan por una arraigada participación de cámaras empresariales en sus máximas instancias de dirección.

La premisa teórica es que la promoción gubernamental de la participación de actores no estatales en las políticas públicas puede interpretarse como imagen de un equilibrio institucional: la participación es un instrumento que emerge como ‘la mejor respuesta posible’ en un punto exacto de las relaciones gobierno-empresariado.

Gracias a este *theory testing*, se comprobó empíricamente que, en el caso de la política de comercio exterior costarricense, la incorporación empresarial que hoy se observa en sus entidades públicas rectoras, en efecto, responde a un mecanismo de participación por compensación desencadenado a partir del giro neoliberal.

Todas las partes del mecanismo causal quedaron respaldadas con evidencia empírica. Tras observar las piezas de evidencia, la confianza sobre la presencia de la parte con menor respaldo empírico alcanzó un 88%; por tanto, se puede afirmar que el mecanismo causal está presente.

En fin, esta investigación demuestra que la promoción de la participación es una opción más en el menú de medidas compensatorias. Les interesa a los gobiernos cuando requieren pactar con actores sociales o económicos con capacidad de bloqueo. En el caso de estudio aquí considerado, funcionó como un mecanismo de compensación que disminuyó el costo político de la instauración del modelo de promoción de exportaciones en Costa Rica.

## **Agradecimientos**

Para el ojo experto, este documento podría parecer una mezcla de aciertos e imperfecciones. Ese trazo inestable delata el proceso de aprendizaje de quien no es más que un investigador en la forja de sus primeras armas. Es un cliché comenzar culpándose a sí mismo por los errores. Mi obsesión, en cambio, es que el lector descubra, en cada aspecto meritorio que pudiese hallar en las siguientes páginas, la buena mano de mis mentores.

Agradezco a Guillaume Fontaine, mi asesor principal, las muchas horas que dedicó a la revisión de esta tesis desde sus borradores más inmaduros. Además, tengo presente que fue él quien me hizo incursionar en ámbitos de investigación que con seguridad seguiré explorando en los próximos años. Guillaume supo ser paciente conmigo, que no es poca cosa. De su liderazgo, compromiso docente y finura intelectual tomo nota para mi carrera académica.

A Carolina Curvale la recordaré como la instructora de las materias más motivantes que matriculé en FLACSO. Contemplando su ejemplo en dos módulos consecutivos, Carolina me mostró la ruta hacia el modelo de politólogo metódico, riguroso, versátil y apasionado que anhelo ser. Por si fuera poco, aceptó ser lectora de este trabajo. Ella sabe que su impacto en mí ha sido revolucionario y que me siento orgulloso de que su nombre luzca en la portada.

A Allan Abarca deseo agradecerle por haber aceptado participar como lector de esta tesis, aunque debo aclarar que eso es apenas una nota al pie en un extenso historial de gentilezas que he recibido de su parte desde que nos conocimos en la Universidad de Costa Rica. Allan conoce mi evolución como investigador y creo que puede percibir cada elemento suyo que yo he tratado de imitar: la paciencia, la simplicidad y el instinto implacable de cuestionar.

En la Universidad de Costa Rica nunca han faltado personas que me abriguen con su cordialidad. Dejo constancia de mi poderoso sentido de gratitud hacia Rotsay Rosales, Juany Guzmán y José Andrés Díaz, quienes me premiaron con sus cartas de referencia cuando apliqué a FLACSO; hice un gran esfuerzo para estar a la altura y no traicionar su voto de confianza. Alberto Cortés y Fernando Zeledón son profesores que he sentido cerca; es buena la ocasión para reconocer públicamente el legado positivo que estos dos queridos maestros han dejado en mí. Miro hacia atrás y me doy cuenta de que esta investigación empecé a maquinarla bajo la influencia de Alberto, el ingrediente activo de mi interés por estudiar al empresariado; de alguna manera, pienso que esta tesis es un homenaje para él.

Durante mi paso por FLACSO conocí a muchísima gente talentosa y fascinante. Puedo nombrar a Cinthia Fernández, Danielle Jean Pierre, John Giraldo, Danny Cifuentes, Rafael Quesada, Óscar Leiva, Daniela Vásquez, Duraymi Huete, Katalina Ordóñez, Gustavo Fuchs y Marco Vinicio Méndez. Con Cinthia contraí tantas deudas que no sé si podré honrar cada una. Mención aparte merece mi amigo el economista colombiano Bayron Paz, con quien trabajé hombro a hombro, aprendiendo juntos, disfrutando en grande.

Desde Costa Rica saqué beneficio de mis grandes amigos Jeff Rodríguez, Adrián Moreira y Duayner Salas, colegas entrañables que nunca me fallaron con sus agudos comentarios y palabras de ánimo. A Jeff, en especial, le debo buena parte de lo que soy como politólogo tras tantos años de trabajo en hermandad. ¡Y los años que nos quedan, Jeff!

Estar lejos de casa a veces trae nostalgia a puñados. Cuando tal era el caso, siempre la atacué con la compañía a la distancia de viejos amigos a quienes aprecio como si fuesen hermanos, en especial a Daniel Jiménez, Aníbal Brenes y Sebastián Peña. Y a Daniela Pérez, por supuesto, le retribuyo con amor su valentía para dar la pelea y su paciencia para sobrellevar mis ausencias. Son muy nuestras todas las victorias que acumulamos en el día a día.

Felizmente, tuve la oportunidad de estudiar y la he explotado por todo lo alto. Completé una carrera universitaria e incluso obtuve un posgrado en el exterior. En el corto plazo, seguramente, iré por un doctorado. Nada en mi vida se habría movido por esa senda si no fuera por el respaldo incondicional de mis padres. Les agradezco, sobre todo, que nunca han dejado de ser amorosos y pacientes con este que es, de lejos, el más díscolo de sus cuatro hijos. En el mismo reglón de mis padres está mi Padrino, yacimiento sin fin de complicidades, ocasionales regaños y buenos consejos. Mis hermanos, por su lado, han sido ejemplo vital de cuánto vale trabajar fuerte; puntaje extra si me han brindado la alegría de ser tío.

Para el cierre he guardado mi agradecimiento estelar. Doy las gracias a María Jumbo por el colosal cariño con el que nos ha acogido a mí y a muchos otros estudiantes extranjeros que al llegar a Quito tuvimos la dichosa suerte de conocerla. Todo fue más placentero gracias a ella; por eso, desde hace mucho tiempo, decidí que el producto de este esfuerzo reconocería su obra. Si tuviera que salvar del olvido tan solo unas pocas de entre el millón de experiencias vividas en Ecuador, escogería una y otra vez mis recuerdos con la Mari.

## Introducción

Las decisiones que se toman en el proceso de *policy making* (PPM) en principio son exclusivas del gobierno por ser el único actor con una capacidad legalmente sancionada para ello.<sup>1</sup> Estas decisiones públicas, sin embargo, están bajo la influencia de un amplio espectro de actores no estatales con los cuales el gobierno interactúa de modo estratégico. Una premisa que va y viene a lo largo de las siguientes páginas es que el PPM se construye políticamente.<sup>2</sup>

Sería impreciso con la realidad ignorar esta dimensión política y estratégica del PPM, mucho más en un contexto en el cual, visto que la complejidad de los asuntos públicos y la solvencia directiva de los gobiernos evolucionan a un ritmo inverso, no es raro que las autoridades públicas puedan estimar que, en ciertas circunstancias, la participación de actores no estatales en la toma de decisiones resultaría útil para el cumplimiento de sus objetivos.

Esta investigación conjuga, en lo teórico, el neo-institucionalismo, el enfoque de la gobernanza y la economía política, y, en lo metodológico, el análisis de instrumentos de política pública, el *process tracing* deductivo y la estadística bayesiana, para explicar **por qué los gobiernos se interesan en fomentar la participación de actores no estatales en las políticas públicas.**

La que será objeto de análisis es una modalidad muy concreta de esa participación: la participación del empresariado en la toma de decisiones, a cuyo atributo definitorio se le llamará **incorporación empresarial** y se observará en aquellos casos en los que un gobierno ha decidido modificar las reglas del juego con el fin de incorporar, con voz y voto, a representantes de asociaciones o cámaras empresariales en entidades públicas donde se toman decisiones sobre la formulación de las políticas públicas para un sector específico.

---

<sup>1</sup> Por 'gobierno' debe entenderse la definición de O'Donnell (2007, 30): "Las posiciones en la cúpula de las instituciones del Estado [donde] se toman de decisiones que son normalmente emitidas como reglas legales vinculantes para la población y el territorio delimitados por el Estado". De ninguna manera se reduce al Poder Ejecutivo.

<sup>2</sup> No por accidente algunos autores lo califican como un "...proceso de negociaciones e intercambios entre actores políticos" (Murillo et al. 2008, 4). En la literatura especializada se lee explícitamente que el PPM es de naturaleza técnica y a la vez política (Howlett et al. 2009, 4). La dimensión técnica consiste en la selección de los medios óptimos para el cumplimiento de los objetivos trazados en la política pública; la dimensión política refiere a las disputas y transacciones que se libran entre un conjunto de actores dentro y fuera del ámbito estatal en todas las etapas del ciclo de la política pública.

La incorporación empresarial es el *outcome*. De todas las variantes en las que se podría presentar la participación de los empresarios, se estudiará exclusivamente la que tiene que ver con su incorporación formal en espacios de toma de decisiones. Es casi un lugar común decir que el giro neoliberal produjo una mayor participación de actores privados en las decisiones públicas. Este nexo se da por descontado y no ha recibido suficiente investigación empírica. El reto es explicar cómo se llevó a cabo el proceso de irrupción de intereses privados en la institucionalidad del Estado a partir del cambio de paradigma como detonante (tabla 1.1.).<sup>3</sup>

<b>Tabla 1.1. Atributos de las variables</b>		
	<b>Detonante: Cambio de paradigma (X)</b>	<b>Outcome: Mayor participación empresarial (Y)</b>
<b>Atributo</b>	Giro neoliberal	Incorporación empresarial

Fuente: el autor

La teoría por testear es una cuyas credenciales figuran entre la literatura sobre la economía política de la liberalización económica: la teoría de la compensación. A grandes rasgos, esta teoría postula que los gobiernos democráticos que durante los años ochenta y noventa promovieron las reformas neoliberales, tuvieron que ingeniar medidas de compensación como una estrategia para obtener los favores, o por lo menos reducir las hostilidades, de los *stakeholders* del modelo sustitutivo de importaciones.

En los términos propios de la disciplina del análisis de políticas públicas, estas medidas de compensación se asocian frecuentemente con los denominados instrumentos sustantivos (subsídios, por ejemplo), es decir, los instrumentos que intervienen en la distribución de bienes y servicios públicos a lo largo del PPM. Una teoría de la **participación por compensación** enfatizaría en instrumentos no sustantivos sino procedimentales, o sea, en los instrumentos aptos para la manipulación del proceso político en sí.

Se evaluará evidencia empírica extraída de un caso de estudio para determinar, mediante el *process tracing* deductivo, si es posible afirmar que el fomento de la participación de los empresarios funciona como una opción más en el menú de las medidas de compensación, una opción de tipo procedimental.

<sup>3</sup> El vínculo ente cambio de paradigma y reequilibrios en la relación del gobierno con actores no estatales guarda asidero teórico. A modo de ejemplo, ver: Fontaine 2015, 106-107.

El caso seleccionado es la política de comercio exterior en Costa Rica. Las entidades públicas que actualmente lideran el sector de comercio exterior se caracterizan por una arraigada participación de cámaras empresariales en sus máximas instancias, actuando ya no como simples grupos de presión sino como agentes privados con poder decisorio otorgado por ley. Estas entidades constituyen, por definición, casos positivos de incorporación empresarial.

Los actores estatales que modifican las reglas del juego en esta dirección primero han calculado y anticipado sus consecuencias; la interacción estratégica con los actores no estatales les provee los incentivos para dar el paso hacia el fomento de la participación. Como se explicará oportunamente, esta interpretación cobra sentido cuando se toma conciencia de que la promoción gubernamental de la participación de actores no estatales en las políticas públicas es imagen de un equilibrio institucional.

Probar la teoría de la participación por compensación abonaría a la comprensión del rol de los actores no estatales y depararía sustento empírico para una nueva lectura: los gobiernos que se interesan en posibilitar la participación de los empresarios en política pública no lo hacen por gusto ni por obligación, sino porque juzgan que de ello pueden extraer alguna utilidad.

El grueso de la investigación se repartirá en tres capítulos, el primero para situarla en sus coordenadas teóricas y metodológicas, el segundo para escrutar el caso de estudio y el tercero para exponer las inferencias causales. Finalmente habrá un apartado de conclusiones. La lectura de los capítulos debería bastar para contestar las siguientes cuestiones (tabla 1.2.):

<b>Tabla 1.2. Cuestiones centrales abordadas en los capítulos</b>		
<b>Capítulo 1: Teoría y metodología</b>	<b>Capítulo 2: Caso de estudio</b>	<b>Capítulo 3: Inferencia causal</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>-¿Por qué es pertinente estudiar la participación de actores no estatales, en general, y de actores empresariales, en particular?</li> <li>-¿Qué perspectivas teóricas en torno a la participación de estos actores hay disponibles?</li> <li>-¿Cuál es la teoría causal (detonante, mecanismo y <i>outcome</i>) que será objeto de testeo empírico?</li> <li>-¿En qué consiste la estrategia metodológica para el testeo de la teoría causal?</li> <li>-¿Cómo se selecciona el caso de estudio?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-¿Cómo se ha configurado la política pública bajo examen?</li> <li>-¿Cómo y por qué se presenta el detonante (<u>giro neoliberal</u>)?</li> <li>-¿Cómo se manifiesta el conflicto sociopolítico en las interacciones gobierno-empresariado?</li> <li>-¿Cómo y por qué surge el mecanismo (<u>juego endógeno de compensación</u>)?</li> <li>-¿Cómo se evidencia el carácter estratégico de los instrumentos de política pública?</li> <li>-¿Cómo compensa el gobierno por medio de instrumentos sustantivos?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-¿Cómo se consuma el <i>outcome</i> (<u>incorporación empresarial</u>)?</li> <li>-¿Cómo compensa el gobierno por medio de instrumentos procedimentales?</li> <li>-¿Cómo se conceptualiza y operacionaliza el mecanismo causal puesto a prueba?</li> <li>-¿Cómo se formalizan las inferencias causales del <i>process tracing</i> narrativo mediante la estadística bayesiana?</li> <li>-¿Cuánto incrementa la confianza en la validez de la teoría causal a la luz de la evidencia empírica?</li> </ul>

Fuente: el autor

## Capítulo 1

### Participación, incorporación, compensación: teoría y método para analizar las relaciones gobierno-empresariado en política pública

#### 1. Introducción al capítulo

Estudiar la participación de actores no estatales en las políticas públicas se justifica teórica y fácticamente. Para Peters y Pierre (2000, 77) es una problemática de actualidad desde que buena parte de la capacidad directiva del Estado se desplazara en tres direcciones, a saber: 1) hacia arriba, al ámbito de las entidades supranacionales y los organismos internacionales; 2) hacia abajo, al ámbito de los organismos subnacionales o locales; 3) hacia afuera, al ámbito de las organizaciones y los actores no estatales. El reacomodo hacia afuera propicia que las políticas públicas se forjen cada vez más al calor de las interacciones entre actores estatales y extra-estatales; los procesos políticos subyacentes todavía ameritan mayor atención científica.

Respecto a la participación propiamente de los actores económicos, es irrefutable que entre los grupos de presión con intereses creados alrededor de las políticas públicas el empresariado es el de mayor disposición de recursos económicos para influir en los *policy makers*. Menos explorado permanece el fenómeno de cuando ellos mismos son parte activa de la toma de decisiones. Como ha recomendado Schneider (2015, 5), "...dada la posición privilegiada de las grandes empresas en la mayoría de sistemas políticos, sus estructuras, preferencias y capacidades merecen especial atención en el análisis macro-político".

La desproporcionada influencia de los grupos económicos en la toma de decisiones ya había llamado la atención de Charles E. Lindblom (1999, 196-199). Desde los inicios del análisis de políticas públicas como disciplina, se ha sabido que en las democracias liberales el empresariado es un actor poderoso y todas las explicaciones al respecto apuntan a la esencia misma del capitalismo. Para las economías capitalistas resulta vital que haya comunión entre los empresarios y el gobierno; sin ella los primeros no invertirían y no habría crecimiento económico. Una economía por los suelos amenazaría con arrastrar a los políticos a un infierno donde sus expectativas de supervivencia en el poder se minimizan. Los empresarios, asimismo, ostentan poder estructural por el hecho de dirigir el cuarto de máquinas del sector

privado e incidir en parcelas clave para la acción pública (el empleo o la inversión, por citar ejemplos).<sup>1</sup>

Esta investigación se compromete con ahondar en los procesos políticos que llevan a los gobiernos a interesarse por la participación de actores no estatales en las políticas públicas, con énfasis en lo que atañe a los actores empresariales. En el sentido más general, se parte de la premisa de que si los gobiernos se interesan en ella es por un criterio de utilidad en términos de anticipación y resolución de problemas. La participación de actores no estatales sería útil, entonces, en la medida que atiende problemas inscritos en la naturaleza misma de la política pública en cuestión, o bien, problemas de reequilibrio de fuerzas en el sistema político.<sup>2</sup>

Un dividendo adicional de este esfuerzo es de corte metodológico. Se afinará una estrategia de investigación cuyo valor radica en la aplicación de métodos mixtos al análisis de políticas públicas, combinando el *process tracing* y la estadística bayesiana en un intento por mejorar las inferencias causales.<sup>3</sup> El diseño de investigación marcha con prescindencia de la comparación, por un lado, y de la lógica frecuentista de los trabajos estadísticos, por el otro.

Este Capítulo 1 se consagrará, primero, a reseñar perspectivas disciplinarias a propósito de cómo se ha teorizado la participación de actores no estatales en las políticas públicas, con el lente puesto sobre las contribuciones de la ciencia política, del análisis de políticas públicas y de la economía política. Seguidamente se expondrá la teoría causal (detonante, mecanismo y *outcome*) de la participación por compensación, la estrategia metodológica por utilizar en el testeado de dicha teoría y, por último, la justificación de rigor para la selección del caso de estudio.

## 2. Elementos teóricos

---

<sup>1</sup> Para una agenda de investigación sobre el poder estructural del empresariado, ver: Fairfield 2015.

<sup>2</sup> Ver: Fontaine 2015, 80. Esta noción de problemas diferenciados guía un ojo a la distinción de Subirats y Dente (2014) entre objetivos de contenido (los que tienen que ver con los medios y fines de las políticas públicas) y objetivos de proceso (los que tienen que ver con el juego político y el balance de fuerzas). Capano et al. (2015) hacen un recorte similar separando los problemas de las políticas públicas y los problemas políticos.

<sup>3</sup> Los rudimentos de la estadística bayesiana tal como es incorporada en esta investigación se exponen en el protocolo redactado por Paz y Alvarado (2016), ver: Anexo 2.

Hay tres cuerpos de teoría especializada que se han de sopesar a continuación. Primero, literatura propia de la ciencia política y la teoría institucional; segundo, literatura del análisis de políticas públicas y la gobernanza; tercero, literatura de la economía política.

### **2.1. Literatura de ciencia política y teoría institucional**

Haciendo hincapié en los grupos de interés, la participación de actores no estatales en las políticas públicas ha recibido particular consideración desde los estudios acerca del rentismo.

La perspectiva rentista parte de que los actores económicos fundan grupos de interés y a través de ellos influyen en la toma de decisiones. Zurbriggen (2005) concibe al rentismo como una modalidad dentro de la categoría del clientelismo, modalidad en la cual los clientes son los empresarios mientras los políticos, que de inicio serían los principales, resultan muy proclives a caer en una trampa de subordinación respecto a los intereses privados. El rentismo se observaría en situaciones en las que los empresarios "...buscan el contacto político para obtener un préstamo especial, una exoneración fiscal o 'mover el expediente' en una oficina pública, como lo haría otro ciudadano" (Zurbriggen 2005, 9). Esta perspectiva es poco atractiva para examinar aquellos casos en los que los grupos de interés no sólo influyen en la toma de decisiones, sino que son incorporados y participan directamente como tomadores de decisiones.

Sí permite advertir que la conexión de privilegio de la que gozan los empresarios con la clase política tiene referentes teóricos más amplios. Al igual que lo hace Zurbriggen (2005, 9-10), cabe recordar una de las perversiones de las democracias latinoamericanas subrayadas por O'Donnell (1997): el particularismo. La debilidad de las instituciones democráticas propicia que coexistan intensidades diferenciadas de representación; dado que el juego político entraña conflictos distributivos, aquellos que cuentan con dinero no sorprendentemente logran traducirlo en una ventaja comparativa en cuanto a su posibilidad de entendimiento con las élites.

No es casualidad citar a un teórico de la democracia como Guillermo O'Donnell en esta discusión. La problemática de la participación de actores no estatales puede abordarse, desde la ciencia política, como un problema de la democracia y, específicamente, de la democracia

representativa.<sup>4</sup> Un referente teórico obligatorio es la clásica división entre el pluralismo y el corporativismo como sistemas de representación de intereses.

Desde la óptica del pluralismo, los grupos interés constituyen el actor central del juego político y la libre competencia entre ellos sería clave a la hora de diseñar las políticas públicas. La principal crítica contra el pluralismo vino por no considerar la muy variable capacidad entre los grupos de interés en cuanto a su poder de influencia sobre la toma de decisiones. A la vez se le criticó su desdén hacia el rol del Estado; los teóricos pluralistas veían en el Estado una instancia neutral en la que los diferentes grupos de interés dirimían sus conflictos (Howlett et al. 2009, 38-39). Por tanto, desde el pluralismo, no sería posible dar cuenta de las conexiones de privilegio que determinados grupos de interés establecen con los gobiernos.

Tal como son concebidos el pluralismo y el corporativismo por Schmitter (2011), se trata de dos sistemas de representación de intereses contrastantes por definición. El corporativismo es “...un arreglo institucional modal o ideal-típico particular para vincular los intereses organizados de manera asociativa de la sociedad civil, con las estructuras de decisión del Estado” (Schmitter 2011, 614); desmiente que haya una libre competencia entre los grupos de interés en el sistema político y que el Estado sea una instancia neutral que tan sólo intermedia entre intereses contrapuestos. De acuerdo con Howlett et al. (2009, 42), el corporativismo tampoco provee un entendimiento compacto acerca de por qué se adoptan las políticas públicas ni de por qué se implementan de una forma u otra.

La idea general de esta investigación, según la cual la participación de actores no estatales en las políticas públicas podría ser intencional y estratégicamente incentivada por parte del propio gobierno, parece familiar al institucionalismo de la elección racional. Esta corriente

---

<sup>4</sup> En la ciencia política existe una importante literatura respecto a los desperfectos de las elecciones en cuanto mecanismo de representación política, ya sea para conferir un mandato ciudadano o para forzar la rendición de cuentas. Las elecciones resienten los problemas típicos de una relación principal-agente (Przeworski 1997 y 2011; Manin et al. 1999), o sea, asimetrías de información que conceden ventaja al agente –los políticos– para actuar de forma autónoma respecto al principal –los votantes–. Por eso no rara vez un gobierno electo democráticamente ajusta su mandato a los intereses de grupos afines o de sus financistas, dejando de lado los intereses de la ciudadanía y las promesas de política pública que emitió en campaña (es más, nada lo obliga a cumplirlas). Por el lado de la rendición de cuentas tampoco el mecanismo electoral resulta efectivo; es ilusorio creer que con un único instrumento –el voto– se puede controlar todo el gran abanico de acciones que los gobiernos ejecutan.

dentro del neo-institucionalismo redefine el entendimiento de las instituciones y se niega a verlas simplemente como reglas, sino como equilibrios.

La muy extendida definición de las instituciones como las ‘reglas del juego’ que constriñen el comportamiento individual se popularizó por la clásica obra de Douglass C. North (1990). Desde el institucionalismo de la elección racional, en contraste, las instituciones son concebidas como equilibrios (Greif y Kingston 2011); los teóricos de la elección racional postulan que su *enforcement* surge de las expectativas mutuas y de largo plazo que los actores construyen respecto al comportamiento de los demás.

Para que generen expectativas de largo plazo las instituciones deben estar en equilibrio, noción que es tributaria del concepto de ‘equilibrio de Nash’. En la teoría de juegos se indica que hay equilibrio en una interacción (o, mejor dicho, en un juego) cuando cada estrategia de un jugador es la mejor respuesta a la estrategia de su contraparte; si no hay posibilidad de que ninguno de los jugadores mejore sus pagos cambiando unilateralmente de estrategia, existe allí un equilibrio (Sánchez-Cuenca 2009).

Svolik (2015, 73-74) considera que ponderar a las instituciones como los resultados en equilibrio de la interacción estratégica da una ventaja analítica en cuanto a poder explicar su emergencia y persistencia. Aplicado a las políticas públicas, habría que concebirlas como resultados en equilibrio de las interacciones entre un cúmulo de actores dentro y fuera del Estado que pugnan por imprimir sus intereses en el PPM (Murillo et al. 2008). Así, la participación de actores no estatales es, en sí misma, imagen de un arreglo institucional en equilibrio: los gobiernos anticipan las consecuencias de abrirse a la participación y extraen de su entorno los incentivos que llevan a la decisión estratégica de fomentarla.

Existen tres grandes corrientes dentro del neo-institucionalismo, a saber, el institucionalismo histórico, el institucionalismo sociológico y el ya mencionado institucionalismo de la elección racional. Su núcleo analítico común son las instituciones, pero sin llegar al exceso de creer que sean ellas el único factor a tomar en cuenta, como tampoco lo serían los intereses (Hall y Taylor 1996). Aunque sea cierto que a lo largo del PPM los actores buscan maximizar sus intereses, la forma en que los persiguen está tan determinada por factores institucionales como por factores ideacionales (Howlett et al. 2009, 50-52).

Hall y Taylor (1996, 957) califican al institucionalismo histórico como la “posición pivote” en tanto suma elementos de los otros dos. Esta corriente entiende que el conflicto de intereses está en el corazón de la actividad política; consecuentemente, reconoce que las instituciones son determinantes para definir a los ganadores y los perdedores de los conflictos distributivos que se cuecen en la sociedad.

En el institucionalismo histórico cohabitan dos enfoques, uno racional y otro sociológico, que lo conectan con las otras corrientes (Hall y Taylor 1996, 939). El enfoque del cálculo cree en que los actores toman decisiones con base en una función de utilidad; el comportamiento estratégico consiste en tomar las decisiones más fieles a unas preferencias fijadas exógenamente. Desde este análisis, la función de las instituciones sería reducir la incertidumbre y crear expectativas de largo plazo respecto al comportamiento de los demás.

El enfoque cultural, por su parte, plantea que el comportamiento de los actores no se estructura solamente con base en una función de utilidad; al contrario, los actores se comportan de un modo que es consistente más bien con sus creencias e interpretación del entorno. La función de las instituciones sería armar al individuo con un marco cognitivo para que actúe conforme a él y este no podría ser exógeno sino endógeno.<sup>5</sup>

El institucionalismo histórico recalca que las ideas no son menos importantes que las instituciones (Hall y Taylor 1996, 942). También tiende a incorporar factores contextuales al análisis y, usualmente, prescribe una noción de la causalidad de tipo *path-dependent* en el sentido de que toma en serio el peso o sedimento de las decisiones pasadas en la situación presente; así, por ejemplo, la comprensión de las políticas públicas no podría renunciar al análisis de las capacidades estatales y de los legados de las políticas anteriores.

Las ideas y las instituciones se refuerzan mutuamente. Hall (1993) ha discutido cómo cambian las políticas públicas y cuál es el rol de las ideas en ello. Uno de sus grandes aportes

---

<sup>5</sup> Ambos enfoques lanzan respuestas distintas a la pregunta de por qué las instituciones persisten a lo largo del tiempo. Para el enfoque del cálculo, las instituciones persisten porque encarnan un equilibrio de Nash; los actores no tienen incentivos para desviarse de ciertos patrones de conducta porque han disciplinado su comportamiento a la luz de expectativas respecto al comportamiento de los demás. Para el enfoque cultural, las instituciones persisten en el tiempo ya que no son en sí mismas objeto de decisión individual. Las instituciones son obra de construcción colectiva; su carácter convencional las camufla y los actores las dan por descontado. Como lo señalan Hall y Taylor (1996, 940): “las instituciones son resistentes al rediseño en última instancia porque ellas estructuran las mismas opciones de reforma que el individuo es probable de hacer”.

es el haber problematizado la teoría según la cual el PPM es un proceso de aprendizaje social. Tres son las premisas de esa teoría, a saber: 1) que el legado de las políticas anteriores pesa; 2) que los actores políticos son menos importantes que los expertos; 3) que el Estado puede actuar de forma autónoma *vis-à-vis* los actores organizados de la sociedad civil.

Hall propone que el cambio de las políticas públicas puede experimentarse en el nivel de sus objetivos, en el de los instrumentos para la obtención de aquellos objetivos o en el de las calibraciones de aquellos instrumentos. Un cambio de primer orden incide sólo en las calibraciones; uno de segundo orden, en los instrumentos y sus calibraciones; uno de tercer orden, en los objetivos y, por ende, en los instrumentos y sus calibraciones. Lo que el autor defiende es que los cambios de primer y segundo orden responden a ajuste normales del PPM, o bien, a situaciones estratégicas; ambos se podrían explicar desde la teoría del aprendizaje social, pero esta teoría no es capaz de elucidar los cambios de tercer orden.

Agrega Hall que el PPM se desarrolla sobre un marco interpretativo: un paradigma. Al igual que ocurre en la ciencia, este paradigma puede acumular anomalías. El intento por resolverlas lleva a la experimentación de las políticas públicas; su eventual fracaso, al debilitamiento del paradigma. El locus de autoridad entra en disputa cuando algún nuevo paradigma cuestiona al saliente. La competencia de dos paradigmas acaba cuando los valedores de uno u otro acceden a posiciones de toma de decisiones e institucionalizan su opción.

El nuevo paradigma reconfigura no sólo los objetivos sino también la identificación de los problemas. La teoría del aprendizaje social queda corta para explicar los cambios de tercer orden porque el proceso que desemboca en ellos muestra rasgos que contradicen dos de sus premisas: primero, es un proceso político, no científico; segundo, desborda el ámbito gubernamental e involucra a actores de todo el sistema político, no solamente al Estado.

Hall concluye que las ideas y los intereses son factores por igual importantes para entender los cambios de las políticas públicas. Otra conclusión relevante es que las instituciones y las ideas se refuerzan mutuamente: las ideas de un paradigma triunfan al encarnarse en las instituciones del PPM; a su vez, las instituciones son más resistentes a la presión social –esto es, más autónomas– en la medida en que se apoyan en un paradigma fuerte.

Las otras dos corrientes dentro de la teoría institucional son más disonantes entre sí. Desde el institucionalismo de la elección racional, las instituciones tienen el objetivo de resolver problemas de acción colectiva (Hall y Taylor 1996, 943, 945), tales como aquellos en los que la racionalidad individual conduce a resultados que son subóptimos socialmente.<sup>6</sup> El individuo posee un conjunto de preferencias que es posible formalizar mediante una función de utilidad y su comportamiento resulta meramente instrumental, esto es, busca maximizar dicha utilidad. Temáticas como la de los problemas principal-agente o la de los actores con capacidad de veto son propias de la teoría de la elección racional (Fontaine 2015, 95).

El institucionalismo sociológico, por su lado, instaaura una concepción amplia acerca de qué son las instituciones: "...no tan solo las reglas formales, los procedimientos y las normas, sino [también] los sistemas de símbolos, las secuencias cognitivas, los patrones morales que proveen los 'marcos de significado' que guían la acción humana" (Hall y Taylor 1996, 947).

Según la corriente sociológica las instituciones definen la identidad del individuo y, por ello, se dice que las preferencias son endógenas, constituidas por las propias instituciones. Para March y Olsen (1984; 2005) las instituciones crean pautas que ordenan y predicen las conductas. Estos autores las definen como "colecciones de estructuras, reglas y procedimientos de operación estándar que tienen un rol parcialmente autónomo en la vida política" (March y Olsen 2005, 4), pudiendo las instituciones ser formales o informales.<sup>7</sup>

En medio de las corrientes sociológica y de la elección racional hay una partición entre una 'lógica de lo adecuado' y una 'lógica instrumental', respectivamente (Hall y Taylor 1996, 949). Bajo esta última lógica las instituciones se obedecen porque, dado el cálculo de costos y beneficios, resulta eficiente obedecerlas; en cambio, desde la lógica de lo adecuado "Las reglas son seguidas porque son vistas como naturales, justas, previsibles y legítimas [...los actores] hacen lo que ellos ven como apropiado para ellos mismos en un tipo específico de situación" (March y Olsen 2008, 689).

---

<sup>6</sup> Juegos como el 'dilema del prisionero' son modelos que la teoría formal ha acuñado para ilustrar situaciones en las que la racionalidad individual no lleva a la racionalidad colectiva.

<sup>7</sup> Tomar en cuenta las instituciones informales es particularmente importante para el análisis de las relaciones entre actores estatales y los no estatales, ya que todos ellos interactúan por vías formales e informales (Capano et al. 2015, 4).

Fontaine (2015, 67-70) asevera que las relaciones entre actores estatales y no estatales reciben una característica interpretación según la lógica preferida por el analista. La lógica instrumental se ocupa de la formación de coaliciones: en un juego donde el gobierno y los grupos de interés se ven las caras constantemente, el primero anticipa y adecúa sus acciones al entorno, pudiendo incluso modular la acción pública de forma tal que favorezca el control y la participación de los segundos; en el caso concreto de las políticas sectoriales, esto puede servir para reequilibrar las relaciones de poder frente a grupos de interés con significativos recursos discursivos, organizativos y materiales. Esta interpretación es claramente más fiel a una caracterización del comportamiento de los actores como comportamiento estratégico.

Partiendo de la lógica de lo adecuado, “La gobernanza no es solo la gestión de coaliciones políticas eficientes” (Fontaine 2015, 68). Ciertamente el gobierno no quita los ojos de los actores no estatales; empero, además de preocuparse por cómo las instituciones reparten el poder, se interesa por cómo crean sentidos de identidad. Los individuos se comportan de modo consistente con lo que consideran adecuado en función de sus valores, creencias, convenciones, etcétera. La motivación para la acción sería menos racional que contextual, menos la pugna de intereses que el acatamiento de reglas formales e informales.

Esta investigación posee una afinidad natural con el trabajo de los institucionalistas históricos pues ellos han sido atentos a cómo “...las instituciones dan a algunos grupos o intereses acceso desproporcionado al proceso de toma de decisiones” (Hall y Taylor 1996, 941); igualmente, porque rescatan el papel de las ideas. Sin embargo, las asimetrías de poder y los conflictos distributivos no están ausentes en algunas obras catalogadas bajo el sello del institucionalismo de la elección racional (Knight 1992), corriente de la cual se recupera la noción de los equilibrios institucionales y de la actuación estratégica de los actores. Se marchará, pues, con un pie puesto en ambos mundos.

## **2.2. Literatura de análisis de políticas públicas y gobernanza**

Desde el análisis de políticas públicas el enfoque de referencia obligatoria es el del ciclo de las políticas (Roth 2014; Jann y Wegrich 2007; Abarca Rodríguez 2002).<sup>8</sup> Howlett et al. (2009, 13) ilustran el grado de inclusión de actores políticos a lo largo de un ciclo que consta

---

<sup>8</sup> Para críticas a la perspectiva del *policy cycle*, ver: DeLeon 2012.

de cinco etapas. Para ello invocan una metáfora gráfica: un reloj de arena, amplio en sus dos extremos y estrecho por el ecuador.

El ciclo comienza con la etapa más inclusiva, aquella en la que podría participar todo el universo de la política, que es la puesta en agenda. En la etapa de formulación se excluye a buena parte del universo de la política y sólo se acepta la participación de un subconjunto, el subsistema de la política; los actores no estatales que pasan este filtro lo hacen respaldados por su conocimiento especializado sobre la política pública en juego, o bien, gracias a su dotación de recursos económicos u organizativos.

En la etapa de toma de decisiones participa el conjunto más restringido dentro del subsistema de política; en teoría, compete exclusivamente a las autoridades gubernamentales, que son las únicas revestidas de autoridad para lo que acontece en esta etapa: tomar decisiones colectivamente vinculantes. Esta es la fase más restrictiva del proceso y coincide con la cintura del reloj de arena. En la etapa de implementación el reloj se ensancha de nuevo, o sea, se incorpora al subsistema de política en su totalidad. La etapa final, que consiste en la evaluación de la política pública, incluye de nuevo a todo el universo de la política.

¿Por qué se incorpora a los actores no estatales en la cintura del reloj de arena? Parece un contrasentido que se les involucre allí donde en principio sólo deberían participar las autoridades públicas. La literatura sobre la gobernanza ofrece respuestas a esta cuestión.

El enfoque de la gobernanza ilumina los procesos de transformación que ha experimentado la acción pública y pone énfasis en las labores de coordinación que hoy por hoy son indispensables en el marco de las relaciones entre actores estatales y no estatales. Es un enfoque que surge a propósito de la crisis de las democracias. Desde que Crozier, Huntington y Watanuki (1975) advirtieran, a mediados de los años setenta, que la intempestiva incorporación de las masas al sistema político estaba ocasionando una sobrecarga de demandas que amenazaba con traerse abajo a las democracias recién instaladas, la duda en torno a la capacidad del Estado para gestionar jerárquicamente los asuntos públicos no ha cesado.

Por ello la gobernanza habla menos de dirección y control que de coordinación (Fontaine 2015, 64). Kooiman (1993; 2005), por ejemplo, acuña el concepto de ‘gobernanza interactiva’

para referirse a las “...interacciones amplias y sistémicas entre aquellos que gobiernan y los que son gobernados”. La gobernanza posee varias presentaciones; una de ellas es la ‘cogobernanza’, precisada como el sistema de coordinación entre las autoridades del Estado y una variopinta fauna de actores fuera de él, como los actores sociales y los actores económicos (Kooiman 2005, 67). Este es precisamente el reverso del gobierno jerárquico.

De acuerdo con Kooiman (2005, 61), “Ningún actor por sí solo, ya sea público o privado, tiene el conocimiento y la información suficiente para solventar problemas complejos dinámicos y diversos”. En un sentido similar, Aguilar Villanueva (2006) utiliza el concepto de ‘gobernanza reticular’ para denotar la existencia de redes a través de las cuales estos actores, cada uno con sus propios fines e intereses, pueden “...tomar en consideración los fines de los demás e intercambiar información y otros recursos con los actores que los poseen” (Aguilar Villanueva 2006, 100).

Si la teoría institucional expresa que el Estado y sus instituciones importan, el enfoque de la gobernanza responde que los actores no estatales y sus interacciones importan igualmente (Fontaine 2015, 104). Entraña, en síntesis, una apuesta por la cooperación entre lo público y lo privado. Este punto atraviesa múltiples definiciones de la gobernanza; entre ellas, la planteada por Mayntz (2005), quien la define como “...una nueva manera de gobernar que es diferente del modelo de control jerárquico, un modo más cooperativo en el que los actores estatales y los no estatales participan en redes mixtas público-privadas” (Mayntz 2005, 83).<sup>9</sup>

Gracias a Capano, Howlett y Ramesh (2015) es posible enlazar el enfoque de la gobernanza con la noción de equilibrios institucionales. Los modos de gobernanza<sup>10</sup> son, para Capano et al. (2015, 3-4), equilibrios dinámicos. Tal dinamismo obedece a que el gobierno puede alterarlos de manera estratégica, con la mirada puesta en el cumplimiento de sus objetivos y sobre el telón de fondo de sus interacciones con otros actores; esto produce un equilibrio que ciertamente varía, pero que tiende a estabilizarse en el tiempo (no sería un equilibrio si no

---

<sup>9</sup> Debe aclararse que la problemática de los patrones de interacción y las relaciones de poder que se cuecen entre actores dentro y fuera del Estado no es para nada nueva. El contenido básico de lo que hoy se discute bajo la etiqueta de ‘gobernanza’ hunde sus raíces en la antes mencionada literatura sobre el pluralismo y el corporativismo (Schmitter 1977), así como en la literatura sobre los triángulos de hierro (Lowi 2008), las comunidades de políticas (Hecló 2000) o las redes de asuntos (Marsh y Rhodes 1992).

<sup>10</sup> Más adelante se ahondará en la noción de modos de gobernanza. Por ahora basta con adelantar que tiene que ver con la particular combinación de instrumentos que un gobierno emplea para un sector específico y en un momento determinado.

fuera así). Sea cual sea el arreglo institucional en cuestión, este debe ser capaz de resolver dos tipos de problemas: los propios del juego político y los propios de las políticas públicas. Los atributos de la gobernanza son, entonces, tres: 1) el dinamismo; 2) la estrategia; 3) la capacidad.

En regímenes democráticos especialmente, se palpa una creciente implicación de los actores no estatales en los asuntos públicos. Según Capano et al. (2015, 5-6) ello ha sido intencional y estratégicamente promovido desde el Estado como una forma de modular la presión social, de ahí la inclusión de más actores, el uso de nuevos instrumentos en la ‘caja de herramientas’ (como el instrumento de la participación, justamente así referenciado por ellos) y, en fin, la transición hacia un PPM menos jerárquico.

Los gobiernos administran estratégicamente su caja de herramientas: saben que la elección de los instrumentos tendrá consecuencias en su propio mapa de objetivos, que a su vez pueden estar relacionados con solucionar problemas políticos (la legitimidad, o cómo mantener condiciones políticas favorables) o problemas de las políticas públicas (la efectividad, o cómo cumplir con los objetivos de la acción pública).

Esta contribución de Capano, Howlett y Ramesh (2015) es crucial pues fundamenta en la literatura del análisis de políticas públicas una premisa de esta investigación: que la participación de actores no estatales responde a una decisión intencional y estratégica del gobierno; es imagen de un equilibrio institucional.

Fuera de la teoría de la gobernanza hay otras visiones del problema de la participación de actores no estatales desde la disciplina del análisis de políticas públicas. Para Fiorino (citado por Hisschemöller y Cuppen 2015, 36), la participación puede funcionar para propósitos normativos, sustantivos o instrumentales.

Desde lo normativo, la participación no es sino tomar al pie de la letra el imperativo democrático de escuchar a todos los interesados previo a decidir sobre asuntos que son de su incumbencia; desde lo sustantivo, la participación es un recurso para proveer de conocimiento y aprendizaje a quienes toman las decisiones; por último, desde lo instrumental, la participación sirve al propósito de incrementar la legitimidad de las decisiones: “Una decisión

es más probable que sea aceptada si el proceso es considerado justo, incluso para aquellos que han perdido la lucha respecto al resultado” (Hisschemöller y Cuppen 2015, 36).

La legitimación es un elemento asimismo subrayado por Fischer (2003). Partiendo de este autor, el interés en la participación de actores no estatales respondería al propósito de blindar las decisiones imprimiéndoles legitimidad. Desde luego, es razonable pensar que resultaría más fácil obtener la cooperación de otros actores –o que por lo menos se reduzcan los conflictos con ellos– si son escuchados a lo largo del proceso de toma de decisiones, aunque no sean ellos quienes tengan la última palabra.

Cabe dudar de explicaciones teleológicas como las anteriores, explicaciones que se contentan con la hipótesis de una supuesta búsqueda de legitimidad por parte del gobierno. La explicación de una decisión pública (como la de facilitar o restringir la participación de actores no estatales) no debería reposar en sus efectos deseados. Siempre hay que dar un paso atrás para rastrear, por ejemplo, qué causó el déficit de legitimidad que el gobierno necesita colmar.<sup>11</sup>

Ciertos enfoques teóricos, como aquellos afines a la corriente denominada por Howlett et al. (2009, 26-30) como post-positivista, se caracterizan por una defensa a ultranza de la participación ciudadana. Tienden a contemplar la participación en los asuntos públicos desde un lente demasiado optimista: empoderar a los ciudadanos sería deseable bajo cualquier supuesto porque produce políticas públicas fundadas en la deliberación y el consenso.

Se pontifica que la participación es buena en aras de que las políticas públicas sirvan al bien común, no a los intereses de los grupos de presión. Pero esta valoración es pobre ya que viste a la participación ciudadana con un halo de pureza que se vuelve discutible desde el momento en el que alguien reconoce que, al fin y al cabo, la categoría de ‘ciudadano’ convoca a todos. ¿Se puede hablar de participación ciudadana cuando los empresarios se organizan, al igual que se habla de ella cuando un grupo de vecinos, de campesinos o de mujeres es el que lo hace? El excesivo optimismo se desvanece en el aire para quien razone que cualquier organización actúa en defensa de aquellos que son sus intereses particulares.

---

<sup>11</sup> En pocas palabras, los planteamientos genuinamente causales deben responder a un ‘por qué’ y no a un ‘para qué’ (Elster 2010).

Irvin y Stanburry (2004, 62) enumeran algunas condiciones que propician el interés del gobierno en la participación; entre otras, que la política pública en cuestión sea proclive a caer en un punto muerto, que las entidades públicas estén cuestionadas en un grado significativo y por ello busquen validación para implementar de forma efectiva tal o cual política pública, o bien, que los *stakeholders* estén presionando con el ánimo de que los tomen en cuenta. Sea cual sea el motivo, una precaución valiosa que expresan estos autores es que la participación acarrea costos y desventajas. No es cierto que sea beneficiosa en todo momento y en todo lugar.

### **2.3. Literatura de economía política**

En el ámbito de la economía política hay trabajos específicos sobre grupos empresariales y toma de decisiones. Schneider (2015) argumenta que los gobiernos toman en cuenta a los empresarios en la elaboración de las políticas públicas porque necesitan promocionar la colaboración del sector privado, principalmente en lo que atañe al intercambio de información.

Según Schneider (2015, 4-5) hay dos tipos de políticas industriales: las políticas pasivas y las políticas activas. Las primeras tienen el objetivo de provocar cambios primero en el sector público para reducir los costos de hacer negocios y elevar la competitividad del sector privado; las segundas apuntan no al sector público sino a cambiar comportamientos de las empresas directamente, para lo cual emplean subsidios o sanciones y requieren capacidad de monitoreo.

Con énfasis en América Latina, el autor ha analizado la creciente experimentación institucional con consejos y foros diseñados para fomentar la coordinación entre los sectores público y privado, a menudo siendo estos "...los únicos mecanismos en el corto plazo para los *policy makers* con el ánimo de iniciar los flujos de información que son considerados como indispensables para hacer la política industrial" (Schneider 2015, 10). No obstante, hay una diferencia más que notable entre crear un foro para escuchar al sector privado y crear un arreglo institucional que incorpora a representantes del sector privado en la toma de decisiones.

En una publicación anterior, Schneider (2004, 6, 15) arguye que en períodos de crisis política o económica el mismo Estado suele organizar a los empresarios como estrategia para reducir

vulnerabilidades y para proveerse de apoyo político o administrativo (o cuando menos para reducir la oposición a su agenda de políticas públicas). Entre los años ochenta y noventa, al calor de la crisis económica, se habría experimentado este fenómeno en América Latina.

La teoría de Schneider (2004, 11) postula que los empresarios se organizan primeramente como reflejo de acciones estatales. El gobierno puede provocar la formación de asociaciones empresariales de modo no intencional, cuando impulsa reformas que lesionan sus intereses económicos y en reacción se movilizan, o estimularla de forma intencional, cuando otorga a grupos empresariales prerrogativas como representación en la institucionalidad pública u autoridad sobre funciones o fondos estatales. El beneficio selectivo que comúnmente se ha explotado para organizar a los empresarios es el acceso privilegiado (Schneider 2004, 13).

Aunque desde este autor no es del todo claro exactamente por qué el gobierno incorpora a los empresarios en instancias de toma de decisiones, se podrían extrapolar pistas con base en los incentivos por los cuales se interesa en profundizar su relación con ellos más generalmente. Los incentivos del gobierno para cultivar un mayor acercamiento con ellos se dividen en cuatro (Schneider 2004, 26-31). El primero y más elemental es generar apoyo político o minimizar la oposición; este incentivo se tornaría más determinante cuando se atraviesa por una crisis o cuando se lleva a cabo una reconversión del modelo productivo.

La segunda alternativa es simplemente agregar preferencias y captar información del sector privado cuando el Estado no tiene capacidad para obtenerla por su cuenta. Un tercer incentivo tiene que ver con superar problemas de implementación; los gobiernos podrían acercarse a los grupos empresariales cuando tratan de impulsar políticas públicas cuyo objetivo final es modificar las conductas de actores privados, más aún si la efectividad de dichas políticas depende de una rápida coordinación.

Finalmente, un incentivo puede ser la delegación de alguna parte del PPM; cuando las capacidades estatales son bajas y es alta la probabilidad de que una política pública se politice, los gobiernos podrían inclinarse por la creación de un espacio semiautónomo de gobernanza sectorial y entregar su rectoría al empresariado.

En algunas de estas situaciones los gobiernos han concedido a los grupos empresariales acceso privilegiado a instancias directivas, básicamente con la potestad de opinar mas no de

tomar decisiones, o bien, han nombrado a representantes del empresariado en el gabinete (Schneider 2004, 31-36; 2013, 35-36). Lamentablemente, el valioso dispositivo teórico de Schneider no es aplicable pues se enfoca en las estrategias y reacciones del empresariado, mientras esta investigación elabora desde la acera del gobierno y sus instrumentos de política pública. Lo que sí sería provechoso retener es el razonamiento de que un gobierno puede acercarse a los empresarios en coyuntura de crisis y/o de reconversión del aparato productivo.

Un autor muy importante en lo sucesivo es Etchemendy (2011), quien documenta y compara la puesta en marcha de la liberalización económica en tres países de América Latina, España y Portugal. El objetivo de Etchemendy es rastrear cómo los gobiernos que impulsaron las reformas neoliberales crearon las condiciones políticas para viabilizarlas, algo imprescindible en vista de que poderosos actores domésticos, empoderados por la democratización, querían y podían organizarse en contra del cambio de modelo de desarrollo.

El autor concibe varios caminos hacia la liberalización económica. Lo importante para él no es si se aplicó o no el giro neoliberal, sino exactamente cómo los gobiernos reformadores tuvieron éxito imponiéndolo. Para ser reformadores exitosos, indica Etchemendy, estos gobiernos estuvieron obligados a negociar con los grupos perdedores, que en su mayoría coincidían con los que durante el período sustitutivo de importaciones gozaron de preferencias.

La viabilidad política de las reformas se consiguió al precio de compensar a los *stakeholders* de los proteccionismos, sumándolos a una coalición afín al giro neoliberal. Etchemendy (2011, 9) identifica varios modelos de liberalización económica; entre ellos traza distinciones que se fundamentan en las medidas compensatorias utilizadas, específicamente en términos de cómo se compensó, con qué se compensó y quiénes fueron compensados. Las variables explicativas son el tipo de régimen y el poder organizativo y financiero de los grupos opuestos a las reformas.

En síntesis, el tránsito del modelo de sustitución de importaciones (MSI) proteccionista al modelo de promoción de exportaciones (MPE) afín a la apertura comercial, exigió negociaciones y compensaciones desde los gobiernos hacia los grupos domésticos que podían resistirse al cambio. De aquí sería válido derivar que el fomento de la participación fue una

decisión estratégica del gobierno con miras a compensar. Esta es precisamente la teoría que se pondrá a prueba y en cuanto tal tendrá mención aparte más adelante.

Schneider (2005), por su lado, es crítico de los enfoques coalicionales que infieren las preferencias del empresariado a partir de sus intereses económicos. Contra la premonición de que los *stakeholders* del MSI iban a actuar como férreos opositores frente al neoliberalismo, el autor recuerda que en América Latina la oposición fue menor que la esperada. Para él es especialmente llamativo el disimulado revuelo que causaron las reformas de apertura comercial, pues el amplio alcance de la política comercial la hacía presentar candidatura para convertirse en la política pública con más inciertos efectos distributivos y con más sectores afectados.

El autor considera que la relativa pasividad de los grupos económicos se debió, primero, a que la crisis económica los convenció de tomar riesgos<sup>12</sup> y, segundo, a que la complejidad y variedad del paquete de reformas de liberalización económica dificultaba a los empresarios saber *a priori* si la transición les beneficiaba o perjudicaba. Como indican Edwards y Lederman (1998, 29), los sectores que en principio se verían afectados por la liberalización económica podían terminar apoyando las reformas si visualizaban que, tomando al paquete en su conjunto, algunas de las reformas (privatizaciones, liberalización financiera, desregulación del mercado de trabajo, nombramientos<sup>13</sup>, etcétera) bien podrían empatar los perjuicios.

Los reparos de Schneider hacia los enfoques coaliciones no pesan contra la teoría de la participación por compensación. Si el paquete en su conjunto mezclaba medidas favorables y desfavorables, de hecho, cabe reconducir el análisis hacia la problemática de cómo se compensó a los *stakeholders* desde el diseño e instrumentación de las reformas. Como se verá, por lo que sí resulta insatisfactoria esta teoría es por su cerrado énfasis en los instrumentos sustantivos.

### **3. La teoría por probar: participación por compensación**

---

<sup>12</sup> Weyland (2002) aplica la teoría prospectiva al estudio de las reformas de mercado en América Latina y prueba cómo la gravedad de la crisis modificó la propensión al riesgo tanto de los gobernantes como de la sociedad civil, lo que permitió promulgar reformas neoliberales que en otro momento se habrían evitado por considerarse potencialmente desestabilizadoras.

<sup>13</sup> En el caso de Chile, a modo de ejemplo, en los años ochenta hubo nombramientos de líderes de cámaras empresariales en ministerios de las ramas de economía y de minería (Edwards y Lederman 1998, 44).

Etchemendy (2011, 26-49) desempaca una premisa común dentro de la economía política, presente por igual en enfoques acordes a la elección pública como al institucionalismo, según la cual la liberalización económica iniciada en los años ochenta encarnó un problema de acción colectiva: mientras los *stakeholders* del MSI –los potenciales perdedores de la transición– estaban concentrados, bien organizados y dotados de recursos para bloquear cambios, los eventuales beneficiarios de la liberalización económica no existían del todo o apenas nacían. En economías no desarrolladas como las de América Latina, los gobiernos se debatían entre las presiones exógenas por reorientar el aparato productivo y las resistencias endógenas de grupos organizados de la sociedad civil cuyos privilegios se hallaban bajo amenaza.<sup>14</sup>

¿Cómo fue posible, entonces, que se consumara la transición? Para Etchemendy (2011, 25) “la liberalización económica es esencialmente una tarea de construcción política”. Su teoría se basa en las medidas de compensación que los gobiernos instalaron a efectos de viabilizar políticamente las reformas neoliberales, medidas que fueron un componente clave en las negociaciones con los *insiders* del MSI y en su ulterior conversión de opositores a promotores de las reformas.<sup>15</sup> Por *insiders* el autor se refiere a aquellos grupos económicos y laborales que disfrutaron de los proteccionismos del modelo anterior y que, naturalmente, no estaban dispuestos a renunciar a ellos sin dar la pelea.<sup>16</sup>

Para Etchemendy (2011, 32) el menú compensatorio a favor del empresariado comprendía subsidios y medidas tendientes a reservar, dentro de los mercados objeto de liberalización, parcelas no competitivas. En cualquiera de los escenarios, el objetivo detrás de la compensación no era otro que congraciarse con los potenciales perdedores, incorporarlos a una coalición pro-mercado y allanar el paso de la liberalización económica.<sup>17</sup>

---

<sup>14</sup> Haggard y Kaufman (1992, 18-19) señalan que los cambios de las políticas públicas están repletos de problemas de acción colectiva porque, aunque sean eficientes para la sociedad en su conjunto, siempre habrá grupos de interés prestos a defender beneficios particulares. También avalan que en América Latina los grupos económicos estuvieron sobreprotegidos.

<sup>15</sup> Las negociaciones con los potenciales perdedores no lo son todo para explicar el proceso político de las reformas. Asimismo, fueron importantes las negociaciones con los grupos ganadores, así como con los agentes internacionales (Etchemendy 2011, 10).

<sup>16</sup> En el campo de los intereses económicos, las cámaras empresariales y los sindicatos eran las mayores amenazas para las reformas.

<sup>17</sup> Fallas-Santana (1996, 88) puntualiza correctamente que el problema político de la reforma económica era el de “...maximizar los recursos políticos disponibles para construir coaliciones que permitan articular una base de apoyo a las medidas de cambio”.

Desde el Estado se les podía beneficiar en tres modalidades, a saber: a) la transfusión de recursos estatales por medio de privatizaciones; b) la conservación de ciertas barreras arancelarias y no arancelarias con la finalidad de propiciar una desregulación sesgada (o liberalización parcializada) en ciertas actividades económicas; c) el otorgamiento de subsidios como transferencias de dinero, créditos preferenciales o exoneraciones tributarias. Se pueden distinguir entre medidas de subsidios y medidas sobre el reparto de los mercados (tabla 2.1).

<b>Tabla 2.1. El menú compensatorio para los empresarios según Etchemendy (2011)</b>	
<b>Subsidios</b>	<b>Reparto de mercados</b>
-Créditos -Transferencias directas -Exoneraciones fiscales	-Privatización dirigida -Regímenes arancelarios especiales -Desregulación sectorial sesgada (barreras de entrada)

Fuente: Etchemendy 2011, 32

A diferencia de los subsidios, que no libraban a las empresas de la competencia y eran solamente un incentivo de auxilio, las otras medidas introducían una distorsión en el reparto de los mercados desregulados que, una vez abiertos a la competencia, aseguraban a ciertos grupos empresariales una condición de entrada ventajosa, ya sea por el traslado masivo de recursos antes estatales o por la preservación de proteccionismos.<sup>18</sup> Los subsidios involucraban la asignación directa o indirecta de recursos de tesoro; al contrario, las medidas sobre el reparto de los mercados apelaban a la regulación estatal. Sea como sea, ambos tipos no iban más allá de ser, como se analizará próximamente, instrumentos sustantivos de compensación.

Evidentemente, cuanto más poderoso en términos económicos y organizativos fuera el grupo empresarial, mayor su probabilidad de ser compensando con disposiciones sobre el reparto de los mercados; los menos poderosos debían contentarse con los subsidios, si no es que se les librara a su suerte. De parte del gobierno es razonable creer que su preferencia fuera en la dirección de la no compensación, dado que cualquier medida compensatoria, incluso las de carácter regulatorio, implicaba un costo muy alto.<sup>19</sup> Los subsidios tenían las dificultades adicionales de que caían en contradicción pública si la situación fiscal era apretada y de que

<sup>18</sup> Esto refiere a la paradoja de levantar economías abiertas sobre un mix de medidas tanto aperturistas como proteccionistas (Etchemendy 2011, 28, 34); algunos sectores se liberalizaban de forma ortodoxa, mientras en otros se toleraba cierto proteccionismo porque permitía dar viabilidad política al proyecto de liberalización económica. En palabras del autor, se trataba de un ‘pago lateral’ a favor de *stakeholders* seleccionados: aquellos con probada capacidad de sostener pulsos en oposición a las reformas.

<sup>19</sup> Etchemendy (2011, 36) menciona que un balance fiscal deficitario podía cancelar la posibilidad de que un gobierno fuese dispendioso con los subsidios.

podían ser objeto de censura por parte de los organismos financieros internacionales, que no por ello eran más condescendientes con respecto a los arreglos sobre el reparto de los mercados.

Los gobiernos en regímenes autoritarios contaban con el poder coercitivo suficiente para comandar la liberalización económica y no compensar a ningún actor económico en el camino, pero los gobiernos en regímenes democráticos sí debían compensar al empresariado de algún modo, máxime a los que perderían parte de sus privilegios y contaban con capacidad de reacción. No había lugar para la imposición sino para la concertación. Los grupos empresariales se encargarían de movilizar sus recursos de poder para cosechar medidas favorables; pese a las presiones exógenas, los gobiernos pusieron en marcha mecanismos compensatorios.

La compensación era decisiva para la consolidación de las reformas más que para su iniciación. Para Haggard y Kaufman (1992, 19-20), consolidar las reformas tenía que ver con “...estabilizar las expectativas alrededor de un nuevo conjunto de incentivos y convencer a los agentes económicos de que no podían ser reversados a discreción de los tomadores de decisiones”. La consolidación tenía más probabilidad de éxito en la medida en que el gobierno hubiera construido una coalición estable con los principales ganadores del sector privado y hubiera asegurado el apoyo de por lo menos las más significativas agrupaciones partidarias.

Con miras a la construcción de una red de apoyo a las reformas, en efecto, los gobiernos, vía sus instrumentos, tenían mucho para ofrecer al empresariado, cuya influencia estaba en función de su capacidad de organizarse (Haggard y Kaufman 1992, 27-28). El diseño de las reformas permitía un juego estratégico en el sentido de que el gobierno podía balancear disposiciones perjudiciales y disposiciones favorables, de modo tal que no fuera fácil para los grupos empresariales “...calcular los costos y beneficios de la reforma o sopesar el cómputo de pérdidas a corto plazo y ganancias a largo plazo” (Haggard y Kaufman 1992, 28).

Etchemendy (2011, 14-15) plantea la hipótesis de que los gobiernos reformadores democráticos siempre priorizaron la compensación, de cualquier tipo, a los *insiders* del MSI. Para estos gobiernos era arriesgado desconocer las demandas de los grupos empresariales, sobre todo de aquellos organizados y aptos para la resistencia por medio de medidas de

presión como la movilización, el *lobby*, las amenazas, etcétera. Los gobiernos en regímenes autoritarios disponían de los medios coercitivos para llevar a cabo las reformas sin compensarlos, aunque por lo general nunca dejaron de cultivar cierta legitimidad popular compensando a los trabajadores del sector informal. Los gobiernos en regímenes democráticos no tenían más opción que entrar en un juego endógeno de compensación.

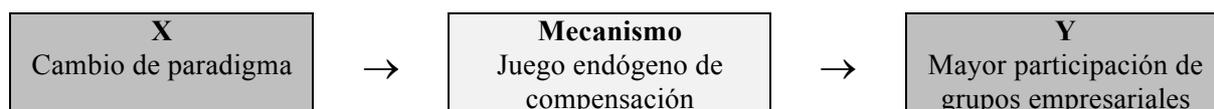
Esta investigación apunta a poner a prueba un nuevo alcance de esta teoría de la compensación con el fin de explicar la incorporación empresarial. A través de un *process tracing* deductivo se determinará si en la decisión de fomentar la participación de los empresarios en política pública opera también un mecanismo de compensación. En pocas palabras, el objetivo es zanjar la cuestión de si se puede hablar de **participación por compensación**.

El instrumento de la participación habría de entenderse como una alternativa adicional en el menú de medidas compensatorias, una más ventajosa en comparación con los subsidios (porque es menos costosa) y con el reparto no competitivos de los mercados (porque es menos disonante). Sería por supuesto un instrumento compensatorio en la dimensión procedimental más que en la sustantiva. Al mismo tiempo uno más efectivo, puesto que a grupos de interés que en principio procuraban tan sólo incidir en la toma de decisiones se les compensa con la decisión nada desdeñable de conferirles protagonismo como tomadores de decisiones.<sup>20</sup>

### 3.1. Teoría causal: detonante, mecanismo y *outcome*

Una teoría causal debe consignar el detonante y el *outcome*, así como el mecanismo entre ambos. En suma, la teoría causal (figura 2.1.) que será objeto de testeo empírico propone que el vínculo entre el cambio de paradigma (detonante) y la mayor participación de grupos empresariales (*outcome*) lo propina un juego endógeno de compensación (mecanismo).

**Figura 2.1. Teoría causal sobre la participación de grupos empresariales en política pública**



Fuente: el autor

<sup>20</sup> Se aproximan con ello a ser actores institucionales con capacidad de veto (Tsebelis 2002).

El *theory testing* se efectuará para estas tres entidades teóricas. Su conceptualización y operacionalización serán parte del Capítulo 3.

#### 4. Estrategia metodológica

En lo metodológico, el testeo de la teoría causal requerirá de un método para generar inferencias causales (el *process tracing*) y de un marco explicativo que facilite el tratamiento empírico de la política pública (el análisis de instrumentos de política pública). El método se formalizará mediante la estadística bayesiana; por su relativa complejidad, los fundamentos del bayesianismo y el protocolo de aplicación son materia de un anexo completo.<sup>21</sup>

##### 4.1. El método de inferencia causal: *process tracing*

El *process tracing* es un método pensado para el propósito de “...identificar el proceso causal –la cadena causal y el mecanismo causal– que interviene entre una variable independiente (o variables independientes) y el resultado de la variable dependiente” (George y Bennett 2005, 206). Este método es de especial relevancia cuando el investigador trabaja con un reducido número de casos, o con uno solo.

La materia prima para la inferencia causal en estudios de *N* reducido son las ‘observaciones de procesos causales’ (OPC): “...piezas específicas de información recabadas del interior de los casos que permiten a los investigadores evaluar si un factor causal determinado ejerce el rol causal que le atribuye una hipótesis o teoría” (Goertz y Mahoney 2012, 90). Estas observaciones son la base empírica para reconstruir un mecanismo causal.

Beach y Pedersen (2013, 29) conceptualizan a los mecanismos causales como divididos en partes constitutivas y estas partes, a su vez, como integradas por una actividad y una entidad, siendo las actividades las encargadas de poner en marcha el flujo causal a lo largo del mecanismo. Lo que produce el *outcome* es el concurso de las partes; cada una es individualmente necesaria y de ningún modo una parte lo produciría por sí sola.<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> Ver: Anexo 2.

<sup>22</sup> Una manera de formalizar esta comprensión del mecanismo causal es la siguiente:

$$X \rightarrow [(n_1 \rightarrow) * (n_2 \rightarrow)] Y$$

Cada parte del mecanismo causal se expresa como  $(n_n \rightarrow)$ , donde  $n_n$  refiere a la entidad ( $n$ ) y la flecha representa la actividad que pone en marcha el flujo causal a lo largo del mecanismo. Beach y Pedersen (2013, 30) indican que debe leerse así: “X transmite fuerzas causales a través del mecanismo compuesto por la parte 1 (entidad 1 y

Según Beach y Pedersen (2013, 12) hay tres modalidades para sacar provecho del *process tracing* en estudios de caso. En primer lugar, para los propósitos de testear una teoría, es decir, utilizándolo deductivamente para determinar si está presente el mecanismo causal y si funciona tal como lo anticipa la teoría. En segundo lugar, para los propósitos de desarrollar una teoría, es decir, utilizándolo inductivamente para develar cuál es el mecanismo causal que opera entre X y Y. En tercer lugar, para los propósitos de explicar un resultado en un caso particular, proveyendo una explicación mínima y suficiente sobre los factores que dan cuenta de la ocurrencia de tal o cual *outcome*.

A efectos de esta investigación interesa la modalidad correspondiente al testeo de teoría. Este uso del *process tracing* "...deduce una teoría de la literatura existente y después examina si la evidencia demuestra que cada parte del mecanismo causal expresado en la hipótesis está presente en un caso dado" (Beach y Pedersen 2013, 3).<sup>23</sup> Esa teoría derivada de la literatura es la teoría de participación por compensación.

El control de hipótesis que proporciona el *process tracing* se basa en dos tipos de prueba.<sup>24</sup> Los *hoop test* consisten en la búsqueda de condiciones necesarias: para que la hipótesis sea válida, es necesario que hayan determinadas piezas de evidencia a su favor. No pasar un *hoop test* (esto es, no hallar en el caso dichas piezas de evidencia) invalida la hipótesis, pero pasarlo no la valida automáticamente. Ahora bien, pasar un *hoop test* exigente sí daría solidez a la hipótesis en examen (Goertz y Mahoney 2012, 93-94).<sup>25</sup>

Los *smoking gun test* se ocupan de las condiciones suficientes: siempre que estén presentes determinadas piezas de evidencia, la hipótesis es válida. Pasar un *smoking gun test* (esto es,

---

una actividad) y la parte 2 (entidad 2 y una actividad) que en su conjunto contribuyen a la producción del resultado Y".

<sup>23</sup> La utilización del *process tracing* con fines deductivos comporta tres pasos (Beach y Pedersen 2013, 14-15). Primero, se debe conceptualizar el mecanismo causal a la luz de la teoría existente, de modo tal que han de enumerarse las entidades entre X y Y, así como las actividades que las dinamizan. Segundo, para cada parte del mecanismo causal se debe especificar cuáles son las manifestaciones observables que el caso habría de presentar para probar que en él se cumplen las presunciones teóricamente previstas. Tercero, se debe recoger evidencia empírica que dé certeza, en primera instancia, de que el mecanismo causal presupuesto en la hipótesis efectivamente está presente en el caso y, en segunda instancia, de que el mecanismo funciona tal como predice la teoría.

<sup>24</sup> Los test de hipótesis son de la mayor importancia porque "...una hipótesis no se considera una explicación razonablemente cierta hasta que no se evalúa empíricamente y se somete a ciertas pruebas estrictas" (King et al. 2012, 22). Sin test de hipótesis no habría en esta investigación ninguna inferencia causal.

<sup>25</sup> Sobre la lógica del testeo de hipótesis en *process tracing*, ver: Mahoney 2010a.

hallar en el caso dichas piezas de evidencia) confiere solidez a la hipótesis y el hecho de no pasarlo no la invalida, aunque, desde luego, ello depende de cuán exigente sea el test: no pasar un *smoking gun test* de baja exigencia sí que haría dudar sobre la validez de la hipótesis (Goertz y Mahoney 2012, 94-96).

Cada parte del mecanismo causal se debe testear de manera singular, cada una es una hipótesis sobre su presencia fáctica. Si una de estas partes teóricamente fundadas no está respaldada por la evidencia empírica, se descarta su existencia en el caso y con ello todo el mecanismo se cae. En palabras de Beach y Pedersen (2013, 119): “nuestras inferencias sobre mecanismos son sólo tan fuertes como la más débil parte del mecanismo”.

El mecanismo se desagrega en sus partes constitutivas, siendo cada una de ellas una hipótesis particular cuya presencia debe testearse empíricamente. La conceptualización de las partes del mecanismo se complementa con su operacionalización: el investigador debe anticipar qué implicaciones observables para cada parte habría que hallar en el caso a efectos de poder acreditar su presencia. Finalmente, se examina el caso en busca de evidencia empírica consistente con las implicaciones observables previstas en el paso anterior. Los *hoop test* evalúan evidencia de alta certeza (evidencia cuya presencia es necesaria para validar la hipótesis); los *smoking gun test*, evidencia de alta unicidad (evidencia cuya presencia es suficiente para invalidar otras hipótesis).<sup>26</sup>

#### **4.2. El marco explicativo: análisis de instrumentos de política pública**

La participación de actores no estatales en las políticas públicas es un problema institucional. Las políticas públicas son diseñadas mediante instrumentos y, a su vez, los instrumentos, por el hecho de implicar la utilización de recursos estatales para modificar las conductas de los individuos, se pueden considerar como instituciones. Lascoumes y Le Gales (2007, 4) califican a los instrumentos como un tipo particular de institución cuyo propósito es imprimir un particular orden en las relaciones que el gobierno sostiene con la sociedad.<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> Para una primera y didáctica aproximación a la estadística bayesiana aplicada a los test, ver: Bennett 2015.

<sup>27</sup> De acuerdo con estos autores los instrumentos de política pública son instituciones en un sentido sociológico, para lo cual se basan en Powell y Di Maggio (citados por Lascoumes y Le Gales 2007, 8) y su conceptualización de las instituciones como “...un conjunto más o menos coordinado de reglas y procedimientos que gobiernan las interacciones y comportamientos de los actores y las organizaciones”.

Al igual que constriñen el comportamiento de los actores, los instrumentos suponen consecuencias distributivas en el sentido de que privilegian los intereses de ciertos actores a expensas de los de otros: “los actores sociales y políticos por tanto tienen capacidades para la acción que difieren ampliamente de acuerdo con los instrumentos escogidos” (Lascoumes y Le Gales 2007, 9). La instrumentación de las políticas, desde esta perspectiva, pone de manifiesto los conflictos y, en general, es enfática en el carácter político, no funcionalista, de la selección de los instrumentos. Esto guarda relación con el antes mencionado carácter estratégico del PPM.

Desagregar una política pública en sus instrumentos permite su estudio empírico y es la mejor forma de desentrañar dimensiones analíticas que son insondables a primera vista.<sup>28</sup> Trabajar al nivel de la instrumentación acarrea una consecuencia práctica para el *process tracing* aplicado al análisis de políticas públicas: que las implicaciones observables del mecanismo causal se pueden rastrear en los instrumentos.

El modelo propuesto por Howlett es apto para ello. Se trata de una adaptación de la tipología de instrumentos de Hood (1986), por su parte basada en los recursos a disposición del gobierno, a saber: 1) nodalidad; 2) autoridad; 3) tesoro; 4) organización (Landry y Varone 2005, 109). La segunda dimensión de tal tipología obedece a que el gobierno, tal como Hood (1986, 3) aduce, puede utilizar los instrumentos como ‘detectores’ –para detectar cambios– o como ‘efectores’ –para generar cambios–.

Howlett (2005, 31) define los instrumentos como “...las técnicas de gobernanza que, de una u otra forma, involucran la utilización de la autoridad del Estado o su consciente limitación”. Existen dos tipos de instrumentos en la caja de herramientas del gobierno; los sustantivos, que afectan la provisión de bienes y servicios públicos en la sociedad, y los procedimentales, que afectan dimensiones del PPM como tal, incluyendo cuán abierto es el proceso a la participación de actores no estatales (Howlett et al. 2006, 133).

De mención relevante es la idea de los ‘estilos de implementación’, entendidos como la particular y sostenida combinación de instrumentos sustantivos y procedimentales en un

---

<sup>28</sup> Nunca las políticas públicas son mono-instrumentales. En la práctica, son una mixtura de instrumentos. Para captar esa complejidad algunos autores prefieren hablar del ‘diseño’ de las políticas públicas (Lascoumes y Le Gales 2007, 5).

ámbito particular de política pública. Con el tiempo, el gobierno tiende a desarrollar una predilección por el uso de uno u otro tipo de instrumentos y esa predilección marca un estilo (Howlett 2005, 42). Los estilos de implementación son relevantes porque ponen en evidencia las preferencias de acción del gobierno para un sector específico.

El modelo de Howlett cruza las dos categorías de instrumentos (sustantivos y procedimentales) con los cuatro recursos gubernamentales identificados por Hood:

La *nodalidad* denota la capacidad del gobierno de operar como un nodo en redes de información, como un punto central de contacto. La *autoridad* denota el poder legal del gobierno y otras fuentes de legitimidad. El *tesoro* denota los bienes o recursos fungibles del gobierno, y la *organización* denota su capacidad de acción directa, a través de ejércitos, policía o burocracia (Hood 2007, 129; el énfasis no es del original).

La tabla 2.2. muestra una taxonomía de instrumentos de política pública tomada de Howlett y Giest (2013) y Howlett (2005). Los instrumentos sustantivos difieren en si se utilizan como defectores o como efectores (es decir, si apuntan a recabar información o a generar impacto). Los instrumentos procedimentales se distinguen por su intensión positiva o negativa (es decir, si dinamizan las relaciones entre los actores o si las dificultan).

<b>Tabla 2.2. Taxonomía de instrumentos de política pública</b>					
	<b>USO</b>	<b>RECURSOS DEL GOBIERNO</b>			
		<b>Nodalidad</b>	<b>Autoridad</b>	<b>Tesoro</b>	<b>Organización</b>
<b>Sustantivos</b>	<b>Efectores</b>	-Asesorías -Capacitaciones	-Licencias -Certificaciones -Regulaciones	-Subvenciones -Préstamos -Incentivos fiscales -Subsidios	-Administración burocrática -Empresas públicas
	<b>Defectores</b>	-Informes -Registros	-Censos -Consultores	-Sondeos -Patrullajes	-Encuestas
<b>Procedimentales</b>	<b>Positivo</b>	-Educación -Provisión de información -Grupos focales	-Creación de grupos de asesoría -Acuerdos políticos	-Creación de grupos de interés -Financiamiento para investigación	-Audiencias -Evaluaciones -Reforma institucional -Revisión judicial
	<b>Negativo</b>	-Propaganda -Supresión de información	-Prohibición de grupos y asociaciones -Prohibición de acceso	-Eliminación de financiamiento	-Trabas administrativas

Fuente: Howlett y Giest 2013; Howlett 2005

Tómese en cuenta que los instrumentos procedimentales son los que más sirven al gobierno para sus propósitos de manipular el PPM y la configuración del subsistema de política; con ellos puede fomentar la participación, o al contrario, puede restringirla (Howlett 2005, 35, 40).<sup>29</sup> El uso estratégico de los instrumentos en general, y de los instrumentos procedimentales en particular, será un punto alto en los próximos capítulos.

Lo propio de los instrumentos procedimentales es "...la manipulación [...] de los vínculos y nodos de las relaciones en red que existen entre los actores involucrados en el *policy making*" (Howlett 2005, 38). El gobierno los utiliza en su interacción con los demás actores sobre todo en situaciones en las que se enfrenta a un déficit de legitimidad, manifestándose este como una crítica del proceso a través del cual el gobierno toma decisiones. De acuerdo con Howlett (2005, 44, 48) dicho problema se puede presentar a nivel sectorial o a nivel sistémico; para cuando este aparece, el gobierno dispone de los instrumentos procedimentales en aras de fomentar la cooperación y el compromiso. Entre otras cosas, podría el gobierno tolerar la participación de los *stakeholders* si cree que con ello se salva de apuros y allana el camino hacia la concreción de sus objetivos.

En el rubro metodológico, los instrumentos son piezas de evidencia que han de usarse en el *process tracing* deductivo para probar la presencia de las partes de un mecanismo causal. Ahora bien, ningún instrumento podría ser considerado como evidencia necesaria en el sentido de que ninguno de ellos es indispensable para una política pública; es más, según ha razonado Howlett (2005, 33), para cumplir un mismo objetivo el gobierno tiene variedad de alternativas en su caja de herramientas ya que los instrumentos son intercambiables entre sí.

Respecto a las fuentes de información, cuatro son las que se emplearán en esta investigación, a saber: 1) revisión de investigación académica y literatura especializada sobre el caso; 2) revisión de expedientes legislativos en aras de poner en perspectiva histórica la discusión formal de las leyes; 3) revisión de documentos oficiales y memorias institucionales; 4) revisión de instrumentos normativos. La recopilación de información se plasma en un anexo con la matriz de instrumentos relacionados con el diseño de la política de comercio exterior

---

<sup>29</sup> Los instrumentos procedimentales son de la mayor relevancia en lo que respecta a la relación del gobierno con los *stakeholders* de una política pública (Howlett 2005, 48).

en Costa Rica y la participación de grupos empresariales.<sup>30</sup> Los lineamientos para la selección de este caso se pormenorizarán enseguida.

## 5. Selección de caso

La pregunta de investigación por contestar es la siguiente: **¿Por qué los gobiernos se interesan en fomentar la participación de actores no estatales en las políticas públicas?**

El *outcome* se operacionaliza mediante el atributo de la **incorporación empresarial**, que ha de observarse en aquellos casos en los que un gobierno ha decidido modificar las reglas del juego con el fin de incorporar, con voz y voto, a representantes de asociaciones o cámaras empresariales en entidades públicas donde se toman decisiones sobre la formulación de las políticas públicas para un sector específico. Nótese que, en el fondo, se trata de explicar las causas detrás de una decisión gubernamental.<sup>31</sup>

Un estudio del Programa Estado de la Nación (2011) avala que Costa Rica es un laboratorio pertinente para investigar las relaciones gobierno-empresariado, ya que en el país las redes empresariales se extienden por aproximadamente el 20% del total de la institucionalidad pública; no hay ningún grupo de la sociedad civil que esté más representado en instancias de toma de decisiones que los empresarios. En perspectiva comparada con el resto de Centroamérica, el Estado costarricense es el que está más penetrado por ellos.

La alta implicación de los empresarios en política pública ha sido constantemente subrayada, si no es que alabada, incluso en recientes informes de organismos internacionales, por ejemplo, del Banco Interamericano de Desarrollo (BID):

El grado de participación del sector privado en el proceso de elaboración de políticas está influido no sólo por la naturaleza de la política, el sector y el problema, sino también por las tradiciones políticas y las expectativas de la población. En algunos países, como Costa Rica, se espera que las empresas se encuentren cerca del proceso de diseño de políticas en asuntos que les afectan directamente. En otros, como Chile, el gobierno (sobre todo los funcionarios

---

<sup>30</sup> Ver: Anexo 1.

<sup>31</sup> Como han afirmado Howlett y Cashore (2014, 17), al final es el gobierno el que controla cuándo, cómo y cuál actor es involucrado en la toma de decisiones. Su representación formal en la esfera de la institucionalidad pública es otorgada por ley, es decir, entraña una explícita decisión de incorporar a los empresarios en las entidades públicas. No es de interés examinar las estrategias seguidas por los empresarios para lograr su incorporación; esa arista será, si acaso, tratada tangencialmente pues requeriría un estudio por su cuenta. Aquí el propósito es extraer el porqué de la decisión del gobierno de incorporarlos.

de alto nivel) guarda sus distancias. El resultado es que las políticas de Chile tienden a ser de arriba hacia abajo, mientras que en Costa Rica tienden a seguir un enfoque más participativo, de abajo hacia arriba (Fernández-Arias et al. 2014, 442).

La fijación temporal obedece al período en el que los gobiernos costarricenses llevaron a cabo la aplicación del ajuste estructural y la reconversión productiva: los años ochenta y noventa. Sobre todo desde inicios de los años noventa, el período estuvo signado por un acelerado patrón de creación institucional, así como por el establecimiento de instituciones más dirigidas a la regulación que a la prestación de servicios (Alfaro 2004; Seligson y Martínez Franzoni 2010). Además, es este el período de la liberalización económica y la apertura comercial; a partir de entonces se cristalizó el cambio en el modelo de desarrollo nacional, volcado en lo sucesivo hacia el comercio exterior, la diversificación de la matriz productiva y la integración económica con el mundo mediante la firma de tratados de libre comercio.

Se crearon a la sazón varias entidades públicas con incorporación empresarial que persisten en la actualidad. Distintas cámaras empresariales gozan de representación formal en sus juntas directivas y gracias a ello ostentan capacidad efectiva no ya para incidir en la toma de decisiones sino para ser ellas mismas parte activa de la toma de decisiones. El fenómeno es particularmente visible durante los gobiernos de José María Figueres Olsen (1994-1998) y Miguel Ángel Rodríguez (1998-2002).

Si se observa un caso en el que se le ha otorgado, por ley, representación a uno o varios grupos empresariales en la junta directiva de una entidad pública, se puede afirmar que dicha entidad es un caso-de, un caso positivo de incorporación empresarial en la toma de decisiones (Seawright y Gerring 2008). El universo de casos lo conforman, pues, únicamente las entidades públicas (ya sean descentralizadas, desconcentradas o no estatales) creadas durante estas dos administraciones y en las que haya habido incorporación empresarial.

La delimitación en el sentido de contar sólo a las entidades creadas durante las administraciones Figueres Olsen y Rodríguez Echeverría es pertinente porque cubre un período de experimentación institucional, principalmente con instituciones regulatorias, y porque abarca a los dos gobiernos que completaron la liberalización económica y que aplicaron el programa de ajuste estructural que más avanzó en la reforma del Estado. Mantenerse en la franja de estas administraciones es un criterio de validez para tener

confianza en que los arreglos institucionales que disparan una mayor participación empresarial (*outcome*) sean representativos del giro neoliberal (detonante).

### 5.1. Tipología de la incorporación empresarial

El *outcome*, la incorporación empresarial, es la decisión gubernamental de incorporar, con voz y voto, a representantes de asociaciones o cámaras empresariales en juntas directivas de entidades públicas donde se toman decisiones sobre un dominio de política pública. La incorporación empresarial varía en dos dimensiones: 1) **exclusividad empresarial**, esto es, si se incorpora sólo a representantes de los empresarios o si se incorpora además a representantes de otros grupos de la sociedad civil); 2) **uniformidad sectorial**, esto es, si los empresarios incorporados provienen de un único sector o si provienen de varios sectores.

Con estas dimensiones es posible construir una tipología con las entidades que representan casos de incorporación empresarial en las dos administraciones citadas (tabla 2.3).

	<b>Uniformidad sectorial (SÍ)</b>	<b>Uniformidad sectorial (NO)</b>
<b>Exclusividad empresarial (SÍ)</b>	-Corporación Arrocera Nacional -Corporación Ganadera -Corporación Hortícola Nacional	-Promotora de Comercio Exterior
<b>Exclusividad empresarial (NO)</b>	-Consejo de Transporte Público -Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura	-Consejo Nacional de Vialidad -Consejo Nacional de Concesiones -Consejos Regionales Ambientales -Consejo Nacional de la Niñez y de la Adolescencia

Fuente: Programa Estado de la Nación 2013 y revisión de leyes

Esta tipología tiene valor en la medida que hace rigurosa la selección entre el universo de casos. Para estudiar el *outcome* interesan los casos más calificados o cristalinos de incorporación empresarial. Con el ánimo de aislar la decisión gubernamental de incorporar específicamente a representantes empresariales, el abanico de opciones se reduce a los casos afirmativos en la dimensión de exclusividad empresarial (primera fila).

Para esta investigación se ha seleccionado el único caso de participación exclusivamente empresarial y de dispersión sectorial: la Promotora de Comercio Exterior, que es la entidad central para la estrategia nacional de fomento exportador. Esta entidad pública, creada en 1996 y vigente hasta la fecha, es un caso llamativo porque en su junta directiva hay representantes de cinco cámaras empresariales distintas.

La selección de la entidad pública determina cuál es la política pública por estudiar. Siendo así, el testeo de la teoría de participación por compensación se efectuará a propósito de la política de comercio exterior costarricense y sus entidades rectoras: la Promotora de Comercio Exterior (PROCOMER) y el Ministerio de Comercio Exterior (COMEX).

## **5.2. Mapa de la cuestión**

Para el Programa Estado de la Nación (2011, 383) la presencia de arreglos corporativos sesgados a favor de los grupos empresariales supone una tensión con la democracia representativa pues concede poder sobre las decisiones públicas a actores que no pasaron nunca por el tamiz de un proceso electoral. Los empresarios se instituyen, en la práctica, como actores que pueden vetar las decisiones tomadas por los representantes popularmente electos o por los funcionarios que ellos nombran.<sup>32</sup>

En un estudio de caso pionero sobre la conformación de PROCOMER, Vázquez Rodríguez (2008; 2009) propone el concepto de “corporativización empresarial del Estado” como el fenómeno que consiste en la inserción de los empresarios en entidades públicas, lo que desde la perspectiva de este autor resulta contradictorio con la lógica misma de la democracia representativa. La contradicción se originaría por cuanto las cámaras empresariales no representan los intereses de la ciudadanía sino los de su clientela.

El trabajo de Vázquez Rodríguez es de una respetable valía por su vasta documentación acerca de la génesis de PROCOMER y de las relaciones gobierno-empresariado en perspectiva histórica. Sin embargo, es completamente descriptivo y no pone a prueba ni plantea hipótesis alguna sobre por qué se incorporó a los empresarios en su junta directiva. La presente investigación, en cambio, si se traza la ambición de generar inferencias causales y lo hará mediante el testeo de la teoría de participación por compensación.

Muy meritorio es el abordaje histórico de las cinco asociaciones empresariales presentes en PROCOMER y de su trayectoria de participación institucional hasta 2008, a saber: 1) la Cámara de Comercio; 2) la Cámara de Industrias de Costa Rica; 3) la Cámara de Agricultura y Agroindustria; 4) la Cámara de Exportadores de Costa Rica; 5) la Unión Costarricense de

---

<sup>32</sup> Esto resuena al concepto de actor con capacidad de veto, acuñado por Tsebelis (2002) para referirse a aquellos actores que, dada la regla de votación y la correlación de fuerzas en una coyuntura específica, se encuentran en condiciones de bloquear cambios en el *status quo*.

Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada, una asociación pico del empresariado costarricense mejor conocida, por sus siglas, como la UCCAEP (tabla 2.4.).

**Tabla 2.4. Asociaciones empresariales presentes en la junta directiva de PROCOMER: año de fundación y representación en juntas directivas de entidades públicas**

<b>Cámara de Comercio</b> 1915	<b>Cámara de Industrias</b> 1943	<b>Cámara de Agricultura y Agroindustrias</b> 1946	<b>UCCAEP</b> 1973	<b>Cámara de Exportadores</b> 1981
-PROCOMER -Consejo Nacional para la Calidad -Correos de Costa Rica	-PROCOMER -Consejo Nacional para la Calidad -Centro de Formación de Formadores	-PROCOMER -Consejo Nacional para la Calidad -Consejo Nacional de Producción	-PROCOMER -Caja Costarricense del Seguro Social -Consejo Nacional de Concesiones -Consejo Nacional de Vialidad -Consejo Nacional de Rehabilitación -Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia -Consejo Nacional para la Calidad -Consejo Técnico de Aviación Civil -Ente Nacional de Acreditación	-PROCOMER

Fuente: Vázquez Rodríguez 2008, 176-192

Hay dos investigaciones adicionales sobre el rol de una emblemática agencia privada en la política de comercio exterior costarricense: la Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo (CINDE), creada a inicios de los años ochenta con financiamiento estadounidense. Blanco (2010) interpreta su origen como una intromisión en las funciones del Estado y emplea un análisis de redes para evidenciar la rotación de los actores del sector de comercio exterior, unas veces ocupando posiciones públicas y otras veces, privadas. Su principal ambición es probar que las personas que han ocupado puestos de decisión en la política de comercio exterior han estado de una u otra forma relacionadas con CINDE.

Clark (1993) estudia también la apertura comercial de Costa Rica a partir del papel jugado por CINDE, ocupándose específicamente de cómo esta agencia lideró las reformas y redujo el problema de acción colectiva que entrañaba la transición hacia una economía abierta. El liderazgo para la política de comercio exterior lo habría dado CINDE y al hacerlo puso a funcionar un engranaje para el fomento exportador que hasta los años ochenta el Estado no había logrado activar. Ambas investigaciones son de referencia merecida porque ponen de relieve una característica de la política de comercio exterior costarricense: la marcada implicación de los actores no estatales y del sector privado en su diseño.

En fin, como han manifestado Seligson y Martínez Franzoni (2010, 319) a propósito del cambio de modelo de desarrollo en Costa Rica, “...para finales de los noventa ya todo lo requerido por el nuevo modelo estaba en su lugar”. Esto es válido para la ingeniería institucional en torno a la apertura comercial, que se edificó sobre COMEX y PROCOMER, las dos entidades centrales de la política de comercio exterior y vigentes aún en la actualidad.

## **6. Reflexión final del capítulo**

En el Capítulo 1 se insertó un repaso por teorías que iluminan la participación de actores no estatales en las políticas públicas. De la literatura de ciencia política cabe retener la noción de los equilibrios institucionales, la importancia del rol de las ideas para explicar los cambios de las políticas públicas y la advertencia de tener en cuenta cómo las instituciones moldean los conflictos distributivos inherentes a la acción pública. Se enseñó cómo la participación de los empresarios en política pública puede concebirse como un arreglo institucional en equilibrio, esto es, como una decisión estratégica del gobierno que, dadas unas circunstancias determinadas y en función del cumplimiento de unos objetivos de acción pública, resulta ser ‘la mejor respuesta posible’ en su interacción con el empresariado organizado.

De la literatura de análisis de política pública no hay que olvidar el carácter tridimensional de la gobernanza como estrategia (*i.e.*, el gobierno elige los instrumentos de acuerdo con incentivos que extrae de su entorno), dinamismo (*i.e.*, el gobierno puede cambiar los instrumentos dependiendo del curso de sus interacciones con los actores no estatales) y capacidad (*i.e.*, los instrumentos deben probar su potencial para resolver problemas políticos y/o problemas de las políticas públicas). Con respaldo en Capano, Howlett y Ramesh (2015) se justifica sostener que la participación de los empresarios en política pública es un instrumento intencional y estratégicamente utilizado por el gobierno para modular la presión social.

De la literatura de economía política interesa la teoría de la compensación, según la cual los gobiernos, en regímenes democráticos, sobre todo, deben invertir en su relación con el empresariado; para ello, si las condiciones lo exigen, se ha de poner a disposición de los empresarios medidas compensatorias por los efectos adversos de las políticas públicas que el gobierno implementa. La necesidad de compensar es una necesidad del juego político, surge de un problema de acción colectiva (*e.g.*, grupos particulares defendiendo sus rentas) y se

dispara cuando el gobierno atraviesa por una crisis o cuando planea transformar el modelo productivo.

La teoría causal propone que el giro neoliberal resultó en una mayor participación de grupos empresariales en política pública por medio de un juego endógeno de compensación. Alcanzar la viabilidad política de un paquete de reformas es un objetivo estratégico del diseño de las políticas públicas. Ante la necesidad política de compensar a los *stakeholders* del MSI, los gobiernos reformadores pudieron explotar tanto instrumentos sustantivos como instrumentos procedimentales, a pesar de que estos últimos han recibido menor atención desde la economía política en comparación con los subsidios o las exoneraciones.

Metodológicamente, está claro que la investigación lanza una apuesta por la inferencia causal en estudios de pocos casos. Este capítulo sentó las bases para utilizar el método del *process tracing* con el propósito de determinar deductivamente si un mecanismo causal derivado de la teoría está presente o no en el caso de estudio. Al tratarse de una investigación desde la disciplina del análisis de políticas públicas, se empleará un modelo de instrumentos que permite un sistemático desmenuzamiento de la política pública en cuestión. Los instrumentos son tomados asimismo como piezas de evidencia para el *process tracing*; las implicaciones observables del mecanismo causal han de rastrearse en ellos. El *process tracing* narrativo será objeto de formalización por medio de estadística bayesiana.

Teoría y metodología apuntan a una meta común: el *theory testing* o testeo teórico. Una teoría de la participación por compensación se pondrá a prueba a la luz del caso de estudio: la incorporación empresarial en las entidades públicas rectoras de la política de comercio exterior en Costa Rica. Se deberá determinar si en la decisión de fomentar la participación de los empresarios en política pública, incorporando a representantes suyos en la toma de decisiones, operó un mecanismo de compensación; dicho de una vez, el objetivo es zanjar la cuestión de si se puede hablar de la participación como un instrumento compensatorio procedimental.

El siguiente capítulo profundizará en la evolución de la política de comercio exterior costarricense, sus instrumentos y su dimensión estratégica. Se comentará cómo aconteció el

cambio de paradigma (detonante) en Costa Rica y cómo se desarrolló el juego endógeno de compensación (mecanismo).<sup>33</sup>

---

<sup>33</sup> Por ‘mecanismo’ entiéndase el mecanismo de la teoría causal: el paso intermedio entre el detonante y el *outcome*. El término ‘mecanismo causal’ está reservado para referirse al conjunto de todas las entidades que transmiten el flujo causal desde X hasta Y, inclusive estas dos. En el Capítulo 3 habrá constancia de que el mecanismo del juego endógeno de compensación se compone de tres entidades, de modo que el mecanismo causal lo componen un total de cinco entidades.

## Capítulo 2

### ***Exportar es bueno: interacción estratégica e instrumentos de la política de comercio exterior en Costa Rica\****

#### **1. Introducción al capítulo**

La crisis económica de los años ochenta marcó la transición del modelo sustitutivo de importaciones (MSI) al modelo de promoción de exportaciones (MPE) en Costa Rica. Con esto se inició una etapa de redefinición en los términos de intervención estatal en la economía, de reconversión del aparato productivo a escala nacional y, consiguientemente, de reacomodo en las relaciones gobierno-empresariado.

El país acumulaba más de treinta años de experiencia democrática. Las interacciones del gobierno con los demás actores del sistema político, incluidos los empresarios, se proyectaban sobre el telón de un régimen político inclinado hacia la concertación y más consolidado que el de cualquier otro país latinoamericano (Pérez Liñán y Mainwaring 2013; Vargas Cullell 2011; O'Donnell 2002).

La pequeñez de la economía costarricense y su apertura al mundo en los años ochenta hizo de la política de comercio exterior el “eje central” del nuevo modelo de desarrollo (Monge y González 1995, 3). Este capítulo ahondará en la configuración de esa política de comercio exterior, prácticamente inexistente en el país antes de aquella década. Cómo se gestó el giro neoliberal y cuáles fueron sus consecuencias en términos de conflicto sociopolítico y cambios de segundo orden (Hall 1993) son cuestiones por tratar en este capítulo.

Asimismo, se pondrá en perspectiva el uso estratégico de los instrumentos de política pública en la tarea de sacar adelante la apertura comercial contra la oposición de sectores del empresariado directamente afectados por la transición: los *stakeholders* de los proteccionismos. La manera en que los gobiernos reformadores utilizaron su caja de herramientas con el fin de rebalancear relaciones de poder alude al mecanismo de un juego endógeno de compensación.

---

\* En los años ochenta, se colocaron en las autopistas costarricenses vallas publicitarias con la frase: “Exportemos porque exportar es bueno” (Reuben Soto 2008). El título del capítulo transmite ese intertexto.

El capítulo arranca con una fotografía del colapso del modelo proteccionista y el estallido de la crisis económica. Posteriormente se presentarán los instrumentos de estabilización económica y cómo a través de ellos actores internacionales consiguieron que los gobiernos de los años ochenta y noventa llevaran a cabo cambios de las políticas públicas; tales cambios de segundo orden serán detallados, al igual que el juego político que se inicia con ellos.

El conflicto con los *stakeholders* del modelo proteccionista será documentado y se explicará consiguientemente cómo los instrumentos de política pública, sobre todo los de tipo sustantivo, fueron implementados de manera intencional y estratégica para reequilibrar las relaciones de fuerza. No se pasará por alto el papel clave que los actores no estatales jugaron a nivel doméstico frente al problema de acción colectiva que entrañaba la apertura comercial.

Este Capítulo 2 cubrirá dos de los tres componentes de la teoría causal: 1) el detonante: el cambio de paradigma en Costa Rica, del proteccionismo a la apertura comercial; 2) el mecanismo: el juego endógeno de compensación que se libera con el giro neoliberal.

## **2. El colapso del modelo sustitutivo de importaciones**

Tal como se recogió en el Capítulo 1, la crisis económica o la reconversión del aparato productivo colocan al gobierno en una situación de vulnerabilidad que lo lleva a interesarse en obtener la cooperación del empresariado (Schneider 2004). A continuación, se describirá cómo tal situación se cristalizó en Costa Rica tras el colapso del modelo proteccionista.

### **2.1. Luces y sombras del proteccionismo**

El MSI trazó una hoja de ruta hacia la industrialización basada en la integración económica regional. Para los países centroamericanos, se quiso fundar el desarrollo industrial en el fomento del libre comercio entre ellos y en la imposición de protecciones arancelarias y no arancelarias contra las manufacturas de terceros países. De allí la génesis del Mercado Común Centroamericano (MCCA), al que Costa Rica fue el último país en adherirse en 1963. Desde ese año y hasta 1975 más de cien empresas, en su mayoría de extranjeras, emprendieron operaciones en suelo costarricense (Molina y Palmer 2015, 121).

La justificación para cobijar el nacimiento de las industrias con medidas proteccionistas radicaba en la creencia de que estas no despegarían si no se les libraba de la competencia

internacional (Lizano et al. 2008, 192).<sup>1</sup> La legislación proteccionista de este período tuvo el *lobby* de fuertes grupos económicos como la Cámara de Industrias de Costa Rica (CICR).<sup>2</sup>

El MSI se caracterizó por el control monopólico del Estado sobre sectores estratégicos como la banca, las telecomunicaciones, la electricidad, los derivados del petróleo y la destilación de alcohol. También por la inversión estatal en actividades como la producción de azúcar, cemento, aluminio y fertilizantes, así como el ensamblaje de vehículos (Lizano et al. 2008, 112). Este ‘Estado empresario’ tenía como fin madurar empresas públicas para posteriormente venderlas al sector privado.

En 1972 las empresas públicas fueron apiñadas en un clúster: la Corporación Costarricense de Desarrollo (CODESA). Vargas Solís (2011, 4) opina que la creación de CODESA obedeció al intento de elevar el desempeño de las industrias protegidas (no producían más que manufacturas de consumo ligero ni exportaban allende la región). Su bajo potencial para allegar divisas al país no compensaba los altos costos de las medidas proteccionistas.<sup>3</sup>

CODESA acumuló críticas, la mayoría relacionadas con ineficiencia y corrupción. Por el alto costo de sus operaciones no demoró en convertirse en un lastre para las finanzas públicas y las tasas de interés (Seligson y Martínez Franzoni 2010, 309; Garnier y Blanco 2010, 50). Su fracaso se sumó a las causas del colapso y tuvo repercusión en el campo de las ideas.

Pese a todo, con el MSI obró la transformación de lo que para entonces era una economía estrictamente agraria y propició una “edad dorada” (Seligson y Martínez Franzoni 2010, 308-

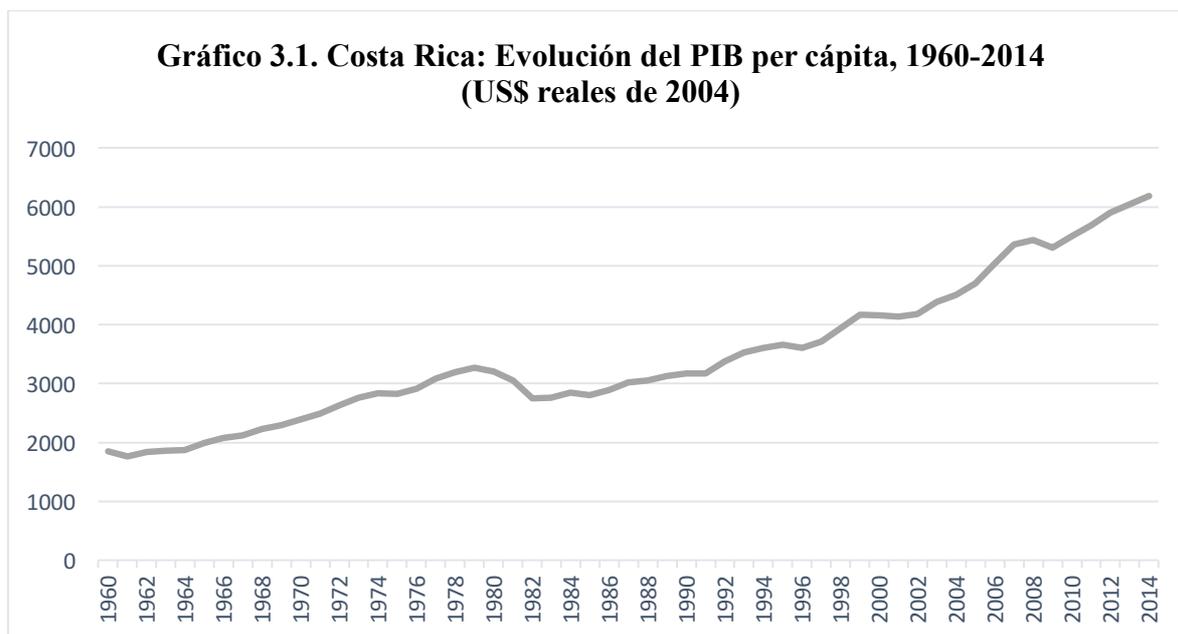
---

<sup>1</sup> Monge (1987, 28-29) considera que el argumento de “la industria naciente” habría sido eficaz bajo un esquema de protecciones decrecientes, pero no fue de esa naturaleza el aplicado en el país. Garnier y Blanco (2010, 49) precisan que la aspiración de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) cuando lanzó este modelo proteccionista tenía que ver con mejorar la inserción global de las economías periféricas. Se creía que si los países latinoamericanos lograban su despegue industrial entonces podrían incorporarse a los mercados internacionales en una condición distinta a la de exportadores de productos primarios, salvándose así de la situación de desventaja en los términos de intercambio con la que continuamente tropezaban.

<sup>2</sup> Sobre todo se beneficiaron de la Ley de Promoción Industrial (Ley No. 2426) de 1959, que dispuso de incentivos fiscales, protecciones arancelarias y ventajas crediticias para la actividad industrial manufacturera (Monge y González 1995, 17-18). A la CICR en adelante se le llamará simplemente Cámara de Industrias.

<sup>3</sup> La industrialización en clave centroamericana se vio afectada por la pequeñez del mercado centroamericano en su conjunto (Lizano et al. 2008, 112). Igualmente, porque se fundó sobre el espejismo de que era posible rentabilizar actividades industriales para las cuales estos países no tenían realmente ninguna ventaja comparativa.

309) en la que Costa Rica pudo combinar, de forma excepcional tratándose de un país subdesarrollado, crecimiento económico (gráfico 3.1.) con bienestar social y democracia.<sup>4</sup>



Fuente: Indicadores de Desarrollo Mundial, Banco Mundial

Monge (1987, 31-33) asocia al proteccionismo con el estancamiento tecnológico, la subóptima asignación de recursos, la contención del desarrollo exportador –dada la imposibilidad de adquirir materias primas y bienes intermedios a precios de competencia internacional–, el saldo negativo en la balanza de pagos y la disminución del poder de compra de los consumidores –dado el mayor precio de los productos generados en condiciones no competitivas–.

En Costa Rica el proteccionismo originó un sesgo contra las exportaciones porque resultaba siempre más rentable producir para los mercados protegidos. La transformación de esta realidad pasaba por “...garantizar que el exportar sea un buen negocio, tan bueno o mejor que el producir para el mercado local y centroamericano” (Monge 1987, 21).<sup>5</sup>

<sup>4</sup> El campo político durante este período estuvo dominado por el Partido Liberación Nacional (PLN), fundado a inicios de los años cincuenta. El proyecto político liberacionista concedía preponderancia a la redistribución de los ingresos, la modernización del Estado, el crecimiento del sector público, la industrialización por sustitución de importaciones y el intervencionismo estatal en la economía (Molina y Palmer 2015, 119-125). De las siete elecciones realizadas entre 1950 y 1979, el PLN formó gobierno en cuatro de ellas. Aunque habrá que esperar hasta los años ochenta para que irrumpa en la competencia electoral un partido equivalente a este, la oposición supo arrebatarse el poder en los comicios de 1958, 1966 y 1978, eso sí, cada vez organizada en una agrupación partidaria *ad hoc*.

<sup>5</sup> Monge y González (1995, 18) respaldan teóricamente la existencia de dicho sesgo anti-exportador con base en el teorema de la simetría de Lerner: un impuesto a las importaciones, por su impacto sobre los precios relativos, es al mismo tiempo un impuesto a las exportaciones. Se verá en este capítulo que la reducción arancelaria fue un

El empresariado disfrutaba de mercados cautivos y carecía de incentivos para modernizar las industrias. El crecimiento económico se asentó mayoritariamente en la acumulación de trabajo y de capital, mas no en la mejora de la productividad total de los factores (tabla 3.1.). Para los años setenta, vistos los rendimientos marginales decrecientes en el reglón de la productividad, era evidente la necesidad de montar a la economía sobre nuevos motores.

Período	Crecimiento del PIB	Contribución		
		Capital	Trabajo	PTF
1960-1965	5.4	2.0	2.1	0.7
1965-1970	7.5	2.5	1.7	3.4
1970-1975	6.7	3.4	1.1	2.3
1975-1980	6.2	3.1	2.0	1.0
1980-1985	1.5	2.4	0.8	-1.8
1985-1990	5.9	2.5	1.8	1.6
1990-1995	5.8	1.8	1.3	2.7
1995-2000	5.0	1.6	1.1	2.3
2000-2005	4.1	2.3	1.5	0.3
2005-2008	6.5	3.1	1.0	2.3

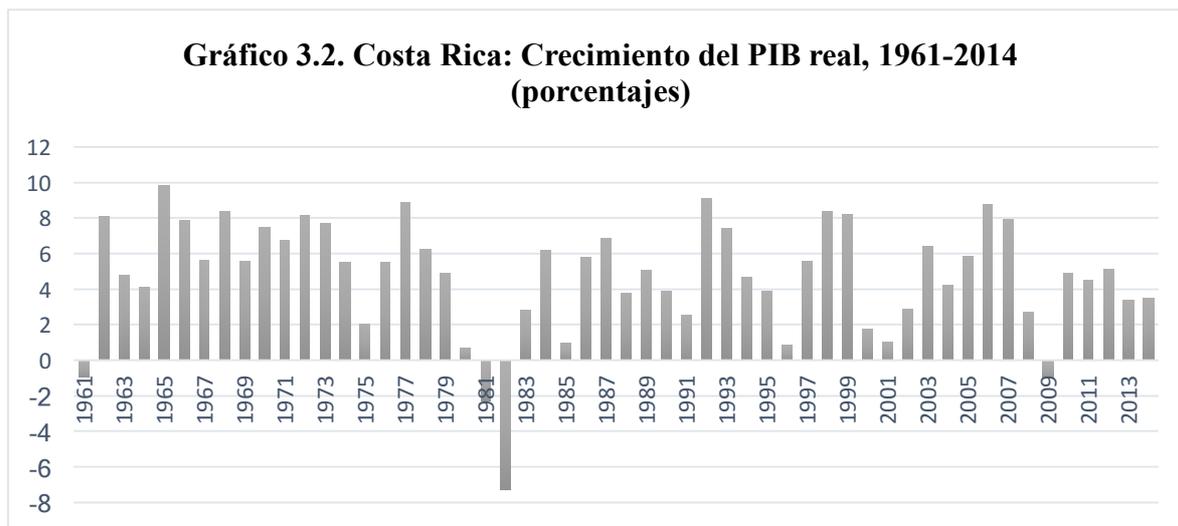
Fuente: datos tomados de Jiménez et al. 2009

## **2.2. La crisis de la deuda externa**

La onerosa incursión empresarial del Estado, el menú de privilegios proteccionistas y el pobre récord exportador llevaron a la economía a una situación que mezclaba déficit en las arcas públicas con déficit en la balanza de pagos. Desde 1977 el crecimiento del PIB real tendió a la baja, cayó súbitamente en 1980 y ya para 1981 y 1982 fue signo negativo (gráfico 3.2.).

---

instrumento pensado para reducir el sesgo anti-exportador y, concretamente, para eliminar la ventaja artificial de la producción orientada hacia los mercados doméstico y regional; también se requirió de un régimen de incentivos fiscales para dar vigor a las actividades con potencial de exportación a terceros mercados (Monge 1987, 22).



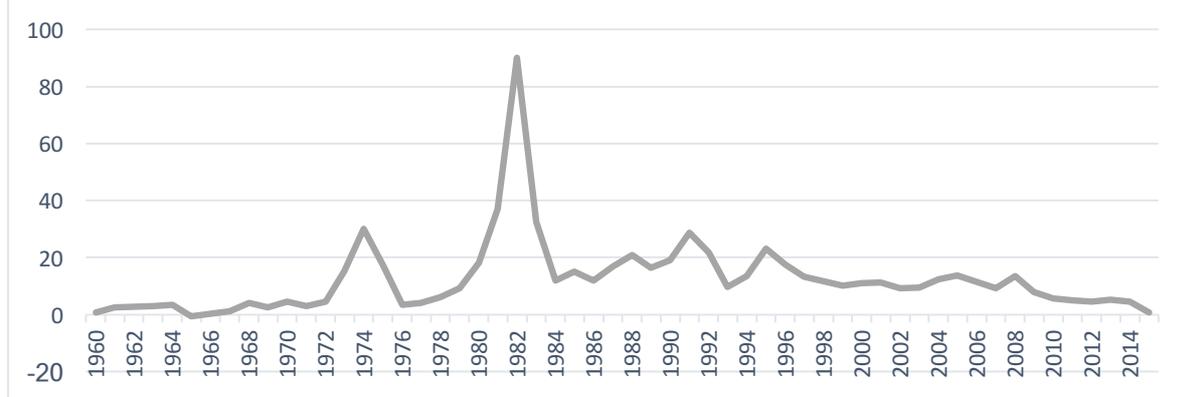
Fuente: Indicadores de Desarrollo Mundial, Banco Mundial

El colapso del MSI se precipitó por la crisis de la deuda externa que estalló con el cambio de década. El país había recurrido al endeudamiento extranjero para cubrir los déficits fiscal y comercial, este último fruto de una industria, en particular la del sector manufacturero, sin capacidad de allegar al país, vía exportaciones, suficientes divisas para saldar los elevados costos de la importación de insumos (Lizano et al. 2008, 194; Monge 1987, 1-2).

Cuando a finales de los años setenta los intereses de la deuda externa escalaron, la economía costarricense entró en crisis y el presidente Rodrigo Carazo Odio (1978-1982) anunció la suspensión de los pagos (Villasuso 2000, 17). El gobierno entablaría negociaciones con organismos financieros internacionales, sin suerte alguna. Las relaciones se tensaron a tal grado que, en enero de 1982, el Fondo Monetario Internacional (FMI) retiró de San José a su representante (Pérez Brignoli 2002, 195; Molina y Palmer 2015, 147). Para ese año la deuda externa representaba el 120.8% del PIB.

Sin otra fuente de divisas a su alcance, Carazo decretó la impresión de dinero, lo que desde luego no tardó en desatar una tendencia inflacionaria, nunca tan alta como en 1982 (gráfico 3.3.), y ordenó además la libre fluctuación del colón frente al dólar. Esta última medida devaluó la moneda costarricense, pasando de 8.60 a 39.8 colones por dólar.

**Gráfico 3.3. Costa Rica: Inflación según el índice de precios al consumidor, 1960-2014 (porcentajes)**



Fuente: Indicadores de Desarrollo Mundial, Banco Mundial

La devaluación desquebrajó uno de los pilares del MSI: contar con una moneda fuerte que abaratara la importación de las materias primas, los bienes intermedios y los bienes de capital requeridos para la producción de bienes de consumo final (Vargas Solís 2011, 6, 31). Un duro golpe a los industriales pues el tipo de cambio fijo, que con el tiempo tendía a sobrevaluarse, había funcionado como un subsidio indirecto. No es raro que el industrial fuera uno de los sectores del empresariado que más contendió con los gobiernos durante la transición.

### **3. Estabilización económica y el giro neoliberal**

La crisis fijaría el encuadre para la transición hacia un nuevo modelo de desarrollo. El problema de cómo atraer divisas para retomar el pago de la deuda externa es justamente el que persuadió al gobierno a fomentar las exportaciones<sup>6</sup> y a solicitar crédito en organismos financieros internacionales. (Hidalgo Capitán 1998, 3). Sería clave en esta coyuntura el asedio de los agentes internacionales que comenzaron a proveer divisas para la recuperación económica.

#### **3.1. Instrumentos estabilizadores**

<sup>6</sup> No faltaban razones para creer que el sector exportador efectivamente podía ser el nuevo motor de la economía. Su posición ventajosa era innegable, ya sea por tratarse del sector con mejor perfil en lo atinente a su potencial de encadenamiento con el resto del aparato productivo o porque era el sector que de manera más creíble prometía generar productos con alto valor agregado nacional (Franco y Sojo 1992, 31).

El paso definitivo a favor del giro neoliberal no se dio sino hasta la administración siguiente. Luis Alberto Monge Álvarez (1982-1986), candidato del PLN, ganó las elecciones de 1982 y puso su empeño en normalizar las relaciones con los organismos financieros internacionales.

En el transcurso de este gobierno se palpa un cambio de paradigma hacia la apertura comercial. Para reemplazar el modelo de desarrollo ‘hacia dentro’ y proteccionista por uno de desarrollo ‘hacia fuera’ y aperturista, había que eliminar barreras arancelarias y no arancelarias e incentivar las exportaciones de productos no tradicionales a mercados más allá de Centroamérica (Monge 1987, 2). Pero, prioritariamente, debía completarse la estabilización económica. Dicha etapa se prolongaría de 1982 a 1990, período en el cual la economía creció a una tasa anual promedio de 5.6% (Lizano et al. 2008, 196).

Los organismos financieros internacionales convenían en una agenda de reformas que se ha conocido popularmente como el Consenso de Washington.<sup>7</sup> Los países subdesarrollados, arrinconados por la crisis de la deuda externa, procedieron a lo largo de los años ochenta y noventa a firmar compromisos de ajuste estructural a cambio del desembolso de divisas.

La Asamblea Legislativa costarricense aprobó tres **programas de ajuste estructural (PAEs)** negociados con el Banco Mundial (BM), los cuales constituyen tanto instrumentos de autoridad (por los compromisos vinculantes sobre reformas estructurales en sí mismos) como instrumentos de tesoro (por los préstamos condicionados a las reformas).

Los convenios con el BM, en específico los dos primeros en firmarse, forman parte de los instrumentos de estabilización porque significaron un abundante ingreso de divisas para el país. Hidalgo Capitán (1998, 10-15) resume así las reformas que cada uno implicaba:

- PAE I, agosto de 1985: 1) reducción de barreras arancelarias; 2) promoción de productos de exportación no tradicionales; 3) cancelación del régimen de incentivos y el control de

---

<sup>7</sup> A saber: 1) reducir el déficit fiscal; 2) liberalizar el comercio exterior; 3) modernizar el sistema tributario; 4) desregular la economía y desistir del control de precios; 5) estimular la inversión extranjera; 6) contar con un tipo de cambio unificado y competitivo; 7) privatizar las empresas públicas; 8) liberalizar las tasas de interés; 9) reorientar el gasto público con prioridad en la infraestructura y la educación; 10) cumplir las leyes y respetar la propiedad privada (Lizano et al. 2008, 204).

- precios para productos agropecuarios; 4) reordenación del Consejo Nacional de Producción (CNP) y de CODESA; 5) asignación de créditos con criterios de eficiencia.
- PAE II, septiembre de 1989: 1) profundización de la reforma arancelaria; 2) eliminación de barreras no arancelarias; 3) revisión del régimen de incentivos y exenciones fiscales pro-exportación; 4) desmantelamiento del CNP; 5) cierre de la cartera crediticia para actividades agropecuarias, con énfasis en los préstamos irrecuperables de la banca pública; 6) privatización de las empresas de CODESA.
  - PAE III, julio de 1995: 1) culminación de las privatizaciones de CODESA; 2) instalación de programas de movilidad laboral en el sector público; 3) ratificación del Código Aduanero Unificado Centroamericano (CAUCA II); 4) readecuación de las tarifas de importación.

Los PAEs no fueron los únicos instrumentos de estabilización y ni siquiera los primeros. En 1982 ya se había suscrito el primer **programa de estabilización y reactivación económica** (ERE I) con la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y a partir de ahí hasta el cierre de la década se firmaría un crédito de ese tipo al año. Este primero trajo consigo un préstamo de 20 millones de dólares. A propósito de las cifras Hidalgo Capitán (1998, 4) insiste en que la principal urgencia gubernamental era la obtención de divisas para salir de la crisis y reagendar los pagos de la deuda externa.

Desde 1984 el BM exigía, previo a pactar cualquier transferencia de divisas, el haber firmado un **acuerdo de contingencia** con el FMI y otro acuerdo con sus acreedores internacionales, agrupados estos últimos en el Club de París.<sup>8</sup> Mediante este mecanismo el BM reforzaba el acatamiento de las reformas de ajuste estructural y el pago de la deuda externa (Hidalgo Capitán 1998, 5). La asistencia de la USAID resultó estratégica porque, en principio, estaba menos sujeta a la condicionalidad cruzada. Para 1985 Costa Rica apenas aprobaba el PAE I, pero ya había firmado cuatro EREs con la USAID y, por ende, puede decirse que fue en verdad con las divisas de la USAID que inició la estabilización económica.

Los instrumentos estabilizadores involucraron directamente a actores exógenos como el BM, el FMI y la USAID. Son instrumentos de autoridad y tesoro simultáneamente: los programas

---

<sup>8</sup> El acuerdo con el Club de París se firmó a finales de 1983. La prontitud del acuerdo era alentadora puesto que "...el problema de la deuda entraba en la senda de la solución cuando para otros países acababa de estallar la crisis" (Hidalgo Capitán 2003, 80).

de ajuste estructural, los acuerdos de contingencia y los programas de estabilización y reactivación económica, cada uno convenido con un respectivo actor internacional (tabla 3.2.).

<b>Tabla 3.2. Instrumentos estabilizadores</b>		
Programas de ajuste estructural con el Banco Mundial	Acuerdos de contingencia con el Fondo Monetario Internacional	Programas de estabilización y reactivación económica con la USAID

Fuente: el autor

Se analizará en breve cómo la ratificación legislativa de estos instrumentos disparó cambios de política pública y cómo dichos cambios configuraron el sector de comercio exterior.

### **3.2. Reacomodo de ideas en el gabinete**

En el plano ideacional, la crisis había deparado una "...toma de conciencia por parte de la administración Monge de la necesidad de desarrollar el sector exportador" (Hidalgo Capitán 1998, 12) como fuente de divisas.<sup>9</sup> Lo anterior presagiaba una seguidilla de cambios a nivel de los instrumentos para la materialización, exógenamente tutelada, del nuevo paradigma. Con las reformas se quería sustituir al colapsado modelo proteccionista por uno cimentado en la exportación de productos no tradicionales a terceros mercados, la apertura comercial y la participación del sector privado, esto es, por el modelo de promoción de exportaciones (MPE).

En 1984 el paradigma aperturista se incrustó en el gabinete con la designación del economista Eduardo Lizano como presidente ejecutivo del Banco Central (BCCR). Reconocido como "el arquitecto de la reforma económica" (Pérez Brignoli 2002, 200) y aliado por excelencia de los organismos financieros internacionales, Lizano entró en escena luego de una crisis que colocó a los empresarios como protagonistas.

La amenaza de un paro empresarial, en un episodio atípico que evidencia su poder de veto, motivó a Monge a pedir, el 11 de agosto de 1984, la renuncia en pleno de sus ministros y de los presidentes ejecutivos de las entidades autónomas (Pérez Brignoli 2002, 210). El conflicto

---

<sup>9</sup> Hidalgo Capitán (2003, 95-98) explica la transición como el resultado de un cambio en la cultura económica de las élites políticas. La crisis fue tan severa que se convencieron de la necesidad de rehacer el modelo de desarrollo nacional. Desde esta óptica, un cambio en el orden de las ideas sería lo que en última instancia causó la transición. Este análisis hace justicia a Hall (1993) pues incorpora el rol de las ideas en los cambios de las políticas públicas.

con los empresarios había escalado hasta este punto debido a la supuesta vaguedad del gobierno en política económica y en política exterior (Franco y Sojo 1992, 89).

La posterior reconfiguración del gabinete afianzó la posición de quienes apostaban por la apertura comercial, siendo Lizano su más notable figura. Las medidas ejecutadas por él al mando del BCCR despejaban cualquier incertidumbre, si quedaba, acerca de cuál sería el nuevo derrotero de la política económica. Fueron, desde luego, medidas fieles a los compromisos asumidos por Costa Rica con la aprobación del PAE I en 1985.

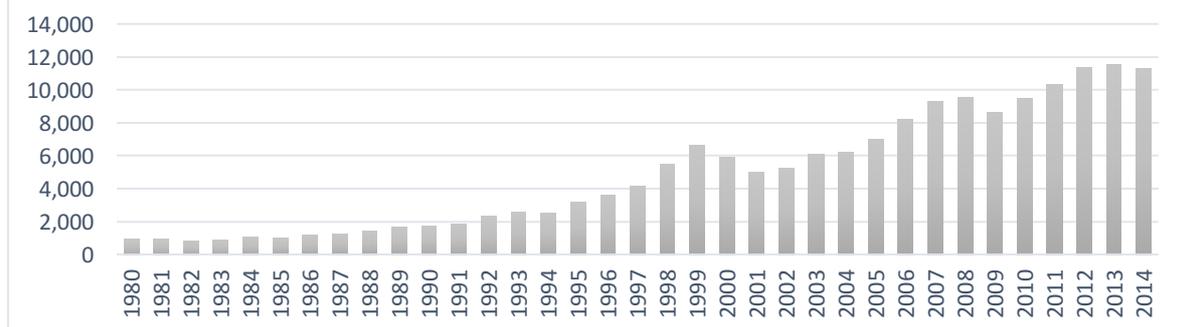
El nombramiento de Lizano en este puesto absolutamente decisivo se puede interpretar, desde la teoría de Hall (1993), como el momento exacto en que el nuevo paradigma se encarnó en el gobierno. La piedra angular del modelo impulsado por Lizano sería la atracción de inversión extranjera y la apertura comercial (Lizano et al. 2008, 113), entendida esta última como un proceso de sistemática eliminación de barreras para las importaciones (los aranceles, en primer lugar, pero asimismo las barreras no arancelarias) y típicamente relacionada con uno de sus instrumentos más icónicos: los tratados de libre comercio.<sup>10</sup>

El paradigma se afianzó en el poder, forzó cambios de política pública y consiguió buenos resultados en su propósito inicial: abrir la economía costarricense. De 1980 hasta 2014 el crecimiento de las exportaciones y de la inversión extranjera directa en Costa Rica ha sido indiscutible (gráficos 3.4. y 3.5.).

---

<sup>10</sup> Los tratados de libre comercio son instrumentos que norman e intensifican los intercambios comerciales. Su lógica reside en las concesiones recíprocas que dos países negocian para que los productos de uno ingresen al otro libres de aranceles; de este modo, las exportaciones entre ambos aumentan y los consumidores tienen a su disposición una oferta de productos más baratos y de mejor calidad en comparación con los productos afectados por aranceles (Lizano et al. 2008, 114). El proceso no está exento de conflictos de interés; de hecho, la decisión de qué liberalizar y cuánto liberalizar es menos una decisión técnica que política.

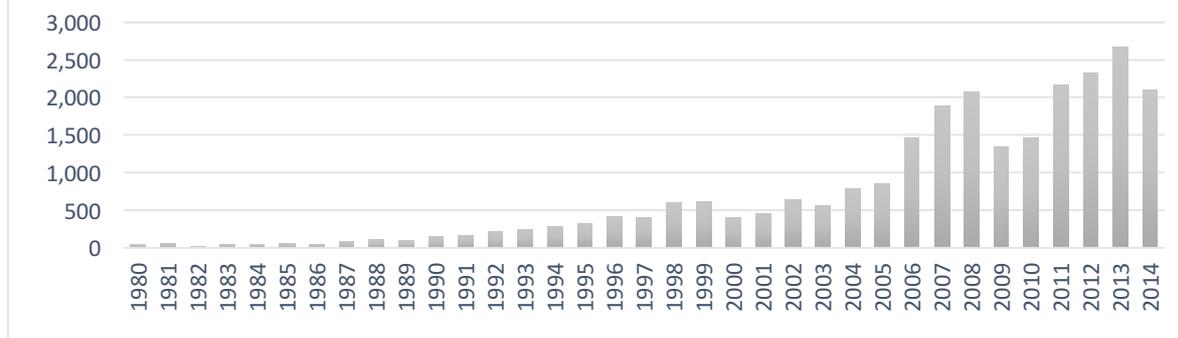
**Gráfico 3.4. Costa Rica: Exportaciones totales, 1980-2014  
(millones US\$)**



Fuente: COMEX con base en cifras de PROCOMER

Notas: las cifras de 2014 son preliminares

**Gráfico 3.5. Costa Rica: Inversión extranjera directa, 1980-2014  
(millones US\$)**



Fuente: COMEX con base en cifras del BCCR

Notas: las cifras de 2014 son preliminares, acumuladas al IV trimestre

#### 4. La coyuntura crítica

Ni la estabilización económica ni mucho menos la transición hacia una economía abierta podrían entenderse con prescindencia de ciertas variables internacionales y domésticas.

##### 4.1. Factores internacionales

La escasez de divisas empujó al gobierno y a los empresarios a buscar crédito fuera del país. Tal como lo narra Clark (1997, 78, 81), los propios industriales tomaron la iniciativa de gestionar asistencia financiera internacional. El grupo privado BANMEX sería el primero en recibir, a finales de 1981, un préstamo de la más importante agencia norteamericana de cooperación internacional. Esta alianza entre el sector privado costarricense y el gobierno estadounidense tendría repercusiones para el emprendimiento de una política de comercio exterior, prácticamente inexistente en el país hasta los años ochenta.

Entre 1983 y 1985 la asistencia financiera de Estados Unidos representó hasta un 36% del presupuesto del gobierno central (Seligson y Martínez Franzoni 2010, 311). Canalizado a través de la USAID, este alucinante flujo de dólares no tiene sentido si no es a la luz de la geopolítica.

Los cambios de política pública necesarios para acoplar el MPE –y, en consecuencia, para la política de comercio exterior– avanzaron apadrinados por la USAID y por agencias privadas como la Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo (CINDE), fundada en 1983 con financiamiento de la propia USAID y de protagonismo aún en la actualidad.

La USAID condicionaba las transferencias a que el gobierno cumpliera objetivos de ortodoxia económica como la disolución de empresas públicas, la aplicación de una política cambiaria favorable a los exportadores, la liberalización del sector financiero y la creación de entidades promotoras del comercio exterior (Seligson y Martínez Franzoni 2010, 312).<sup>11</sup>

Amparado por los EREs que negociaba con la USAID, Monge sostuvo el cuchillo por el lado bueno para concretar la estabilización económica. Solo en 1983 el país recibió 213 millones de dólares por parte de Estados Unidos, dinero con el cual se retomó el pago de los intereses de la deuda externa (Pérez Brignoli 2002, 203). Se calcula que entre 1982 y 1990 un total de 1,300 millones de dólares provinieron de la USAID, a la que sin exageración se consideraba como un “Ministerio de Hacienda paralelo” (Molina y Palmer 2015, 148).

Cabe encuadrar el activismo de la USAID en el contexto centroamericano de los años ochenta. En un comunicado de la USAID circulado en marzo de 1984 quedaría confesión de que Estados Unidos financiaba la recuperación económica costarricense por interés geopolítico:

El apoyo costarricense es un factor crítico para desarrollar un amplio respaldo doméstico e internacional a la política de Estados Unidos en Centroamérica. Tanto en razón de nuestros

---

<sup>11</sup> La USAID forzó la apertura de la banca y obtuvo la aprobación de la **Reforma a la Ley de la Moneda y la Ley Orgánica del Banco Central (Ley No. 6965)** de 1984. La USAID podía, si quería, ejercer presión con éxito. Evidencia de ello es que, ante la demora en pasar esta legislación, la USAID congeló las transferencias y esa medida radical desatascó su aprobación (Pérez Brignoli 2002, 197, 211; Hidalgo Capitán 1998, 5). La liberalización financiera era del interés de la USAID porque prefería que la banca privada manejara sus fondos.

valores compartidos como para preservar a Costa Rica como modelo de desarrollo democrático para la región, la preservación de la democracia costarricense es un interés y un objetivo primario de Estados Unidos. Recientes dificultades económicas han puesto en cuestión, por primera vez en cuarenta años, la capacidad del sistema democrático para responder a las legítimas aspiraciones del pueblo costarricense. La política de Estados Unidos debería, por tanto, tratar de conseguir una recuperación económica a fin de anticiparse a desafíos marxistas-leninistas (Molina y Palmer 2015, 148).

El presidente estadounidense Ronald Reagan creía factible comprar el visto bueno del gobierno a la apertura de una base militar en la frontera norte costarricense, tal como la que ya tenían en Honduras, para desde allí desestabilizar al gobierno de los sandinistas en Nicaragua.

En el plano doméstico hubo un jaleo entre quienes exigían participar en el plan anti-sandinista y quienes abogaban por la neutralidad. Entre los primeros se encontraba un importante segmento del empresariado (Pérez Brignoli 2002, 210). El 17 de noviembre de 1983, pese al acoso de Reagan, Monge ratificó su negativa de militarizar la frontera norte con la Proclama de la Neutralidad Perpetua, Activa y No Armada de Costa Rica.<sup>12</sup>

Otro factor internacional a tomar en cuenta es la vigencia, desde enero de 1984, de la **Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC)**. Estados Unidos eliminaba los aranceles, sin esperar reciprocidad, para un gran número de productos no tradicionales provenientes de 22 naciones del Caribe (Vargas Solís 2011, 17). Este instrumento se pensaba como una oportunidad para que los países beneficiados acumularan experiencia y probaran las mieles del libre comercio; en el caso de los países centroamericanos seleccionados, según considera Hernández (1991), el interés en blindar el acceso preferencial al mercado estadounidense los apuró en su ingreso al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT).

Nótese, en suma, cómo la administración Monge Álvarez atravesó una doble coyuntura crítica: debió decidir sobre la liberalización económica en el ámbito de la política económica

---

<sup>12</sup> La proclama reafirmó que Costa Rica estaba sin duda del lado de Estados Unidos y en contra de los países socialistas, pero al mismo tiempo canceló toda posibilidad de implicación directa en la guerra. El historiador Pérez Brignoli (2002, 207-208, 211) considera que la estrategia diplomática tuvo éxito; aunque el gobierno adoptó en adelante un proceder de abierta complacencia con las fuerzas militares estadounidenses –hasta el grado de tolerar ciertas operaciones en la frontera norte, de las cuales estaban totalmente enteradas la autoridades nacionales–, la proclama dio el efecto deseado puesto que Estados Unidos desistió en su anhelo de controlar la región norte costarricense con una base militar.

y, en el de la política exterior, sobre prestar la frontera norte para la guerra. Ya para 1984 los dados estaban echados (Pérez Brignoli 2002, 211-212): el gobierno dio el sí al cambio del modelo de desarrollo y se negó a entrar en el plan militarista de Reagan.

#### **4.2. Factores domésticos**

En el ámbito doméstico, un acuerdo político abrevió la toma de decisiones. Monge, recién llegado al poder, capitalizó el apoyo de la oposición gracias a una negociación que trajo consecuencias profundas para el sistema de partidos. En diciembre de 1982 la bancada oficialista en la Asamblea Legislativa votó a favor de una reforma electoral que posibilitó a Coalición Unidad, la alianza partidaria que llevó a Carazo al poder en 1978, convertirse en un partido político sin perder el derecho a financiamiento estatal (Molina y Palmer 2015, 149).

Así surgió por fin un partido equivalente al PLN: el Partido Unidad Social Cristiana (PUSC).<sup>13</sup> El acuerdo ampliaba los márgenes de maniobra política para el gobierno puesto que la unificación de la oposición agilizó los acuerdos e inauguró un espacio de consenso político apto para consumir el cambio de paradigma mediante cambios de segundo orden.<sup>14</sup>

No hubo novedad después de las elecciones de 1986. El gobierno del también liberacionista Óscar Arias Sánchez siguió el curso de la apertura comercial. Es más, Arias conservó a Lizano en la presidencia del BCCR como garantía de que las reformas no cesarían. La credibilidad ante los actores internacionales y proveedores de divisas era el activo más valioso para un gobierno que cargaba con los compromisos del PAE I, en vigencia desde la administración anterior, y que sería el encargado de entablar las negociaciones para el PAE II.

Hidalgo Capitán (2000) mantiene que las reformas que más avanzaron fueron las de apertura comercial, tanto por haber sido el blanco privilegiado de los PAE I y II como por el consenso entre la clase política. Con todo, lo más llamativo de la experiencia costarricense es que prescindió de la aplicación radical del ajuste estructural. La no adopción de reformas de

---

<sup>13</sup> De este acuerdo surge el bipartidismo costarricense. Desde entonces y hasta 2014, cada una de las siete sucesivas administraciones fueron liberacionistas (cuatro) o socialcristianas (tres).

<sup>14</sup> Como señalara Rovira (2004, 317), las élites de ambos partidos arrancaron un período de sintonía ideológica con respecto a la necesidad de avanzar en el proceso de liberalización económica. La negociación que parió al bipartidismo es tan hija de la crisis como la reconversión pragmática del PLN, que a la brava se vació de su ideología socialdemócrata, o como el auge de un modelo de desarrollo basado en las exportaciones no tradicionales, que entronizó a una naciente clase de actores económicos (Rovira 2007, 112-113).

primera generación es elocuente.<sup>15</sup> Salvo el caso aislado de la banca, ningún otro de los sectores estratégicos bajo control estatal fue desmonopolizado en esta ni en la década siguiente.<sup>16</sup>

Seligson y Martínez Franzoni (2010, 310-322) ratifican que la administración Monge Álvarez atravesó la coyuntura crítica en la cual se predeterminó el sendero más bien incremental por el que transitaría el ajuste estructural. Atribuyen la heterodoxia de los gobiernos reformadores de los años ochenta y noventa al legado de las políticas sociales implementadas durante el apogeo del MSI. El alto apoyo popular al régimen de bienestar social canceló el chance de conspirar contra las instituciones sobre las que descansa, aún hoy, la provisión de bienes y servicios públicos. Esto puso en su lugar los márgenes de posibilidad para el trámite de las reformas, las cuales, muy lejos de ser ortodoxas, fueron fragmentarias y negociadas.

Ellos destacan tres atributos del ajuste estructural en Costa Rica. Primero, fue incremental: la contracara de la terapia de shock aplicada en países donde sí se impuso, sin mayor contemplación por sus costos sociales, el neoliberalismo. Segundo, fue contradictorio: no arruinó las bases del régimen de bienestar social, pero en su afán por trasladar potestades al sector privado minó la capacidad del Estado para cumplir con una batería de derechos ciudadanos que más bien se multiplicaba.<sup>17</sup> Tercero, fue selectivo: los gobiernos decidieron estratégicamente qué reformar primero, qué reformar después y qué no reformar del todo.<sup>18</sup>

El gobierno de Monge no perdió de vista la necesidad de pactar con los empresarios. En 1983 instaló una **Comisión de Trabajo Permanente** que permitía a la UCCAEP contar con un medio de contacto directo con ministros, presidentes ejecutivos y diputados oficialistas.<sup>19</sup>

---

<sup>15</sup> Esto marca un punto de contraste claro con la experiencia del resto de Centroamérica, ver: Sojo 1999.

<sup>16</sup> Es cierto que el Estado vendió algunas de las empresas públicas agrupadas en CODESA y que liquidó otras tantas, no obstante, tales ventas estaban de todos modos premeditadas desde los años setenta, cuando se pensaba que el propósito de CODESA era madurar empresas públicas con miras a venderlas al sector privado (Garnier y Blanco 2010, 98).

<sup>17</sup> El mencionado matiz contradictorio del proceso lo ejemplifican con claridad en el ámbito de la reforma económica. Se liberalizó el comercio de forma rápida y casi en su totalidad, pero fue una liberalización apoyada en subsidios estatales a modo de compensación por el supuesto sesgo anti-exportador que la economía había heredado del modelo proteccionista. También se crearon de forma sistemática todas las entidades públicas necesarias para liderar desde el Estado la estrategia de fomento exportador, pero el desmantelamiento de las entidades relacionadas con el modelo anterior avanzó a un ritmo menos dramático que el esperado. Sobre el dilema de la progresión de los derechos ciudadanos frente a la regresión de las capacidades estatales en Costa Rica, ver: Vargas Cullell 2009.

<sup>18</sup> Haggard y Kaufman (1992, 33) sobre el caso costarricense advierten que el hecho de que los cambios hayan sido incrementales no significa que no hayan sido sumamente significativos.

<sup>19</sup> Ver: Ministerio de la Presidencia 1984, 25.

## **5. Cambios de política pública y conflicto sociopolítico**

Las negociaciones con los organismos financieros internacionales desencadenaron el juego político de la transición. Sus efectos se manifestaban aun con anterioridad a la ratificación legislativa de los acuerdos, pues los gobiernos adelantaban acciones con la intención de expresar su buena voluntad de acometer todas las reformas necesarias para obtener crédito.

### **5.1. Cambios de segundo orden**

Se debe mencionar nuevamente que los convenios con actores internacionales son tanto instrumentos de autoridad como instrumentos de tesoro. Respecto a los PAEs, cada uno supuso objetivos, compromisos y desembolsos específicos (Pérez Brignoli 2002, 216-217).

Con el PAE I, aprobado por la Asamblea Legislativa en agosto de 1985, se recibió un préstamo de 80 millones de dólares mientras el gobierno se comprometió a controlar el gasto público, con énfasis en los presupuestos del CNP y CODESA, así como a disminuir aranceles e impulsar exportaciones de productos no tradicionales. La pérdida de proteccionismos molestó a determinados grupos empresariales, especialmente a la Cámara de Industrias, la Cámara de Agricultura y Agroindustria y otras asociaciones de los sectores industrial y agropecuario.

El PAE II, aprobado en septiembre de 1989, representó un préstamo de 200 millones de dólares financiado por el BM y Japón. Los compromisos adquiridos con el PAE II ponían en guardia inclusive al nuevo sector exportador: el gobierno se había comprometido a continuar la reducción de aranceles y a desmontar un régimen de incentivos fiscales –instalado a mediados de los años ochenta– al que el empresariado se aferraba al mismo tiempo que el BM censuraba por proteccionista y distorsionador del libre comercio.<sup>20</sup>

El PAE III, aprobado en julio de 1995, enfatizó acciones para la reforma del Estado, tales como la promoción de la movilidad laboral, la focalización del gasto social hacia la población más pobre, la renuncia a regular precios y las privatizaciones (Vargas Solís 2011, 32). El país

---

<sup>20</sup> El poder de presión de los actores internacionales está relacionado con la dependencia que se crea en torno al giro de los fondos negociados. Por ejemplo, en 1986 el BM retuvo parte de los fondos del PAE I y reclamó al gobierno por no hacer lo suficiente respecto a la eliminación de medidas proteccionistas (Franco y Sojo 1992, 44).

recibió 100 millones de dólares del BM, a ser utilizados para el ajuste del sector público, y 250 millones de dólares del BID distribuidos en un programa sectorial de inversiones (100 millones), uno de ajuste del sector público (80 millones) y otro de crédito multisectorial (70 millones), aunque ninguno de ellos fue transferido en su totalidad por el alto incumplimiento de los compromisos (Hidalgo Capitán 1998, 14-16).

Costa Rica había firmado con el FMI un primer acuerdo de contingencia a finales 1982, el cual resultó premonitorio para el PAE I de 1985 debido a la condicionalidad cruzada impuesta por el BM. El acuerdo con el FMI estuvo ligado igualmente a la firma del **ERE II** con la USAID; en efecto, la USAID empezó a actuar como un *enforcer* de los compromisos adquiridos con el FMI (Clark 1993, 125-149), entre otros, la contención del gasto público, el reordenamiento del mercado cambiario, la privatización de las empresas de CODESA y la supresión de subsidios para actividades no rentables –particularmente las agropecuarias–.

Este primer acuerdo de contingencia con el FMI fue por 100 millones de dólares y se ligó a metas cambiarias, monetarias y fiscales; por su lado, el ERE II fue por 64,500 millones de dólares (Hidalgo Capitán 2003, 80).<sup>21</sup> La presión conjunta del FM, el BM y la USAID aceleró las reformas. Cabe rescatar dos cambios de segundo orden por tratarse de los primeros en aplicarse y por haber generado un mayor impacto estructural en la economía.

Primero vino el régimen cambiario de las **minidevaluaciones**.<sup>22</sup> Con las minidevaluaciones se puso la tasa cambiaria al servicio de los exportadores; a partir de 1984 el BCCR devaluó mínima y diariamente el colón para ajustarlo con respecto a las monedas de los principales socios comerciales del país y garantizar de ese modo que la inflación no afectara la competitividad de las exportaciones. La búsqueda de un tipo de cambio real tendía a anular dos distorsiones asociadas con la sobrevaluación: por un lado, la reducción de la protección

---

<sup>21</sup> El ERE II se condicionó a que el país desmontara la nacionalización bancaria, permitiendo que los bancos privados pudieran captar recursos del exterior (Hidalgo Capitán 2003, 86).

<sup>22</sup> El esquema de minidevaluaciones se utilizó en Costa Rica entre 1984 y 2006. A diario el Banco Central devaluaba mínimamente el colón en un intento de modular el tipo de cambio de forma tal que mejor reflejara el diferencial inflacionario del país con respecto a las monedas de sus principales socios comerciales. Las minidevaluaciones funcionaban como un seguro para la competitividad de los exportadores contra la inflación, esto es, contra el incremento de los costos de los insumos expresados en colones. La política cambiaria buscaba ser neutra: que no se sobrevaluara el colón pues perjudicaría a los exportadores ni que se devaluara hasta perjudicar a los importadores (Lizano et al. 2008, 168).

efectiva debido al abaratamiento de las importaciones y, por el otro, la pérdida de rentabilidad de las exportaciones (Corrales y Monge 1990, 9).<sup>23</sup>

Segundo, la **desgravación arancelaria**. Este proceso arrancó con la aprobación del **Convenio Sobre el Régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano (Ley No. 6986)**<sup>24</sup> de 1985 y se extendió a lo largo de los años ochenta, primero en sintonía con el MCCA y luego por iniciativa propia del país.<sup>25</sup> El proceso fue más demandado por el BM que por ningún otro actor internacional, sobre todo en las negociaciones para el PAE II. La Ley No. 6986 redujo el tope máximo de protección arancelaria del 150% a un 50% y ordenó la dispersión de las disposiciones arancelarias. El desarme arancelario era congruente con la petitoria costarricense, oficializada en 1987, de adherirse al GATT.

Los compromisos se ratificaron con la aprobación legislativa del PAE I (**Ley No. 6998**) en 1985, del PAE II (**Ley No. 7134**) en 1989 y del PAE III (**Ley No. 7454**) de 1994. La condicionalidad cruzada entre el BM y el FMI forzó los cambios de segundo orden comentados: la implementación de un tipo de cambio flexible y la reducción en los márgenes de protección arancelaria. Ambos fueron de la mayor relevancia en la estrategia de generar un reacomodo absoluto del aparato productivo:

La combinación de la reducción del proteccionismo junto con el fomento de las exportaciones debía generar un reajuste en el sistema de precios de forma tal que actividades que antes eran rentables dejaran de serlo y otras actividades marginales o extramarginales comenzaran a dar beneficios; de esta forma se pretendía inducir un trasvase de la inversión de unos sectores a otros, generando así un cambio estructural en el sector productivo, por medio del cual se desarrollasen los sectores en los que el país podía tener ventajas comparativas (Hidalgo Capitán 2000).

---

<sup>23</sup> Incluso antes que las minidevaluaciones, se debió culminar la **unificación del tipo de cambio**. Hasta 1983 coexistieron tres tipos de cambio en Costa Rica.

<sup>24</sup> Las tarifas se negociaron desde 1984 a nivel centroamericano (Monge 1987, 56), pero el proceso de revisión inició al menos desde 1980. Lo prueba el informe de la CEPAL 84-6-360, en el que se califica de obsoleto el esquema arancelario y aduanero de aquel entonces. El Convenio sobre el Régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano se firmó en diciembre de 1984.

<sup>25</sup> Esto es lo que Lizano (2001, 11) llama la vía unilateral para la apertura comercial. En un proceso que inició en la segunda mitad de los años ochenta y se prolongó hasta la década siguiente, Costa Rica disminuyó su arancel aduanero máximo de 80 a 40%, luego a 20% y finalmente a 15%. Según Monge (1987, 3-4) la reforma arancelaria estuvo más orientada a reducir la dispersión que a reducir la magnitud de las tarifas. En 1986 se sustituyeron casi todos los impuestos a las importaciones por un único arancel ad-valorem; sólo se mantuvieron las sobretasas, para eliminarse pocos años después.

Durante el MSI el tipo de cambio fijo sobrevaluó el colón en beneficio del empresariado protegido, cuyos negocios dependían en buena parte de la importación de insumos. Esta política cambiaria no era compatible con el nuevo modelo basado en las exportaciones y tampoco lo eran las barreras arancelarias que librarán a las manufacturas domésticas de la competencia internacional. Los cambios en los dominios cambiario y arancelario son los cambios de segundo orden que permiten la apertura comercial en primer lugar: sin un tipo de cambio competitivo ningún incentivo a las exportaciones habría funcionado y sin una reducción en los impuestos a las importaciones no podría siquiera hablarse de apertura comercial.

Los mismos cambios que complacían a los actores internacionales auguraban conflicto interno. La reducción arancelaria, por ejemplo, podía disparar el ingreso de bienes importados a un menor precio y de mejor hechura que los nacionales; con ello la producción para el mercado costarricense perdería atractivo y aunque los empresarios de los sectores afectados tomaran consciencia de reconvertir los negocios para que pudieran competir en un entorno desprotegido, era de esperar que pelearan por preservar al máximo sus privilegios.

## **5.2. El juego político de la transición**

De forma superlativa el giro neoliberal determinaría las interacciones gobierno-empresariado. Los gobiernos de los años ochenta y noventa serán referenciados en adelante como los gobiernos reformadores, esto es, como los impulsores de la apertura comercial. Con ello desataron un pulso entre quienes se percibían a sí mismos como los ganadores y quienes se percibían como los perdedores de los cambios de las políticas públicas.

Los perdedores salieron al paso. En el ámbito empresarial, estos son en principio los grupos industriales y agropecuarios, es decir, los sectores que más prosperaron gracias a los proteccionismos. Se resistieron a la apertura comercial porque –conscientes de su baja competitividad– anticipaban que, una vez eliminadas las barreras arancelarias, las barreras no arancelarias y demás privilegios, ni podrían competir contra los productos importados ni tendrían chances de evolucionar como exportadores pues el país no poseía, para sus respectivas actividades, ventaja comparativa alguna (Lizano et al. 2008, 110).

Si los principales perdedores del período de ajuste estructural son los productores agrícolas y ganaderos y los industriales que extraían sus ganancias del mercado interno o el regional, los

ganadores no podrían ser otros que los exportadores, los comerciantes importadores y el sector financiero en ciernes (Vargas Solís 2011, 22). El nuevo modelo está hecho a la medida de estos grupos, algunos por entonces en temprana formación.<sup>26</sup> A los exportadores se les patrocinó con un abanico de medidas favorables materializadas en instrumentos de tesoro, incentivos fiscales en su mayoría, por cuya defensa rivalizarán con el gobierno a inicios de los años noventa.

En síntesis, el juego político doméstico del ajuste estructural puede simplificarse, desde la arista de las interacciones gobierno-empresariado, como un pulso entre dos coaliciones, una que se posiciona a favor de la apertura comercial, conformada por los ganadores de las reformas y por los tecnócratas, y otra que se posiciona en contra, a la que se adhieren quienes se perciben a sí mismos como perdedores ante el cambio de modelo, los *stakeholders* del proteccionismo, y algunos aliados más coyunturales dentro de la oposición o dentro del gabinete.

Partiendo de este juego político se puede interpretar la heterodoxia de las reformas estructurales en Costa Rica como el resultado del procesamiento particular, por parte de los gobiernos reformadores, de las exigencias que emanaban de los organismos financieros internacionales.<sup>27</sup> Los gobiernos filtraron las reformas siempre a la luz de las presiones domésticas, ya sea por las demandas de los *stakeholders* del viejo MSI o por las demandas de los *stakeholders* del nuevo MPE. Tal análisis es consistente con lo expresado por Rovira (2004, 315), quien argumenta que las exigencias de los organismos financieros internacionales jugaron un rol condicionante, mas no determinante, de cuanto hicieron los gobiernos reformadores.

El tono híbrido del ajuste estructural en Costa Rica cuenta con el análisis de Franco y Sojo (1992), quienes lo explican como resultado del cálculo estratégico entre la urgencia de alcanzar la estabilidad económica y la necesidad de preservar la estabilidad política, velando a

---

<sup>26</sup> La Cámara de Exportadores de Costa Rica (CADEXCO) se funda en 1981. Esta cámara será importante pues organiza a una parte del empresariado afín a la transición. Llamativamente, Lizano (1999, 170) confiesa que fomentar la **formación de grupos aliados** es una de las mayores enseñanzas de esta coyuntura, ilustrando esto con los casos de CADEXCO y de la Asociación Bancaria Nacional. También se manifestó positivamente sobre la Cámara de Comercio, la cual agrupa a los importadores. Para Monge y González (1995, 69) el propósito detrás de su creación era establecer grupos de interés que fueran enemigos naturales de cualquier intentona de restaurar el esquema proteccionista.

<sup>27</sup> La reforma comercial mantuvo intactos privilegios para grupos de interés particulares; Monge y González (1995, 5) lo juzgan así en vista de la preservación de la protección relativa en actividades específicas.

la vez por ambas dimensiones de estabilidad. De nuevo estaría intacta la premisa sobre el comportamiento estratégico del gobierno en el trámite de las reformas.

Los que para inicios de los años cincuenta eran empresarios industriales y agropecuarios nacientes, nomás un par de décadas después habían afianzado su poder económico, político y asociativo a tal grado que podían ser amenazas reales. Los gobiernos reformadores, por tanto, debían actuar estratégicamente frente al empresariado organizado; esto significa que todas aquellas presiones de los actores internacionales, más preocupados por los efectos macroeconómicos de las medidas que por sus consecuencias sociopolíticas, serían procesadas en función del balance de fuerzas, el entorno institucional y el conflicto sociopolítico.<sup>28</sup>

El rompecabezas de “[cómo] operar cambios estructurales en un nivel manejable de conflicto social” (Franco y Sojo 1992, 19, 27) constituía la preocupación máxima de estos gobiernos reformadores. Los empresarios podían desestabilizar porque contaban a su favor la capacidad de afectar variables económicas como el ahorro y la inversión; en algunos casos, como el de los arroceros o el de los industriales, también se organizaban en forma de cámaras, con lo cual ganaban respeto como gremios aptos para la acción colectiva.

Insistir en una transición hacia el modelo exportador sin antes ahogar la resistencia de sus detractores podía arruinar la estabilidad política. Al igual que lo señalan Franco y Sojo (1992, 26, 27), los gobiernos reformadores estaban en la obligación de ingeniar medidas de compensación para desmovilizar a ciertos actores y, en última instancia, amarrar la viabilidad política de la apertura comercial. Allí radica la génesis del juego endógeno de compensación.

La marea de dólares que significaba el patrocinio de la USAID fue útil para las labores compensatorias, insoslayables además por ser el de Costa Rica un régimen político volcado hacia la concertación. En nombre de la estabilidad política se podía aceptar, incluso, cierto grado de proteccionismo para el beneplácito de grupos influyentes. Todos estos son ingredientes que calzan en la receta de la compensación propuesta por Etchemendy (2011).

### **5.3. Reacciones empresariales**

---

<sup>28</sup> Una argumentación similar, en el sentido de que los gobiernos computan el balance entre presiones exógenas y endógenas, es propuesta por autores como Pérez Brignoli (2002, 206) o Garnier y Blanco (2010, 75).

Franco y Sojo (1992, 87-128) han documentado las reacciones de los industriales y los productores agropecuarios, dos grupos empresariales que destacan en principio como los más perjudicados por la transición. En el caso de los primeros, aunque la apertura comercial amenazaba con golpearlos directamente, negociaron su apoyo a cambio de reivindicaciones corporativas. En lo fundamental, los industriales pedían un proceso de desgravación arancelaria gradual y que el gobierno financiara la reconversión industrial.<sup>29</sup>

Ante el grueso de la comunidad empresarial costarricense las reformas estructurales eran vistas como sinónimo de metas positivas (contracción del gasto público, eliminación del control de precios y de salarios, instauración de regímenes tributarios especiales, etcétera). Pero esta valoración favorable en lo más general no descartaba puntos de disputa.

La posición de la Cámara de Industrias era de reserva frente a la posibilidad de que la competencia ahogara a los industriales si no se les concedía el tiempo suficiente para modernizar sus plantas de producción. Sobre la opción de acelerar la desgravación arancelaria pesaba el veto del sector. Desde el Estado se respondió con instrumentos tendientes a contrarrestar el sesgo anti-exportador y a estimular la reconversión productiva, además de iniciativas de simplificación de trámites administrativos (Franco y Sojo 1992, 50, 52).<sup>30</sup>

La cuestión arancelaria merece mención aparte dado que activó hostilidades como ningún otro tema. La arquitectura de barreras arancelarias y no arancelarias del modelo proteccionista se empezó a desmontar a mediados de los años ochenta, al calor de las negociaciones con el BM principalmente. La objeción de los industriales contra el desarme arancelario radicaba en que el fomento a las exportaciones a terceros mercados no tenía por qué ocasionar la bancarrota de las industrias que producían para los mercados nacional y regional.

Según lo relatan Franco y Sojo (1992, 100-110) ya para mediados de los años ochenta la postura de los industriales estaba definida: siempre y cuando el ajuste transcurriera a un ritmo gradual y se garantizara, a modo de compensación, que habría recursos estatales al servicio de

---

<sup>29</sup> El objetivo de la reconversión industrial, en palabras de Monge (1987, 21) es “...el aumento de la productividad del sector manufacturero para que pueda competir interna y externamente contra productos foráneos”.

<sup>30</sup> La **ventanilla única** de comercio exterior creada en 1988, por ejemplo. En torno a este instrumento se conformó un **Consejo Asesor de Ventanilla Única** con representantes de los sectores público y privado (Ministerio de Comercio Exterior 1988, 15).

la reconversión productiva, la apertura comercial sería tolerada. Como se verá más adelante, la creación de incentivos a las exportaciones fue precisamente una estrategia para atajar resistencias de grupos empresariales poderosos como los industriales.

Este sector quería que la materia arancelaria se discutiera en foros como el MCCA o el GATT, donde habían tenido participación directa en el pasado, mas no en negociaciones con el BM ya que esa vía era bastante más cerrada y su capacidad de influencia quedaba limitada a lo que sobre la hora pudieran maniobrar en el ámbito legislativo (Franco y Sojo 1992, 104).<sup>31</sup>

De cara a la aprobación legislativa del PAE II, la administración Arias Sánchez tuvo que lidiar con un sector industrial que alegaba perjuicios y más perjuicios a raíz del PAE I. La Cámara de Industrias exigió que \$200 millones del PAE II se destinaran a programas de reconversión industrial y presentó a la Asamblea Legislativa, en abril de 1989, un paquete de reformas a cuya aprobación condicionaba cualquier futuro apoyo.

Entre sus propuestas los industriales planteaban habilitar una **Comisión Técnica de Ajuste Estructural**, donde por supuesto tendrían representantes, para tratar allí todo lo relacionado con los aranceles. Poco antes de las elecciones de 1990, el PUSC se puso de su lado, bloqueó la ratificación del PAE II en la Asamblea Legislativa y exigió al gobierno que parte de los recursos se reservaran a programas de reconversión industrial. La creación de la Comisión y de un Fondo de Reconversión Industrial se aprobaron el 27 de septiembre de 1989.

Rafael Ángel Calderón Fournier, el candidato del PUSC ganador de las elecciones de 1990, preparó las negociaciones para el PAE III frente a un sector industrial ya movilizado. Calderón prometió que habría recursos para la reconversión industrial. Hasta ese momento, si bien los cambios en materia arancelaria avanzaban al ritmo gradual deseado por los industriales, no habían tenido igual éxito respecto a financiar públicamente la reconversión industrial.

---

<sup>31</sup> Un hecho llamativo es que a lo largo de las negociaciones para la adhesión al GATT el gobierno costarricense dio cabida a las cámaras empresariales. Inclusive llegó al punto de incluir representantes de la Cámara de Industrias y la Cámara de Exportadores en la delegación que participó en la primera ronda de negociación, celebrada en marzo de 1988 (Hernández 1991, 53; Franco y Sojo 1992, 104-105).

Para el caso del sector agropecuario, en contraste, Franco y Sojo (1992, 91-97) juzgan que la tensión arrancó desde el mismo PAE I por su pretensión frontal de dismantelar el CNP, la entidad cumbre del proteccionismo agropecuario a la que, entre otras ventajas, los productores vendían sus granos a precios de sustentación. Los PAEs pronosticaban pésimos tiempos a los que fueran grupos empresariales agropecuarios sobreprotegidos durante el MSI.

A mediados de los años ochenta los productores agropecuarios se agruparon en la Unión Nacional del Sector Agropecuario (UNSA). Se trataba de una organización heterogénea que reunió a *stakeholders* de los proteccionismos con reivindicaciones particulares camufladas bajo el discurso de la seguridad alimentaria. La administración Arias Sánchez quebró la organización negociando por separado con sus miembros más fuertes (los arroceros y los ganaderos, especialmente), nunca con toda ella en su conjunto.

Pese al fracaso de la UNSA los empresarios agropecuarios no amainaron. Tomaron las calles en noviembre de 1986 y, entonces sí, el gobierno anunció que retomaría los precios de sustentación y los créditos preferenciales para la industria agropecuaria. La presencia dentro del gabinete del entonces ministro de Agricultura y Ganadería, Alberto Esquivel, les representaba una palanca clave para la obtención de concesiones.

Esquivel solía adversar públicamente las medidas aperturistas que Lizano dictaba desde el BCCR. El pulso entre ellos vio solución en marzo de 1988 cuando la inesperada renuncia de Lizano deparó, colateralmente, la caída del ministro Esquivel. Lizano percibía falta de voluntad política para acometer las decisiones pendientes y no retroceder en las ya tomadas. Arias no aceptó su renuncia y más bien optó por remover del gabinete al más importante aliado con el que la Cámara de Agricultura y Agroindustria contaba.

Lizano se impuso esta vez, pero los proteccionismos hacia el empresariado agropecuario no cesaron por completo; se podían observar diáfananamente en relación con los arroceros o los ganaderos, quienes para sus respectivas actividades lograron conservar medidas que incluso hoy por hoy dificultan la entrada de productos importados. Franco y Sojo (1992, 100) las consideran como “...concesiones marginales que transgreden el sentido último de las políticas de ajuste”; de acuerdo con la clasificación de Etchemendy (2011), estas serían medidas compensatorias sobre el reparto de los mercados.

La combinación problemática entre un tanto de proteccionismo y otro tanto de aperturismo es la viva imagen del tono híbrido del ajuste estructural en Costa Rica.<sup>32</sup> Lo que podría parecer una contradicción con respecto al espíritu mismo de la apertura comercial es, en realidad, evidencia humeante del mencionado balance estratégico entre llevar a cabo las reformas económicas y resguardar la estabilidad política.

Hay en ello prueba de que operó en Costa Rica un juego endógeno de compensación gracias al cual la apertura comercial tuvo viabilidad política. En su estudio acerca de la oposición empresarial los autores lo ilustran muy bien a la luz de la desgravación arancelaria:

[...] el costo político del cambio del modelo de desarrollo no ha sido muy elevado, debido a que los diferentes gobiernos han sido capaces de balancear las exigencias de los organismos financieros internacionales con las de los gremios del sector privado costarricense. El proceso de desgravación arancelaria fue lo suficientemente gradual, para que las tensiones no llegaran a significar una amenaza para el sistema. En todo momento el gobierno trató de compensar las reducciones arancelarias con algunas disposiciones favorables a los industriales nacionales (Franco y Sojo 1992, 49).

## **6. Liderazgo para la transición**

Se mencionó en el capítulo anterior que los cambios de las políticas públicas son tierra fértil para problemas de acción colectiva. Aun cuando sean óptimos socialmente, siempre habrá grupos movilizándose con la intención de preservar sus rentas lo más que puedan (Haggard y Kaufman 1992, 18-19). Por ello, la iniciación de las reformas debe contar con una alta dosis de liderazgo. En Costa Rica el liderazgo fue, al igual que las presiones, exógeno.

### **6.1. La apertura comercial como problema de acción colectiva**

El diseño de una política de comercio exterior para Costa Rica fue liderado en los años ochenta por una alianza transnacional entre una agencia de cooperación estadounidense (la USAID), tecnócratas del gobierno y empresarios (Clark 1997, 71-73).<sup>33</sup> La alianza resolvería el problema de acción colectiva de la transición revisado en la literatura de la economía

---

<sup>32</sup> Lizano (2001, 32) afirma con bastante seguridad que, de no haber sido por la prevalencia de estos proteccionismos, la tasa de crecimiento alcanzada con el nuevo modelo exportador habría sido mayor.

<sup>33</sup> Entre los empresarios destacaban los del sector industrial y los del naciente sector bancario (Clark 1993, 42). En los años ochenta comenzó un proceso de liberalización financiera que culminó hasta la década siguiente que, como se ha visto atrás, fue catalizado por la USAID.

política: ¿cómo impulsar el nuevo modelo en ausencia de sus potenciales beneficiarios y contra la resistencia de los poderosos y bien organizados *stakeholders* del modelo anterior?

Los empresarios potencialmente afines con la apertura comercial no se hallaban en condiciones de ejercer *lobby* dada su escasa organización. Para la administración Monge Álvarez, por su parte, la política de comercio exterior era *terra ignota* y la situación económica no era la mejor para asumir los costos de crear entidades públicas, contratar personal especializado, abrir oficinas en el exterior, pagar consultorías, etcétera. Según Clark (1997, 79-80), en medio de las estrecheces es entendible que el gobierno se percibiera como incapaz de liderar la transición y, por ende, decidiera ceder el liderazgo a –o, al menos, recargarlo en– actores no estatales. Aquí salta la trascendencia de la USAID y de CINDE.

## 6.2. Un vacío institucional

Clark (1997, 80) opina que la USAID llenó un vacío estatal en el campo del comercio exterior. Desde 1968, con la fundación del **Centro para la Promoción de las Exportaciones y de las Inversiones (CENPRO)**, se planeó la existencia de una entidad pública que asumiera funciones de atracción de inversión extranjera y de promoción de exportaciones.<sup>34</sup> Empero, en los años ochenta el CENPRO en cuanto instrumento de organización era visto como fallido, de ahí que la USAID estableciera su propia agencia, CINDE, y que Monge no comprometiera recursos ni capital político con una política pública en la que el Estado había reprobado.

Evidencia de que el gobierno desconfió del CENPRO y no dudó en aceptar la colaboración de entidades extra-estatales es que, en 1984, mediante el **decreto Ejecutivo No. 15282-J**, Monge declaró a la agencia privada CINDE como iniciativa de interés público. CINDE pasó a cubrir prácticamente todas las dimensiones del CENPRO, por eso Clark (1993, 36) le cuelga el rótulo de “tecnocracia sustitutiva”.<sup>35</sup>

---

<sup>34</sup> El CENPRO fue fruto del MCCA, concretamente por el requerimiento de que cada miembro contase con una entidad especializada en la gestión del comercio exterior, ver: Escalante 1997.

<sup>35</sup> El análisis de Clark contrasta con el de Blanco (2010), quien insiste en denunciar que CINDE no hizo más que usurpar las funciones del CENPRO. Al contrario, como testifica Clark, CINDE puso en movimiento un engranaje institucional pro-exportador que el Estado, hasta mediados de los años ochenta, no había logrado activar. De hecho, en 1982, antes de fundar CINDE, la USAID contrató a un evaluador internacional, Humberto Esteve, para diagnosticar el estado del CENPRO; su informe final, presentado en directo a Monge, desaconsejó dejar la política de comercio exterior en manos del CENPRO (Clark 1993, 170-171).

Posteriormente, por recomendación de consultores contratados por la USAID, Monge estableció en 1983 el Programa de Exportaciones e Inversiones, conocido a la postre como el **Ministerio de Exportaciones (MINEX)**. Al inicio parecía tan sólo de una oficina adscrita a Casa Presidencial, pero representaba el primer instrumento de organización propio de la nueva política de comercio exterior. El interés por parte de la USAID en que el país desarrollara sus propias instituciones para la apertura comercial era de tal magnitud que cubrió el 100% de los gastos de la nueva rama ministerial durante sus primeros tres años (Clark 1997, 79).

En su estudio sobre las redes empresariales en el sector de comercio exterior, Blanco (2010, 100) reproduce las siguientes declaraciones que Richard Beck, presidente de CINDE en 1984, brindó al periódico La Nación en las que detalla los logros iniciales de la agencia a propósito de su primer aniversario, reconociendo entre ellos al MINEX:

Si tuviera que señalar tres logros de mayor importancia obtenidos por CINDE en este primer año, probablemente señalaría el papel nuestro en la creación del Ministerio de Exportaciones y el apoyo continuo que damos a esa institución, la Conferencia sobre la Cuenca del Caribe en Miami y sus repercusiones positivas y nuestras gestiones para lograr incentivar a nivel nacional las exportaciones y las inversiones, tales como el Proyecto que crea un contrato de exportaciones recientemente enviado a la Asamblea Legislativa. La obtención de las “reglas de juego” necesarias para conseguir un ambiente propicio para las inversiones y las exportaciones tendrá que ser forzosamente nuestra prioridad número uno para 1984 (La Nación, 29 de enero de 1984).

A través de CINDE, su agencia, la USAID no sólo popularizó la idea de adoptar una estrategia exportadora, sino que, además, tal como se recoge en la cita, materializó esa idea en cambios de las políticas públicas vía *lobby*. CINDE pudo hacerlo porque tuvo acceso directo a los tecnócratas del gabinete, así como al propio presidente. Prácticamente todos los cambios relacionados con la política de comercio exterior en los años ochenta se vinculan con ella.<sup>36</sup>

Los años de mayor activismo de CINDE son los mismos en que Estados Unidos despachó más divisas hacia el país. Uno de sus rasgos salientes era el hecho de ser totalmente autónoma

---

<sup>36</sup> Sólo la adopción de las minidevaluaciones como política cambiaria, el mayor instrumento a nivel macro según indica Clark (1997, 73), no se explica por el *lobby* de CINDE sino por el concurso de organismos financieros internacionales.

respecto al gobierno costarricense (Clark 1997, 88-89). Su flexibilidad, por ubicarse fuera de la administración pública y quedar exenta de sus regulaciones, posibilitaba la contratación del recurso humano requerido para el MPE, al cual el Estado no podía aspirar dada la baja competitividad de sus salarios. Esta capacidad de hacer cosas fuera del alcance de las entidades públicas se cuenta entre sus prestaciones más valiosas.<sup>37</sup>

Después de 1986 CINDE no será más una agencia de *lobby* y propaganda. Sus operaciones se reorientaron hacia la atracción de inversión extranjera, con énfasis en industrias de manufactura y ensamblaje. En los años noventa CINDE pareció menos proactiva a causa de que la USAID recortaba las transferencias, una tendencia que no dio tregua hasta que en 1996 se consumó su salida definitiva de suelo costarricense (Clark 1997, 90-91).<sup>38</sup>

CINDE, por su parte, no cesó de existir, mas sus funciones se modificaron sustancialmente. La evolución ha sido retratada por la CEPAL (2014) de la siguiente forma:

Desde la creación de CINDE, las autoridades públicas se apoyaron en esta institución como un *think tank* que participó activamente en la creación del marco normativo e institucional de la política comercial, de atracción de inversiones y de promoción de las exportaciones de Costa Rica. En esa colaboración deben distinguirse dos etapas: antes y después de la creación de COMEX. Antes de su creación, CINDE asumió un papel de liderazgo en temas de comercio exterior y atracción de inversiones, y colaboró con autoridades cuya responsabilidad principal no estaba en estos temas: las autoridades macroeconómicas, cuando se diseñan los primeros instrumentos de atracción de IED post crisis, o la Presidencia de la República, cuando se crea el Ministerio de Comercio Exterior (originalmente conocido como Ministerio de Exportaciones) como una oficina adscrita a la Presidencia. A partir de la creación de COMEX, existe un claro responsable de la política comercial y de atracción de inversiones, con rango de Ministro, y el liderazgo político se traslada al Ministerio. La colaboración continúa, con toda intensidad, pero los roles se modifican: el CINDE disminuye su rol de promotor y asume más bien el papel de un colaborador calificado con nexos y conocimiento de los inversionistas y en

---

<sup>37</sup> En 1994 por medio de la **Ley de Ejecución de los Acuerdos de la Ronda de Uruguay (Ley No. 7473)** se convirtió al CENPRO en un ente público no estatal; en documentos oficiales hay constancia de que el objetivo con ello era flexibilizar su marco jurídico (Ministerio de Comercio Exterior 95, 11). Ver: Expediente legislativo 12.049, folio 5.

<sup>38</sup> Para dimensionar la retirada de la USAID considérese que en 1990 los fondos destinados a Costa Rica ascendían a 78 millones de dólares, mientras que en 1992 fueron de apenas 20 millones. Sobre estas cifras Molina y Palmer (2015, 153) razonan que la asistencia de Estados Unidos a Costa Rica mermó de forma proporcional a la relevancia geopolítica de Centroamérica, que vino a menos tras la negociación de los planes de paz, la expulsión de los sandinistas del poder por la vía democrática y el colapso de la Unión Soviética.

su rol de agencia de atracción de inversiones con un alto grado de autonomía (CEPAL 2014, 70).

## **7. El sentido estratégico de los instrumentos**

Desde las páginas iniciales se planteó que el fomento de la participación de actores no estatales es un instrumento (Howlett 2005), que los instrumentos de políticas públicas son instituciones (Lascoumes y Le Gales 2007) y que las instituciones se pueden analizar como los resultados en equilibrio de la interacción estratégica (Svolik 2015). Todos los elementos se amarran en Capano et al. (2015) al sentenciar que los gobiernos pueden promover intencional y estratégicamente la participación si anticipan que con ello tendrán más éxito en la resolución de problemas políticos o problemas de las políticas públicas.

Enseguida se verá como los instrumentos fueron dispuestos en la configuración de la política de comercio exterior en Costa Rica.

### **7.1. Instrumentos para el naciente sector de comercio exterior**

El CENPRO es el fósil de un instrumento de organización para una política de comercio exterior, pero en cuanto tal careció de éxito ya que desde su origen no contó con potestades ni herramientas suficientes para liderar la estrategia exportadora. Posterior a su creación tres leyes ampliaron los incentivos para el sector exportador, las dos primeras sin mayores resultados.

La **Ley de Fomento de las Exportaciones (Ley No. 5162)** de 1972 elevó el perfil del CENPRO haciéndole partícipe en la gestión de un primer cúmulo de incentivos para los exportadores. Se aprobó luego la **Ley de Zonas Procesadoras de Exportación y Parques Industriales (Ley No. 6695)** de 1981, que crearía el régimen de zona franca. Tres años después una legislación bastante más ambiciosa fue promulgada: la **Ley para el Equilibrio Financiero del Sector Público (Ley No. 6955)** de 1984.

Un nuevo intervencionismo estatal vía incentivos para los exportadores se amparaba en estas tres leyes, así como en sus reformas, aunque de lejos la pieza de legislación más decisiva, y en cuyo trámite hubo por cierto un agresivo *lobby* ejercido por CINDE, fue la de 1984. Cada ley es en sí un instrumento de autoridad; no obstante, lo más relevante son los demás instrumentos de tesoro, información y organización que se estipulan en ellas.

Antes de analizarlas, cabe repasar en primer lugar las atribuciones que se le había otorgado al CENPRO cuando fue instituido a finales de los años sesenta.

- **Ley No. 4081 (1968), Ley de Creación del Centro para la Promoción de las Exportaciones y de las Inversiones.**

Esta ley creó el CENPRO como una entidad adscrita al Ministerio de Industria y Comercio<sup>39</sup> y con atribuciones en la promoción de exportaciones y en la atracción de inversión extranjera.

Respecto a la promoción de exportaciones, el CENPRO se encargaba de:

- 1) Identificar nuevos productos exportables.
- 2) Formular programas para exportar esos nuevos productos.
- 3) Facilitar los trámites burocráticos y la estructura administrativa apta para las exportaciones.
- 4) Brindar asistencia técnica a los exportadores.
- 5) Lanzar campañas publicitarias sobre los programas.
- 6) Ofrecer capacitaciones con la ayuda de organismos internacionales.
- 7) Asesorar al gobierno en política comercial.
- 8) Representar al país en ferias, foros y entidades regionales o subregionales de comercio.
- 9) Recomendar incentivos para la exportación de productos fuera de Centroamérica, tales como bonificaciones, subsidios, exenciones, primas o créditos.
- 10) Proveer información sobre barreras y trámites que otros países imponen a las importaciones.

En cuanto a la atracción de inversiones, el CENPRO debía cumplir con:

- 1) Identificar oportunidades de inversión extranjera en nuevas líneas exportables, con énfasis en inversiones industriales y agrícolas.
- 2) Poner a disposición de los inversionistas estudios de mercado, ya sea elaborados por entidades nacionales o internacionales.
- 3) Realizar estudios de factibilidad para nuevos campos de inversión extranjera.
- 4) Difundir información entre los inversionistas potenciales acerca de incentivos fiscales, regulaciones, costos de mano de obra, localizaciones promisorias, estadísticas económicas del país y del MCCA, costos de energía y servicios, etcétera.
- 5) Llevar a cabo campañas publicitarias.

---

<sup>39</sup> El Ministerio de Industria y Comercio empezará a llamarse como el actual Ministerio de Economía, Industria y Comercio hasta 1977, cuando se aprueba su ley orgánica, Ley No. 6054.

6) Recomendar medidas e incentivos para la atracción de inversiones.

El CENPRO se vio rebasado por la desproporción de estas funciones y ya en los años ochenta se juzgaba que había defraudado las expectativas. Con todo, fue una entidad relevante en esta etapa inicial.

- **Ley No. 5162 (1972), Ley de Fomento de las Exportaciones.**

Esta ley instaló la primera serie de incentivos para los exportadores. Los más conocidos entre ellos fueron los **certificados de abono tributario (CATs)**, que en cuanto instrumentos de tesoro no eran más que un subsidio a las actividades de exportación.

Para calificar como receptoras de un CAT las empresas interesadas debían certificar exportaciones a mercados extra-regionales de mercancías total o parcialmente producidas en el país y con un valor agregado nacional de por lo menos el 35%. Las empresas tramitaban sus solicitudes mediante el CENPRO. Tras revisar la documentación y constatar cuáles empresas calificaban para recibir incentivos, el CENPRO elevaba sus recomendaciones al Ministerio de Industria y Comercio y este último decidía.

Los CATs eran documentos al portador, negociables y libres de impuestos, que pagaban una suma de hasta un 15% del valor FOB<sup>40</sup> de las exportaciones. El ente encargado de emitir estos certificados era el BCCR y su monto se cotizaba en colones; podían utilizarse incluso para el pago de ciertos impuestos recaudados por el BCCR. En sus primeros años los CATs tuvieron un impacto minúsculo, pero desde 1984 se convirtieron en un instrumento neurálgico de la política de comercio exterior.

Las **devoluciones** constituyen otro instrumento de tesoro incorporado en la ley. Se dispuso que las empresas exportadoras pudieran pedir al Ministerio de Hacienda la devolución de los impuestos cancelados por las materias primas y por la maquinaria, equipo y accesorios utilizados en la producción de las mercancías exportadas; esto incluía los impuestos de aduana, consumo, ventas, entre otros.

---

<sup>40</sup> El valor FOB o *free on board* es el valor de la mercancía puesta en puerto de embarque por el vendedor; los costos de transporte (o flete) desde ese momento en adelante corren por cuenta del comprador.

También implantó el **régimen de importación temporal**. Siempre que fueran necesarios para la producción de mercancías finales, y por un período no mayor a un año, este régimen permitía a las empresas exportadoras introducir al país, sin pagar tributos de importación, los siguientes insumos: 1) materias primas; 2) productos semi-manufacturados; 3) productos terminados que sean insumos para otros productos finales producidos en el país; 4) envases y materiales de empaque; 5) moldes, piezas, partes, matrices y otros dispositivos necesarios para la maquinaria utilizada en la producción.

La responsabilidad de decidir qué empresas cabrían bajo el régimen de importación temporal caía de igual forma sobre el Ministerio de Industria y Comercio, aunque para ello debía tomar en cuenta las recomendaciones del CENPRO.

Cuatro años después, en virtud de la **Ley de Reforma Tributaria (Ley No. 5909)** de 1976, se adicionaron los **certificados de incremento de las exportaciones (CIEXs)**. Los CIEXs eran, tal como los CATs, un subsidio en forma de documentos al portador, negociables y exentos de impuestos, emitidos en moneda nacional por el BCCR previa recomendación del CENPRO; estos certificados pagaban de un 1 a un 10% del incremento de las exportaciones respecto al año base, calculado sobre el valor agregado nacional de las mercancías de exportación. La vigencia por doce meses podía extenderse si el CENPRO lo recomendaba.

- **Ley No. 6695 (1981), Ley de Zonas Procesadoras de Exportación y Parques Industriales.**

Con esta ley se fundó un instrumento de organización: la empresa pública conocida como la **Corporación de la Zona Franca de Exportación**. En su versión inicial la Corporación era una sociedad anónima de la que sólo podían ser accionistas las entidades estatales.

La Corporación tendría bajo su responsabilidad administrar el **régimen de zonas procesadoras de exportación** para el establecimiento de empresas que produjeran mercancías a ser colocadas fuera del MCCA. A estas se les ha dado el nombre de zonas francas. Las empresas interesadas tramitaban las solicitudes con la Corporación, que a su vez elevaba sus recomendaciones al Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC). La decisión de cuáles empresas podían tener operaciones dentro de estas zonas era exclusiva del ministerio.

Este régimen contenía un amplio menú de **exoneraciones fiscales**: una exención total de los impuestos de aduana y derechos consulares sobre la importación de materias primas, materiales de empaque y envase, maquinaria, equipos, repuestos o moldes para la producción, así como la importación de combustibles y lubricantes para estas maquinarias.

Asimismo, se incluía una exención total de los impuestos de exportación y de los impuestos de ventas y de consumo, una exención total por diez años de los impuestos sobre el capital y una exención de los impuestos sobre las utilidades del 100% durante los primeros seis años y 50% durante los siguientes cuatro años.

Se establecieron parques industriales además de las zonas procesadoras de exportaciones, en los cuales la producción se orientaba también para los mercados local y regional. Se otorgaron incentivos, aunque menores, para las empresas ubicadas en ellos.

## **7.2. Medidas compensatorias sustantivas**

Si estos instrumentos preliminares, como se dijo, carecieron de éxito fue por el bajo interés de los gobiernos en fortalecer al CENPRO y del empresariado en producir para mercados no protegidos (Clark 1993, 98). Todo cambió cuando la crisis económica mostró a los actores que el modelo proteccionista era insostenible; tras ello hubo una actualización de los instrumentos y la aprobación del más trascendental régimen de incentivos para las exportaciones.

### **- Ley No. 6955 (1984), Ley para el Equilibrio Financiero del Sector Público.**

La primera pieza del ajedrez normativo en moverse gracias a CINDE fue la Ley para el Equilibrio Financiero del Sector Público de 1984. Su capítulo segundo estuvo dedicado a los incentivos para los exportadores<sup>41</sup> y se complementó con el **decreto ejecutivo 15828-H**. Para disfrutar de beneficios las empresas debían presentar una certificación, emitida por el BCCR, del monto de las exportaciones realizadas y otra certificación que diera cuenta de que el nuevo **Consejo Nacional de Inversiones** aprobaba sus operaciones.

---

<sup>41</sup> Blanco (2010, 136) asegura que este capítulo se incluyó en un texto sustitutivo y que el proyecto original no contenía incentivos fiscales. Clark (1993, 182) afirma que los artículos relevantes para los exportadores fueron redactados por consultores contratados por CINDE.

Reformó la **Ley del Impuesto Sobre la Renta (Ley No. 837)** de 1946 y con esto introdujo un buen número de instrumentos de tesoro, todos ellos de enorme conveniencia para los empresarios. En primer lugar, una exención del 100% sobre la fracción de las utilidades netas que la empresa haya generado por concepto de exportaciones no tradicionales a terceros mercados. Además, otras exoneraciones de impuestos y sobretasas de importación a las materias primas, insumos y envases no producidos en el país que fueran requeridos para las mercancías exportadas, así como a la importación (mejor dicho, repatriación) de bienes de capital.<sup>42</sup>

Lo más notable de esta reforma es que estableció la figura de los **contratos de exportación**, en los que se fusionaron varios incentivos dispersos en la legislación, entre otros: 1) tarifas portuarias especiales; 2) simplificación de trámites; 3) créditos preferenciales; 4) exenciones fiscales; 5) depreciaciones aceleradas; 6) los CATs; 7) los CIEXs. Los contratos de exportación dan forma al régimen de incentivos fiscales estelar en esta etapa.

Los contratos de exportación eran solicitados a una entidad creada con la ley y esta, si es que aprobaba el otorgamiento, definía el plazo y las condiciones de los mismos. Dicha entidad era el arriba mencionado Consejo Nacional de Inversiones, cuyas potestades sobre estos instrumentos se fueron fortaleciendo con el tiempo. El Consejo, adicionalmente, asumía la función de recomendar al BCCR la emisión de los CATs y los CIEXs.<sup>43</sup>

La ley también recogió el **régimen de admisión temporal**. Este régimen permitía el ingreso, libre de impuestos aduaneros, de los insumos para las exportaciones, siempre que estos insumos pasaran por procesos de reparación, reconstrucción, ensamblaje o incorporación en las mercancías finales producidas en suelo nacional. Este régimen se había inaugurado desde 1973 con la Ley No. 5162, sin mayores resultados.<sup>44</sup>

Es por fin en 1984, doce años después de creados, que los CATs cobran eficacia (gráfico 3.6.), despuntando como el instrumento más potente dentro de los nuevos contratos de

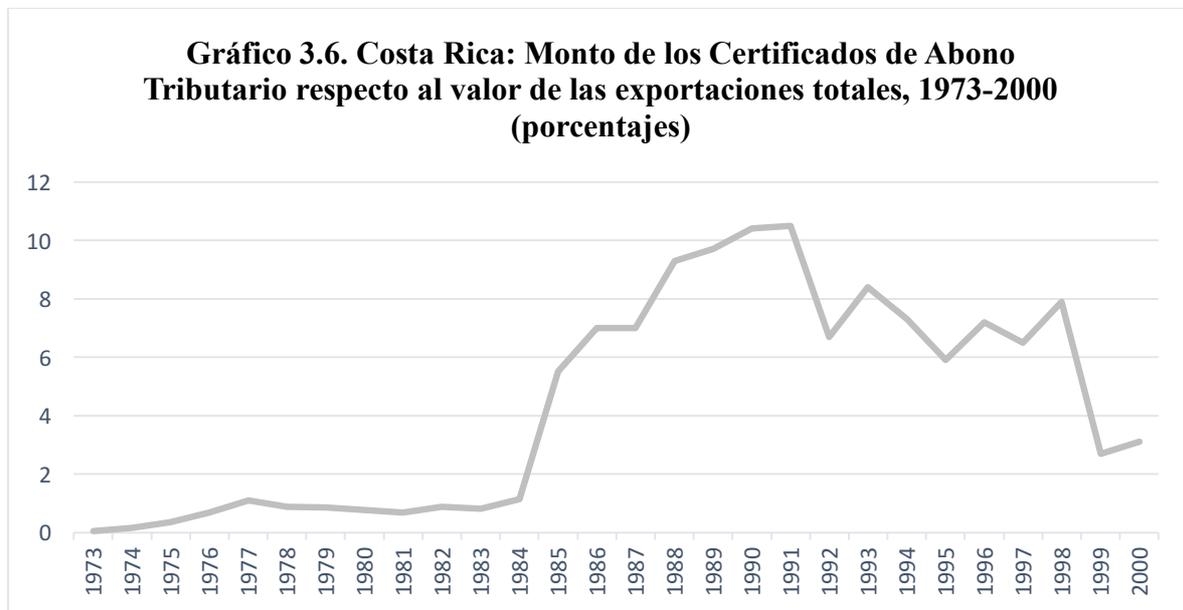
---

<sup>42</sup> Novedad no menor pues la anterior Ley No. 5162 no había exonerado las sobretasas (Monge 1987, 50).

<sup>43</sup> El Consejo Nacional de Inversiones “Es el organismo encargado de dictar las políticas y programas de exportación e inversiones y el coordinador del otorgamiento de los beneficios que las leyes establecen para los exportadores de productos no tradicionales a terceros mercados” (Ministerio de Comercio Exterior 1988, 20).

<sup>44</sup> En 1995 fue sustituido por el **régimen de perfeccionamiento activo** mediante la **Ley No. 7557**.

exportación y como el más celosamente atesorado por los empresarios.<sup>45</sup> La polémica los envolvió no en menor grado; a la postre serían acusados, por los organismos financieros internacionales, de introducir nuevos proteccionismos y prácticas comerciales desleales, y por la prensa local, de prestarse para la defraudación fiscal –vía simulación de exportaciones– y para el narcotráfico –vía lavado de dólares– (Garnier y Blanco 2010, 119-120).



Fuente: datos tomados de Garnier y Blanco 2010, 123

Los contratos de exportación y el régimen de admisión temporal se trasladaron posteriormente en la **Ley del Impuesto Sobre la Renta (Ley No. 7092)** de 1988, que derogó la Ley No. 837. Salvo por haber cambiado el nombre del Consejo Nacional de Inversiones (por el de Consejo Nacional de Inversiones y de Comercio Exterior), lo demás permaneció igual.

Sin duda, la Ley para el Equilibrio Financiero del Sector Público fue la más determinante pues coronó la apuesta por las exportaciones no tradicionales. Esta sería la primera legislación afín al sector exportador en probar efectividad.<sup>46</sup> Los instrumentos de política pública

<sup>45</sup> Monge (1987, 4-5) indica que los contratos de exportación empezaron a funcionar hasta mediados de 1985. Estos eran un recurso para combatir el sesgo anti-exportador que efectivamente logró incrementar las exportaciones. Se creó un contrato de exportaciones indirecto para exonerar los impuestos sobre la importación de insumos a favor de aquellas empresas elaboradoras de bienes intermedios que vendieran a las empresas exportadoras, evidenciando un esfuerzo por el encadenamiento vertical del aparato productivo.

<sup>46</sup> El régimen de zona franca empezó a ser importante hasta la segunda mitad de los años noventa. Fue un régimen atractivo más que todo para los inversores extranjeros; con él accedían a beneficios similares a los de los contratos de exportación (Clark 1993, 187-189).

introducidos aquí serán la base para la evolución de la política de comercio exterior después de 1984.

Precisamente Hidalgo Capitán (2000) expone que la política de comercio exterior se confeccionó a través de tres instrumentos, a saber: 1) los contratos de exportación; 2) el régimen de admisión temporal; 3) el régimen de zona franca. De forma llamativa señala este autor que el más importante y exitoso de estos instrumentos, los contratos de exportación (y los CATs dentro de ellos), encarnaba una lógica del segundo óptimo: dado que el intervencionismo proteccionista del modelo anterior había engendrado una distorsión del sistema de precios hostil a las exportaciones (el denominado sesgo anti-exportador), no estaba mal apoyar un nuevo intervencionismo si esta vez se programaba a efectos de corregir aquel ‘pecado original’.

Así, los contratos de exportación tuvieron el propósito estratégico de concentrar en ellos todo el stock de incentivos creados por la legislación hasta ese momento, reforzarlos y ponerlos a disposición de los exportadores en una única figura (ver tabla 3.3).<sup>47</sup>

<b>Tabla 3.3. Instrumentos de autoridad, tesoro y organización para el fomento de las exportaciones no tradicionales</b>		
<b>1972</b> <b>Ley de Fomento de las Exportaciones, Ley No. 5162</b>	<b>1981</b> <b>Ley de Zonas Procesadoras de Exportación y Parques Industriales, Ley No. 6695</b>	<b>1984</b> <b>Ley para el Equilibrio Financiero del Sector Público, Ley No. 6955</b>
-Certificados de abono tributario (CAT) -Devolución de impuestos sobre la importación de insumos (materias primas, maquinarias, envases, etc.) -Régimen de importación temporal -Certificados de incremento de las exportaciones (CIEX)*	-Régimen de zona franca -Exoneración total de impuestos por importación de insumos -Exoneración total de impuestos sobre la exportación -Exoneración total de impuestos de ventas y de consumo -Exoneración total de impuestos sobre la renta -Exoneración total de impuestos sobre las utilidades	-Contratos de exportación -Régimen de admisión temporal -Exoneración total de los impuestos y sobretasas por importación de insumos -Exoneración total de impuestos sobre la porción de las utilidades netas por concepto de exportaciones no tradicionales a terceros mercados
	-Corporación de la Zona Franca de Exportación	-Consejo Nacional de Inversiones

Fuente: elaboración propia con base en la legislación

Nota: \* significa ‘incluido vía reforma’

<sup>47</sup> Garnier y Blanco (2010, 115-116) indican que el consenso en torno a la importancia de impulsar las exportaciones no tradicionales transversalizaba a todos los sectores dominantes del empresariado. Lo que sí estaba en discusión era cuán acelerado, inclusivo y generoso debía ser este impulso, así como la cuestión de cuáles instrumentos habían de establecerse para ello.

En los años ochenta el MPE no descansó sobre los tratados de libre comercio, cuya utilización irrumpió con la incorporación de Costa Rica al GATT,<sup>48</sup> sino sobre instrumentos de tesoro como las minidevaluaciones y los incentivos fiscales (subsidios, exoneraciones, etcétera). Tómese en cuenta que la ley que creó los contratos de exportación fue aprobada mientras las negociaciones con los organismos financieros internacionales estaban en marcha; la implicación estatal para mantener a flote estos incentivos no era para nada menor y eso sería denunciado prontamente.

Como sea, al cabo de la primera mitad de los años ochenta ya se habían puesto en marcha los **cuatro instrumentos de organización** sobre los cuales se levantaría la naciente política de comercio exterior, a saber: 1) el CENPRO presente desde 1968; 2) la Corporación de la Zona Franca de Exportación, desde 1981; 3) el MINEX, desde 1983; 4) el Consejo Nacional de Inversiones, desde 1984.

Si los gobiernos reformadores atizaron a los grupos empresariales que se habían consolidado al amparo de los proteccionismos, con el nuevo régimen de incentivos fiscales se podía compensarlos en reconocimiento de su capacidad de desestabilización. Así, se les concedió un instrumento como los contratos de exportación que, a su vez, otorgaba beneficios variados, tales como un subsidio por medio de los CATs, una exoneración total del impuesto sobre la renta, un mecanismo para importar sin pagar impuestos de aduana, etcétera.

Las medidas jugaron un doble rol estratégico, similar a lo planteado por Capano et al. (2015): atender un problema de política pública (contrarrestar el sesgo anti-exportador haciendo de las actividades de exportación un buen negocio) y atender un problema político (contrarrestar a los *stakeholders* de los proteccionismos con un succulento esquema de subsidios). Mientras duraron las medidas, ambos problemas se controlaron en alguna medida.

## 8. Reflexión final del capítulo

---

<sup>48</sup> La firma de tratados de libre comercio se hizo frecuente a partir de los años noventa. Costa Rica empezó a experimentar con ellos durante esa década y hasta el día de hoy no ha parado; de hecho, en un reciente informe de la CEPAL (2014) se calculó que aproximadamente el 83% del comercio internacional del país se localiza en el ámbito de cobertura de estos instrumentos comerciales.

Este Capítulo 2 mostró cómo la política de comercio exterior que nace en los años ochenta era prácticamente una novedad. La crisis de la deuda externa desbarató el modelo proteccionista al mismo tiempo que persuadió a sectores del empresariado de que era inevitable un cambio de modelo, aunque no por ello renunciarían sin más a los privilegios que disfrutaban. El cambio de paradigma hacia la apertura comercial fue catalizado por los actores internacionales que proveían divisas a la economía costarricense, divisas a cambio de las cuales los gobiernos se comprometieron a aplicar reformas macroeconómicas ortodoxas.

La cascada de cambios de segundo orden (el desarme arancelario y la adopción de un tipo de cambio flexible) activó las reacciones empresariales y los gobiernos reformadores debieron emplear sus instrumentos estratégicamente para reforzar la viabilidad política de la apertura comercial. Las principales amenazas dentro del empresariado provenían de los *stakeholders* organizados de los proteccionismos, en este primer momento particularmente de la Cámara de Industrias y la Cámara de Agricultura y Agroindustria.

En 1984 el gobierno instalaría el más suculento régimen de incentivos fiscales para las exportaciones: los contratos de exportación. Su génesis se puede contemplar en dos ángulos: primero, el régimen era necesario para combatir el sesgo anti-exportador heredado del modelo anterior, cuyos proteccionismos repelían cualquier interés empresarial en producir para mercados distintos a los cautivos; segundo, el régimen era necesario para compensar al empresariado con subsidios de gran escala de modo que estos toleraran la apertura comercial. Nótese que la primera lectura refiere a un problema de política pública y la segunda, a un problema político (Capano et al. 2015). Los contratos de exportación cumplían funciones en ambas dimensiones.

Desde mediados de los años ochenta quedaron en su lugar los instrumentos de organización a través de los cuales se conduciría la política de comercio exterior. El MINEX, en 1983, y el Consejo Nacional de Inversiones, en 1984, se unieron a los ya existentes, el CENPRO (1968) y la Corporación de la Zona Franca de Exportación (1981). La Ley para el Equilibrio Financiero del Sector Público, promulgada en 1984, coronaría el proyecto estatal de reconvertir el aparato productivo; lo intentó básicamente con instrumentos de tesoro como los contratos de exportaciones y, dentro de estos, los CATs y las exoneraciones fiscales.

Conviene retener que los empresarios fueron actores clave para la reconversión productiva. Ello es así por un problema principal-agente en virtud del cual es costoso para el gobierno obtener información y monitorear al sector privado (Przeworski 2011). Adicionalmente considérese que el país inauguró desde los años ochenta una fase de integración económica con el mundo, a la postre mediante tratados de libre comercio, que requiere una adecuada coordinación entre el gobierno, que es el que negocia, y los empresarios, que son los que producen y compiten.

El próximo capítulo sobrevolará por el *outcome* de la teoría causal: la incorporación empresarial.

## Capítulo 3

### Un mecanismo hacia la incorporación empresarial: evidencia, *process tracing* deductivo e inferencias bayesianas

#### 1. Introducción al capítulo

El capítulo se divide en dos partes. La primera culminará el *process tracing* narrativo sobre la participación de los empresarios en la política de comercio exterior costarricense con la exposición del elemento de la teoría causal pendiente de tratamiento: la incorporación empresarial (el *outcome*). La segunda sección conceptualizará y operacionalizará el mecanismo causal y seguidamente formalizará este *process tracing* deductivo mediante la aplicación de la estadística bayesiana.

Respecto a la primera parte, se analizará cómo y por qué aconteció la incorporación formal de representantes de cámaras empresariales en las entidades públicas del sector de comercio exterior. Habrá una clara intención por evidenciar cómo los gobiernos reformadores de los años noventa ingeniaron medidas compensatorias procedimentales, exactamente la reforma institucional, para pactar estratégicamente con sectores seleccionados del empresariado.

Esta consideración acerca de los instrumentos procedimentales es una mejora a la teoría de la compensación, que tal como está planteada en la literatura de economía política se percibe excesivamente enfocada en medidas compensatorias sustantivas. En otras palabras, es una contribución desde la disciplina del análisis de políticas públicas en aras de enriquecer la teoría.

La incorporación empresarial se podrá observar en dos momentos. El primero es a inicios de los años noventa; recién impugnado el régimen de incentivos fiscales por parte del BM y el GATT, los gobiernos acudieron a la reforma institucional e incluyeron a representantes de la Cámara de Exportadores, la Cámara de Industrias y la Cámara de Agricultura y Agroindustria en las tres entidades públicas que gobernaban el sector: el CENPRO, la Corporación de la Zona Franca de Exportación y el Consejo Nacional de Inversiones. Un segundo momento se da en 1996 con la creación del Ministerio de Comercio Exterior (COMEX) y la Promotora de Comercio Exterior (PROCOMER). En esta última se funden las tres entidades anteriores y su junta directiva recoge la representación de las tres cámaras mencionadas además de la Cámara

de Comercio y la UCCAEP, deparando una mayoría empresarial de cinco representantes del sector privado contra cuatro del sector público.

El *process tracing* narrativo se convertirá en *process tracing* formal en la segunda mitad del capítulo. No es una meta sencilla; de hecho requerirá de varios pasos, concretamente los siguientes: 1) introducir el teorema de Bayes y sus factores; 2) caracterizar las evidencias según su necesidad o suficiencia; 3) conceptualizar el mecanismo causal; 4) especificar las hipótesis; 5) operacionalizar el mecanismo causal definiendo las evidencias previstas; 6) testear las hipótesis según las evidencias empíricas recabadas; 7) asignar las probabilidades previas del teorema bayesiano; 8) asignar las probabilidades de la evidencia condicionadas a la hipótesis; 9) efectuar los cálculos mediante el teorema de Bayes.

Este Capítulo 3 marca el cierre del *process tracing* narrativo. Mientras en el capítulo anterior se analizó el detonante y el mecanismo de la teoría causal, en este habrá de desarrollarse el *outcome*. Al mismo tiempo se incluye la avanzada hacia un *process tracing* formal gracias a la aplicación de la estadística bayesiana tal como lo describe el protocolo de Paz y Alvarado (2016) en el Anexo 2. Este ejercicio permitirá cuantificar el incremento en la confianza de las hipótesis a la luz de la evidencia empírica.

## **2. El juego de la compensación, otra vez**

El juego de la compensación parecía seguro. Sin embargo, los compromisos adquiridos con el BM en la suscripción de los PAEs, así como los propios de la adhesión al GATT, pronto se volvieron en contra del régimen de incentivos fiscales plasmado en los contratos de exportación. Allí es cuando el juego de la compensación vuelve a iniciar, pero ahora con menos opciones en el abanico de las medidas compensatorias.

### **2.1. Disonancias**

El régimen de incentivos fiscales de la Ley para el Equilibrio Financiero del Sector Público fue juzgado negativamente por el BM. En una misión que visitó el país en 1988, de la cual hay constancia en Franco y Sojo (1992, 121-123), funcionarios del organismo señalaron que los CATs generaban un alto costo para las finanzas públicas y representaban subsidios del todo contradictorios con la petitoria costarricense de adhesión al GATT.

En la discusión a lo interno de la comisión de asuntos hacendarios de la Ley No. 7134 de 1989, legislación con la que se aprueba el PAE II, el diputado Fernando Herrero (PLN), presidente de la comisión, reconocía la inexorabilidad de revisar los contratos de exportación. Herrero alegaba que sus costos crecían exponencialmente y que productos costarricenses estaban empezando a ser amenazados con sanciones, principalmente de Estados Unidos, pues se consideraba que incurrían en prácticas de comercio desleal por su alto apego a los subsidios.<sup>1</sup>

Por otro lado, desmontar el modelo proteccionista no era cuestión de reducir aranceles solamente. Los requerimientos para la incorporación al GATT desencadenaron desde ese mismo año un proceso administrativo de **eliminación de barreras no arancelarias** como las **sobretasas** y las **licencias de importación**, así como del **depósito previo a las importaciones** que cobraba el BCCR (Hidalgo Capitán 2000). La **Ratificación del Protocolo de Adhesión de Costa Rica al Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (Ley No. 7207)** de 1990 fue el golpe de gracia contra el proteccionismo no arancelario: se daba un plazo de cuatro años para que el país desapareciera las barreras no arancelarias o se convirtieran en barreras arancelarias equivalentes.

En 1990 Costa Rica se convierte en el miembro número 100 del GATT. Junto con el PAE II, aprobado un año antes, y la inconformidad del BM con los CATs, la membresía precipitó la revisión del régimen de incentivos fiscales, con énfasis en los subsidios establecidos apenas unos años atrás. Los instrumentos de autoridad que se aprobaron en lo sucesivo, dos leyes especialmente, no serían nada bien recibidos por el empresariado.

La **Reforma a la Ley del Impuesto Sobre la Renta (Ley No. 7257)** de 1991 puso un impuesto del 25% a los CATs y desde entonces paró su emisión, aunque su definitiva anulación no se dio sino hasta el 2000. Respecto a los contratos de exportación, cuyo vencimiento estaba fechado para 1996, se incluyó la posibilidad de extender los beneficios por tres años más a aquellas empresas que voluntariamente se acogieran a una reducción gradual del porcentaje de los CATs definida por el Consejo Nacional de Inversiones. La **Ley Reguladora de Exoneraciones Vigentes, Derogatorias y Excepciones (Ley No. 7293)** de

---

<sup>1</sup> Expediente legislativo 10.740, folios 143-144.

1992, por su parte, eliminó la exención del impuesto sobre la renta incluida en los contratos de exportación.

Con estas dos leyes se hirió de muerte al régimen de incentivos fiscales tal como CINDE lo había amasado en la Ley No. 6955 de 1984 y se había recogido después en la Ley No. 7092 de 1988. Los subsidios y las exoneraciones formaban un esquema compensatorio para sectores del empresariado y, por ende, eran el soporte material de la apertura comercial y su viabilidad política; eran el lado amable del paquete de reformas, las que balanceaban los perjuicios, tal como se plantea en la teoría de la compensación (Etchemendy 2011).

Franco y Sojo (1992, 65) comprueban que la dependencia empresarial en relación con los CATs era muy alta, tanto así que muchos empresarios aseveraban que sus operaciones de exportación eran rentables en tanto existiera este subsidio.<sup>2</sup> Por eso en los años noventa, en vista del ataque a los contratos de exportación, la opinión generalizada en la comunidad empresarial era que el Estado, con la complicidad de actores internacionales, no sólo los desprotegió en primer lugar, sino que además los estaba despojando ahora de las herramientas que el mismo Estado les había dado para sobrevivir a la transición.

### **3. La reforma institucional como instrumento**

Es una consideración presente en Howlett (2005, 39) que la reforma institucional es un instrumento procedimental. No uno cualquiera, sino el instrumento de su categoría que más capacidad de manipulación gubernamental del PPM proporciona.

Los gobiernos reformadores recurrieron a la reforma institucional estratégicamente para compensar una vez más al empresariado. Aprovecharon la etapa de reestructuración gubernamental, iniciada con el ánimo de actualizar el marco jurídico nacional a la luz de los compromisos firmados con el BM y el GATT, para conceder representación directa a ciertas cámaras empresariales en las entidades públicas del sector de comercio exterior.

---

<sup>2</sup> Franco y Sojo (1992, 65) lo extraen de un estudio de opinión conducido por Corrales y Monge (1990), quienes aplicaron una encuesta a 63 empresas exportadoras de productos no tradicionales. La mitad de los empresarios sostuvo que la eliminación de los CATs sin su justa sustitución por otro esquema de incentivos los haría abandonar la aventura exportadora.

Conviene señalar que estas reformas legales se dan cita en medio de continuas negociaciones entre el gobierno y el empresariado a propósito de cómo dismantelar los CATs. En este contexto más se justifica interpretarlas como medidas compensatorias procedimentales.

**3.1. Medidas compensatorias procedimentales: incorporación empresarial**

Los instrumentos sustantivos de compensación habían caído en descrédito y la vigilancia del BM y el GATT contra ellos resultaba implacable. Los gobiernos tuvieron que abrir otro capítulo en el menú compensatorio: el de los instrumentos procedimentales. Se promulgaron tres instrumentos de autoridad que a partir de 1990 manifiestan el esfuerzo gubernamental por incorporar a cámaras empresariales en las entidades públicas del sector de comercio exterior.

En primer lugar, la **Ley de Régimen de Zonas Francas (Ley No. 7210)** de 1990 incorporó a un representante de la Cámara de Exportadores en la Corporación de la Zona Franca de Exportación, además de modificar su naturaleza administrativa para convertirla en una empresa de capital mixto con un tope del 49% para la participación privada (tabla 4.1.).

<b>Tabla 4.1. Conformación de la Corporación de la Zona Franca de Exportación</b>		
<b>1981, Ley No. 6695</b>	<b>1984, Ley No. 6951</b>	<b>1990, Ley No. 7210</b>
Junta directiva: 1) Viceministro de Economía, Industria y Comercio 2) Director ejecutivo del CENPRO 3) Un representante de los accionistas 4) Un representante de la Cámara de Industrias 5) Un representante de la Unión de Cámaras Agropecuarias	Junta directiva: <b>1) Ministro de Industria, Energía y Minas</b> <b>2) Un representante del Poder Ejecutivo, nombrado por el Consejo de Gobierno</b> 3) Director ejecutivo del CENPRO 4) Un representante de los accionistas 5) Un representante de la Cámara de Industrias <b>6) Un representante de los trabajadores, elegido por el Consejo de Gobierno</b>	Junta directiva: <b>1) Ministro de Comercio Exterior</b> 2) Un representante del Poder Ejecutivo, nombrado por el Consejo de Gobierno 3) Un representante de los accionistas <b>4) Un representante de la Unión de Gobiernos Locales</b> 5) Un representante de la Cámara de Industrias <b>6) Un representante de la Cámara de Exportadores</b>

Fuente: elaboración propia con base en la legislación  
 Nota: resaltados los miembros que son nuevos de una ley a otra

Que los mismos instrumentos de autoridad que atentaron contra el régimen de incentivos fiscales sean los que reforman instancias de decisión para incluir a los empresarios en ellas, constituye una pieza de evidencia humeante para afirmar que la incorporación operó como un mecanismo de compensación. Lo anterior se puede observar en la Ley No. 7257 de 1991, la misma que había estipulado un impuesto del 25% sobre los CATs.

Desde 1988 el gobierno emprendió la revisión de los programas de incentivos y negoció con los empresarios un impuesto para desincentivar el uso de los CATs.<sup>3</sup> Frente al malestar del empresariado, el gobierno quiso justificar el impuesto en la urgencia de reducir el déficit fiscal; la Cámara de Exportadores contestó que se les estaba cobrando a ellos, los exportadores, la mayor parte de la factura (Franco y Sojo 1992, 124-127). El impuesto del 25% sobre los CATs de todas maneras se aprobó.

No obstante, para beneplácito de la Cámara de Exportadores, en otro numeral de la misma ley que los perjudicaba se le concedió representación en el Consejo Nacional de Inversiones, una entidad a la que no sólo se le estaba dotando de más atribuciones para administrar los regímenes especiales, sino que también se le encargaba la responsabilidad de negociar las extensiones de los contratos de exportación (estas por un máximo de tres años) si mediaba una reducción en el monto de los CATs voluntariamente acogida.<sup>4</sup> De hecho, en esta entidad se concedió de un solo golpe representación a tres cámaras distintas.

Así fue cómo se modificó la composición del entonces llamado Consejo Nacional de Inversiones y de Comercio Exterior con el objetivo de incorporar a representantes de la Cámara de Exportadores, la Cámara de Industrias y la Cámara de Agricultura y Agroindustria. A diferencia del CENPRO y de la Corporación, no hubo en la conformación original de la junta directiva del Consejo espacio expresamente otorgado a ninguna cámara (ver tabla 4.2.).<sup>5</sup> Con esto, nótese, se permitió a las cámaras empresariales jugar el muy ventajoso rol de juez y parte en el proceso negociador para la extensión de los contratos de exportación.

---

<sup>3</sup> Las negociaciones se reconocen en las memorias institucionales: “Para ello en 1988, los sectores público y privado realizaron un esfuerzo conjunto para revisar el esquema actual y proponer alternativas que cumplan los objetivos del PAE” (Ministerio de Comercio Exterior 1988, 11).

<sup>4</sup> La extensión de los contratos de exportación fue igualmente pensada con fines de compensación. Como revelara en audiencia legislativa el presidente de la Cámara de Exportadores, Rodolfo Castro: “Hemos consentido en la reducción de los CAT, siempre y cuando se acepte la extensión del plazo de los contratos [de exportación]”. Ver: Expediente legislativo 11.167, folio 181.

<sup>5</sup> Para Vázquez Rodríguez (2008, 218) los representantes de los accionistas contemplados en la ley de 1984 provenían con seguridad de cámaras empresariales. Aunque esto fuera cierto, que la representación de una cámara ahora sí se especifique directamente en la ley no es un detalle menor.

<b>Tabla 4.2. Conformación del Consejo Nacional de Inversiones</b>	
<b>1984, Ley No. 6955</b>	<b>1991, Ley No. 7257</b>
Junta directiva: 1) Dos ministros del sector económico 2) Dos representantes del sector privado pertenecientes al consejo directivo del CENPRO y escogidos por el Presidente de la República 3) Director ejecutivo del CENPRO	Junta directiva: 1) Tres ministros del sector económico 2) Director ejecutivo del CENPRO <b>3) Un representante de la Cámara de Industrias</b> <b>4) Un representante de la Cámara de Exportadores</b> <b>5) Un representante de la Cámara de Agricultura y Agroindustria</b>

Fuente: elaboración propia con base en la legislación

Nota: resaltados los miembros que son nuevos de una ley a otra

El fundamento empírico para afirmar que el fomento de la participación funcionó como una medida compensatoria procedimental es evidente con la Ley No. 7257, en la cual se constata cómo una misma ley que perjudicaba a sectores del empresariado a la vez les guiñó un ojo tolerando una mayor implicación de los suyos en la toma de decisiones mediante su incorporación formal y todo ello, por si fuera poco, en una entidad crucial para la rectoría del sector de comercio exterior y para la administración de un régimen especial tan trascendental como los contratos de exportación.

Este arreglo institucional no pasó desapercibido y fue enérgicamente protestado en el debate legislativo por el diputado Israel Ávila (PLN), alegando este diputado de la oposición que no era admisible que hubiera representantes del empresariado en el ente público que debía fijar la readecuación de incentivos fiscales cuyos beneficiarios eran los propios empresarios:

Qué simpáticas resultan estas modificaciones, nada menos que se le otorga [al] Consejo Nacional de Inversiones, compuesto por tres ministros que han negociado esto, por la Cámara de Industrias, la Cámara de Exportadores, la Cámara Nacional de Agricultura, en fin por los mismos exportadores; a esos se les otorga el beneficio o el poder, de definir el porcentaje en que se va a rebajar el certificado de abono tributario y con este cuento, le venimos a decir al país que los exportadores están contribuyendo al ajuste. ¡Qué ironía! Si ellos mismos son los que están tomando las decisiones.<sup>6</sup>

La ley además reforzó el control del Consejo sobre aspectos medulares, tales como la administración de los contratos de exportación —específicamente con respecto a sus beneficios, plazos y condiciones—, la aprobación para el ingreso en el régimen de admisión

<sup>6</sup> Expediente legislativo 11.167, folios 339-340.

temporal y la revisión de los CATs cuando se considerara que una empresa ya no los requería o que había incumplido con sus obligaciones. El trámite de solicitud de los CATs siguió por cuenta del CENPRO, pero al Consejo se le permitió revocar cualquiera de los beneficios.

El debate de esta ley arrojó más evidencia remarcable. Tómese en consideración que la reforma de los CATs se encuadra en un contexto en el que la fiscalización de estos instrumentos de tesoro estaba cuestionada. El sector exportador se sintió señalado. La comisión que discutía el proyecto de ley entrevistó al presidente de la Cámara de Exportadores, Rodolfo Castro, quien no desaprovechó la ocasión para manifestar la desazón que reinaba en su sector:

Me pregunto por qué hace diez años, cuando el país se sumió en la peor crisis económica de su historia, las exportaciones eran la salvación a nuestros problemas, y en todos los lugares aparecían rótulos que decían: ‘Exportar es bueno’. [...] ¿Por qué es que en Costa Rica los exportadores somos [ahora] los malos de la película, los explotadores del pueblo, los privilegiados de la economía? ¿Por qué se equiparan los CAT con los beneficios improductivos y desproporcionados de las pensiones y de los laudos? ¿Por qué se pone al exportador en la misma categoría del más bajo de los delincuentes comunes, dignos del desprecio de nuestros medios de comunicación y de nuestra sociedad como un todo?<sup>7</sup>

Finalmente, como instrumento compensatorio procedimental hay que traer a colación a la **Ley de Ejecución de los Acuerdos de la Ronda de Uruguay (Ley No. 7473)** de 1994. Con ella se efectuó una transformación en el CENPRO, convertido ahora en un ente público no estatal. Desde su ley originaria hubo en él representación de tres cámaras empresariales: la Cámara de Industrias, la Cámara de Comercio y la Cámara de Agricultura; con esta reforma se incorporó a la Cámara de Exportadores (tabla 4.3.).

---

<sup>7</sup> Expediente legislativo 11.167, folio 180.

<b>Tabla 4.3. Conformación del Centro para la Promoción de las Exportaciones y de las Inversiones</b>	
<b>1968, Ley No. 4081</b>	<b>1994, Ley No. 7473</b>
Consejo directivo: 1) Ministro de Industria y Comercio 2) Ministro de Relaciones Exteriores 3) Director de la Oficina de Planificación 4) Gerente del BCCR 5) Director ejecutivo del CENPRO 6) Un representante de la Cámara de Agricultura 7) Un representante de la Cámara de Industrias 8) Un representante de la Cámara de Comercio 9) Ministro de Agricultura y Ganadería*	Junta directiva: <b>1) Ministro de Comercio Exterior</b> 2) Ministro de Relaciones Exteriores y Culto 3) Ministro de Agricultura y Ganadería 4) Presidente ejecutivo del BCCR 5) Director ejecutivo del CENPRO 6) Un representante de la Cámara de Agricultura 7) Un representante de la Cámara de Industrias 8) Un representante de la Cámara de Comercio <b>9) Un representante de la Cámara de Exportadores</b>

Fuente: elaboración propia con base en la legislación

Notas: \* incorporado con la Ley No. 4560 de 1970; resaltados los miembros que son nuevos de una ley a otra

#### **4. El Ministerio de Comercio Exterior y la Promotora de Comercio Exterior**

Alfaro (2004) registra cómo el Estado costarricense aceleró el patrón de crecimiento institucional entre 1990 y 2003, creándose, en poco más de una década, un total de 107 nuevas entidades públicas (a modo de contraste, en los años setenta se instauraron apenas 66).

Si algo marca la diferencia entre las entidades creadas durante el MSI y las creadas durante el MPE es que las segundas son de cobertura limitada, con funciones de regulación más que de provisión de servicios, para nada comparables con las elefanticas entidades fundadas durante el auge del Estado de bienestar (Seligson y Martínez Franzoni 2010, 318, 322). En las nuevas entidades también se constata una mayor participación del sector privado, incluso con representación directa en las instancias decisorias.

Para el caso específico del sector de comercio exterior, un informe de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en 1995 ya daba cuenta de la intensidad en las relaciones gobierno-empresariado: “Las autoridades costarricenses son del parecer de que la elaboración de políticas comerciales fructíferas depende de la intervención y participación del sector privado. En consecuencia, el Gobierno consulta sistemáticamente a la comunidad empresarial en grupos de trabajo ad hoc” (OMC 1995).<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Organización Mundial del Comercio. Mayo, 1995. “Examen de las políticas comerciales de Costa Rica Informe de la secretaria”. Consultado en línea: [https://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/tpr\\_s/tp007\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/tratop_s/tpr_s/tp007_s.htm)

Las memorias institucionales del Ministerio de Comercio Exterior no son menos enfáticas sobre las bondades de la cooperación con los empresarios: “Evidentemente, la labor realizada por el Ministerio de Comercio Exterior ha sido posible gracias al esfuerzo tanto del sector público como privado y a la óptima cooperación que se ha logrado entre ambos” (Ministerio de Comercio Exterior 1990, 4).

En fin, montados sobre la ola de la experimentación institucional, los gobiernos de los años noventa establecieron las nuevas entidades públicas a través de las cuales el Estado dirigiría la política de comercio exterior en un contexto de retirada de la USAID. En esa década se crearon el Ministerio de Comercio Exterior (COMEX) y la Promotora de Comercio Exterior (PROCOMER), ambas establecidas durante el gobierno liberacionista de José María Figueres Olsen (1994-1998). Son las mismas entidades que actualmente se encargan de la rectoría del sector de comercio exterior en Costa Rica y son casos icónicos de incorporación empresarial.

#### 4.1. ¿Una ley para la vida?<sup>9</sup>

El antecedente inmediato de COMEX data de 1986, año en el que se fundó, a través de una Ley de Presupuesto Extraordinario de la República (**Ley No. 7040**), el **Ministerio de Comercio Exterior**, elevando el perfil de lo que para entonces no era más que una oficina adscrita a la Presidencia de la República y nutrida con recursos de la USAID: el ya mencionado MINEX (Garnier y Blanco 2010, 257-258). Su creación estuvo igualmente sustentada en la **Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República (Ley No. 7055)** y en el **decreto ejecutivo No. 17050-H**, ambos instrumentos promulgados en 1986.

El ministerio que creció en los regazos de la USAID recibía más y más facultades conforme se aprobaba legislación referente al comercio exterior; entre otras leyes que le confirieron potestades deben mencionarse las leyes No. 7092, 7134, 7210 y 7473, todas ellas consideradas anteriormente.

Este difuso marco normativo se reconstituyó gracias a la **Ley de Creación del Ministerio de Comercio Exterior y la Promotora de Comercio Exterior (Ley No. 7638)** de 1996, con la

---

<sup>9</sup> El título rememora cómo en el primer debate legislativo, el diputado Alberto Cañas provocó a sus compañeros con el reto de hacer “una ley para toda la vida”, no una para los empresarios. Ver: Expediente legislativo 12.482, folio 293.

que se formalizó COMEX y se reafirmó de una vez por todas su rectoría de la política de comercio exterior y de atracción de inversiones.<sup>10</sup>

Precisamente en la exposición de motivos que antecedió al proyecto de ley se mencionaba que el Ministerio de Comercio Exterior “funciona de hecho pero no de derecho”<sup>11</sup> en alusión a que existía por su simple incorporación en una norma atípica del presupuesto y no en virtud de una ley que definiera con propiedad el ámbito de sus competencias.

COMEX recibe por ley las siguientes atribuciones:

- 1) Definir y dirigir, la política comercial externa y de inversión extranjera incluso la relacionada con Centroamérica.
- 2) Dirigir las negociaciones comerciales y de inversión, bilaterales y multilaterales, incluido lo relacionado con Centroamérica, y suscribir tratados y convenios sobre esas materias.
- 3) Participar, con el Ministerio de Economía, Industria y Comercio, el de Agricultura y Ganadería y el de Hacienda, en la definición de la política arancelaria.
- 4) Representar al país en la Organización Mundial del Comercio y en los demás foros comerciales internacionales donde se discutan tratados, convenios y, en general, temas de comercio e inversión.
- 5) Establecer mecanismos reguladores de exportaciones, cuando sea necesario por restricciones al ingreso de bienes costarricenses a otros países.
- 6) Determinar, en consulta con el Ministro de Relaciones Exteriores y Culto y los Ministros rectores de la producción nacional, las represalias comerciales que se deriven de los acuerdos internacionales suscritos por Costa Rica.
- 7) Dictar las políticas referentes a exportaciones e inversiones.
- 8) Otorgar el régimen de zonas francas, los contratos de exportación y el régimen de admisión temporal o perfeccionamiento activo y, cuando corresponda, revocarlos; según lo dispuesto en esta y en otras leyes o reglamentos aplicables.
- 9) Dirigir y coordinar planes, estrategias y programas oficiales vinculados con exportaciones e inversiones.

En otro numeral se fundió al Consejo Nacional de Inversiones, a la Corporación de Zona Franca y al CENPRO para dar paso a una única entidad de carácter público no estatal: PROCOMER. De esta forma quedó completo el trinomio institucional de la política de

---

<sup>10</sup> El proyecto de ley fue convocado por el Poder Ejecutivo y se discutió en la ‘Comisión Especial Mixta para que estudie y dictamine la legislación necesaria para reformar y modernizar la administración pública’.

<sup>11</sup> Expediente legislativo 12.482, folio 1.

comercio exterior tal como se conoce hoy por hoy. Todo el espectro público-privado está cubierto: COMEX como órgano ministerial del Poder Ejecutivo, PROCOMER en la posición intermedia de ente público no estatal y CINDE como asociación privada sin fines de lucro.

Aun cuando COMEX y PROCOMER son entidades públicas, en ellas existe una bien arraigada participación empresarial. La ley establece incluso un Consejo Consultivo de Comercio Exterior para COMEX descrito como un mecanismo para la coordinación entre los sectores público y privado. Tanto en aquel Consejo como en la junta directiva de PROCOMER se concede representación a cámaras empresariales, en esta última con estatus de mayoría.

Vázquez Rodríguez (2008) ha demostrado que PROCOMER es fiel a un legado de activa participación de cámaras empresariales en el campus de la política comercial. En su junta directiva se dan cita representantes de la Cámara de Industrias, la Cámara de Comercio,<sup>12</sup> la Cámara de Agricultura y Agroindustria, la Cámara de Exportadores y la UCCAEP.<sup>13</sup>

Aunque es cierto que las primeras han mantenido un patrón de privilegiada participación en la toma de decisiones –sobre todo la Cámara de Industrias y la Cámara de Agricultura y Agroindustria–, habría que precisar que hasta los años noventa la Cámara de Exportadores no figuró en ninguna de las entidades que se fundieron bajo PROCOMER.<sup>14</sup> Su incorporación, al igual que la de las otras cámaras, se presenta posterior a una etapa de revisión de los instrumentos de tesoro y de consecuente hostilidad desde el empresariado hacia el gobierno.

La incorporación de la UCCAEP es digna de comentario. La ley realmente lo que estipula es la inclusión de un representante de los pequeños y medianos exportadores designado por el Consejo de Gobierno. No obstante, dado que el propio artículo dicta que dicho representante deberá ser elegido de una terna presentada por la UCCAEP, es mucho más realista reconocer

---

<sup>12</sup> Desde el comienzo de las reformas la Cámara de Comercio, al igual que la Cámara de Representantes de Casas Extranjeras, se alinearon con los organismos financieros internacionales (Hidalgo Capitán 2003, 83).

<sup>13</sup> UCCAEP no es exactamente una cámara sino una ‘asociación pico’ del sector empresarial. No aparecía en la versión original del proyecto de ley.

<sup>14</sup> La participación empresarial en el sector de comercio exterior también ha sido estudiada por Blanco (2010), quien hace énfasis en las redes que conectan a los miembros de las cámaras empresariales con los gabinetes en un patrón de ‘puerta giratoria’, donde la gran mayoría tienen en común una u otra forma de asociación con CINDE. No obstante, como se dijo en un capítulo previo, ninguno de estos dos autores proyecta un argumento causal sobre por qué el gobierno los incorporó en las entidades. Sus investigaciones son estrictamente descriptivas.

que, pese al origen inmediato de su nombramiento, este es un representante más del sector empresarial y, específicamente, uno de la UCCAEP.<sup>15</sup> De esta forma en la junta directiva de PROCOMER se forjó una mayoría empresarial de cinco sobre cuatro (tabla 4.4.).<sup>16</sup>

<b>Tabla 4.4. Representación empresarial en el Ministerio de Comercio Exterior y en la Promotora de Comercio Exterior</b>	
<b>1996, Ley No. 7638</b>	
<b>COMEX, Consejo consultivo de comercio exterior</b>	<b>PROCOMER, Junta directiva</b>
1) Ministro de Comercio Exterior 2) Ministro de Economía, Industria y Comercio 3) Ministro de Agricultura y Ganadería 4) Ministro de Relaciones Exteriores y Culto 5) Un representante de la UCCAEP 6) Un representante de la Cámara de Industrias 7) Un representante de la Cámara de Comercio 8) Un representante de la Cámara de Exportadores 9) Un representante de la Cámara de Agricultura y Agroindustria 10) Dos representantes de organizaciones de medianos y pequeños productores 11) Un representante de UPANACIONAL* 12) Un representante de FENASCO* 13) Dos representantes de organizaciones de consumidores* 14) Presidente de CINDE* 15) Gerente general de PROCOMER* 16) Un representante de la Cámara de Representantes de Casas Extranjeras* 17) Un representante de la Cámara Costarricense de la Industria Alimentaria* 18) Un representante de Distribuidores e Importadores de Costa Rica*	1) Ministro de Comercio Exterior 2) Tres personas nombradas por el Consejo de Gobierno 3) Presidente de la Cámara de Industrias 4) Presidente de la Cámara de Comercio 5) Presidente de la Cámara de Exportadores 6) Presidente de la Cámara de Agricultura y Agroindustria 7) Un representante de los pequeños y medianos exportadores nombrado por el Consejo de Gobierno de una terna confeccionada por la UCCAEP

Fuente: elaboración propia con base en la legislación

Nota: \* incorporado con la Ley No. 8056 del 2001

La conformación de PROCOMER fue criticada por el diputado de oposición Constantino Urcuyo (PUSC) en la discusión del proyecto de ley en el plenario. En su intervención Urcuyo anunció que votaría de forma negativa el proyecto porque, además, rompía con la unidad de la política exterior al invadir competencias exclusivas del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.<sup>17</sup> Al respecto razonó:

<sup>15</sup> En esto se sigue el criterio de Vázquez Rodríguez (2008) y no el del Programa Estado de la Nación (2013).

<sup>16</sup> Conviene señalar que la **Ley para las Negociaciones Comerciales y la Administración de los Tratados de Libre Comercio, Acuerdos e Instrumentos de Comercio Exterior (Ley No. 8056)** del 2001 amplió mecanismos de participación para el sector privado e hizo más inclusivo el consejo consultivo de COMEX.

<sup>17</sup> Sobre la problemática bifurcación de la política exterior costarricense y los conflictos de competencias entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Comercio Exterior, ver: Salas 2015.

Aquí hay un conflicto fundamental, al confundirse lo que son los intereses generales de la nación costarricense, que deben articularse hacia el exterior, en una sola política exterior, y los intereses coyunturales, parciales, de sectores económicos que, si los dejamos, cada uno va a querer tener su ministerio específico, para tener su promoción de las actividades que realicen hacia afuera de Costa Rica.<sup>18</sup>

PROCOMER recibe por ley potestades sobre la administración de los regímenes especiales.

Respecto a sus funciones, la ley las traza de la siguiente forma:

- a) Diseñar y coordinar programas relativos a exportaciones e inversiones, con sujeción a las directrices que dicte el Poder Ejecutivo. La ejecución de estos programas se coordinará con las entidades privadas, sin fines de lucro, relacionadas con las exportaciones y las inversiones.
- b) Apoyar técnica y financieramente al Ministerio de Comercio Exterior para administrar los regímenes especiales de exportación, promover los intereses comerciales del país en el exterior y defenderlos.
- c) Administrar un sistema de ventanilla única de comercio exterior, que centralice y agilice los trámites de importación y exportación.
- d) Dar seguimiento a las estadísticas del comercio exterior.
- e) Administrar bienes en fideicomiso y, en general, celebrar todos los contratos permitidos por las leyes, necesarios para cumplir con los objetivos y funciones de la Promotora.
- f) Diseñar y coordinar programas relativos a exportaciones e inversiones, con sujeción a las directrices que dicte el Poder Ejecutivo.

El **decreto ejecutivo No. 25690-COMEX** de 1996 indica que PROCOMER debe apoyar técnica y financieramente a COMEX en la administración del régimen de contratos de exportación, el régimen de admisión temporal o perfeccionamiento activo y el régimen de zona franca.<sup>19</sup> Las funciones respecto a los regímenes de perfeccionamiento activo y devolutivo de derechos son ampliadas en el **decreto ejecutivo No. 26285-H-COMEX** de 1997; ambos regímenes fueron una novedad de la **Ley General de Aduanas (Ley No. 7557)** de 1995.<sup>20</sup>

---

<sup>18</sup> Expediente legislativo 12.482, folio 489.

<sup>19</sup> El ex ministro de Comercio Exterior Roberto Rojas fue recibido en la comisión que dictaminaba el proyecto de ley. Allí declaró que veía sumamente riesgosa la composición de PROCOMER porque los empresarios terminarían administrando sus propios incentivos. Ver: Expediente legislativo 12.482, folio 123.

<sup>20</sup> El **régimen devolutivo de derechos** sustituye a los de los contratos de exportación; el régimen de perfeccionamiento activo, al de admisión temporal.

PROCOMER viene a ser la entidad central para la generación de encadenamientos entre el aparato productivo y el sector exportador (Garnier y Blanco 2010, 258-259). Con la **Ley de Fortalecimiento de las Pequeñas y Medianas Empresas (Ley No. 8262)** de 2002 se le encargó apoyar a las PYMES exportadoras o con potencial exportador mediante provisión de información, capacitación y promoción comercial.

La anterior reforma no habría sido mencionada si no es por las circunstancias que la antecedieron. Pocos años después de su creación, brotaron críticas desde la propia comunidad empresarial respecto a la excesiva atención de PROCOMER hacia las grandes empresas industriales y agroindustriales. Tal como se recogió en la edición de El Financiero del 22 de agosto de 1999, un ex viceministro de Comercio Exterior<sup>21</sup> opinó negativamente sobre la conformación de la junta directiva de PROCOMER:

El error más grave de PROCOMER es la forma en que fue concebida su junta directiva, pues sus integrantes llegan a representar intereses gremialistas en detrimento del país. Se cree que PROCOMER es una entidad privada cuando en realidad es pública y por eso está al servicio de unas cámaras y no se convirtió en una plataforma de servicios de apoyo al pequeño y mediano productor.<sup>22</sup>

Respecto a sus fuentes económicas, la ley estipula que PROCOMER se financia de la siguiente manera: 1) un aporte inicial del Estado con el dinero que resulte de la liquidación de la Corporación de la Zona Franca de Exportación y del CENPRO; 2) contribuciones obligatorias de los sectores exportadores e importadores; 3) créditos, donaciones o legados, previamente autorizados por la junta directiva. O sea, pese a su carácter público no estatal, PROCOMER recibe dinero por contribuciones obligatorias.

La principal fuente de financiamiento de PROCOMER son las contribuciones obligatorias pues por empresa nunca pueden ser inferiores a los 200 dólares mensuales; estas contribuciones se dividen en: 1) un monto, fijado por decreto ejecutivo, de no más de 3 dólares por cada declaración aduanera de exportación e importación; 2) el pago mensual por el derecho de uso del régimen de zona franca, también fijado por decreto ejecutivo, que no

---

<sup>21</sup> Las declaraciones adquieren valor porque vienen de un ex funcionario que, muchos años después, admitió que nunca le ha parecido descabellado cuando se le reconoce a él como el “padre” de COMEX y PROCOMER. Ver: *Ex ministro Francisco Chacón: ‘Uno nunca debe decir nunca más’*. La Nación, 23 de junio de 2013.

<sup>22</sup> *Piden reestructurar PROCOMER*. El Financiero, 22 de agosto de 1999.

puede exceder los 50 centavos de dólar por metro cuadrado para las empresas procesadoras de exportación, o del 0.50% del volumen de las ventas mensuales para las demás empresas. Las contribuciones obligatorias son objeto del **decreto ejecutivo No. 25612-COMEX** de 1996.

Uno de los atributos más polémicos de PROCOMER es su marco jurídico. En el proyecto de ley original aparecía como una empresa pública, pero la oficina de asesoría técnica de la Asamblea Legislativa desaconsejó aquella figura puesto que habría liberado a la entidad de las directrices del Poder Ejecutivo.<sup>23</sup> PROCOMER finalmente se erigió como una entidad pública no estatal (estatus por lo general otorgado a colegios profesionales) y en cuanto tal quedó exenta de la gran mayoría de regulaciones que pesan sobre la administración pública. Tampoco está obligada a aplicar el régimen de servicio civil.

La condición de ente público no estatal la sujeta a las directrices de COMEX, pero su flexibilidad sigue siendo más amplia que la del ministerio. Como manifestara Vázquez Rodríguez (2008, 260), este marco jurídico obedece al cálculo de contar con una entidad satélite que pueda hacer todas las cosas que COMEX por su naturaleza de órgano ejecutivo no podría.

PROCOMER es un émulo de CINDE procreado por el Estado. Esto de hecho fue celebrado tal cual por Helena Baruch, a la fecha directora del CENPRO, quien expresamente aseveró, cuando fue invitada por la comisión legislativa que dictaminaba el proyecto de ley, que la creación de PROCOMER le parecía un acierto porque CINDE estaba debilitada desde la salida de la USAID<sup>24</sup> y el CENPRO estaba tan regulado que no podría funcionar como relevo de CINDE.<sup>25</sup> Para ella era necesario, pues, contar con un brazo ejecutor para la política de comercio exterior y dada la forma que el proyecto de ley le daba PROCOMER prometía serlo.

Esta comisión recibió también a Antonio Burgués, presidente de la Cámara de Exportadores. Las declaraciones de Burgués destilan pesadumbre por no contar más con los CATs. Hizo hincapié varias veces en que el ingreso al GATT podía ser una trampa porque el país no

---

<sup>23</sup> Expediente legislativo 12.482, folio 45.

<sup>24</sup> Los fondos públicos que PROCOMER canaliza hacia CINDE le permiten continuar con sus programas de atracción de inversiones. Estas transferencias se amparan en convenios; el más reciente de ellos, firmado en 2010, estipula que PROCOMER ha de girar anualmente un millón de dólares, en tramos trimestrales, para financiar a programas de CINDE. Ver: Ministerio de Comercio Exterior 2010.

<sup>25</sup> Expediente legislativo 12.482, folio 130.

poseía experiencia para defender los intereses nacionales en negociaciones comerciales ni para administrar los tratados de libre comercio; igualmente insistió en que una buena política de comercio exterior no sería posible si no se consulta permanentemente con el sector privado antes de tomar decisiones que lo afectaran, un aspecto que a su parecer el gobierno desconocía:

El Ministerio de Comercio Exterior está más alejado de las conversaciones directas con los intereses. ¿Qué hacemos para que existan comisiones, consultas, la participación activa de la opinión del sector privado? [...] Siento que cualquier instrumento que se cree, dentro de ese sistema, debe incluir las normas básicas o las posibilidades reales de participación de los sectores privados, entendiendo ampliamente lo que es sector privado.<sup>26</sup>

Las declaraciones de Burgués son evidencia de que existía una demanda empresarial por tener mayor protagonismo en la política de comercio exterior. Más elocuente es lo que sigue inmediatamente después: el presidente de la comisión, el diputado oficialista Francisco Antonio Pacheco (PLN), toma la palabra e intenta tranquilizarlo recordándole que el proyecto de ley sí contempla la participación del sector privado de modo directo en la toma de decisiones:

En esta institución [PROCOMER], en la directiva, según veo hay miembros que vienen de las cámaras [...] lo cual me parece garantiza las posibilidades de una excelente coordinación. En ese sentido, no sé si equivocadamente me parece que había en usted, don Antonio, una preocupación por ese aspecto, creo que están sentadas las bases de una buena coordinación con el sector privado.<sup>27</sup>

La participación de las cámaras empresariales, entendida como su incorporación a las entidades públicas del sector de comercio exterior, es entonces un *equilibrio institucional*. Equilibrio porque surge como la mejor respuesta en medio de la interacción estratégica; institucional porque se trata de un instrumento y, por ello, de una institución. Incorporar vía reforma institucional a representantes de cámaras empresariales seleccionadas fue un instrumento intencional, estratégico y procedimental con el que el gobierno procuró equilibrar las relaciones de poder tras el cerco en contra de las medidas compensatorias sustantivas.

---

<sup>26</sup> Expediente legislativo 12.482, folio 90.

<sup>27</sup> Expediente legislativo 12.482, folio 97.

La incorporación empresarial es una medida compensatoria procedimental y responde a una decisión estratégica del gobierno, decisión que resulta de la insuficiencia de las medidas compensatorias sustantivas. La participación es útil pues desmoviliza a grupos empresariales hostiles; además, es un instrumento más barato y menos cuestionable –internacional y domésticamente– que otras medidas compensatorias como, por ejemplo, los subsidios. Para las cámaras empresariales es un negocio redondo pues les permite dar un salto cualitativo: de grupos de presión a tomadores de decisiones, es decir, un paso hacia adelante en su reconversión a actores con capacidad de veto.

#### 4.2. El éxito exportador y otros instrumentos de participación

Para concluir, en lo referente a su propósito de fomentar las exportaciones no tradicionales, sería poco objetivo negar que la apertura comercial haya sido exitosa. En 2014, el 88% de las exportaciones del país se concentró en productos no tradicionales, entiéndase, productos distintos al café, banano, azúcar y carne bovina; un par de décadas atrás, en 1995, los productos no tradicionales representaban el 64% de la oferta exportable (gráfico 4.1).



Fuente: COMEX con base en cifras de PROCOMER

Nota: los datos de 2014 son provisionales

El régimen de zona franca es el que más ha evolucionado desde los años noventa (gráfico 4.2.). Nótese la tendencia creciente a partir de 1997, el mismo año en el cual la multinacional Intel abrió una planta de microprocesadores en el país (Rodríguez-Clare et al. 2000). Mientras tanto, el régimen de perfeccionamiento activo (que reemplazó al de admisión temporal) nunca fue relevante y ha tendido a disminuir aún más.



Fuente: COMEX con base en cifras de PROCOMER

La política de comercio exterior ha estado bajo la rectoría de COMEX y PROCOMER desde 1996. Desde entonces ha habido un repunte significativo en cuanto a la utilización de instrumentos de información favorables a la participación empresarial. Entre otros se pueden destacar las **consultas por invitación directa**, las **reuniones sectoriales y subsectoriales**, el **Punto de Enlace Permanente (PEP)** y la figura del **cuarto adjunto** antes, durante y después de negociaciones comerciales.<sup>28</sup>

En 1994 Costa Rica firmó su primer tratado de libre comercio y lo hizo con México. Ha firmado en total once tratados de libre comercio y catorce acuerdos bilaterales de inversión.<sup>29</sup>

### 5. Del *process tracing* narrativo al *process tracing* formal: aplicación de la estadística bayesiana<sup>30</sup>

La estadística bayesiana posibilita actualizar el grado de confianza en una hipótesis a la luz de la evidencia empírica recogida (Bennett 2015). Su uso en la investigación cualitativa es

<sup>28</sup> Ver: Ministerio de Comercio Exterior. 2003. “Información, consulta y participación con la sociedad civil costarricense en la negociación del TLC”. San José.

<sup>29</sup> Ver: Anexo 3.

<sup>30</sup> Una mejor comprensión de este ejercicio de formalización se facilita con la lectura del Anexo 2:

Paz, Bayron y Edwin Alvarado. 2016. “Anotaciones para un protocolo de formalización bayesiana de inferencia causal en *process tracing*”. Documento de trabajo. Quito: Grupo de Investigación en Políticas Públicas Comparadas, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Ecuador.

impulsado en la actualidad por un movimiento dentro de la ciencia política que procura fundar el *process tracing* sobre principios tomados del bayesianismo (Fairfield y Charman 2016).<sup>31</sup>

### 5.1. Teorema de Bayes

El teorema de Bayes se define como:

$$p(h|e) = \frac{p(h)}{p(h) + \frac{p(e|\sim h)}{p(e|h)} p(\sim h)}$$

donde  $p(h|e)$  refiere a la **probabilidad posterior**: cuánto se actualiza el grado de confianza en la hipótesis  $h$  condicionada a la evidencia  $e$ . Para aplicar la fórmula hay que conocer la **probabilidad previa** o *prior*  $p(h)$ : alude al grado de confianza en la hipótesis  $h$  que el investigador se plantea de inicio –es decir, antes de mirar la evidencia  $e$ –.  $1-p(h)$  proporciona el valor de  $p(\sim h)$ .<sup>32</sup> Al examinar la evidencia el investigador aspira a que su confianza posterior en la hipótesis resulte mayor de lo que era su confianza previa.

Hay que estimar asimismo el **cociente de probabilidad** (*likelihood ratio*): se obtiene dividiendo la probabilidad de encontrar la evidencia  $e$  condicionada a la hipótesis rival  $\sim h$  entre la probabilidad de encontrar la evidencia  $e$  condicionada a la hipótesis  $h$  –en la fórmula, es el resultado de  $p(e|\sim h)/p(e|h)$ –. Este valor llama la atención sobre “...la probabilidad de observar la evidencia bajo las diferentes hipótesis” (Fairfield y Charman 2016, 4).

La probabilidad de hallar la evidencia  $e$  condicionada a la hipótesis  $h$ , anotada en la fórmula como  $p(e|h)$ , remite a ‘casos positivos’ (positivos en cuanto concurren la evidencia  $e$  y la hipótesis  $h$ ); en cambio, hallar esa misma evidencia  $e$  bajo la hipótesis rival  $\sim h$  es propio de lo que en la jerga clínica se califica como ‘falsos positivos’: la probabilidad, por ejemplo, de que

---

<sup>31</sup> Mucho de lo que se está elaborando hoy por hoy en el campo de los métodos mixtos, esta investigación incluida, carga con todos los errores e imprecisiones ineludibles de lo que es una tempranísima etapa de experimentación metodológica. Para muestra un botón: uno de los documentos del que se extraen las principales instrucciones para este análisis es un *working paper* de Tasha Fairfield y Andrew Charman que data de marzo de 2016. Justo como se había mencionado en las primeras páginas es un dividendo adicional de este esfuerzo.

<sup>32</sup> Partiendo, como Bennett (2015, 278), de que las hipótesis son mutuamente excluyentes. Ese supuesto en ciencias sociales usualmente es problemático porque las hipótesis pueden, en alguna medida, ser complementarias.

un paciente muestre los síntomas  $e$  propios de un padecimiento  $h$  pero sin padecerlo en verdad, lo que la fórmula dispone como  $p(e|\sim h)$ .<sup>33</sup>

## 5.2. Evidencia cierta y evidencia única

La evidencia a la luz de la cual se actualiza la probabilidad posterior se caracteriza por su grado de *certeza* y por su grado de *unicidad* (Beach y Pedersen 2013, 101). La **evidencia cierta** es predicha por la hipótesis, es decir, si se parte de que la hipótesis  $h$  está presente, es alta la probabilidad de que se presente esa evidencia  $e$ :  $p_{\text{alta}}(e|h)$ . La **evidencia única** predice la hipótesis, es decir, una vez que la evidencia  $e$  está presente, es baja la probabilidad de que no se presente esa hipótesis  $h$ :  $p_{\text{baja}}(e|\sim h)$ . Lo anterior guarda un vínculo íntimo con los test del *process tracing* tal como se demostrará en breve.

La estadística bayesiana actualiza el grado de confianza en la hipótesis a la luz de la evidencia, pudiendo esta ser cierta o única. La evidencia cierta equivale a una relación de necesidad, mientras la evidencia única equivale a una relación de suficiencia. Estas relaciones provienen de la teoría de conjuntos y en diagramas de Venn se representarían así (figura 4.1.):



Fuente: Goertz y Mahoney 2012

El diagrama al lado izquierdo es indicativo de una relación de necesidad: la evidencia es necesaria para la validez de la hipótesis porque nunca se da  $h$  en ausencia de  $e$  (de ahí que baste la presencia de  $h$  para predecir la de  $e$ ), pero  $e$  sí se observa asimismo en otros casos sin que esté presente  $h$  (es decir, la presencia de  $e$  no es suficiente para la de  $h$ ). El segundo

<sup>33</sup> Ver: Gonick 2005, 46-50.

diagrama es indicativo de una relación de suficiencia: la evidencia es suficiente para la validez de la hipótesis porque nunca se da  $e$  en ausencia de  $h$  (de ahí que baste la presencia de  $e$  para predecir la de  $h$ ), pero  $h$  sí se observa asimismo en otros casos sin que esté presente  $e$  (es decir, la presencia de  $e$  no es necesaria para la de  $h$ ).

Si la presencia de la evidencia  $e$  es cierta bajo la hipótesis  $h$  (sin excluir la posibilidad de que también esté presente bajo  $\sim h$ ) esa evidencia es necesaria y buscarla correspondería a un *hoop test*. Al revés, si la evidencia  $e$  es única bajo la hipótesis  $h$  (sin excluir la posibilidad de que  $h$  también esté presente en ausencia de  $e$ ), esa evidencia es única y buscarla correspondería a un *smoking gun test*. La evidencia cierta es necesaria para tener confianza en la hipótesis; la evidencia única es suficiente para tenerla (Fairfield y Charman 2016, 28).

Aunque sea más sencillo entender la teoría de conjuntos desde este que es su sentido determinista original, cabe tener en cuenta que en estadística bayesiana la relación entre las evidencias y las hipótesis se asume más bien como una cuestión de grado (Fairfield y Charman 2016, 15). Al criterio de Bennett (2015, 283), lo correcto sería plantear las relaciones en términos probabilísticos: es muy probable encontrar el tipo de evidencia requerida para pasar un *hoop test* (evidencia necesaria) incluso si la hipótesis no se confirmara, pero es muy poco probable encontrar el tipo de evidencia requerida para pasar un *smoking gun test* (evidencia suficiente) si la hipótesis no se confirmara; así es porque la evidencia única es menos compatible con  $\sim h$  que la evidencia cierta (dicho de otro modo, la evidencia única discrimina más entre las hipótesis consideradas).

### **5.3. Conceptualización del mecanismo causal**

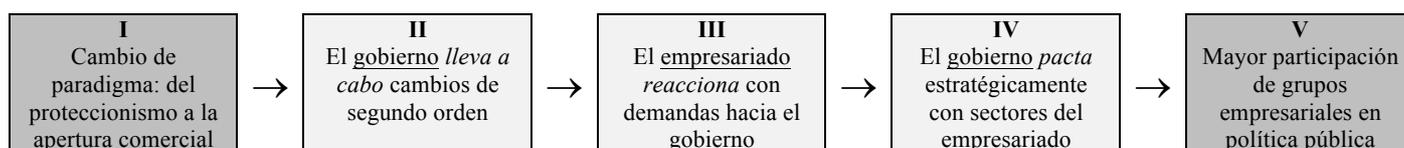
Se propuso desde el Capítulo 1 una teoría causal (detonante, mecanismo y *outcome*) para explicar la participación de actores empresariales en política pública. Ahora el siguiente paso consiste en conceptualizar el mecanismo causal entre X y Y de modo tal que este capture sólo sus partes mínimas e individualmente necesarias. El sentido de establecer un mecanismo causal parsimonioso y de alta abstracción teórica es que luego pueda testearse en una más extensa gama de casos (Beach y Pedersen 2013, 58-59).

Tal mecanismo causal fue antes presentado como un juego endógeno de compensación. A efectos de conceptualizarlo en sus partes mínimas se insta al lector a que lo conciba como una

secuencia de tres movimientos. De forma extremadamente simplificada, serían los siguientes: primero, que el gobierno actúe de una manera que impacte en uno o varios sectores de política pública; segundo, que a raíz de ello se genere conflicto con ciertos actores no estatales; tercero, que el gobierno vuelva a actuar esta vez bajo el cálculo de reequilibrar las relaciones de poder dentro de los sectores afectados. Desde luego, este mecanismo opera en el contexto<sup>34</sup> de un régimen democrático, cuya misma naturaleza lo hace propenso a la concertación (Etchemendy 2011), y con apego a la premisa teórica de que el gobierno incentiva la participación de forma intencional y estratégica (Capano et al. 2015).

El mecanismo causal resultante (figura 4.2.) consta de cinco partes, contando al detonante **(I) Cambio de paradigma: del proteccionismo a la apertura comercial** y a su *outcome* **(V) Mayor participación de grupos empresariales en política pública**. La idea de que un cambio de paradigma (o giro neoliberal) puede afianzar la participación del sector privado en los asuntos públicos ha sido más repetida que probada empíricamente.

**Figura 4.2. Mecanismo causal sobre la participación de grupos empresariales en política pública**



Fuente: el autor

La presente investigación pone a prueba un mecanismo causal que explicaría así el nexo entre el detonante y el *outcome*: como consecuencia del cambio de paradigma **(II) El gobierno lleva a cabo cambios de segundo orden** y en respuesta a estas reformas **(III) El empresariado reacciona con demandas hacia el gobierno**; con la mirada puesta en garantizar que las reformas de apertura comercial (o de cualquier otro objetivo) sean políticamente viables, **(IV) El gobierno pacta estratégicamente con sectores del empresariado** y, entre otras medidas favorables, puede seleccionar a algunos de esos sectores empresariales y concederles mayor participación en política pública, incorporando formalmente a representantes suyos en instancias de toma de decisiones.

#### 5.4. Especificación de las hipótesis

<sup>34</sup> Para Beach y Pedersen (2013, 58) especificar el contexto en el que el investigador espera que su mecanismo actúe es una buena práctica. Otra influencia de estos autores se nota en cómo se conceptualizan las partes del mecanismo, detallando su entidad (o sujeto) y la actividad (o verbo) que transmite el flujo causal.

El *process tracing* deductivo no sirve para discriminar entre teorías sino para detectar, dado un caso de estudio concreto, la presencia de un mecanismo causal derivado de la teoría. Para ello, de acuerdo con Beach y Pedersen (2013, 14-16, 106), se toma cada una de las partes del mecanismo causal a modo de hipótesis y se testea su presencia una por una. El mecanismo en su conjunto se descarta si no se comprueba que todas sus partes están presentes (la significación de haberlo conceptualizado a un nivel de alta abstracción teórica es patente en este momento).

Fairfield y Charman (2016, 12-14) consideran potencialmente fatal para la inferencia causal utilizar únicamente la hipótesis  $h$  y su negación lógica  $\sim h$ . En la presente investigación, aunque el análisis pareciera planteado justo en los términos cuestionables de  $h$  y  $\sim h$ , cabe aclarar que los reparos pasan de lejos por cuanto  $\sim h$  está elaborada aquí como una proposición con contenido propio, de ninguna manera como la simple negación de  $h$ .

La hipótesis  $h$  es **presencia** y la hipótesis alternativa  $\sim h$  es **ausencia**.<sup>35</sup> Son dos hipótesis mutuamente excluyentes y completamente exhaustivas; más importante aún, la  $\sim h$  es una proposición unitaria. Cada una de las partes de este mecanismo causal se ha de testar como una hipótesis, siendo entonces  $h$  la presencia de la parte en cuestión y  $\sim h$  su ausencia.

Tras conceptualizar el mecanismo causal y especificar sus hipótesis, el investigador se enfrenta en adelante al desafío de predecir evidencias (*i.e.*, implicaciones observables) sobre la presencia de las partes del mecanismo, una parte a la vez. Esta es la fase de operacionalización.

### 5.5. Operacionalización del mecanismo causal

Testear la presencia de una parte obliga al investigador a pensar cuidadosamente en cuáles serían sus implicaciones observables o, mejor dicho, sus **evidencias previstas** o esperadas.

---

<sup>35</sup> Esta formulación está totalmente exenta del problema de asimetría que sí podría arruinar la inferencia causal cuando se trabaja con  $h$  y su negación lógica  $\sim h$ . Fairfield y Charman (2016, 6-7) lo ilustran así: supóngase que alguien quiere determinar la probabilidad de que la próxima persona que se le cruce por delante sea un pelirrojo ( $h$ ). Si atribuye probabilidades previas de 0.5 a  $h$  y 0.5 a  $\sim h$  (que se le cruce una persona no-pelirroja) incurriría en un evidente problema de asimetría: la hipótesis rival  $\sim h$  en realidad entraña múltiples hipótesis alternativas (personas con cabello rubio, negro, canoso, etcétera). Atribuir un 50% de probabilidad al evento de topar con un pelirrojo simple y llanamente contradice el conocimiento básico, del día a día de cualquier ser humano, sobre la verdadera distribución de pelirrojos entre la población. Los autores (2016, 14) precisan que la exigencia de tomar en cuenta el set completo de hipótesis alternativas es implacable cuando efectivamente hay más de una  $\sim h$ . No es este el caso pues  $\sim h$  denota ‘ausencia de la parte’, una proposición unitaria que no entraña otras posibilidades.

Beach y Pedersen (2013, 104-105) afirman, no sin razón, que es muy raro en ciencias sociales topar con una sola pieza de evidencia que por sí misma posea un alto grado de certeza (evidencia que, aunque no suficiente, tendría que observarse para que la hipótesis se confirme) y un alto grado de unicidad (evidencia que, aunque no necesaria, su sola observación bastaría para confirmar la hipótesis); contra este problema la recomendación que emiten es privilegiar la búsqueda de evidencias que suministren certeza. Desde el otro extremo, Fairfield y Charman (2016, 16) son tajantes en que la clave para la inferencia causal se esconde en buscar evidencias que permitan discriminar entre hipótesis rivales, o sea, evidencias que suministren unicidad.

En Bennett (2015) se admite un empate entre ambas posturas. Para cada hipótesis lo correcto sería postular evidencias previstas en las dos direcciones, una que implique la búsqueda de evidencia cierta (muy probable bajo  $h$ ) y otra que implique la búsqueda de evidencia única (muy improbable bajo  $\sim h$ ), prediciendo dos evidencias para cada parte. Puesto que el objetivo es probar la presencia de cinco partes distintas, y probar su presencia con base en el rastreo de dos evidencias previstas para cada una de ellas, habrá que recolectar del caso observaciones empíricas que den cuenta de diez diferentes evidencias previstas.

A diferencia de la conceptualización del mecanismo causal, el diseño de las evidencias previstas es *ad hoc* para el caso seleccionado. El razonamiento para definir las no es distinto al que está implícito en los diagramas de Venn presentados arriba. Dado que interpretar los puede ser confuso a primera vista, se incluye para cada parte un set de dos proposiciones –en mayúsculas– que, leídas con atención, permiten al lector asimilar por qué una de las dos evidencias previstas es planteada como evidencia cierta y la otra como evidencia única.

La previsión de las evidencias se procesó respondiendo a las cuestiones ‘¿Qué evidencia tendría alta probabilidad de ser observada si damos por confirmada la presencia de la parte del mecanismo?’ (evidencia cierta) y ‘¿Qué evidencia tendría baja probabilidad de ser observada a menos que la parte del mecanismo esté presente?’ (evidencia única):

- **Operacionalización de la parte I** (tabla 4.5.)

<b>Tabla 4.5. Evidencia prevista para la parte I – Cambio de paradigma: del proteccionismo a la apertura comercial</b>	
<b>Evidencia cierta, <math>p_{alta}(e h)</math></b>	<b>Evidencia única, <math>p_{baja}(e \sim h)</math></b>
<p>Observar evidencia de que <i>EL PARADIGMA PROTECCIONISTA ACUMULA FALLAS</i> no sería suficiente, pero si no observamos tal evidencia es más difícil afirmar la presencia de esta parte</p> <p><math>p(e h) = 54,838\%</math> 'Muy probable'  <math>p(e \sim h) = 30,620\%</math> 'Algo probable'</p>	<p>Observar evidencia de que <i>EL GOBIERNO SE COMPROMETE CON OBJETIVOS DE APERTURA COMERCIAL POR PRESIÓN DE ACTORES INTERNACIONALES</i> no sería necesario, pero una vez que observamos tal evidencia es más difícil negar la presencia de esta parte</p> <p><math>p(e h) = 45,816\%</math> 'Algo probable'  <math>p(e \sim h) = 2,526\%</math> 'Nada probable'</p>

Fuente: el autor

**Evidencia cierta:** El más intuitivo trazo de evidencia que sería altamente probable observar si en efecto hubo un cambio de paradigma no es otro que la caída en descrédito de su antecesor. Retomando la teoría de Hall (1993), el reemplazo de un paradigma es precedido por una acumulación de anomalías que lo debilitan. Sería difícil hablar de una transición hacia el modelo de apertura comercial si no se hallara evidencia de que el modelo proteccionista había entrado en crisis, pero esa evidencia no es suficiente pues la crisis de un paradigma no dispara por sí sola el cambio.

**Evidencia única:** Que el gobierno se comprometa con objetivos de apertura comercial por presión de actores internacionales (organismos financieros, por ejemplo) constituye evidencia suficiente porque sería poco probable imaginar un escenario en el que dichos actores, una vez que el gobierno ha firmado acuerdos con ellos, no ejercieran con éxito el rol de catalizadores y *enforcers* del cambio de paradigma. No es necesario que actores internacionales comprometan al gobierno para que haya un cambio paradigma en este ni en ningún ámbito (bien pudo precipitarse por otros medios); sin embargo, si se hallara evidencia de que en efecto sucedió así, sería difícil creer que el gobierno pudiera resistirse al cambio.

- **Operacionalización de la parte II** (tabla 4.6.)

<b>Tabla 4.6. Evidencia prevista para la parte II – El gobierno lleva a cabo cambios de segundo orden</b>	
<b>Evidencia cierta, <math>p_{alta}(e h)</math></b>	<b>Evidencia única, <math>p_{baja}(e \sim h)</math></b>
<p>Observar evidencia de que <i>EL GOBIERNO CREA LAS CONDICIONES POLÍTICAS Y ECONÓMICAS PARA PASAR LAS REFORMAS</i> no sería suficiente, pero si no observamos tal evidencia es más difícil afirmar la presencia de esta parte</p> <p><math>p(e h) = 61,416\%</math> 'Muy probable'  <math>p(e \sim h) = 45,061\%</math> 'Algo probable'</p>	<p>Observar evidencia de que <i>EL GOBIERNO MODIFICA INSTRUMENTOS PARA REDUCIR PROTECCIONISMOS Y COMANDAR RECONVERSIÓN PRODUCTIVA</i> no sería necesario, pero una vez que observamos tal evidencia es más difícil negar la presencia de esta parte</p> <p><math>p(e h) = 62,228\%</math> 'Muy probable'  <math>p(e \sim h) = 5,939\%</math> 'Nada probable'</p>

Fuente: el autor

**Evidencia cierta:** Por la envergadura de las primeras reformas acordes con el paradigma de la apertura comercial, sería altamente probable observar evidencia de que un gobierno reformador creara condiciones políticas y económicas favorables para aprobarlas e implementarlas. Si no se hallara evidencia de que el gobierno contaba con margen de maniobra para transformar el modelo sería difícil creer que en efecto haya llevado a cabo cambios de segundo orden, pero esto no es para nada evidencia suficiente porque dichas condiciones políticas y económicas pudieron ser óptimas y aun así no haber desencadenado cambios de las políticas públicas.

**Evidencia única:** La evidencia suficiente es que el gobierno en efecto haya modificado instrumentos de política pública de forma consistente con objetivos de apertura comercial. Observar el uso de instrumentos para el fomento de las exportaciones (reconversión productiva) o para el desarme arancelario (reducción de los proteccionismos), dos objetivos aperturistas icónicos, sería poco probable bajo la hipótesis de que no hubo cambios de segundo orden. No son necesarios estos cambios en específico, primero, porque los instrumentos son intercambiables entre sí (Howlett 2005) y, segundo, porque pudieron ser otros los cambios de segundo orden; sin embargo, si se hallara esta evidencia sería difícil negar que el gobierno llevó a cabo cambios de las políticas públicas en una dirección acorde con el nuevo paradigma.

- **Operacionalización de la parte III** (tabla 4.7.)

<b>Tabla 4.7. Evidencia prevista para la parte III – El empresariado reacciona con demandas hacia el gobierno</b>	
<b>Evidencia cierta, <math>p_{alta}(e h)</math></b>	<b>Evidencia única, <math>p_{baja}(e \sim h)</math></b>
<p>Observar evidencia de que <i>LOS STAKEHOLDERS DE LOS PROTECCIONISMOS EXISTEN Y ESTÁN ORGANIZADOS EN CÁMARAS</i> no sería suficiente, pero si no observamos tal evidencia es más difícil afirmar la presencia de esta parte</p> <p><math>p(e h) = 88,465\%</math> 'Demasiado probable'  <math>p(e \sim h) = 52,173\%</math> 'Muy probable'</p>	<p>Observar evidencia de que <i>LAS CÁMARAS CONDICIONAN SU APOYO A CAMBIO DE REIVINDICACIONES CORPORATIVAS</i> no sería necesario, pero una vez que observamos tal evidencia es más difícil negar la presencia de esta parte</p> <p><math>p(e h) = 67,731\%</math> 'Muy probable'  <math>p(e \sim h) = 8,666\%</math> 'Nada probable'</p>

Fuente: el autor

**Evidencia cierta:** ¿De qué habrían sido capaces los *stakeholders* de los proteccionismos si no hubieran estado organizados? Si en efecto reaccionaron de cara a los gobiernos reformadores, sería altamente probable observar evidencia de que estuvieran agrupados en asociaciones o cámaras, ya que el poder de los grupos de presión está en función de su capacidad de organización (Haggard y Kaufman 1992; Etchemendy 2011). Para sostener pulsos con el gobierno, el empresariado debía contar con organizaciones que redujeran los problemas de acción colectiva y que acreditaran a los empresarios como actores con capacidad de desestabilización por lo menos sectorialmente. Sería difícil creer que hubo demandas de cualquier tipo sin evidencia de la organización del empresariado, pero no es suficiente que la haya para derivar nada sobre su acción o inacción frente a las reformas.

**Evidencia única:** Aunque hubiesen estado bien organizados, ello no implica que la estrategia de los empresarios necesariamente fuera exigir compensaciones o reivindicaciones para su nicho de actividad económica. Perfectamente pudieron asumir otra postura, por ejemplo, la de haber rechazado *ad portas* y de forma innegociable las reformas. Pero si se hallara evidencia de que grupos empresariales en efecto estuvieron anuentes a intercambiar con el gobierno apoyo sectorial por beneficios o rentas corporativas, tal evidencia sería suficiente y difícilmente podría negarse que el flujo de demandas existió. No es necesario hallar esta evidencia; es más, intercambios de este tipo raramente son visibles porque se encauzan a través de canales informales.

- **Operacionalización de la parte IV** (tabla 4.8.)

<b>Tabla 4.8. Evidencia prevista para la parte IV – El gobierno pacta estratégicamente con sectores del empresariado</b>	
<b>Evidencia cierta, <math>p_{alta}(e h)</math></b>	<b>Evidencia única, <math>p_{baja}(e \sim h)</math></b>
<p>Observar evidencia de que <i>EL GOBIERNO DISPONE DE SECTORES AFÍNES DENTRO DEL EMPRESARIADO</i> no sería suficiente, pero si no observamos tal evidencia es más difícil afirmar la presencia de esta parte</p> <p><math>p(e h) = 81,384\%</math> ‘Demasiado probable’  <math>p(e \sim h) = 59,354\%</math> ‘Muy probable’</p>	<p>Observar evidencia de que <i>EL GOBIERNO INGENIA MEDIDAS COMPENSATORIAS SUSTANTIVAS EN ANTICIPO A PROBLEMAS (POLÍTICOS/DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS)</i> no sería necesario, pero una vez que observamos tal evidencia es más difícil negar la presencia de esta parte</p> <p><math>p(e h) = 51,705\%</math> ‘Muy probable’  <math>p(e \sim h) = 7,107\%</math> ‘Nada probable’</p>

Fuente: el autor

**Evidencia cierta:** Lo más razonable por parte de un gobierno que actúa estratégicamente e y tantea la configuración de una coalición favorable a las reformas es que establezca vasos comunicantes, en primer lugar, con aquellas organizaciones empresariales que vislumbra como aliadas naturales. Por ende, sería altamente probable observar evidencia de que el gobierno pacta con los sectores del empresariado que son en teoría los potenciales ganadores de la apertura comercial. No es evidencia suficiente porque el gobierno debería negociar con varios sectores del empresariado a la vez, máxime con los más afectados, pero si no se hallara evidencia de que el gobierno se entendió al menos con sus aliados naturales, difícilmente podría imputársele una actuación estratégica en lo sucesivo.

**Evidencia única:** Que el gobierno disponga de sus instrumentos de manera tal que procure compensar a ciertos sectores del empresariado afectados por las reformas, sí es evidencia suficiente para dar cuenta de una actuación estratégica y de su afán en pactar con ellos. Instrumentos aptos para afrontar problemas políticos y/o de las políticas que surgen a raíz de la apertura comercial son los de tesoro en su dimensión sustantiva (entre otros, los subsidios y las exoneraciones); o bien, las calibraciones de otros instrumentos también de tesoro (el tipo de cambio, las franjas arancelarias, etcétera). Desde luego, las medidas compensatorias sustantivas pudieron darse en varias presentaciones y los instrumentos son intercambiables entre sí (Howlett 2005), por tanto, ningún instrumento o calibración en específico se podría considerar como necesario.

- **Operacionalización de la parte V** (tabla 4.9.)

<b>Tabla 4.9. Evidencia prevista para la parte V – Mayor participación de grupos empresariales en política pública</b>	
<b>Evidencia cierta, <math>p_{alta}(e h)</math></b>	<b>Evidencia única, <math>p_{baja}(e \sim h)</math></b>
<p>Observar evidencia de que <i>LAS CÁMARAS RECLAMAN MAYOR PARTICIPACIÓN EN LA POLÍTICA PÚBLICA</i> no sería suficiente, pero si no observamos tal evidencia es más difícil afirmar la presencia de esta parte</p> <p><math>p(e h) = 90,204\%</math> ‘Demasiado probable’  <math>p(e \sim h) = 57,913\%</math> ‘Muy probable’</p>	<p>Observar evidencia de que <i>EL GOBIERNO INGENIA MEDIDAS COMPENSATORIAS PROCEDIMENTALES: INCORPORACIÓN EMPRESARIAL</i> no sería necesario, pero una vez que observamos tal evidencia es más difícil negar la presencia de esta parte</p> <p><math>p(e h) = 18,373\%</math> ‘Poco probable’  <math>p(e \sim h) = 0,700\%</math> ‘Nada probable’</p>

Fuente: el autor

**Evidencia cierta:** El gobierno difícilmente otorgaría un beneficio si en principio nadie se lo ha pedido. Lo mínimo para acreditar que en efecto el gobierno fomentó intencional y estratégicamente una mayor participación de grupos empresariales en política pública es encontrar evidencia de que los grupos a la larga favorecidos así lo habían exigido. Además, sería difícil creer que la participación funcionara como una medida compensatoria (una en el reglón no sustantivo sino procedimental) en ausencia de evidencia que confirme el interés del empresariado en participar. Pero esto no es suficiente porque, evidentemente, ningún gobierno va por allí complaciendo sin más toda solicitud de participación que emana de la sociedad civil.

**Evidencia única:** Que se incorpore a representantes empresariales en instancias de toma de decisiones es evidencia suficiente para concluir que en efecto hay una mayor participación del empresariado fomentada intencional y estratégicamente desde el gobierno. Tal incorporación no es necesaria (en el entendido de que el gobierno pudo haber abierto otros canales igualmente aptos para la participación de los empresarios sin tocar el extremo de hacerlos partícipes de la toma de decisiones), pero una vez que se ha optado por incorporarlos en las entidades que tienen la rectoría de la política pública sería difícil negar que su participación ha sido afianzada.

### 5.6. Test de hipótesis

En el marco de un *process tracing* deductivo, cuando el investigador acude al caso de estudio su objetivo es puramente poder recabar **evidencias empíricas** que sean consistentes con las evidencias previstas. Si la presencia del mecanismo realmente se cumple en el caso, entonces debería hallar toda la evidencia empírica requerida.

El significado de la aplicación y aprobación de los test de hipótesis se manifiesta en esta etapa: buscar la evidencia cierta prevista es lo que corresponde a un *hoop test* y pasarlo quiere decir que se extrajo del caso evidencia empírica consistente con la evidencia cierta; buscar la evidencia única prevista es lo que corresponde a un *smoking gun test* y pasarlo quiere decir que se extrajo del caso evidencia empírica consistente con la evidencia única.

La tabla 4.10. reúne todos los ingredientes para asegurar que cada una de las partes del mecanismo causal aprobó ambos test y, por consiguiente, que su presencia en el caso de estudio se ha confirmado empíricamente. Hay en ella un primer nivel teórico-conceptual que despliega la conceptualización de las partes del mecanismo; un segundo nivel teórico-operativo a su vez dividido en dos, con la evidencia cierta prevista por encima de la evidencia única prevista; por último, un tercer nivel empírico también dividido en dos, con la evidencia empírica extraída del caso que corresponde a los dos niveles de operacionalización anteriores.

Poblar de evidencia empírica el tercio inferior de la tabla es lo que prueba que cada una de las partes del mecanismo causal pasó los test aplicados.<sup>36</sup>

---

<sup>36</sup> Este paso garantiza que hay “...correspondencia entre las evidencias que nuestra teoría predice y lo que realmente encontramos” (Beach y Pedersen 2014, 4).

**Tabla 4.10. Mecanismo causal y tratamiento de la evidencia sobre la participación de grupos empresariales en política pública: *theory testing* aplicado al caso de la política de comercio exterior en Costa Rica**

<b>NIVEL TEÓRICO CONCEPTUAL:</b>				
las partes mínimas e individualmente necesarias del mecanismo causal				
<b>I</b>	<b>II</b>	<b>III</b>	<b>IV</b>	<b>V</b>
Cambio de paradigma: del proteccionismo a la apertura comercial	El gobierno <i>lleva a cabo</i> cambios de segundo orden	El <i>empresariado reacciona</i> con demandas hacia el gobierno	El <i>gobierno pacta</i> estratégicamente con sectores del <i>empresariado</i>	Mayor participación de grupos empresariales en política pública
<b>NIVEL TEÓRICO OPERATIVO:</b>				
evidencia que se debería observar como necesaria - - evidencia que se podría observar como suficiente				
<p>El paradigma proteccionista acumula fallas</p> <p>- -</p> <p>El gobierno se compromete con objetivos de apertura comercial por presión de actores internacionales</p>	<p>El gobierno crea las condiciones políticas y económicas para pasar las reformas</p> <p>- -</p> <p>El gobierno modifica instrumentos para reducir proteccionismos y comandar reconversión productiva</p>	<p>Los <i>stakeholders</i> de los proteccionismos existen y están organizados en cámaras</p> <p>- -</p> <p>Las cámaras condicionan su apoyo a cambio de reivindicaciones corporativas</p>	<p>El gobierno dispone de sectores afines dentro del <i>empresariado</i></p> <p>- -</p> <p>El gobierno ingenia medidas compensatorias sustantivas en anticipo a problemas (políticos/de las políticas públicas)</p>	<p>Las cámaras reclaman mayor participación en la política pública</p> <p>- -</p> <p>El gobierno ingenia medidas compensatorias procedimentales: incorporación empresarial</p>
<b>NIVEL EMPÍRICO:</b>				
evidencia que efectivamente se observa en el caso				
<p>-Constricción de la productividad total de los factores</p> <p>-Incapacidad de la economía para atraer divisas</p> <p>-Crisis de la deuda externa</p> <p>-Devaluación del colón</p> <p>-Reconfiguración del gabinete trae a escena a tecnócratas afines a la apertura comercial: Lizano a la presidencia del BCCR</p> <p>- -</p> <p>-Firma de acuerdos crediticios condicionados con la USAID (programas de estabilización y reactivación económica), con el FMI (acuerdos de contingencia) y con el BM (programas de ajuste estructural)</p> <p>-Ingreso a la Iniciativa de la Cuenca del Caribe</p>	<p>-Acuerdo inter-partidario entre el PLN y el PUSC</p> <p>-Cooperación internacional de la USAID para la estabilización económica</p> <p>- -</p> <p>-Unificación cambiaria, tipo de cambio real y régimen de minidevaluaciones</p> <p>-Liberalización financiera: ley 6965</p> <p>-Eliminación de subsidios, créditos y precios de sustentación para el sector agropecuario</p> <p>-Privatización de empresas públicas</p> <p>-Revisión del arancel común centroamericano: ley 6986</p> <p>-Desprotección arancelaria unilateral</p> <p>-Creación del MINEX</p>	<p>-<i>Insiders</i> organizados en cámaras: C. de Industrias, C. de Agricultura y Agroindustria, Unión Costarricense de Cámaras y Asociados del Sector Empresarial Privado (UCCAEP)</p> <p>-Potenciales <i>stakeholders</i> de la apertura comercial están apenas en formación: C. de Exportadores</p> <p>- -</p> <p>-Apoyo condicionado al ritmo gradual de la desgravación arancelaria, a la disposición de recursos estatales para la reconversión productiva (sector industrial) y/o a la prolongación de arreglos proteccionistas (sector agropecuario)</p> <p>-Productores agropecuarios ejercen presión en las calles</p>	<p>-Apoyo a cámaras afines: C. de Exportadores, Asociación Bancaria Nacional, C. de Comercio</p> <p>-Declaratoria interés público de CINDE: decreto 15282-J</p> <p>- -</p> <p>&gt;<u>Problema de las políticas</u>: sesgo anti-exportador</p> <p>-Incentivos (contratos de exportación, CATs, subsidios, exoneraciones, creación del Consejo Nacional de Inversiones): ley 6955, decreto 15828-H</p> <p>-Ventanilla única de comercio exterior</p> <p>&gt;<u>Problema político</u>: el GATT y el BM atacan los subsidios e intensifican las reformas</p> <p>-Desprotección arancelaria multilateral</p> <p>-Adhesión al GATT</p> <p>-Cancelación de barreras no arancelarias (depósitos previos, sobretasas, licencias): ley 7207</p> <p>-Impuesto a los CATs y eliminación de exoneraciones, pero extensión de los contratos de exportación: leyes 7257 y 7293</p>	<p>-Representantes de cámaras en comisiones legislativas</p> <p>-C. de Industrias presenta proyecto de ley para crear Comisión Técnica del Ajuste Estructural</p> <p>-C. de Exportadores molesta por la pérdida de subsidios y preocupada por la administración y negociación de los tratados</p> <p>- -</p> <p>&gt;<u>Incorporación empresarial</u>:</p> <p>-C. de Exportadores a la CZFE: ley 7210</p> <p>-C. de Exportadores, C. de Industrias, C. de Agricultura y Agroindustria al CNI: ley 7257</p> <p>-C. de Exportadores al CENPRO: ley 7473</p> <p>-Creación de PROCOMER (mayoría empresarial 5:4 en junta directiva) y de COMEX (representación empresarial en consejo consultivo): ley 7638</p> <p>-PROCOMER reemplaza al CNI, al CENPRO y a la CZFE decretos 25690-COMEX y 26285-H-COMEX</p>

Fuente: el autor

Nota: Corporación de la Zona Franca de Exportación (CZFE), Consejo Nacional de Inversiones (CNI)

Para la parte I hay en el caso evidencia cierta de que el paradigma proteccionista acumuló fallas: la crisis de la deuda externa lo atestigua sin la menor duda, pero también es correcto mencionar el declive en los niveles de productividad de la economía desde los años setenta o la abrupta devaluación del colón a inicios de los años ochenta. Evidencia única es que en efecto el gobierno se comprometió con la transición del paradigma proteccionista al paradigma de la apertura comercial por presiones del BM, el FMI y la USAID mediante instrumentos que eran tanto de autoridad como de tesoro: los programas de ajuste estructural, los acuerdos de contingencia y los programas de estabilización y reactivación económica.

Para la parte II hay en el caso evidencia cierta de que el gobierno iniciador de las reformas (la administración Monge Álvarez) tuvo margen de maniobra política, gracias al acuerdo PLN-PUSC, y margen de maniobra económica, gracias al profuso flujo de dólares de la USAID. Evidencia única son los cambios de política pública que efectivamente se observan, tales como la adopción de un régimen cambiario de minidevaluaciones, la desgravación arancelaria unilateral, la liberalización del sistema financiero, la creación del MINEX o el congelamiento de la cartera crediticia para actividades agropecuarias.

Para la parte III hay en el caso evidencia cierta, presente en fuentes secundarias mayoritariamente (Franco y Sojo 1992), de que los *stakeholders* de los proteccionismos estaban organizados en asociaciones o cámaras empresariales: por ejemplo, la Cámara de Industrias y la Cámara de Agricultura y Agroindustria se habían instituido, respectivamente, desde 1943 y 1946. Evidencia única, también documental, es que estas cámaras efectivamente antepusieron demandas compensatorias: el sector industrial exigió gradualidad para el desarme arancelario y recursos estatales para la reconversión productiva; el sector agropecuario, arreglos no competitivos dentro de los mercados desregulados bajo la amenaza de tomar las calles.

Para la parte IV hay en el caso evidencia cierta de que los gobiernos reformadores buscaron apoyo en grupos afines: así lo reconocería años después el propio Eduardo Lizano (1999, 170) en alusión a la Cámara de Comercio, la Cámara de Exportadores y la Asociación Bancaria Nacional; es igualmente patente en la declaratoria de interés público, vía decreto ejecutivo, con la que se bendijo a la agencia privada y de parentesco empresarial CINDE. Evidencia única es observar cómo se utilizaron instrumentos sustantivos para anticipar tanto problemas de la política pública (contrarrestar el sesgo anti-exportador heredado del modelo

proteccionista) como problemas políticos (incentivar la cooperación del empresariado, en especial de los sectores que había prosperado por los proteccionismos): para estos efectos se repartieron medidas compensatorias sustantivas como subsidios (*e.g.*, los CATs) y exoneraciones (*e.g.*, la del 100% sobre el impuesto sobre la renta), incluidas en un suculento régimen de incentivos fiscales creado por la ley 6955 de 1984: los contratos de exportación. Sin embargo, el problema político reiniciaría a finales de los años ochenta cuando el BM y el GATT presionan por recortar los contratos de exportación y proseguir con la eliminación de barreras no arancelarias, exigencias colmadas con las leyes No. 7207, 7257 y 7293.

Para la parte V hay en el caso evidencia cierta de que sectores del empresariado querían tener mayor implicación en la toma de decisiones. Dos muestras son contundentes: 1) previo a la ratificación legislativa del PAE II, la Cámara de Industrias condicionó su apoyo, entre otras medidas, a la creación de una comisión técnica para discutir la materia arancelaria y en la que pedían representación; 2) la comisión legislativa donde se discutía la ley No. 7257 recibió al presidente de la Cámara de Exportadores, Rodolfo Castro, quien denunciaría allí que al sector exportador se le estaba marginando, un reclamo que la misma cámara repetiría pocos años después, mediante su otrora presidente Antonio Burgués, en la comisión que dictaminaba la ulterior ley No. 7638. Evidencia suficiente de incorporación empresarial es toda la legislación que a lo largo de los años noventa otorgó representación formal a cámaras empresariales en las entidades públicas del sector de comercio exterior, las leyes No. 7210, 7257, 7473 y 7638.

En virtud de la evidencia empírica recabada, que es en definitiva consistente con la operacionalización del mecanismo causal, queda demostrado que cada una de sus cinco partes pasó tanto un *hoop test* como un *smoking gun test*: la mayor participación de los empresarios en la política de comercio exterior costarricense se explica, efectivamente, como resultado de un mecanismo de compensación que desencadenó el giro neoliberal.

En adelante se proseguirá con la formalización bayesiana de este mecanismo causal hasta el momento desarrollado narrativamente: el detonante y el mecanismo en el Capítulo 2 y el *outcome* en la primera mitad de este Capítulo 3.<sup>37</sup>

---

<sup>37</sup> No está de sobra reiterar que la expresión ‘mecanismo’ hace alusión a un componente de la teoría causal: el juego endógeno de compensación que opera entre el detonante y el *outcome*. El ‘mecanismo causal’ es la suma del detonante, el *outcome* y las tres partes que conforman el juego endógeno de compensación, tal como se especificaron con anterioridad.

### 5.7. Asignación de las probabilidades previas

Tras probar que todas las partes del mecanismo están presentes en el caso, es hora de regresar al teorema bayesiano para formalizar las inferencias causales.

Respecto a las probabilidades previas, que en la fórmula se representan como  $p(h)$  y  $p(\sim h)$  e indican en cuánto tasa el investigador la confianza en las hipótesis antes de mirar la evidencia, se trabajará con una distribución basada en el principio de indiferencia, según el cual no se debe emitir preferencia por ninguna de las hipótesis (Fairfield y Charman 2016, 5-7). Este es un proceder objetivo para asignar valores que, dicho una vez más, no está contraindicado para esta investigación por cuanto la hipótesis rival  $\sim h$  es elaborada aquí como una proposición con contenido propio, unitaria y perfectamente excluyente en su relación con  $h$ : presencia ( $h$ ) *versus* ausencia ( $\sim h$ ) de la parte testeada.

La probabilidad previa de hallar  $h$  se tasa en 0.5 y la de hallar  $\sim h$  también en 0.5, en fin.

### 5.8. Asignación de las probabilidades de la evidencia condicionadas a la hipótesis

Puesto que cada parte del mecanismo es reconocida como una hipótesis en sí misma, la labor hasta ahora ha consistido en determinar una evidencia necesaria y una evidencia suficiente para un total de dos evidencias previstas por parte.

Recapitulando, la evidencia cierta se caracteriza por una alta probabilidad de observarse en presencia de la hipótesis:  $p_{\text{alta}}(e|h)$ ; encontrar esta evidencia dice menos que el no encontrarla. La evidencia única se caracteriza por una baja probabilidad de observarse en ausencia de la hipótesis:  $p(e_{\text{baja}}|\sim h)$ ; no encontrar esta evidencia dice menos que el encontrarla.<sup>38</sup>

A efectos de plantear la probabilidad de la evidencia prevista condicionada a las hipótesis se debe tener un ojo puesto en el teorema bayesiano porque se está tratando de asignar los valores para  $p(e|h)$  y  $p(e|\sim h)$ . Una de las críticas más frecuentes contra la estadística bayesiana se debe a la asignación arbitraria de estos valores. Para evitar caer en ello, tal como se

---

<sup>38</sup> La evidencia cierta es útil para descartar: dado que es evidencia cuya probabilidad de estar presente bajo la hipótesis es elevada, no hallarla trae desconfianza sobre la presencia de la hipótesis. La evidencia única es útil para confirmar: dado que es evidencia cuya probabilidad de estar presente bajo la hipótesis alternativa es reducida, hallarla trae confianza sobre la presencia de la hipótesis (Beach y Pedersen 2014, 23-28).

explícita en el Anexo 2, simplemente se va a elegir un rango de probabilidades en una escala de categorías discretas con valores mínimos y máximos; el número concreto utilizado para el cálculo será el que Excel arroje al azar dentro de la categoría elegida.<sup>39</sup>

La escala de probabilidades (tabla 4.11.) es la siguiente:

Demasiado probable	70 y 95
Muy probable	50 y 69
Algo probable	30 y 49
Poco probable	10 y 29
Nada probable	0,00001 y 9

Fuente: Beach y Pedersen 2014

El rango de probabilidad elegido y el número arrojado aleatoriamente para cada parte es lo que en las tablas 4.5., 4.6., 4.7., 4.8. y 4.9. consta en letra chica.

Con todos los datos asignados por fin es posible correr el teorema bayesiano para estimar el valor de  $p(h|e)$  que adquiere cada hipótesis, cuyos productos se resumen en la tabla 4.12.

**Tabla 4.12. Inferencias bayesianas**

PARTE	EVIDENCIA	$p(h)$	$p(\sim h)$	$p(e h)$	$p(\sim e h)$	$p(e \sim h)$	$p(\sim e \sim h)$	LR	W	$p(h e)$	$p(h \sim e)$
I	HTe	0.50	0.50	0.54838	0.45	0.30620	0.69	1.79	3	0.64	0.39
	SGTe	0.50	0.50	0.45816	0.54	0.02526	0.97	18.14	13	0.95	0.36
II	HTe	0.50	0.50	0.61416	0.39	0.45061	0.55	1.36	1	0.58	0.41
	SGTe	0.50	0.50	0.62228	0.38	0.05939	0.94	10.48	10	0.91	0.29
III	HTe	0.50	0.50	0.88465	0.12	0.52173	0.48	1.70	2	0.63	0.19
	SGTe	0.50	0.50	0.67731	0.32	0.08666	0.91	7.82	9	0.89	0.26
IV	HTe	0.50	0.50	0.81384	0.19	0.59354	0.41	1.37	1	0.58	0.31
	SGTe	0.50	0.50	0.51705	0.48	0.07107	0.93	7.28	9	0.88	0.34
V	HTe	0.50	0.50	0.90204	0.10	0.57913	0.42	1.56	2	0.61	0.19
	SGTe	0.50	0.50	0.18373	0.82	0.00700	0.99	26.25	14	0.96	0.45

Fuente: el autor

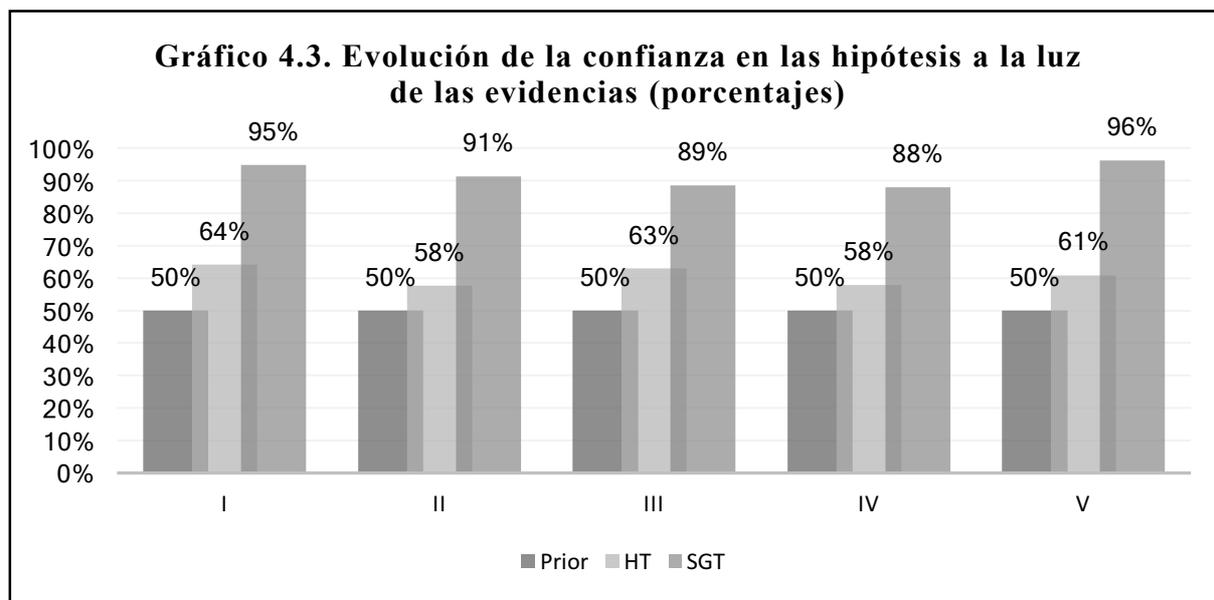
## 5.9. Resultados

Cabe repetir que el *process tracing* para testeo teórico consiste en conceptualizar las partes de un mecanismo causal y luego trabajar cada una de ellas como una hipótesis singular. Con el fin de acreditar la presencia del mecanismo en su conjunto hay que acreditar rigurosamente la presencia de todas sus partes constitutivas.

<sup>39</sup> La estadística bayesiana no logra sacudirse de un fuerte sesgo subjetivo. En este trabajo la asignación de valores se apegará a criterios tan rigurosos como sea posible; con todo, como indican Fairfield y Charman (2016, 6), el análisis bayesiano objetivo es apenas una aspiración.

Lo que se gana con la estadística bayesiana es poder cuantificar cuánto incrementa la confianza en la hipótesis después de observar la evidencia empírica (mejor dicho, después de aprobar los test de hipótesis).

Para el mecanismo causal puesto a prueba la confianza de las hipótesis evoluciona tal como lo describe el gráfico 4.3.



Fuente: el autor

Nótese cómo la aprobación del *hoop test* (i.e., hallar la evidencia cierta) apenas mejora la confianza en la hipótesis respecto a la probabilidad previa (indicado en el gráfico como *prior*). La aprobación del *smoking gun test* (i.e., hallar la evidencia única) depara un mayor incremento puesto que, a diferencia de la evidencia cierta, la evidencia única es más discriminatoria entre las hipótesis sobre presencia y ausencia. Tomando de ilustración la parte I, el lector puede apreciar cómo el haber probado que el paradigma proteccionista acumuló fallas hizo que la confianza en la ocurrencia de un cambio de paradigma saltara de un 50% a un 64%, mientras el haber probado que los gobiernos se comprometieron con agendas de reformas macroeconómicas ortodoxas por presión de actores internacionales significó un salto más pronunciado, de un 50% a un 95%.

En palabras de Beach y Pedersen (2013, 119), “nuestras inferencias sobre mecanismos son sólo tan fuertes como la más débil parte del mecanismo”. Aunque la confianza en cada parte del mecanismo alcanzó un importante incremento tras observarse la evidencia empírica, la comprobación deductiva del mecanismo causal sería tan sólida como el 88% o el 89% de las

partes IV y III, que entre las cinco puestas a prueba son las hipótesis de más débil confirmación empírica. En cualquier caso, la evidencia empírica favorece fuertemente la confianza en el mecanismo causal.

Es recomendable cuantificar el valor probatorio de las evidencias utilizando una escala logarítmica en vez de una escala lineal. Fairfield y Charman (2016, 10-12) consideran que esta es una manera más fidedigna de cómo transcurre en realidad la percepción sensorial: en función de la magnitud de un estímulo. La recomendación es tasar la evidencia mediante una analogía con el sonido y expresarla en su unidad de medida, los decibeles.

De esta manera, el **peso de la evidencia**  $W$ —cuánto discrimina entre una hipótesis y su rival— se mide en decibeles calculando el logaritmo base diez del cociente de probabilidad y luego multiplicándolo por 10.

La fórmula para expresar el cociente de probabilidad en una escala logarítmica es la siguiente:

$$W = 10 \log_{10} \left[ \frac{p(e|h)}{p(e|\sim h)} \right]$$

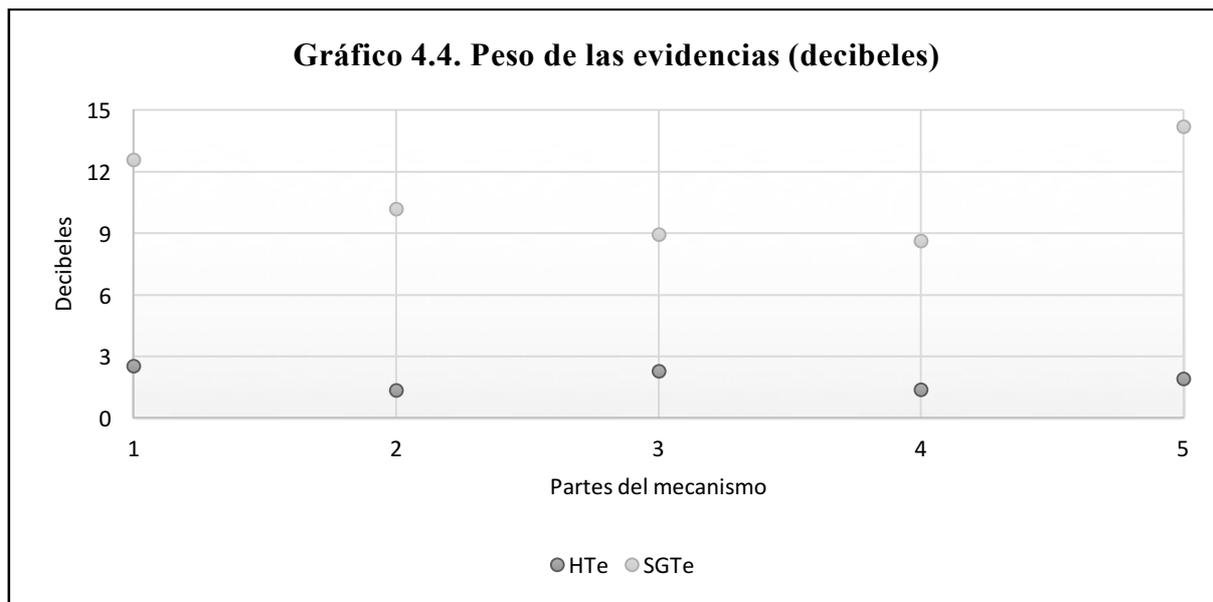
Esta fórmula determina el valor probatorio  $W$  de la evidencia  $e$ , esto es, cuánta probabilidad hay de encontrar  $e$  bajo la hipótesis  $h$  en relación con cuánta probabilidad hay de encontrar  $e$  bajo la hipótesis  $\sim h$ .<sup>40</sup>

Gracias a esta analogía con el sonido es válido pensar en el valor probatorio de la evidencia como si esta emitiera un sonido; los decibeles son indicativos de cuán fuerte suena esa evidencia. Tomando en cuenta que la evidencia única sólo es compatible con una de las hipótesis—son mutuamente excluyentes—, cuanto más única sea una evidencia, más decibeles produce y más fuerte suena a favor de  $h$ .

Para el anterior ejercicio, el peso de las evidencias correspondientes a cada hipótesis y medido en decibeles se observa en el gráfico 4.4.

---

<sup>40</sup> El valor probatorio contesta a la pregunta de cuán probable es encontrar evidencia prevista bajo una hipótesis y bajo su rival (Fairfield y Charman 2016, 12, 15).



Fuente: el autor

Dos impresiones saltan a la vista una vez realizada la aplicación de la estadística bayesiana. En primer lugar, el elevado valor probatorio de los *smoking gun test* frente al más modesto de los *hoop test*: su conversión a decibeles constata que la evidencia usada para el *hoop test* (HTe) suena menos a favor de la presencia de la parte que la evidencia usada para el *smoking gun test* (SGTe).

Usando de ejemplo la parte V, la evidencia cierta (que las cámaras reclamaran mayor participación en la política pública) se manifiesta a favor de la presencia de esta parte en apenas 2 decibeles, mientras que la evidencia única (que el gobierno ingeniara medidas procedimentales de compensación, incorporando a representantes empresariales vía reforma institucional) respalda la hipótesis con 14 decibeles. La lógica detrás de este hallazgo es sencilla: la evidencia que los empresarios reclaman dice muy poco sobre si hay una mayor participación de ellos en política pública, pero la evidencia de que fueron incorporados es contundente.

En segundo lugar, resulta notable el alto valor probatorio de los instrumentos de política pública en cuanto evidencia humeante de las actuaciones gubernamentales. Se ha repetido que, de acuerdo con Howlett (2005), los instrumentos son intercambiables entre sí y por eso no podrían considerarse, bajo ningún supuesto, como evidencia cierta o necesaria, pero por otro lado hay que reconocer que los instrumentos suministran implicaciones observables que,

tal como se constata en el curso de este ejercicio, calzaron a la perfección como correlatos empíricos de las evidencias únicas previstas.

La formalización ha permitido cuantificar el incremento en la confianza sobre la teoría de la participación por compensación a la luz de la evidencia empírica.

## **6. Reflexión final del capítulo**

De este Capítulo 3 es importante resaltar cómo se redecían y malogran los instrumentos compensatorios sustantivos del régimen de incentivos fiscales tras la impugnación del BM y el GATT a finales de los años ochenta. Los contratos de exportación fueron el blanco de dos leyes adversas a los intereses del empresariado, a saber: 1) la Ley No. 7257 de 1991, que introdujo un impuesto del 25% sobre los CATs; 2) la Ley No. 7293 de 1992, que eliminó la exoneración del impuesto sobre la renta.

Recuérdese que los contratos de exportación eran el sustrato material de la viabilidad política de la transición. Estos nuevos y adversos instrumentos de autoridad suscitaron el malestar empresarial y de nuevo se agudizó la necesidad política de compensar, como se infiere de las declaraciones de los presidentes de cámaras empresariales en comisiones legislativas. Nuevamente la apertura comercial amenazaba la estabilidad política.

El retorno a las labores de compensación no podía depender tanto de instrumentos sustantivos (tales como los subsidios o las exoneraciones), censurados por el BM y el GATT. El gobierno encontró en los instrumentos procedimentales la tecla para compensar a cámaras empresariales poderosas y con capacidad de desestabilización. El principal instrumento fue la reforma institucional: se compensó reformando las reglas de juego y otorgando a cámaras empresariales específicas representación en las entidades públicas del sector de comercio exterior.

La sincronía de las reformas comprueba que la incorporación empresarial fue una decisión estratégica tras la clausura de los instrumentos sustantivos de compensación. Los tres instrumentos de autoridad que dictaron la incorporación de los empresarios surgieron en los años noventa, justo a raíz de la impugnación del régimen de incentivos fiscales. El mecanismo de compensación a través del instrumento de la reforma institucional tenía buenos chances de ser efectivo por dos razones.

Primero, porque las entidades públicas en las que se les incorporó en efecto poseían amplias atribuciones sobre la administración del régimen de incentivos fiscales, principalmente el Consejo Nacional de Inversiones, donde se incorporó de un solo golpe a representantes de tres cámaras empresariales; segundo, porque los propios empresarios, tal como se constata desde el capítulo anterior, exigían mayor implicación en la toma de decisiones, exigencia que tras la incorporación al GATT no sólo era por la preservación de los incentivos fiscales en sí, sino también por la administración de los tratados comerciales. Presidentes de la Cámara de Exportadores en sus intervenciones en comisiones legislativas expresamente pidieron participar, tal como se verifica en los expedientes legislativos No. 10.740, 11.167 y 12.049.

Este hallazgo es fiel a lo que Schneider (2004) anota sobre la necesidad de organizar al empresariado en el supuesto de un cambio drástico en el modelo productivo. En el diseño de COMEX y PROCOMER se respeta la incorporación que cámaras empresariales aquilataron a inicios de los años noventa en una coyuntura de conflicto por el recorte de los contratos de exportación. La incursión del empresariado en la política de comercio exterior está tan consolidada que en la junta directiva de PROCOMER, el ente público que concentra los regímenes especiales antes dispersos entre el CENPRO, la Corporación de la Zona Franca de Exportación y el Consejo Nacional de Inversiones, hay mayoría empresarial de cinco a cuatro.

La teoría causal expuesta en el Capítulo 1 fue tratada primero narrativamente. En el Capítulo 2 se exploró el detonante (cómo se dio el giro neoliberal en Costa Rica y cómo se manifestó en el sector de comercio exterior); allí también se analizó el mecanismo, o sea, el juego endógeno de compensación (cómo a raíz de los cambios de las políticas públicas se activó un conflicto con el empresariado y cómo el gobierno utilizó estratégicamente sus instrumentos para recomponer balances de poder). En este Capítulo 3 se prestó atención al *outcome* (cómo se consumó la incorporación empresarial en las entidades públicas que intervienen en la política de comercio exterior), tanto en una primera etapa a inicios de los años noventa, en la cual se reformaron el CENPRO, la Corporación de la Zona Franca de Exportación y el Consejo Nacional de Inversiones, como en una segunda etapa, cuando en 1996 se fundan COMEX y PROCOMER ambas entidades con representación empresarial en sus instancias máximas.

Este capítulo agregó la conceptualización y operacionalización del mecanismo causal, especificando el juego endógeno de compensación como una secuencia de tres movimientos. Para cada parte del mecanismo, incluidos el detonante y el *outcome*, se postularon dos evidencias previstas, una en el sentido de la certeza y otro en el de la unicidad, cuyo rastreo por medio de la evidencia empírica constituye la lógica del test de hipótesis en *process tracing*.

Cada una de estas cinco partes aprobó un *hoop test* y un *smoking gun test*. Gracias al análisis inferencial causal, a través de este que es un *process tracing* deductivo, se ha confirmado que en el caso de la participación empresarial en la política de comercio exterior costarricense operó un mecanismo de compensación, tal como se extrae de la literatura de economía política, y que ese mecanismo funcionó de forma consistente con lo que complementan las teorías del análisis de equilibrios institucionales y de la selección de instrumentos de política pública como decisión estratégica.

La inferencia causal se robustece con la formalización de la estadística bayesiana. Tras asignar valores para cada testeo de hipótesis, dos por cada parte, se estableció cuánto ha incrementado la confianza en la teoría de la participación por compensación. Si al decir de Beach y Pedersen la confianza en todo el mecanismo causal es igual a la confianza en su parte más débil, favorece a la investigación haber demostrado que ninguna de las inferencias causales obtenidas de los *smoking gun test* baja de un 88% de confianza.

Tres hallazgos son de valiosa mención. El primero es que se puede, efectivamente, hacer inferencia causal en estudios de pocos casos. En segundo lugar, que los instrumentos de política pública son piezas de evidencia preciosas en el *process tracing* por su alto valor probatorio. Por último, que el análisis de políticas públicas tiene mucho qué ofrecer a otros campos de trabajo, como esta investigación lo ha demostrado para la literatura de economía política: pensar desde los instrumentos de política pública permitió plantear la cuestión, pasada por alto en los estudios en torno a la liberalización económica, sobre el uso de instrumentos procedimentales (la reforma institucional, principalmente) en las labores de compensación.<sup>41</sup>

---

<sup>41</sup> Howlett (2005) ya ha llamado la atención sobre el relativo subdesarrollo de los instrumentos procedimentales comparados con los instrumentos sustantivos, bastante más estudiados que los primeros.

## Conclusiones

A modo de cierre deseo resaltar, a título personal, las más sobresalientes conclusiones que se extraen de la investigación. Trataré de encuadrar el valor teórico, metodológico y empírico de este documento y, finalmente, delinearé una agenda de investigación para el futuro con menciones al análisis de políticas públicas como disciplina, al campo temático de *business politics* y al aprovechamiento de los métodos mixtos para mejorar las inferencias causales en estudios de pocos casos.

### 1. Conclusiones teóricas y empíricas

**Primera.** La teoría causal de la participación por compensación puede explicar, y efectivamente lo consigue para el caso de estudio aquí considerado, por qué los gobiernos se interesan en conceder mayor participación a los empresarios en política pública. Pero no es esta la única teoría que podría resultar explicativa sobre la participación de los actores no estatales en las políticas públicas. Discriminar entre teorías rivales, sin embargo, habría requerido de otro diseño de investigación (*e.g.*, un diseño comparado). Es justo calificar esta tesis estrictamente a partir de lo que por su diseño aspiraba a cumplir: tan solo poner a prueba una teoría específica en un caso de estudio concreto.

**Segunda.** En el caso específico de la política de comercio exterior costarricense, se comprobó empíricamente que la incorporación empresarial que se observa hoy en día en sus entidades públicas rectoras, en efecto, responde a un mecanismo de participación por compensación que se desencadena a partir del cambio de paradigma en los años ochenta.

Todas las partes del mecanismo causal están cabalmente respaldadas con evidencia empírica. Tras observar las evidencias, la confianza sobre la presencia de la parte con menor respaldo empírico alcanzó un 88%, por tanto, se puede afirmar con bastante seguridad que, para los gobiernos reformadores en Costa Rica, resultó de interés estratégico incluir a representantes de cámaras empresariales en las instancias de toma de decisiones del sector de comercio exterior. Hay en ello imagen de un equilibrio institucional: la participación es un instrumento que emerge como ‘la mejor respuesta posible’ en un punto exacto de la interacción del gobierno con los empresarios.

La participación es una opción más en el menú de medidas compensatorias, una cuya naturaleza es ante todo procedimental. Les interesa esta participación a los gobiernos porque

es útil en condiciones determinadas: cuando necesitan reequilibrar las relaciones de poder en un sector específico pactando con actores sociales o económicos con capacidad de bloqueo. En un momento en el que las relaciones gobierno-empresariado se estremecían por la marcha forzada de la transición y la imposibilidad de compensar con instrumentos sustantivos, la reforma institucional (y la incorporación empresarial en ella materializada) funcionó como un mecanismo de compensación que moduló los conflictos y disminuyó el costo político de la instauración del MPE.

Allí radicó la utilidad de la participación y así fue cómo se configuró un campo de política pública que desde su génesis y hasta el día de hoy ha estado caracterizado por un alto grado de concertación entre el sector público y el sector privado.

**Tercera.** Se colmó un déficit teórico percibido en la literatura de la economía política. Los estudios sobre la liberalización económica estipulan, en su mayoría, que la compensación a los *stakeholders* de los proteccionismos llegó por medio de instrumentos sustantivos como los subsidios. Esta investigación ha demostrado que un instrumento procedimental como el fomento de la participación por medio de la reforma institucional fue utilizado intencional y estratégicamente para las labores de compensación (Capano et al. 2015). Al mismo tiempo se atacó un vacío en la literatura del análisis de política pública: la relativa desatención hacia el estudio de los instrumentos procedimentales en comparación con los instrumentos sustantivos (Howlett 2005).

**Cuarta.** Resultó claro que desde el análisis de política pública es posible y promisorio efectuar contribuciones a otras disciplinas y campos de investigación (Murillo et al. 2008). En esta tesis una problemática icónica de la literatura de economía política fue abordada con rigor y pertinencia a partir del análisis de instrumentos de política pública, con el dividendo de haber iluminado la inexplorada relevancia de los instrumentos procedimentales como medidas compensatorias. Se extrae sin duda una buena noticia para la disciplina: los analistas de política pública están en capacidad de asaltar otros campos de trabajo, tomar sus problemáticas y aplicar en ellas el potente arsenal heurístico que proveen las teorías y los modelos sobre la instrumentación de las políticas públicas, con la ventaja de poder abrir dimensiones analíticas no exploradas.

**Quinta.** Otra buena noticia para la disciplina es que los instrumentos de política pública, en un *process tracing* deductivo, son utilizables como piezas de evidencia (o implicaciones observables) dotadas de un elevado valor probatorio gracias a su alto grado de unicidad. Teóricamente ningún instrumento se podría considerar como necesario porque de hecho varios de ellos son intercambiables para el cumplimiento de un mismo objetivo (Howlett 2005), pero toda vez que el investigador observa el uso de un instrumento la actuación fáctica del gobierno queda en evidencia y le está justificado trabajar con base en tal referente empírico.

## **2. Conclusiones metodológicas**

**Sexta.** En el orden metodológico, la investigación es en sí misma testimonio de que se pueden conseguir inferencias causales incluso con métodos cualitativos y bajo el estudio de pocos casos o de uno solo. Para ello hay una lógica inferencial que, sin ser frecuentista ni extrapolar directrices del análisis de regresión (Munck 2004; George y Bennett 2005; Bennett y Checkel 2015; Mahoney 2010b), resulta prolija, científica y realizable. Cuando es empleado con rigor, cuando se parte de una conceptualización y operacionalización puntillosamente lograda del mecanismo causal, y mejor aún, cuando se combina con la estadística bayesiana, el *process tracing* es un método cualitativo poderoso para develar relaciones de causalidad.

**Séptima.** Más que la formalización por la formalización, lo genuinamente meritorio de la estadística bayesiana es el hecho de disciplinar el pensamiento inferencial implícito en el *process tracing*. Formalizar ayuda a razonar sobre aspectos que se leen siempre en los manuales metodológicos pero que muy rara vez se demuestran (*e.g.*, que el valor probatorio de los *smoking gun test* es mayor que el de los *hoop test*). No obstante, sobre esta faceta de métodos mixtos resta mucho por afinar con miras a conseguir un empalme óptimo.

La combinación del *process tracing* con la estadística bayesiana en la investigación social, por su novedad, es arena movediza. Algunas dificultades se presentan indistintamente de si el investigador desea o no la formalización (*e.g.*, del problema de operacionalizar el mecanismo causal y diseñar las piezas previstas de evidencia no se salvan ni los cultores más ortodoxos del *process tracing* narrativo); otras más estallan a la hora de la formalización. En reconocimiento de esas dificultades se ha incluido un protocolo sobre cómo se preparó el empalme tal como está desplegado en esta tesis; si bien no corrige las imperfecciones inscritas

en la naturaleza misma del bayesianismo (*e.g.*, la asignación arbitraria de probabilidades), la importancia del protocolo es que procura la transparencia en cada paso de la formalización.

**Octava.** La conceptualización del mecanismo causal se hizo teniendo en cuenta en todo momento que este debía prestarse para el testeado de una teoría. Siempre que se seleccione un caso positivo de incorporación empresarial como resultado de un cambio de paradigma, este mecanismo ha de poder rastrearse con el objetivo de dictaminar si se cumple o no en ese caso específico.

Teoría y metodología estuvieron desde el principio al servicio del *theory testing* y del análisis inferencial deductivo. La teoría de la participación por compensación está en el corazón de la tesis y el caso de estudio es un laboratorio cuya selección tiene justificación por y para la teoría, de ahí que por ejemplo no haya mención alguna al caso de estudio en el título y que no sea mencionado sino hasta el colofón del Capítulo 1.

### **3. Agenda de investigación futura**

Respecto a lo metodológico, sin duda habrá que mejorar el empalme del *process tracing* con la estadística bayesiana. Para esta investigación, por ejemplo, valdría la pena repetir las estimaciones utilizando distintas distribuciones de *priors* y posteriormente efectuar pruebas de sensibilidad para determinar cuánto cambian los resultados. Es de esperar que el método experimente notorios avances en los próximos años; al fin y al cabo, los manuales empleados para esta tesis sobre la estadística bayesiana aplicada a la investigación social son muy recientes (de 2013 y 2014 los de Beach y Pedersen, de 2015 el de Bennett, y de 2016 el de Fairfield y Charman).

Respecto a lo teórico, probar la teoría a la luz de otros casos es un paso por dar. Igualmente habrá que desarrollar nuevas teorías que puedan rivalizar con la de participación por compensación para después contrastarlas empíricamente bajo diseños comparativos.

Por último, si tal como alegan Capano, Howlett y Ramesh (2015) la gobernanza refleja un equilibrio, se pueden dar varios pasos más en el camino de la formalización hasta la meta de modelar la selección de los instrumentos de política pública mediante la teoría de juegos. Cierro la investigación convencido de que literatura sobre el análisis de política pública puede complementarse y dialogar prolíficamente con la literatura sobre el análisis de equilibrios

institucionales. Con esto habría de poderse analizar más adecuada y rigurosamente la interacción estratégica que vertebra el diseño de las políticas públicas.

Respecto a los intereses de investigación, valdría la pena estudiar cómo las cámaras empresariales convierten su representación en entidades públicas en medidas favorables para sí mismas. Hasta ahora he analizado cómo ponen un pie en instancias de decisión. ¿Qué viene después? Estas cámaras tienen voz y voto en entidades públicas que se encargan de la negociación y administración de los tratados comerciales, por lo que es razonable intuir que están en condiciones de propiciar arreglos proteccionistas para beneficio propio. La economía política del proteccionismo es una problemática colateral que se proyecta en el horizonte

No menos interesante sería emprender una investigación que cambie de acerca; en lugar de preguntar por qué a los gobiernos les interesa hacer partícipes a los empresarios, preguntarse exactamente cómo logran los empresarios infiltrarse en la institucionalidad pública. Nótese que este trabajo no ha dicho nada acerca de por qué el gobierno concede representación a unas cámaras empresariales y no a otras. No es una omisión. Para saberlo habría que comandar otra investigación, una centrada en los empresarios y sus estrategias, no en los gobiernos y sus instrumentos.

Una agenda de investigación sobre *business politics* está lista para madurar. No es menor lo que el análisis de políticas públicas y los métodos mixtos pueden contribuir en ella.

## Anexos

### Anexo 1. Matriz de instrumentos

NODALIDAD	AUTORIDAD	TESORO	ORGANIZACIÓN
<p>-Comisión de Trabajo Permanente</p> <p>-Consejo Asesor de Ventanilla Única</p> <p>-Consultas en comisiones legislativas</p> <p>-Programas de asesoría y capacitación</p> <p>-Publicaciones, estudios y boletines</p> <p>-Estadísticas</p> <p>-Memorias institucionales</p> <p>-Reuniones sectoriales y sub-sectoriales</p> <p>-Consultas públicas vía Diario Oficial La Gaceta</p> <p>-Consultas por invitación directa</p> <p>-Cuarto adjunto antes, durante y después de rondas de negociación</p> <p>-Punto de Enlace Permanente (PEP)</p>	<p>-Leyes: 4081 <i>Creación del CENPRO</i>, 5162 <i>Fomento de las Exportaciones</i>, 5909 <i>Ley de Reforma Tributaria</i>, 6695 <i>Zonas Procesadoras y Parques Industriales</i>, 6955 <i>Equilibrio Financiero del Sector Público</i>, 6965 <i>Reforma a la Ley de la Moneda y la Ley Orgánica del Banco Central</i>, 6986 <i>Convenio Sobre el Régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano</i>, 6998 <i>Aprobación del PAE I</i>, 7040 <i>Ley de Presupuesto Extraordinario de la República</i>, 7055 <i>Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República</i>, 7092 <i>Impuesto sobre la Renta</i>, 7134 <i>Aprobación del PAE II</i>, 7207 <i>Ratificación del Protocolo de Adhesión de Costa Rica al GATT</i>, 7210 <i>Régimen de Zonas Francas</i>, 7257 <i>Reforma a la Ley del Impuesto Sobre la Renta</i>, 7293 <i>Reguladora de Exoneraciones Vigentes, Derogatorias y Excepciones</i>, 7454 <i>Aprobación PAE III</i>, 7473 <i>Ejecución de los Acuerdos de la Ronda de Uruguay</i>, 7557 <i>General de Aduanas</i>, 7638 <i>De la Creación de COMEX y PROCOMER</i>, 8056 <i>Para las Negociaciones Comerciales y la Administración de los Tratados de Libre Comercio, Acuerdos e Instrumentos de Comercio Exterior</i>, 8262 <i>Fortalecimiento de las Pequeñas y Medianas Empresas</i></p> <p>-Decretos: 15282-J <i>Declaratoria de interés público a CINDE</i>, 15828-H <i>Reglamento del contrato de exportación con régimen de admisión temporal</i>, 17050-H <i>Presupuesto para el Ministerio de Comercio Exterior</i>, 25612-COMEX <i>De las contribuciones obligatorias</i>, 25690-COMEX <i>De las funciones de PROCOMER</i>, 26285-H-COMEX <i>Reglamento de los regímenes de perfeccionamiento activo y devolutivo de derecho</i>, 28471-COMEX <i>Reglamento orgánico de COMEX</i></p> <p>-Acuerdos de contingencia: FMI</p> <p>-Programas de estabilización y reactivación económica: USAID</p> <p>-Programas de ajuste estructural: BM</p>	<p>-Presupuesto Nacional del Ministerio de Comercio Exterior</p> <p>-PROCOMER recibe contribuciones obligatorias: 1) hasta un máximo de 3 dólares por cada declaración aduanera de exportación o importación; 2) hasta un máximo de cincuenta centavos de dólar por cada metro de techo industrial que ocupe cada empresa procesadora de exportación establecida en zona franca, en un giro mensual que en ningún caso puede ser inferior a 200 dólares</p> <p>----</p> <p>-Tipo de cambio flexible y minidevaluaciones</p> <p>-Régimen de importación temporal</p> <p>-Devoluciones de impuestos</p> <p>-Régimen de zonas francas</p> <p>-Contratos de exportación</p> <p>-Certificados de abono tributario (CATs)</p> <p>-Certificados de incremento a las exportaciones (CIEs)</p> <p>-Régimen de admisión temporal</p> <p>-Régimen de perfeccionamiento activo</p> <p>-Régimen devolutivo de derechos</p> <p>-Apoyo a grupos afines: C. de Exportadores</p> <p>-Barreras no arancelarias: sobretasas, licencias, depósitos previos</p>	<p>-Centro para la Promoción de las Exportaciones y de las Inversiones (CENPRO)</p> <p>-Corporación de la Zona Franca de Exportación</p> <p>-Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo (CINDE)</p> <p>-Consejo Nacional de Inversiones</p> <p>-Ministerio de Exportaciones (MINEX)</p> <p>-Ventanilla única de comercio exterior</p> <p>-Ministerio de Comercio Exterior (COMEX)</p> <p>-Promotora de Comercio Exterior (PROCOMER)</p>

Fuente: el autor

## Anexo 2.

### *Apéndice.*

#### **Documento de trabajo**

#### **Anotaciones para un protocolo de formalización bayesiana de inferencia causal en *process tracing***

**Bayron Paz y Edwin Alvarado (2016)**

El razonamiento bayesiano juega un papel fundamental en el fortalecimiento del método de *process tracing*, no solo porque proporciona un potente armazón de razonamiento lógico-deductivo que se adecua bien a procesos inferenciales en estudios de caso, sino porque está respaldado por procedimientos matemáticos y estadísticos que disciplinan la formalización y promueven la síntesis explícita de algunas expresiones narrativas, intuiciones y argumentos tácitos de las investigaciones.

Sin embargo, existe poco consenso sobre protocolos de investigación para la aplicación del procedimiento de formalización bayesiana a *process tracing*, de ahí la necesidad de detallar los elementos que fundamentaron este proceso en la presente investigación. El punto de partida implicó el análisis de la literatura más relevante sobre el tema con el fin de buscar la complementariedad entre los distintos aportes. Evidentemente, esta recopilación no es exhaustiva y solo destaca tres de los principales autores que trabajan en esta área metodológica. Adicionalmente, se incluyen en este apéndice matices sobre algunos puntos del razonamiento bayesiano formal y su adecuación a la investigación empírica.

De antemano debe aclararse que el proceso de formalización bayesiana de inferencias causales en *process tracing* solo es potente si previamente se han realizado todas las conjeturas y argumentaciones necesarias, que implican la definición del mecanismo causal y sus partes, la operacionalización, la construcción de hipótesis, la definición de evidencias esperadas y la justificación de dichas evidencias en términos de su certeza y unicidad. Por esta razón, más que definir la formalización bayesiana como otra forma de lograr inferencias causales en *process tracing*, debe observarse como una etapa complementaria en la que el investigador establece de manera sintética, transparente y pública todos los supuestos y razonamientos que incorporó al proceso inferencial (Bennett y Checkel 2015, 297).

## 1. Buenas prácticas y principales referentes usados en esta investigación para la formalización bayesiana de inferencia causal en *process tracing*

Beach y Pedersen (2013, 2014)	Bennett y Checkel (2015)	Fairfield y Charman (2016)
<p>-Un mecanismo es un sistema teórico de partes interconectadas que transmiten fuerza causal de un detonante a un <i>outcome</i>. La modalidad <i>theory testing de process tracing</i> permite deducir un mecanismo causal entre un detonante y un <i>outcome</i>, para después testarlo en un caso.</p> <p>-El propósito de la inferencia causal en <i>theory testing</i> es determinar la presencia o ausencia del mecanismo causal en un caso particular; no sirve para discriminar entre teorías rivales.</p> <p>-El mecanismo causal se disecciona en partes; cada una de ellas compuesta por una entidad y una actividad que representa el flujo de fuerza causal. La existencia de cada parte es una hipótesis que debe ser testeada por separado. La comprobación de la presencia de cada parte permite un salto inferencial para concluir que el mecanismo en su totalidad existe.</p> <p>-El mecanismo causal debe ser un sistema INUS, donde cada parte es individualmente insuficiente para producir el resultado, pero en su funcionamiento conjunto, las partes forman un mecanismo suficiente para producir el <i>outcome</i>. Todas las partes son absolutamente necesarias para que funcione el mecanismo.</p> <p>-La hipótesis <i>h</i> es la presencia de la parte en examen; la hipótesis <i>~h</i> es su ausencia; las dos son proposiciones bien definidas, exhaustivas y excluyentes.</p> <p>-El mecanismo causal produce un <i>outcome</i> determinado en interacción con un contexto que debe hacerse explícito.</p> <p>-El nivel de confianza en la validez de una hipótesis se puede expresar en una escala ordinal descriptiva a la que es posible asociar un rango de valores numéricos.</p> <p>-El nivel de confianza en todo el mecanismo está al nivel de la confianza en su parte más débil.</p>	<p>-La operacionalización debe prever para cada hipótesis, por un lado, evidencia con alto grado de certeza y, por el otro, evidencia con alto grado de unicidad; esto se puede interpretar como el requerimiento de aplicar al menos dos test: un <i>hoop test</i> para asegurar la necesidad de cada parte y un <i>smoking gun test</i> para probar la suficiencia. El valor inferencial de cada test se acumula cuando tienen conclusiones similares.</p> <p>-La aprobación de un <i>hoop test</i> quiere decir que se encontró en el caso evidencia empírica consistente con la evidencia prevista cierta; la aprobación de un <i>smoking gun test</i> quiere decir que se encontró en el caso evidencia empírica consistente con la evidencia prevista única.</p> <p>-Las probabilidades se asignan a las evidencias previstas, no a las piezas de evidencia empírica.</p> <p>-Los valores <i>prior</i> son el nivel de confianza inicial que se tiene en toda la teoría que subyace a un mecanismo causal, antes de incorporar evidencia.</p> <p>-La formalización bayesiana, cuantificando los <i>priors</i> y las ratios de probabilidad hace más claro, riguroso y explícito el procedimiento inferencial y sus argumentos intuitivos.</p>	<p>-Es posible asignar los <i>priors</i> ajustados a un principio de indiferencia: no preferir ninguna hipótesis y asignarles valores iguales.</p> <p>-Aunque investigaciones distintas partan de <i>priors</i> diferentes, estas tienden a converger a medida que se incorpora evidencia discriminativa de una y otra.</p> <p>-El contenido de <i>~h</i> debe ser cuidadosamente definido para evitar el problema de asimetría.</p> <p>-La aprobación de los test se debe formalizar mediante el cálculo del peso de la evidencia (valor probatorio de las evidencias).</p> <p>-La asignación de las probabilidades de la evidencia condicionadas a las hipótesis no debe realizarse con base en una escala lineal, sino en una escala logarítmica (e.g. el sonido). Esto permite incorporar diferentes sensibilidades a lo largo del rango de probabilidades posibles.</p> <p>-El traspaso de la ratio de probabilidad a una función logarítmica posibilita interpretar el valor probatorio de la evidencia en la misma escala del sonido, donde 3 decibeles es el cambio mínimo perceptible y 30 decibeles es el cambio propio de una evidencia única.</p> <p>-La relación entre aplicación formal e informal (o narrativa) del razonamiento bayesiano a <i>process tracing</i> es un continuum con diferentes puntos de combinación posible.</p>

Fuente: los autores

## 2. Protocolo propuesto en esta investigación para la formalización bayesiana de inferencia causal en *process tracing*

Etapa	Formalización	Directrices para asignación
Definición de hipótesis	$h$ y $\sim h$	Definir $h$ y $\sim h$ como la presencia y ausencia, respectivamente, de cada parte del mecanismo.
Estimación de probabilidades previas ( <i>priors</i> )	$p(h)$ y $p(\sim h)$	Asignar las probabilidades <i>prior</i> a partir del principio de indiferencia: determinar el set completo de hipótesis y posteriormente repartir igual probabilidad a cada una.
Definición de evidencias esperadas y estimación de probabilidades condicionadas	$p(e h)$ y $p(e \sim h)$	Definir las evidencias esperadas. Asignar subjetivamente la probabilidad de la evidencia condicionada a la hipótesis $p(e h)$ y a la hipótesis alternativa $p(e \sim h)$ . Las probabilidades se describen mediante una escala ordinal con categorías descriptivas, que además tiene rangos de valores de probabilidades asociados a cada categoría. Posteriormente, se permite que cada $p(e h)$ y $p(e \sim h)$ tome un valor aleatorio dentro del rango asignado.
Estimación del peso de la evidencia	$W=10 \log_{10}[(p(e h))/p(e \sim h)]$	Incorporar los valores de $p(e h)$ y $p(e \sim h)$ a la fórmula para calcular los pesos de evidencia medidos en decibeles. Se interpreta 30 decibeles como un valor altamente discriminatorio y 3 decibeles como un valor de discriminación mínima.
Estimación de probabilidad final	$\frac{p(h)p(e h)}{p(h)p(e h)+p(\sim h)p(e \sim h)}$	Incorporar todos los valores a la fórmula del teorema de Bayes para calcular el valor final de la probabilidad de la hipótesis condicionada a la nueva evidencia incorporada.

Fuente: los autores

## 3. Fundamentos para la aplicación del teorema de Bayes a *process tracing*

Formulada una hipótesis de investigación ( $h$ ) como “la parte  $n$  está presente” y una hipótesis alternativa ( $\sim h$ ) como “la parte  $n$  está ausente”, el teorema de Bayes fundamenta todo el proceso de formalización de inferencias a través del cual se calcula el incremento en el nivel de confianza de que la hipótesis  $h$  sea cierta a la luz de una nueva evidencia ( $e$ ).

La estadística bayesiana tiene una concepción de la probabilidad diferente a la de la estadística frecuentista. En efecto, mientras para los tradicionales métodos cuantitativos la probabilidad es una estimación de la frecuencia con la que ocurre un suceso en un experimento aleatorio, para el bayesianismo la probabilidad es un **grado de confianza razonable** sobre una hipótesis dada la información imperfecta disponible (Fairfield y Charman 2016, 2).

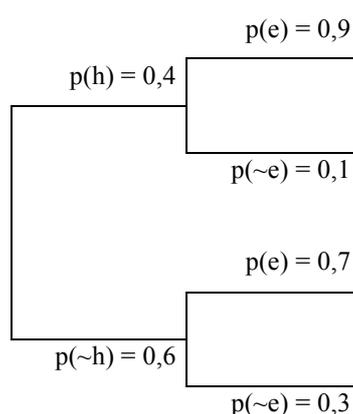
La presentación más común del teorema de Bayes es:

$$p(h|e) = \frac{p(h) p(e|h)}{p(h)p(e|h) + p(\sim h)p(e|\sim h)}$$

donde  $p(h|e)$ <sup>1</sup> es la probabilidad final o posterior de  $h$  una vez se ha incorporado la evidencia y se lee como “la probabilidad de que la hipótesis  $h$  es cierta, dada la evidencia  $e$ ”;  $p(h)$  es el *prior* o probabilidad de la hipótesis independientemente de la evidencia, es decir, el grado de confianza *a priori* en la validez de  $h$ , mientras  $p(\sim h)$  es la probabilidad *prior* de que la hipótesis  $\sim h$  es verdadera;  $p(e|h)$  es la probabilidad de encontrar la evidencia cuando  $h$  es verdadera y  $p(e|\sim h)$  es la probabilidad de encontrar la evidencia aunque  $h$  sea falsa, es decir, cuando  $\sim h$  es verdadera.

Los cálculos del nivel de confianza  $p(h|e)$  se basan en operaciones matemáticas y estadísticas con probabilidades condicionadas. Por ejemplo, operacionalizando la investigación de Tannewald (2007) sobre el no uso de armas nucleares después de 1945, Bennett y Checkel (2015) asignan a  $h$  (existe un tabú contra el uso de armas) un valor *prior* de 0,4 y a  $\sim h$  (no existe un tabú contra el uso de armas<sup>2</sup>) un valor de 0,6; además formula una evidencia esperada (se adujeron argumentos normativos contra el uso de armas) con la cual efectúa un *hoop test*, definiendo arbitrariamente que  $p(e|h) = 0,9$  y  $p(e|\sim h) = 0,7$ .

La asignación de estos valores basta para calcular  $p(h|e)$  utilizando el teorema de Bayes; los valores se pueden visualizar mediante diagramas de árbol:



<sup>1</sup> Según Fairfield y Charman (2016, 8), es recomendable incorporar explícitamente el condicionamiento de los valores del teorema al contexto o *background* mediante una variable (i); por ejemplo,  $p(h|ei)$ .

<sup>2</sup> Bennett y Checkel (2015) especifica el contenido de  $\sim h$  con dos hipótesis alternativas, pero en los cálculos estas se tratan simplemente como el complemento de  $h$ .

Así, a efectos de calcular  $p(h|e)$  en el caso de efectivamente haber encontrado  $e$  en el análisis empírico y, por tanto, haber pasado el *hoop test*, se incorporan los valores en la formulación original de teorema de Bayes, obteniendo:

$$p(h|e) = \frac{(0,4)(0,9)}{(0,4)(0,9) + (0,6)(0,7)} = 0,46$$

Los ejemplos disponibles de formalización (e.g. Bennett y Checkel 2015, 282) no explicitan el procedimiento por el cual se estima  $p(h|\sim e)$ , esto es, el nivel de confianza final bajo el supuesto de no encontrar  $e$  (dicho de otro modo, bajo el supuesto de fallar el *hoop test*). Esto se calcula como sigue:

$$p(h|\sim e) = \frac{p(h)p(\sim e|h)}{p(h)p(\sim e|h) + p(\sim h)p(\sim e|h)}$$

Incorporando los valores se obtiene:

$$p(h|\sim e) = \frac{(0,4)(0,1)}{(0,4)(0,1) + (0,6)(0,3)} = 0,18$$

Estas operaciones demuestran cómo opera la actualización de la confianza en la hipótesis dada la evidencia. Pasar el *hoop test* hizo que la hipótesis saltara de una probabilidad previa (*prior*) de 40% a una de 46%, mientras fallarlo redujo esa probabilidad a un 18%.

La presentación del proceso inferencial en el diagrama de árbol también aclara un error conceptual de algunas aplicaciones que asumen que  $p(e|\sim h)$  se puede deducir de  $p(e|h)$ , creyendo que  $p(e|h) + p(e|\sim h)$  siempre es igual a 1 (100%), error presente por ejemplo en Beach y Pedersen (2013, 86). En realidad, el complemento de  $p(e|h)$  que sumado siempre resulta igual a 1 es  $p(\sim e|h)$ .

Finalmente, como se puede constatar en el teorema, los elementos determinantes de  $p(h|e)$  son los valores *prior* y, sobre todo, la ratio de probabilidad (*likelihood ratio*). Sobre los valores *prior*, las aplicaciones han demostrado que, aunque las investigaciones partan de *priors* diferentes, estos tienden a converger a medida que se incorpora evidencia discriminatoria de

las nuevas investigaciones (Fairfield y Charman 2016, 6). Por su parte, la ratio de probabilidad es el cociente  $\frac{p(e|h)}{p(e|\sim h)}$ , que expresa la relación entre los ‘verdaderos positivos’ (o la probabilidad de encontrar la evidencia cuando la hipótesis es cierta) y los ‘falsos positivos’ (o la probabilidad de encontrar la evidencia cuando la hipótesis es falsa) (Bennett y Checkel 2015, 282). Cuanto mayor sea la capacidad discriminatoria relativa de la evidencia medida por la ratio de probabilidad, mayores serán sus aportes al nivel de confianza definido por  $p(h|e)$ .

#### 4. Estimación de valores puntuales y especificación de la escala usada en la estimación de probabilidades condicionadas

Beach y Pedersen (2014) proponen una escala ordinal de orientación para la valoración de probabilidades que fundamenta la caracterización en categorías lingüísticas o narrativas.<sup>3</sup> Sin embargo, dicha escala avanza hasta al punto de asociar cada una de esas categorías con un rango numérico de probabilidad, lo cual es muy útil para el proceso de formalización que aquí se propone:

Expresión lingüística para describir $p(h)$ , $p(h e)$ , $p(e h)$ , $p(e h)$ , etc.	Rango de probabilidad
Demasiado probable	70 y 95
Muy probable	50 y 69
Algo probable	30 y 49
Poco probable	10 y 29
Nada probable	0,00001 y 9

Fuente: Beach y Pedersen (2014)<sup>4</sup>

Adicionalmente, la formalización requiere la valoración numérica puntual para la realización de los cálculos del teorema de Bayes; aunque la argumentación que debe acompañar el análisis permite describir las probabilidades razonablemente mediante una de las categorías de la escala definida anteriormente, es difícil justificar un valor específico sin introducir una gran carga de arbitrariedad en la selección de dicho número.<sup>5</sup> Por esta razón, una vez elegida la categoría ordinal con la que se describe la probabilidad, se deja que el valor puntual tome un valor aleatorio dentro del rango asociado a dicha categoría.

<sup>3</sup> El rango de probabilidad mayor a 95 se reserva teniendo en cuenta que en ciencias sociales las hipótesis deben contemplar un margen de duda razonable por mucha la seguridad que el investigador tenga en ella.

<sup>4</sup> Las traducciones de las categorías son aproximadas, dado que varias de las categorías originales no tienen traducción exacta al español.

<sup>5</sup> Por ejemplo, aun cuando se afirme con mucha propiedad que  $p(h)$  es “demasiado probable”, difícilmente se puede argumentar con igual solidez qué número entre 25,6 y 100 es el que debe incluirse en los cálculos; siempre habría lugar para cuestionar por qué puntuar dicha probabilidad con un 80 y no con un 81 o un 79.

Dicho número aleatorio para el rango seleccionado lo arroja Excel mediante la sintaxis “=ALEATORIO.ENTRE(límite\_inferior\*1000;límite\_superior\*1000)/1000”. Así, por ejemplo, para definir un valor numérico puntual en la categoría “Poco probable” se introduce “=ALEATORIO.ENTRE(10\*1000;29\*1000)/1000”.

### **5. Pesos de evidencia y escala logarítmica de decibeles**

Fairfield y Charman (2016) promueven el uso de escalas logarítmicas aduciendo que “el uso de una escala lineal fomenta la cuantificación arbitraria e impide el uso eficaz y dinámico de todo el rango de probabilidades, en particular, de los valores cercanos a cero y uno”. En efecto, las escalas logarítmicas proveen la posibilidad de incorporar diferentes graduaciones a lo largo del rango de valores posibles. Por lo general, estas escalas son más sensibles a los cambios en los tramos inferiores y más rígidos en los tramos superiores; además son más intuitivas porque se homologan con el funcionamiento de la percepción sensorial de los humanos.

El cálculo e interpretación de los pesos de evidencia es otro de los puntos donde las escalas logarítmicas tienen mayor utilidad, en tanto posibilitan valorar de mejor manera las percepciones de incertidumbre en el proceso inferencial. Adaptando la propuesta de Good (1985), Fairfield y Charman (2016) proponen expresar el peso de la evidencia (potencia de la evidencia para discriminar entre dos hipótesis rivales) en una escala de decibeles, típicamente usada para valorar la percepción sensorial del oído humano a diferentes estímulos de sonido. El peso de la evidencia medido en decibeles se calcula mediante la siguiente ecuación,

$$W = 10 \log_{10} \left[ \frac{p(e|h)}{p(e|\sim h)} \right]$$

donde  $W$  es el peso de la evidencia y  $\left[ \frac{p(e|h)}{p(e|\sim h)} \right]$  es la ratio de probabilidad.

En esencia, las estimaciones de pesos de evidencia son un ejercicio de comparación de efectos relativos. La escala de decibeles se ajusta bien a esta pretensión, pues en su interpretación más básica los decibeles son una relación de cambio entre dos magnitudes (*e.g.* sonido, voltaje). Adicionalmente, la interpretación de los valores de la escala de decibeles se complementa con algunos referentes de sonidos cotidianos que permiten una interpretación más intuitiva. Por ejemplo, es posible decir que la evidencia está susurrando o gritando a favor de una hipótesis,

guiados por una tabla como la siguiente:

Ejemplos por escalas de sonido (dB)	
10	<i>Adult hearing threshold; rustling leaves, pin-drop</i>
20-25	<i>Whisper</i>
30	<i>Quiet bedroom or library, ticking watch</i>
45	<i>Sufficient to wake a sleeping person</i>
50	<i>Moderate rainstorm</i>
60	<i>Typical conversation</i>
70	<i>Noisy restaurant, common TV level</i>
80	<i>Busy curbside, alarm clock</i>
90	<i>Passing diesel truck or motorcycle</i>
100	<i>Dance club, construction site</i>
115	<i>Rock concert, baby screaming</i>

Fuente: Fairfield y Charman (2016)

Un cambio de 3 decibeles es el umbral mínimo al que se puede percibir una variación en el sonido; un cambio de 5 decibeles es claramente notable, mientras que un incremento de 10 decibeles es percibido como aproximadamente el doble de sonido; y un cambio de 20 decibeles es percibido, aproximadamente, como 4 veces más fuerte. Fairfield y Charman (2016, 11) recomiendan definir un peso de evidencia como altamente discriminatorio entre dos hipótesis cuando es de aproximadamente 30 decibeles. Sin embargo, este es un referente relativo cuestionable pues, de hecho, después de los 13 decibeles las evidencias tienen un efecto discriminatorio tal que lleva a que los valores de  $p(h|e)$  sean superiores al 95%. Este efecto se puede comprobar de la siguiente forma:

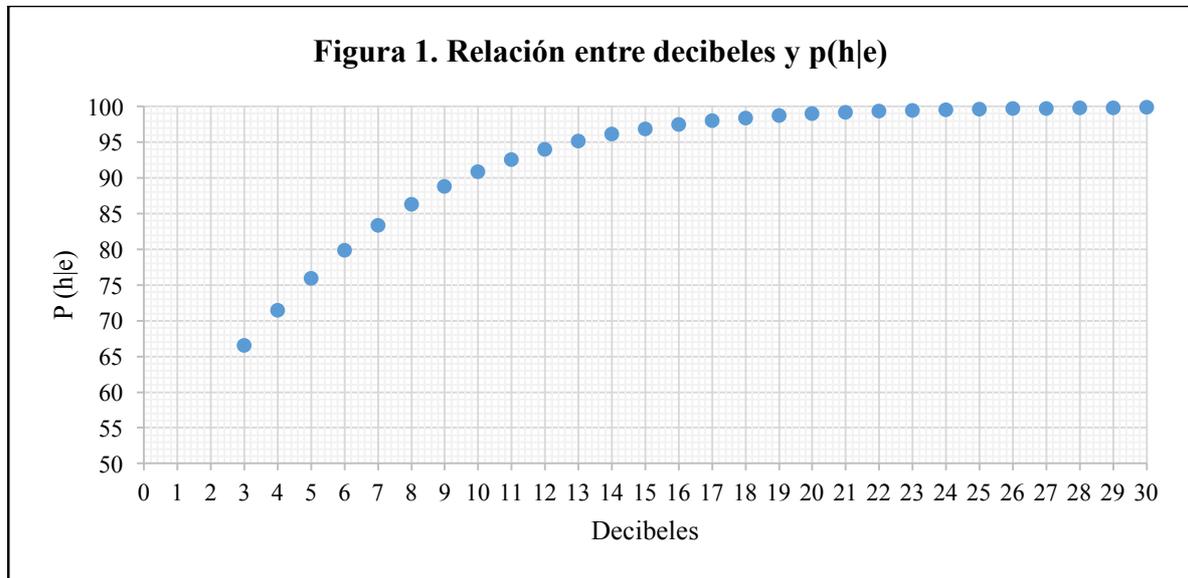
Primero, despejando  $p(e|\sim h)$  de  $W = 10 \log_{10} \left[ \frac{p(e|h)}{p(e|\sim h)} \right]$  se tiene:

$$p(e|\sim h) = 10^{\left(-\frac{W}{10} + \log_{10} p(e|h)\right)}$$

Segundo, tomando un valor fijo en  $p(e|h)$  (e.g. 70%) y asignando valores a los decibeles entre 1 y 30, se obtienen 30 valores de  $p(e|\sim h)$ .

Tercero, suponiendo *priors* bajo principio de indiferencia para dos hipótesis ( $h$  y  $\sim h$ ), se calcula  $p(h|e)$  para los 30 valores mediante el teorema de Bayes. Finalmente, se grafica una nube de

puntos que relaciona la serie de decibeles con la serie de los  $p(h|e)$  obtenidos, donde se observa claramente que una vez que la relación alcanza los 13 decibeles, el efecto discriminatorio de la evidencia llega al 95% y los 17 decibeles posteriores solo se distribuyen en el tramo del último 5% del rango de probabilidad.



Fuente: los autores

De aquí se desprende la necesidad de analizar con mayor profundidad el uso de la escala de sonidos en decibeles con el fin de avanzar en la definición de categorías y rangos de decibeles que se distribuyan a lo largo de toda la función logarítmica (tal como se hizo en la sección 4 de este Apéndice), pues solo tomar como valores de referencia el máximo de 30 decibeles y el mínimo de tres, pasa por alto la poca diferencia que hay entre los 13 y 30 decibeles y la gran cantidad de graduaciones y sensibilidades que existe entre 3 y 13 decibeles.

### Bibliografía

- Beach, Derek y Rasmus Pedersen. 2013. “Process – tracing methods: foundations and guidelines”. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Beach, Derek y Rasmus Pedersen. 2014. “Let the evidence speak.” Washington, DC: Annual Conference of the American Political Science Association.
- Bennett, Andrew y Jeffrey Checkel. 2015. “Process Tracing: From Metaphor to Analytic Tool”. Cambridge: Cambridge University Press
- Fairfield, Tasha y Andrew Charman. 2016. “Formal Bayesian process tracing: guidelines, opportunities, and caveats”. London: The London School of Economics and Political Science.
- Good, I.J. 1985. “Weight of Evidence: A Brief Survey”. En J.M. Bernardo, M.H. de Groot, D.V. Lindley, & A.F.M. Smith, eds., *Bayesian Statistics 2*. New York: Elsevier.

### Anexo 3. Cronología

#### HECHOS

1915	FUNDACIÓN DE LA CÁMARA DE COMERCIO
1943	FUNDACIÓN DE LA CÁMARA DE INDUSTRIAS DE COSTA RICA (CICR)
1946	FUNDACIÓN DE LA CÁMARA DE AGRICULTURA Y AGROINDUSTRIA
1951	FUNDACIÓN DEL PARTIDO LIBERACIÓN NACIONAL (PLN)
1959	LEY DE PROMOCIÓN INDUSTRIAL, LEY NO. 2426
1963	TRATADO DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA CENTROAMERICANA, LEY NO. 3150
1968	LEY DE CREACIÓN DEL CENTRO PARA LA PROMOCIÓN DE LAS EXPORTACIONES Y DE LAS INVERSIONES (CENPRO), LEY NO. 4081
1970	REFORMA A LA LEY NO. 4081, LEY NO. 4560
1972	CREACIÓN DE LA CORPORACIÓN COSTARRICENSE DE DESARROLLO (CODESA)
1972	LEY DE FOMENTO DE LAS EXPORTACIONES, LEY NO. 5162: crea los certificados de abono tributario (CATs) y el régimen de importación temporal
1973	CREACIÓN DE LA UNIÓN COSTARRICENSE DE CÁMARAS Y ASOCIACIONES DE LA EMPRESA PRIVADA (UCCAEP)
1976	LEY DE REFORMA TRIBUTARIA, LEY NO. 5909: crea los certificados de incremento de las exportaciones (CIEs) mediante una reforma a la Ley No. 5162
1979	SANDINISTAS TOMAN EL PODER EN NICARAGUA
1980	ESTALLA LA CRISIS ECONÓMICA EN COSTA RICA
1981	LEY DE ZONAS PROCESADORAS DE EXPORTACIÓN Y PARQUES INDUSTRIALES, LEY NO. 6695: crea la Corporación de la Zona Franca de Exportación y el régimen de zona franca
1981	FUNDACIÓN DE LA CÁMARA DE EXPORTADORES DE COSTA RICA (CADEXCO)
1982	EL PRESIDENTE RODRIGO CARAZO ODIO (1978-1982) EXPULSA DEL PAÍS AL REPRESENTANTE DEL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (FMI)
1982	EL PRESIDENTE LUIS ALBERTO MONGE ÁLVAREZ (1982-1986) TOMA EL PODER EN COSTA RICA: reanuda negociaciones con el FMI e inicia la estabilización económica
1982	FUNDACIÓN DEL PARTIDO UNIDAD SOCIAL CRISTIANA (PUSC): acuerdo entre las élites políticas; el PLN da sus votos para reforma electoral de la cual surge el PUSC
1982	PRIMER ACUERDO DE CONTINGENCIA CON EL FMI: diciembre 1982
1982	PRIMER PROGRAMA DE ESTABILIZACIÓN Y REACTIVACIÓN ECONÓMICA (ERE) CON LA USAID
1983	FUNDACIÓN DE LA COALICIÓN COSTARRICENSE DE INICIATIVAS DE DESARROLLO (CINDE)
1983	PROCLAMA DE LA NEUTRALIDAD PERPETUA, ACTIVA Y NO ARMADA DE COSTA RICA
1983	EL BCCR COMPLETA LA UNIFICACIÓN CAMBIARIA

1983	CREACIÓN DEL MINISTERIO DE EXPORTACIONES (MINEX)
1983	SEGUNDO PROGRAMA DE ESTABILIZACIÓN Y REACTIVACIÓN ECONÓMICA (ERE) CON LA USAID
1983	SE INSTALA COMISIÓN DE TRABAJO PERMANENTE ENTRE EL GOBIERNO Y REPRESENTANTES DE LA UCCAEP
1983	FIRMA DEL ACUERDO CON EL CLUB DE PARÍS
1984	ADOPCIÓN DEL RÉGIMEN CAMBIARIO DE MINIDEVALUACIONES: el BCCR devalúa mínima pero diariamente el colón para salvar a las exportaciones de la inflación
1984	COSTA RICA SOLICITA INGRESO COMO OBSERVADOR PERMANENTE AL ACUERDO GENERAL SOBRE ARANCELES ADUANEROS Y COMERCIO (GATT)
1984	DECLARATORIA DE INTERÉS PÚBLICO PARA CINDE, DECRETO EJECUTIVO NO. 15282-J
1984	LEY DE EMERGENCIA PARA EL EQUILIBRIO FINANCIERO DEL SECTOR PÚBLICO, LEY NO. 6955: crea los contratos de exportación y el Consejo Nacional de Inversiones
1984	PRESIDENTE MONGE PIDE RENUNCIA DEL GABINETE
1984	EDUARDO LIZANO ASUME LA PRESIDENCIA DEL BCCR: agosto 1984
1984	REFORMA A LA LEY DE LA MONEDA Y LA LEY ORGÁNICA DEL BANCO CENTRAL, LEY NO. 6965
1984	ENTRA EN VIGENCIA LA INICIATIVA DE LA CUENCA DEL CARIBE (ICC)
1984	REGLAMENTO DEL CONTRATO DE EXPORTACIÓN CON RÉGIMEN DE ADMISIÓN TEMPORAL, DECRETO EJECUTIVO NO. 15828-H
1984	TERCER PROGRAMA DE ESTABILIZACIÓN Y REACTIVACIÓN ECONÓMICA (ERE) CON LA USAID
1984	REFORMA A LA LEY NO. 6695, LEY NO. 6951
1984	SURGE LA CONDICIONALIDAD CRUZADA
1985	LEY DE APROBACIÓN DEL PAE I, LEY NO. 6998
1985	LEY DE CONVENIO SOBRE EL RÉGIMEN ARANCELARIO Y ADUANERO CENTROAMERICANO, LEY NO. 6986
1985	CUARTO PROGRAMA DE ESTABILIZACIÓN Y REACTIVACIÓN ECONÓMICA (ERE) CON LA USAID
1986	LEY DE PRESUPUESTO EXTRAORDINARIO DE LA REPÚBLICA, LEY NO. 7040: otorga presupuesto para el Ministerio de Comercio Exterior
1986	LEY DE PRESUPUESTO ORDINARIO Y EXTRAORDINARIO DE LA REPÚBLICA, LEY NO. 7055: otorga presupuesto para el Ministerio de Comercio Exterior
1986	PROTESTAS DE PRODUCTORES AGROPECUARIOS POR LA ELIMINACIÓN DE SUBSIDIOS A LOS GRANOS BÁSICOS
1986	EL BANCO MUNDIAL (BM) RETIENE PARTE DE LOS FONDOS DEL PAE I POR CONSIDERAR QUE PERSISTEN MEDIDAS PROTECCIONISTAS
1986	DECRETO EJECUTIVO NO. 17050-H: otorga presupuesto al Ministerio de Comercio Exterior
1987	POR PRIMERA VEZ LAS EXPORTACIONES NO TRADICIONALES SUPERAN A LAS DE CAFÉ Y BANANO
1987	SE PONE EN MARCHA UN PROGRAMA DE DESPROTECCIÓN ARANCELARIA UNILATERAL EN MEDIO DE LAS NEGOCIACIONES PARA EL PAE II
1987	COSTA RICA SOLICITA INGRESO COMO MIEMBRO PLENO AL GATT

1988	CREACIÓN DE LA VENTANILLA ÚNICA DE COMERCIO EXTERIOR Y DEL CONSEJO ASESOR DE VENTANILLA ÚNICA
1988	PRIMERA RONDA DE NEGOCIACIONES PARA EL INGRESO AL GATT: marzo 1988
1988	LEY DE IMPUESTO SOBRE LA RENTA, LEY NO. 7092
1988	MISIÓN DEL BM VISITA EL PAÍS Y CUESTIONA LOS CONTRATOS DE EXPORTACIÓN
1988	LIZANO PRESENTA RENUNCIA AL BCCR PERO NO ES ACEPTADA
1989	CÁMARA DE INDUSTRIAS PLANTEA REFORMAS AL PROYECTO DE LEY DE APROBACIÓN DEL PAE II: creación de la Comisión Técnica del Ajuste Estructural
1989	LEY DE APROBACIÓN DEL PAE II, LEY NO. 7134
1990	COSTA RICA INGRESA AL GATT
1989	ELIMINACIÓN DE BARRERAS NO ARANCELARIAS VÍA ADMINISTRATIVA: licencias, sobretasas, depósitos previos
1990	LEY DEL RÉGIMEN DE ZONAS FRANCAS, LEY NO. 7210: <b>instrumento de incorporación empresarial</b>
1990	LEY DE RATIFICACIÓN DEL PROTOCOLO DE ADHESIÓN DE COSTA RICA AL GATT, LEY NO. 7207
1991	REFORMA A LA LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA, LEY NO. 7257: introduce un impuesto del 25% sobre los CATs y extiende los contratos de exportación; <b>instrumento de incorporación empresarial</b>
1992	LEY REGULADORA DE EXONERACIONES VIGENTES, DEROGATORIAS Y EXCEPCIONES, LEY NO. 7293
1994	ASAMBLEA LEGISLATIVA RECHAZA EL PROYECTO DE LEY PARA LA APROBACIÓN DEL PAE III
1994	LEY DE EJECUCIÓN DE LOS ACUERDOS DE LA RONDA DE URUGUAY, LEY NO. 7473: <b>instrumento de incorporación empresarial</b>
1994	TRATADO DE LIBRE COMERCIO (TLC) ENTRE COSTA RICA Y MÉXICO: el primer TLC que suscribe Costa Rica
1994	LEY DE APROBACIÓN DEL PAE III, LEY NO. 7454
1995	CREACIÓN DE LA COMISIÓN ESPECIAL MIXTA PARA QUE ESTUDIE Y DICTAMINE LA LEGISLACIÓN NECESARIA PARA REFORMAR Y MODERNIZAR LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
1995	INGRESA EN LA COMISIÓN ESPECIAL MIXTA EL PROYECTO 'CREACIÓN DEL MINISTERIO DE COMERCIO EXTERIOR Y LA PROMOTORA DE COMERCIO EXTERIOR': diciembre 1995
1995	LEY GENERAL DE ADUANAS, LEY NO. 7557
1996	LEY DE CREACIÓN DEL MINISTERIO DE COMERCIO EXTERIOR Y DE LA PROMOTORA DE COMERCIO EXTERIOR, LEY NO. 7638: <b>instrumento de incorporación empresarial</b>
1996	DE LAS CONTRIBUCIONES OBLIGATORIAS A PROCOMER, DECRETO EJECUTIVO NO. 25690-COMEX
1997	ACUERDO BILATERAL DE PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE INVERSIONES CON ALEMANIA, LEY NO. 7695
1997	ACUERDO BILATERAL DE PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE INVERSIONES CON FRANCIA, LEY NO. 7691
1997	INTEL INICIA OPERACIONES EN COSTA RICA
1997	REGLAMENTO DE LOS RÉGIMENES DE PERFECCIONAMIENTO ACTIVO Y DEVOLUTIVO DE DERECHOS, DECRETO EJECUTIVO NO. 26285-H-COMEX
1998	ACUERDO BILATERAL DE PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE INVERSIONES CON CHILE, LEY NO. 7748

1999	TRATADO REPÚBLICA DOMINICANA-CENTROAMÉRICA, LEY NO. 7882
1999	ACUERDO BILATERAL DE PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE INVERSIONES CON CANADÁ, LEY NO. 7870
1999	ACUERDO BILATERAL DE PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE INVERSIONES CON ESPAÑA, LEY NO. 7869
2000	ACUERDO BILATERAL DE PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE INVERSIONES CON CHINA, LEY NO. 7994
2000	REGLAMENTO ORGÁNICO DEL MINISTERIO DE COMERCIO EXTERIOR, DECRETO EJECUTIVO NO. 28471-COMEX
2001	LEY PARA LAS NEGOCIACIONES COMERCIALES Y LA ADMINISTRACIÓN DE LOS TRATADOS DE LIBRE COMERCIO, ACUERDOS E INSTRUMENTOS DE COMERCIO EXTERIOR, LEY NO. 8056
2001	TRATADO CHILE-CENTROAMÉRICA, LEY NO. 8055
2001	ACUERDO BILATERAL DE PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE INVERSIONES CON ARGENTINA, LEY NO. 8068
2001	ACUERDO BILATERAL DE PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE INVERSIONES CON PAÍSES BAJOS, LEY NO. 8081
2001	ACUERDO BILATERAL DE PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE INVERSIONES CON PARAGUAY, LEY NO. 8069
2001	ACUERDO BILATERAL DE PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE INVERSIONES CON REPÚBLICA CHECA, LEY NO. 8076
2001	ACUERDO BILATERAL DE PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE INVERSIONES CON VENEZUELA, LEY NO. 8067
2002	TRATADO CON CANADÁ, LEY NO. 8300
2002	ACUERDO BILATERAL DE PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE INVERSIONES CON COREA, LEY NO. 8217
2002	ACUERDO BILATERAL DE PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE INVERSIONES CON SUIZA, LEY NO. 8218
2003	INICIAN NEGOCIACIONES PARA EL TLC CON ESTADOS UNIDOS
2005	TRATADO CON CARICOM, LEY NO. 8455
2007	TRATADO REPÚBLICA DOMINICANA-CENTROAMÉRICA-ESTADOS UNIDOS, LEY NO. 8622
2008	TRATADO PANAMÁ-CENTROAMÉRICA, LEY NO. 8675
2010	ALIANZA ESTRATÉGICA CON CINDE
2011	TRATADO CON CHINA, LEY NO. 8953
2012	ACUERDO BILATERAL DE PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE INVERSIONES CON QATAR, LEY NO. 9099
2013	TRATADO MÉXICO-CENTROAMÉRICA, LEY NO. 9122.
2013	TRATADO CON PERÚ, LEY NO. 9133
2013	TRATADO CON SINGAPUR, LEY NO. 9123
2013	ACUERDO DE ASOCIACIÓN ENTRE CENTROAMÉRICA Y LA UNIÓN EUROPEA, LEY NO. 9154
2014	ACUERDO CON ASOCIACIÓN EUROPEA DE LIBRE COMERCIO, LEY NO. 9232

## Lista de siglas y acrónimos

BCCR: Banco Central de Costa Rica  
BID: Banco Interamericano de Desarrollo  
BM: Banco Mundial  
CADEXCO: Cámara de Exportadores de Costa Rica  
CAT: certificado de abono tributario  
CAUCA II: Código Aduanero Unificado Centroamericano  
CENPRO: Centro para la Promoción de las Exportaciones y de las Inversiones  
CEPAL: Comisión Económica para América Latina  
CICR: Cámara de Industrias de Costa Rica  
CIEX: certificado de incremento de las exportaciones  
CINDE: Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo  
CNI: Consejo Nacional de Inversiones  
CNP: Consejo Nacional de Producción  
CODESA: Corporación Costarricense de Desarrollo  
COMEX: Ministerio de Comercio Exterior  
CZFE: Corporación de la Zona Franca de Exportación  
ERE: programa de estabilización y reactivación económica  
FMI: Fondo Monetario Internacional  
GATT: Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio  
ICC: Iniciativa de la Cuenca del Caribe  
MCCA: Mercado Común Centroamericano  
MINEX: Ministerio de Exportaciones  
MPE: modelo de promoción de exportaciones  
MSI: modelo sustitutivo de importaciones  
OMC: Organización Mundial del Comercio  
PAE: programa de ajuste estructural  
PLN: Partido Liberación Nacional  
PPM: proceso de *policy making*  
PROCOMER: Promotora de Comercio Exterior  
PUSC: Partido Unidad Social Cristiana  
UCCAEP: Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada  
UNSA: Unión Nacional del Sector Agropecuario  
USAID: Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

## Lista de Referencias

- Abarca Rodríguez, Allan. 2002. "Las políticas públicas como perspectiva de análisis". *Revista de Ciencias Sociales* 97: 95-103.
- Aguilar Villanueva, Luis F. 2006. *Gobernanza y gestión pública*. D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Alfaro, Ronald. 2004. "Instituciones estatales en Costa Rica: un balance del período 1990-2003". Informe final para el décimo informe sobre el estado de la Nación en desarrollo humano sostenible. San José: Programa Estado de la Nación.
- Beach, Derek y Rasmus Brun Pedersen. 2013. *Process-tracing methods: foundations and guidelines*. Michigan: The University of Michigan Press.
- Beach, Derek y Rasmus Brun Pedersen. 2014. "Let the evidence speak...": a two stage evidence assessment framework for making transparent the process of translating empirical material into evidence". Ponencia elaborada para reunión anual de la American Political Science Association. Washington, DC.
- Bennett, Andrew y Jeffrey T. Checkel. 2015. "Process tracing: from philosophical roots to best practices". En *Process tracing: from metaphor to analytic tool*, editado por Andrew Bennett y Jeffrey T. Checkel, 3-38. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bennett, Andrew. 2015. "Disciplining our conjectures. Systematizing process tracing with Bayesian analysis". En *Process tracing: from metaphor to analytic tool*, editado por Andrew Bennett y Jeffrey T. Checkel, 3-38. Cambridge: Cambridge University Press.
- Blanco, Randall. 2010. "Transformaciones del sector exportador costarricense en la transición del modelo de sustitución de importaciones al modelo de libre comercio, 1982-1996: estudio de caso de las redes imbricadas de agentes público-privadas: CINDE-COMEX". Tesis de doctorado en gobierno y políticas públicas, Universidad de Costa Rica.
- Capano, Gilberto, Michael Howlett y M. Ramesh. 2015. "Re-thinking governance in public policy: dynamics, strategy and capacities". En *Varieties of governance: dynamics, strategies, capacities*, editado por Gilberto Capano, Michael Howlett y M. Ramesh, 3-26. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Clark, Mary A. 1993. "Transnational alliances and development strategies: the transition to export-led growth in Costa Rica, 1983-1990". Tesis de doctorado en ciencia política, Universidad de Wisconsin-Madison.
- Clark, Mary A. 1997. "Transnational alliances and development policy in Latin America: nontraditional export promotion in Costa Rica". *Latin American Research Review* 32 (2): 71-97.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe de Naciones Unidas (CEPAL). 2014. *Cadenas globales de valor y diversificación de exportaciones: el caso de Costa Rica*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Corrales, Jorge y Ricardo Monge González. 1990. *Política comercial reciente y subsidios a la exportación en Costa Rica*. San José: Academia de Centroamérica.
- Fernández-Arias, Eduardo, Alberto Trejos y Ernesto Stein. 2014. "Dos para tanguer: la colaboración público-privada" En *¿Cómo repensar el desarrollo productivo? Políticas e instituciones sólidas para la transformación económica*, editado por Gustavo Crespi, Eduardo Fernández-Arias y Ernesto Stein, 423-457. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Crozier, Michel, Samuel Huntington y Joji Wayanuki. 1975. *The crisis of democracy. Report on the governability of democracies to the Trilateral Commission*. Nueva York: New York University Press.
- DeLeon, Peter. 2012. "Una revisión del proceso de las políticas: de Lasswell a Sabatier". En *Política pública*, editado por Luis F. Aguilar Villanueva, 61-73. D.F.: Siglo XXI.

- Edwards, Sebastian y Daniel Lederman. 1998. "The political economy of unilateral trade liberalization: the case of Chile". Working paper 6510. Massachusetts: National Bureau of Economic Research.
- Elster, John. 2010. *Explaining social behavior. More nuts and bolts for the social sciences*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Escalante, Ana Cecilia. 1997. "El Centro para la Promoción de las Exportaciones y las Inversiones (CENPRO) en el contexto de la política de comercio exterior en Costa Rica, 1948-1968". Tesis de maestría en administración pública, Universidad de Costa Rica.
- Etchemendy, Sebastián. 2011. *Models of economic liberalization. Business, workers, and compensation in Latin America, Spain, and Portugal*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Fairfield, Tasha. 2015. "Structural power in comparative political economy: perspectives from policy formulation in Latin America". *Business and Politics* 17 (3): 411-441.
- Fairfield, Tasha y Andrew Charman. 2016. "Formal Bayesian process tracing: guidelines, opportunities, and caveats". Working paper. Londres: London School of Economics and Political Science.
- Fallas-Santana, Agustín. 1996. *Economistas y políticos. La política de la reforma económica*. Quito: INCAE/PROGRESEC.
- Fischer, Frank. 2003. *Reframing public policy: discursive politics and deliberative practices*. Oxford: Oxford University Press.
- Fontaine, Guillaume. 2015. *El análisis de políticas públicas*. Barcelona: Anthropos Editorial.
- Franco, Eliana y Carlos Sojo. 1992. *Gobierno, empresarios y políticas de ajuste*. San José: FLACSO.
- Garnier, Leonardo y Laura Cristina Blanco. 2010. *Costa Rica: un país subdesarrollado casi exitoso*. San José: Uruk.
- George, Alexander L. y Andrew Bennett. 2005. *Case studies and theory development in the social sciences*. Cambridge: Massachusetts Institute of Technology Press.
- Goertz, Gary y James Mahoney. 2012. *A tale of two cultures: qualitative and quantitative research in the social sciences*. Princeton: Princeton University Press.
- Gonick, Larry. 2005. *The cartoon guide to statistics*. Nueva York: Harper Collins.
- Greif, Avner y Christopher Kingston. 2011. "Institutions: rules or equilibria?". En *Political economy of institutions, democracy and voting*, editado por Norman Schofield y Gonzalo Caballero, 13-43. Berlín: Springer.
- Haggard, Stephan y Robert R. Kaufman. 1992. "Institutions and economic adjustment". En *The politics of economic adjustment*, editado por Stephan Haggard y Robert R. Kaufman, 1-37. Princeton: Princeton University Press.
- Hall, Peter y Rosemary Taylor. 1996. "Political science and the three new institutionalisms". *Political Studies* 44: 936-957.
- Hall, Peter. 1993. "Policy paradigms, social learning, and the state: the case of economic policymaking in Britain". *Comparative Politics* 25 (3): 275-296.
- Heclo, Hugh. 2000. "Las redes de asuntos y el poder ejecutivo". En *Problemas públicos y agenda de gobierno*, editado por Luis. F. Aguilar Villanueva, 257-284. D.F.: Porrúa.
- Hernández, Evelyn. 1990. "La adhesión de Centroamérica al GATT". *Revista de Ciencias Sociales* 51-52: 47-55.
- Hidalgo Capitán, Antonio Luis. 1998. "La forzada apertura comercial y el modelo neoliberal de desarrollo en Costa Rica". *Revista de Ciencias Sociales* 78-79: 61-74.
- Hidalgo Capitán, Antonio Luis. 2000. "El cambio estructural del sistema socioeconómico costarricense desde una perspectiva compleja y evolutiva (1980-1998)". Tesis de doctorado en economía, Universidad de Huelva.

- Hidalgo Capitán, Antonio Luis. 2003. *Costa Rica en evolución. Política económica, desarrollo y cambio estructural del sistema socioeconómico costarricense (1980-2002)*. San José: Editorial Universidad de Costa Rica.
- Hisschemöller, Matthijs y Eefje Cuppen. 2015. "Participatory assessment: tools for empowering, learning and legitimating?". En *The tools of policy formulation*, editado por Andrew J. Jordan y John R. Turnpenny, 33-51. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Hood, Christopher. 1986. *The tools of government*. Nueva Jersey: Chatham House Publishers.
- Hood, Christopher. 2007. "Intellectual obsolescence and intellectual makeovers: reflections on the tools of government after two decades". *Governance* 20 (1): 127-144.
- Howlett, Michael y Ben Cashore. 2014. "Conceptualizing public policy". En *Comparative policy studies: conceptual and methodological challenges*, editado por Isabelle Engeli y Christine Rothmayr Allison, 17-34. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Howlett, Michael y Sarah Giest. 2013. "The policy-making process". En *Routledge Handbook of Public Policy*, editado por Eduardo Araral, M. Ramesh, Scott Fritzen y Xun Wu, 17-28. Nueva York: Routledge.
- Howlett, Michael, Jonathan Kim y Paul Weaver. 2006. "Assessing instrument mixes through program and agency-level data: methodological issues in contemporary implementation research". *Review of Policy Research* 23 (1): 129-151.
- Howlett, Michael, M. Ramesh y Anthon Pearl. 2009. *Studying public policy: policy cycles & policy subsystems*. Oxford: Oxford University Press.
- Howlett, Michael. 2005. "What is a policy instrument? Tools, mixes and implementation styles". En *Designing government: from instruments to governance*, editado por Pearl Eliadis, Margaret M. Hill y Michael Howlett, 31-50. Canadá: McGill-Queen's University Press.
- Irvin, Renée A. y John Stansbury. 2004. "Citizen participation in decision making: Is it worth the effort?". *Public Administration Review* 64 (1): 55-65.
- Jann, Werner y Kai Wegrich. 2007. "Theories of policy cycle". En *Handbook of Public Policy Analysis: theory, politics and methods*, editado por Frank Fischer, Gerald J. Miller y Mara S. Sidney, 43-62. Florida: Taylor & Francis.
- Jiménez, Ronulfo, Edgar Robles y Gilberto Arce. 2009. "Educación y crecimiento económico en Costa Rica". En *Obstáculos al crecimiento económico en Costa Rica*, editado por Luis Mesalles y Oswald Céspedes, 181-224. San José: Academia de Centroamérica.
- King, Gary, Robert Keohane y Sidney Verba. 2012. *El diseño de la investigación social: la inferencia científica en los estudios cualitativos*. Madrid: Alianza Editorial.
- Knight, Jack. 1992. *Institutions and social conflict*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Kooiman, Jan. 1993. "Governance and governability: using complexity, dynamics and diversity". En *Modern governance: new government-society interactions*, editado por Jan Kooiman, 21-48. Londres: SAGE Publications.
- Kooiman, Jan. 2005. "Gobernar en gobernanza". En *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, editado por Agustí Cerrillo i Martínez, 57-81. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Landry, Réjean y Frédéric Varone. 2005. "The choice of policy instruments: confronting the deductive and the interactive approaches". En *Designing government: from instruments to governance*, editado por Pearl Eliadis, Margaret M. Hill y Michael Howlett, 31-50. Canadá: McGill-Queen's University Press.
- Lascombes, Pierre y Patrick Le Gales. 2007. "Introduction: understanding public policy through its instruments - from the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation". *Governance: an international journal of policy, administration and institutions* 20 (1): 1-21.

- Lasswell, Harold D. 1992. "La orientación hacia las políticas". En *El estudio de las políticas públicas*, editado por Aguilar Villanueva Luis F., 79-117. D.F.: Miguel Ángel Porrúa.
- Lindblom, Charles E. 1999. *Democracia y sistema de mercado*. D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Lizano, Eduardo, Edgar Robles y Gilberto Arce. 2008. *Economía en el trópico*. D.F.: Thomson.
- Lizano, Eduardo. 1999. *Ajuste y crecimiento en la economía de Costa Rica: 1982-1994*. San José: Academia de Centroamérica.
- Lizano, Eduardo. 2001. *La política de comercio exterior de Costa Rica*. San José: Academia de Centroamérica.
- Lizano, Eduardo. 2010. *¿De lo obvio a lo risible? Algunas reflexiones sobre la formulación y ejecución de la política económica*. San José: Academia de Centroamérica.
- Lowi, Theodore. 2008. *Arenas of power*. Boulder: Paradigm Publishers.
- Mahoney, James. 2001. "Path-dependent explanations of regime change: Central America in comparative perspective". *Studies in Comparative International Development* 36, (1): 111-141.
- Mahoney, James. 2010a. "The logic of process tracing tests in the social sciences". *Sociological Methods & Research* 41 (4): 570-597.
- Mahoney, James. 2010b. "After KKV: the new methodology of qualitative research". *World Politics* 62 (1): 120-147.
- Manin, Bernard, Adam Przeworski y Susan Stokes. 1999. "Elections and representation". En *Democracy, accountability and representation*, editado por Bernard Manin, Adam Przeworski y Susan Stokes, 29-54. Nueva York: New York University Press.
- March, James y Johan Olsen. 1984. "The new institutionalism: organizational factors in political life". *The American Political Science Review* 78 (3): 734-749.
- March, James y Johan Olsen. 2005. *Elaborating the "New Institutionalism"*. Oslo: University of Oslo, Centre for European Studies.
- March, James y Johan Olsen. 2008. "The logic of appropriateness". En *The Oxford Handbook of Public Policy*, editado por Michael Moran, Martin Rein y Robert E. Goodin, 689-708. Oxford: Oxford University Press.
- Marsh, David y R. A. W. Rhodes. 1992. "Policy Networks in British Politics: a critique of existing approaches". En *Policy Networks in British Government*, editado por David Marsh y R. A. W. Rhodes, 1-27. Oxford: Clarendon Press Oxford.
- Mayntz, Renate. 2005. "Nuevos desafíos de la teoría de la gobernanza". En *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, editado por Agustí Cerrillo i Martínez, 83-98. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Molina, Iván y Steven Palmer. 2015. *Historia de Costa Rica: breve, actualizada y con ilustraciones*. San José: Editorial Universidad de Costa Rica.
- Monge González, Ricardo y Claudio González. 1995. *Economía política, proteccionismo y apertura en Costa Rica*. San José: Academia de Centroamérica y Centro Internacional para el Desarrollo Económico.
- Monge González, Ricardo. 1987. *La reforma arancelaria: el caso de Costa Rica*. San José: Prodesarrollo.
- Munck, Gerardo L. 2004. "Tools for qualitative research". En *Rethinking social inquiry: diverse tools, shared standards*, editado por Henry E. Brady y David Collier, 105-121. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers.
- Murillo, María Victoria, Carlos Scartascini y Mariano Tommasi. 2008. "The political economy of productivity: actors, arenas, and policies. A framework of analysis". Documento de trabajo, Banco Interamericano de Desarrollo.
- North, Douglass C. 1990. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press.

- O'Donnell, Guillermo. 1997. "Democracia delegativa". En *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, compilado por Guillermo O'Donnell, 287-304. Buenos Aires: Paidós.
- O'Donnell, Guillermo. 2002. "Ilusiones sobre la consolidación". *Nueva Sociedad* 180-181: 311-332.
- O'Donnell, Guillermo. 2007. "Hacia un Estado de y para la democracia". En *Democracia, Estado, Ciudadanía. Hacia un Estado de y para la democracia en América Latina*, coordinado por Rodolfo Mariani, 25-62. Lima: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Organización Mundial del Comercio (OMC). Mayo, 1995. "Examen de las políticas comerciales de Costa Rica Informe de la secretaria". Consultado en línea: [https://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/tpr\\_s/tp007\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/tratop_s/tpr_s/tp007_s.htm)
- Paz, Bayron y Edwin Alvarado. 2016. "Anotaciones para un protocolo de formalización bayesiana de inferencia causal en *process tracing*". Documento de trabajo. Quito: Grupo de Investigación en Políticas Públicas Comparadas, Facultad Latinoamericana de
- Pérez Brignoli, Héctor. 2002. *Breve historia contemporánea de Costa Rica*. D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Pérez Liñán, Aníbal y Scott Mainwaring. 2013. "Regime legacies and levels of democracy". *Comparative Politics* 45 (4): 379-397.
- Peters, Guy y John Pierre. 2000. *Governance, politics and the state*. Londres: Macmillan Press.
- Programa Estado de la Nación. 2011. "El desafío de los Estados de y para la democracia". En *Cuarto informe Estado de la Región en desarrollo humano sostenible*, 361-412. San José: Programa Estado de la Nación.
- Programa Estado de la Nación. 2013. Base de datos de *Entidades públicas en Centroamérica, Perú y Chile*. Disponible en línea: <http://www.estadonacion.or.cr/estadisticas-bases-de-datos/bases-de-datos-costa-rica/bases-de-datos-centroamerica#las-entidades-publicas-en-centroamerica-peru-y-chile>
- Przeworski, Adam. 1997. "Una defensa de la concepción minimalista de democracia". *Revista Mexicana de Sociología* 59 (3): 3-36.
- Przeworski, Adam. 2011. "Acerca del diseño del Estado: una perspectiva principal-agente". En *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, compilado por Carlos H. Acuña, 143-168. Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.
- Reuben Soto, Sergio. 2008. "La crisis económica actual, una vision desde la economía política". *Revista de Ciencias Económicas* 26 (2): 71-103.
- Rodríguez-Clare, Andrés, Felipe Larraín y Luis F. López-Calva. 2000. "Intel: a case of study of foreign direct investment in Central America". Working paper No. 58. Boston: Center for International Development, Universidad de Harvard.
- Roth, André-Noël. 2014. *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Rovira, Jorge. 2000. *Estado y política económica en Costa Rica (1948-1970)*. San José: Editorial UCR.
- Rovira, Jorge. 2004. "El nuevo estilo nacional de desarrollo de Costa Rica: 1984-2003 y el TLC". En *TLC con Estados Unidos: contribuciones para el debate. ¿Debe Costa Rica aprobarlo?*, editado por María Flórez-Estrada Pimentel y Gerardo Hernández Naranjo, 309-346. San José: Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad de Costa Rica.
- Rovira, Jorge. 2007. "El sistema de partidos en devenir". En *Desafíos políticos de la Costa Rica actual*, editado por Jorge Rovira, 109-136. San José: Editorial Universidad de Costa Rica.

- Salas, Duayner. 2015. “Las políticas exterior y de comercio exterior e inversiones de Costa Rica: la relación entre el MREC y el COMEX”. Tesis de maestría en diplomacia, Universidad de Costa Rica.
- Sánchez-Cuenca, Ignacio. 2009. *Teoría de juegos*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Schmitter, Philippe. 1977. “Democratic theory and neocorporatism”. En *Comparative politics: notes and readings*, editado por Roy C. Macridis y Bernard Edward Brown, 267-274 California: The Dorsey.
- Schmitter, Philippe. 2011. “¿Continúa el siglo del corporativismo?”. En *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, compilado por Carlos H. Acuña, 613-650. Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.
- Schneider, Ben Ross. 2004. *Business politics and the state in twentieth-century Latin America*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Schneider, Ben Ross. 2005. “La organización de los intereses económicos y las coaliciones políticas en el proceso de las reformas de mercado en América Latina”. *Desarrollo Económico* 179 (45): 349-372.
- Schneider, Ben Ross. 2015. *Designing industrial policy in Latin America: business-state relations and the new developmentalism*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Seawright, Jason y John Gerring. 2008. “Case selection techniques in case study research: a menu of qualitative and quantitative options”. *Political Research Quarterly* 61 (2): 294-308.
- Selligson, Mitchell A. y Juliana Martínez Franzoni. 2010. “Limits to Costa Rican heterodoxy: what has changed in ‘paradise’?”. En *Democratic governance in Latin America*, editado por Scott Mainwaring y Timothy R. Scully, 307-337. Stanford: Stanford University Press.
- Sojo, Carlos. 1999. *Democracias con fracturas: gobernabilidad, reforma económica y transición en Centroamérica*. San José: FLACSO-Sede Académica Costa Rica.
- Subirats, Joan y Bruno Dente. 2014. *Decisiones públicas*. Barcelona: Ariel.
- Svolik, Milan W. 2015. “Equilibrium analysis of political institutions”. En *Routledge Handbook of Comparative Political Institutions*, editado por Jennifer Gandhi y Rubén Ruiz-Rufino, 70-83. Londres: Routledge.
- Tsebelis, George. 2002. *Veto players: how political institutions work*. Princeton: Princeton University Press.
- Vargas Cullell, Jorge. 2009. “Política pública, democracia y ciudadanos en Costa Rica”. En *Política pública y democracia en América Latina: del análisis a la implementación*, editado por Freddy Martínez Navarro y Vidal Garza Cantú, 323-338. D.F.: Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey.
- Vargas Cullell, Jorge. 2011. “La calidad de la democracia y el estudio comparado de la democratización”. *Revista Latinoamericana de Política Comparada* (5): 31-66.
- Vargas Solís, Luis Paulino. 2011. *La estrategia de liberación económica: período 1980-2000*. San José: Editorial Universidad de Costa Rica.
- Vázquez Rodríguez, Jorge Alberto. 2008. “Costa Rica. La corporativización empresarial de las políticas públicas en el actual estilo nacional de desarrollo: el caso de la Promotora de Comercio Exterior (PROCOMER)”. Tesis de maestría en sociología, Universidad de Costa Rica.
- Vázquez Rodríguez, Jorge Alberto. 2009. “La corporativización empresarial de las políticas públicas: el caso de la Promotora de Comercio Exterior (PROCOMER)”. *Anuario de Estudios Centroamericanos* 35-36: 117-135.

- Villasuso, Juan Manuel. 2000. "Reformas estructurales y política económica en Costa Rica". Documento de trabajo. San José: Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad de Costa Rica.
- Weyland, Kurt. 2002. *The politics of market reform in fragile democracies: Argentina, Brazil, Peru and Venezuela*. Princeton: Princeton University Press.
- Zurbriggen, Cristina. 2005. "Estado, empresarios y redes rentistas durante el proceso sustitutivo de importaciones en Uruguay. El path-dependence de las reformas actuales". Tesis de doctorado en ciencia política, Universidad de Tubinga.

## Documentos

- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. Expediente legislativo No. 10.740: *Ley de Convenio de Préstamo de Ajuste Estructural II*, Ley No. 7134. 1989.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. Expediente legislativo No. 11.167: *Ley de Reforma a la Ley del Impuesto Sobre la Renta*, Ley No. 7257. 1991.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. Expediente legislativo No. 12.049: *Ley del Impuesto Sobre la Renta*, Ley No. 837. 1946.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. *Ley de Promoción Industrial*, Ley No. 2426. 1959.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. *Ley de Creación del Centro para la Promoción de las Exportaciones y de las Inversiones*, Ley No. 4081. 1968.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. *Ley de Fomento de las Exportaciones*, Ley No. 5162. 1972.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. *Ley de Reforma Tributaria*, Ley No. 5909. 1976.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. *Ley Orgánica del Ministerio de Economía, Industria y Comercio*, Ley No. 6054. 1977.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. *Ley de Zonas Procesadoras de Exportación y Parques Industriales*, Ley No. 6695. 1981.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. *Ley de Reforma a la Ley de Zonas Procesadoras de Exportación y Parques Industriales*, Ley No. 6951. 1984.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. *Ley para el Equilibrio Financiero del Sector Público*, Ley No. 6955. 1984.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. *Ley de Reforma a la Ley de la Moneda y la Ley Orgánica del Banco Central*, Ley No. 6965. 1984.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. *Ley de Convenio Sobre el Régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano*, Ley No. 6986. 1985.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. *Ley de Convenio de Préstamo de Ajuste Estructural I*, Ley No. 6998. 1985.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. *Ley de Presupuesto Extraordinario de la República*, Ley No. 7040. 1986.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. *Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República*, Ley No. 7055. 1986.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. *Ley del Impuesto Sobre la Renta*, Ley No. 7092. 1988.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. *Ley de Convenio de Préstamo de Ajuste Estructural II*, Ley No. 7134. 1989.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. *Ley de Ratificación del Protocolo de Adhesión de Costa Rica al Acuerdo General Sobre Aranceles Aduaneros y Comercio*, Ley No. 7207. 1990.

- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. *Ley del Régimen de Zonas Francas*, Ley No. 7210. 1990.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. *Ley de Reforma a la Ley del Impuesto Sobre la Renta*, Ley No. 7257. 1991.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. *Ley Reguladora de Exoneraciones Vigentes, Derogatorias y Excepciones*, Ley No. 7293. 1992.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. *Ley de Convenio de Préstamo de Ajuste Estructural III*, Ley No. 7454. 1994.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. *Ley de Ejecución de los Acuerdos de la Ronda de Uruguay*, Ley No. 7473. 1994.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. *Ley General de Aduanas*, Ley No. 7557. 1995.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. *Ley de Creación del Ministerio de Comercio Exterior y la Promotora de Comercio Exterior*, Ley No. 7638. 1996.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. *Ley Para las Negociaciones Comerciales y la Administración de los Tratados de Libre Comercio, Acuerdos e Instrumentos de Comercio Exterior*, Ley No. 8056. 2001.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. *Ley de Fortalecimiento de las Pequeñas y Medianas Empresas*, Ley No. 8262. 2002.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe de Naciones Unidas (CEPAL). “Apuntes sobre la revisión de la política arancelaria común en Centroamérica”. CEPAL 84-6-360. 1984.
- Poder Ejecutivo de la República de Costa Rica. Decreto ejecutivo No. 15282-J, *Declaratoria de interés público a CINDE*. 1984.
- Poder Ejecutivo de la República de Costa Rica. Decreto ejecutivo No. 15828-H, *Reglamento del contrato de exportación con admisión temporal*. 1984.
- Poder Ejecutivo de la República de Costa Rica. Decreto ejecutivo No. 17050-H, *Presupuesto para el Ministerio de Comercio Exterior*. 1986.
- Poder Ejecutivo de la República de Costa Rica. Decreto ejecutivo No. 25612-COMEX, *De las contribuciones obligatorias*. 1996.
- Poder Ejecutivo de la República de Costa Rica. Decreto ejecutivo No. 25690-COMEX, *De las funciones de PROCOMER*. 1996.
- Poder Ejecutivo de la República de Costa Rica. Decreto ejecutivo No. 26285-H-COMEX, *Reglamento de los regímenes de perfeccionamiento activo y devolutivo de derechos*. 1997.
- Poder Ejecutivo de la República de Costa Rica. Decreto ejecutivo No. 28471-COMEX, *Reglamento orgánico de COMEX*. 2000.
- Ministerio de Comercio Exterior. 1990. “Memoria del Ministerio de Comercio Exterior 1986-1990”. San José.
- Ministerio de Comercio Exterior. 1988. “Memoria del Ministerio de Comercio Exterior 1988”. San José.
- Ministerio de Comercio Exterior. 1995. “Memoria del Ministerio de Comercio Exterior 1994-95”. San José.
- Ministerio de Comercio Exterior. 2003. “Información, consulta y participación con la sociedad civil costarricense en la negociación del TLC”. San José.
- Ministerio de Comercio Exterior. 2010. “Convenio de cooperación entre COMEX, PROCOMER y CINDE para el diseño, ejecución y seguimiento de programas de atracción de inversión extranjera”. San José.
- Ministerio de la Presidencia. 1984. “Memoria del Ministerio de la Presidencia 1983-1984”. San José.

## **Periódicos**

*Ex ministro Francisco Chacón: 'Uno nunca debe decir nunca más'.* La Nación, 23 de junio de 2013.

*Piden reestructurar PROCOMER.* El Financiero, 22 de agosto de 1999.