

Capítulo 1

Políticas productivas públicas y privadas



La economía ha experimentado un crecimiento económico desde el año 2010, favorecido en general por buenos precios internacionales de materias primas, dinamismo en la inversión extranjera directa, crecimiento en las remesas, y gasto en inversión pública. Lo anterior ha estado acompañado de adecuados indicadores macroeconómicos, como baja inflación y déficit fiscales por debajo de la media regional.

A pesar de los avances en crecimiento económico, Nicaragua enfrenta retos para asegurar la sostenibilidad de dicho crecimiento a mediano y largo plazo. Así, el país continúa teniendo un fuerte peso de sectores de baja productividad relativa dentro del PIB como el sector primario (16 por ciento de la producción total en 2015), el sector comercio, hoteles y restaurantes con un 16.6 por ciento y servicios personales y empresariales con un 17.2 por ciento.

La mano de obra en Nicaragua no solo se concentra en sectores con baja productividad, sino también en aquellos sectores donde predomina una alta informalidad, reforzando lo primero y causando otros efectos negativos en la economía. Por ejemplo, se reduce la capacidad del gobierno para recaudar fondos y disminuye el alcance de la seguridad social. Asimismo, las empresas informales tienden a ser menos productivas por tener menor acceso a crédito y suelen invertir menos recursos en investigación y desarrollo (Muñiz, 2013). Respecto al impacto en la seguridad social, según la Encuesta de Empresas Sostenibles 2015, apenas el 2.3 por ciento de las microempresas (1-5 trabajadores) y solo el 15.2 por ciento de las pequeñas (6-20 trabajadores) está registrada en el Instituto Nicaragüense de Seguridad

Social (INSS). En tanto de acuerdo a la EMNV 2014, el 75 por ciento de la población ocupada de Nicaragua no cotiza al INSS. Igualmente, FUNIDES (2016a) identifica que la informalidad laboral es mayor en los sectores de más baja productividad, que son los que concentran la mayor proporción de la fuerza laboral, siendo estos el sector agropecuario, comercio y construcción.

Desde el punto de vista de la matriz exportadora, tampoco ha habido cambios significativos. En 2006, el 96 por ciento del valor de las exportaciones de bienes provenían de recursos naturales, productos con una sola transformación o productos de baja tecnología. En 2015, la proporción de estos productos había bajado al 86 por ciento. La transformación pudo haber sido menor ya que el cambio observado entre 2006 y 2015 podría haber sido influenciado por variaciones de precios o aumentos de volumen, y no necesariamente por cambios en la sofisticación de los bienes físicos que se están exportando (FUNIDES, 2016a). Esto es fundamental ya que existe evidencia que determina que el nivel de diversificación y complejidad de las exportaciones está relacionado con el crecimiento económico futuro de un país (Hausmann et al., 2011).

Otro elemento de preocupación es que las exportaciones todavía se concentran en pocos mercados, particularmente Estados Unidos (37.6 por ciento) y Centroamérica (24.7 por ciento). Esta falta de diversificación geográfica vuelve al país vulnerable ante shocks que afecten principalmente a la economía norteamericana.

Notas:

Para acelerar el cambio estructural de la economía del país, se deben:

- 1) eliminar cuellos de botella que impidan el desarrollo de sectores de mayor sofisticación productiva, los que usualmente se concentran en fallas de coordinación y de información, y
- 2) fomentar la competencia en los mercados.

Respecto al primer punto, este tipo de fallas afecta al surgimiento de actividades en las que el país tiene ventaja comparativa latente¹, pero la ausencia de factores complementarios (ej. laboratorios, mano de obra calificada, o una industria logística acompañante) hacen imposible que la rentabilidad de incursionar en dicha actividad sea positiva y por lo tanto no hay inversionistas que decidan invertir. Para vencer estas barreras, se deben crear elementos de coordinación e incentivos suficientemente altos que aumenten la rentabilidad privada de la actividad y la vuelvan atractiva a la inversión.

En lo relacionado a la competencia, en el Índice de Competitividad Global se incluye el pilar de eficiencia del mercado de bienes, en el cual Nicaragua se encuentra significativamente rezagada en relación al resto de países de Centroamérica (WEF, 2016). Asimismo, en materia de intensidad de la competencia local, Nicaragua ocupa la posición 100 entre 138 países. En lo que refiere al grado de diversidad de empresas en el mercado, Nicaragua se encuentra en la posición 135 entre 138 países. Estas estadísticas evidencian la necesidad de mayor competencia entre empresas.

Sobre los sectores específicos a fomentar, la idea no es “seleccionar ganadores” sino de manera continua e interactiva trabajar en la eliminación de barreras y fomentar las potencialidades de sectores existentes y otros por atraer. Análisis de FUNIDES sobre encadenamientos productivos apuntan a los siguientes sectores económicos como aquellos de aún baja productividad promedio pero que pueden generar altas tasas de crecimiento: agroindustria, turismo,

manufactura liviana y de media tecnología, plantaciones forestales y transformación de la madera.

Para promover el incremento de la productividad sectorial y acelerar el cambio estructural, consideramos de gran importancia las siguientes acciones:

a) Mantener una sana política macroeconómica. Esto implica la vigilancia de la estabilidad de precios, es decir una inflación baja y estable, el manejo adecuado de riesgos a los que está expuesto el sistema financiero tanto a nivel microprudencial como macroprudencial y lograr niveles de deuda pública, balance fiscal y balanza de pagos sostenibles.

b) Reducir fallas de coordinación de sectores que ocurren cuando un elemento importante de la cadena productiva está ausente, por ejemplo infraestructura complementaria, limitando la integración de cadenas productivas. Esto se logra con comunicación en el sector y con los diferentes actores, en especial con las autoridades de Gobierno. Este diálogo permite identificar a los sectores con buen desempeño y a aquellos que presentan más dificultades. Para alcanzar los objetivos de eliminación de obstáculos, se requiere: i) tener claro el aporte del sector al desarrollo del país; ii) que exista un compromiso de cambio y de trabajo al más alto nivel, incluyendo la voluntad política de resolver problemas; iii) coordinación de agencias de gobierno al interior de las mismas y entre sí, y con el sector privado; iv) establecer instrumentos de evaluación para monitorear los avances realizados.

c) Implementar un programa que incentive la diversificación de la economía hacia actividades de mayor productividad. El sector público tiene la capacidad de influir en el surgimiento de actividades económicas no existentes y de mayor complejidad a través del diseño

Notas:

de una política de transformación estructural.

Efectivamente, existe abundante evidencia que las actividades más complejas son más productivas y permiten el crecimiento acelerado de la economía. El Gobierno puede implementar medidas desde básicas y poco costosas (y no por eso menos efectivas) como la función de coordinación en actividades

1. Es decir que la ventaja comparativa puede estar presente pero no haberse manifestado, ej. el caso del salmón en Chile en los años 80 (Benavente y Goya, 2011).

detectadas con ventaja comparativa latente gestionando la inversión en actividades complementarias para dicha actividad, así como infraestructura específica, y avanzar hacia otras políticas como incentivos y programas de financiamiento específicos, que deberían acelerar el proceso de descubrimiento de estas actividades más productivas.

d) Aumentar la calidad del capital humano con énfasis en el aumento de la productividad. Sin importar que se busque mayor productividad a través de nuevas actividades o de mayor eficiencia de las existentes, es crucial la acumulación de capacidades humanas específicas a estos sectores económicos. Para esto, se requiere, entre otras cosas, de la coordinación del sector público, sector educativo, y sector privado, y así crear los programas en las universidades y centros técnicos que sean demandados por el sector privado. Igualmente importante es la necesidad de preparación acelerada de personal técnico en procesos productivos específicos y puntuales. Esto se puede conseguir a través de la capacitación in-situ en empresas de alta productividad, y una opción factible es que personal de empresas nacientes o de baja productividad realicen pasantías en las primeras, en el extranjero en caso de que la actividad económica aún no exista en el país, o en las empresas más productivas del país para las ya existentes. Posteriormente, el personal entrenado instruiría al resto de personal en el día a día de la empresa. Otra opción complementaria consistiría en que personal de la empresa de alta productividad hiciera talleres en las empresas menos productivas. Este tipo de acciones no ocurren por sí solas y se requiere coordinación entre el sector privado y público para lograrlo.

e) Crear los incentivos para incrementar la formalización de las empresas y el empleo. La transformación estructural de la economía tiene que pasar por la

formalización de las empresas y de los trabajadores. Por ello, se deben seguir aplicando medidas hacia la formalización de las empresas de manera integral, combinando beneficios para negocios familiares y las pequeñas empresas, con otros beneficios como mejor acceso a crédito, educación y formación. Es necesario incorporar nuevas figuras de empleo en la política laboral, expandiendo la cobertura de programas sociales a trabajadores a tiempo parcial, habilitando contratos temporales y de jornada parcial.

f) Facilitar el entorno para hacer negocios. En Nicaragua aún existen muchas barreras para hacer negocios. El país ocupa la posición 127 en el ranking Doing Business del Banco Mundial, lo cual representa un retroceso respecto al ranking anterior (posición 124 entre 190 países). De forma consecuente y complementaria a las políticas de incentivos para la transformación estructural, deben implementarse medidas para facilitar los negocios, desde su apertura, acceso a servicios públicos, pago de impuestos, registros de propiedad, entre otros. Una mejora en esto permitiría el aprovechamiento de las oportunidades de negocios ya existentes, lo cual en sí mismo implicaría un aumento en la productividad. Dentro de algunas alternativas que podrían considerarse para este fin, están: i) extender el esfuerzo simplificador de trámites a todas las instituciones públicas, principalmente aquellas relacionadas al otorgamiento de licencias y permisos mediante la implementación de la Ley de Simplificación de Trámites y Servicios en la Administración Pública; ii) acelerar el inicio de operaciones de la Ventanilla Única de Comercio Exterior de Nicaragua (VUCEN); y iii) conservar y promover los espacios de diálogo público-privado en el marco de la Comisión Interinstitucional Facilitadora del Comercio (CIFCO) y sus subcomisiones, a la vez de establecer mecanismos de seguimiento para

asegurar el cumplimiento de los acuerdos alcanzados.

El objetivo que se persigue con estas políticas de transformación estructural es potenciar la innovación y el emprendimiento de los empresarios, pequeños y grandes, de Nicaragua. Se busca establecer un entorno más apropiado para el surgimiento de nuevos negocios y nuevas industrias, con mayor valor agregado y complejidad tomando en cuenta la base productiva existente. Se requiere fomentar nuevas cadenas de valor con nuevos productos que generen más riqueza para los nicaragüenses.

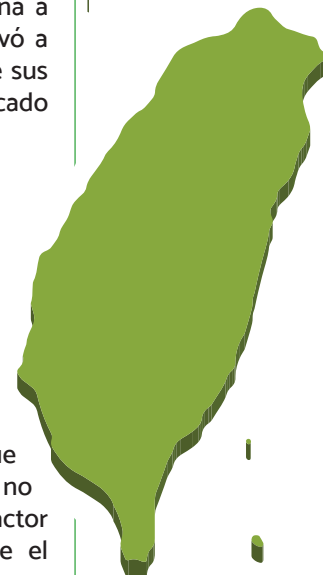
Notas:

Para alcanzar estos objetivos FUNIDES continuará haciendo investigaciones con el propósito de identificar productos y cadenas específicas que puedan desarrollarse en el país, dado el nivel productivo actual y las ventajas comparativas de la economía nicaragüense. Un elemento fundamental para la creación de este ecosistema más apropiado es la formación de capital humano, que se aborda en la siguiente sección.

Políticas de transformación productivas en el mundo

Taiwán:

La reducción de la ayuda norteamericana a Taiwán a inicios de los años setenta llevó a las autoridades a un replanteamiento de sus políticas económicas. Se abrieron al mercado mundial y desmontaron una política de sustitución de importaciones por otra basada en las exportaciones y la industrialización. El plan gubernamental consistió en promover actividades económicas de manufacturas pesadas y de mayor complejidad, dejando las livianas y de bajo valor como textiles y juguetes, que aunque habían venido creciendo positivamente, no generaban un cambio estructural. Un factor importante en esta transformación fue el logro de la universalidad de la educación que la isla había alcanzado en los años sesenta. A mediados de los años ochenta, la industria había alcanzado un 47 por ciento del PIB.



Botsuana:

Uno de los países de África con ingreso per cápita más alto tiene solamente 4 por ciento de tierra cultivable. El descubrimiento de yacimientos de diamantes, que fueron explotados mediante un consorcio público-privado, le permitió al país hacer dos cosas: por un lado educar a su población; y por otro crear un Programa de Asistencia Financiera que buscaba fomentar las inversiones en sectores claves para el desarrollo, en particular servicios y banca. También se financiaron proyectos de manufactura liviana como repuestos de vehículos y otros que tuvieron modestos resultados por los altos costos de la energía y la escasez de agua. En la actualidad, el sector servicios representa un 45 por ciento del PIB y emplea al 60 por ciento de la población.



Chile:

Este país suramericano tuvo un cambio hacia la liberalización y la orientación a los mercados externos en la primera mitad de los años setenta. Con la llegada de la democracia y el control del gobierno de la Concertación, agrupación política amplia de centro izquierda que gobernó el país por más de dos décadas, las políticas económicas sufrieron muy poca variación y el país logró experimentar unas de las tasas de crecimiento más altas y sostenidas del continente.

