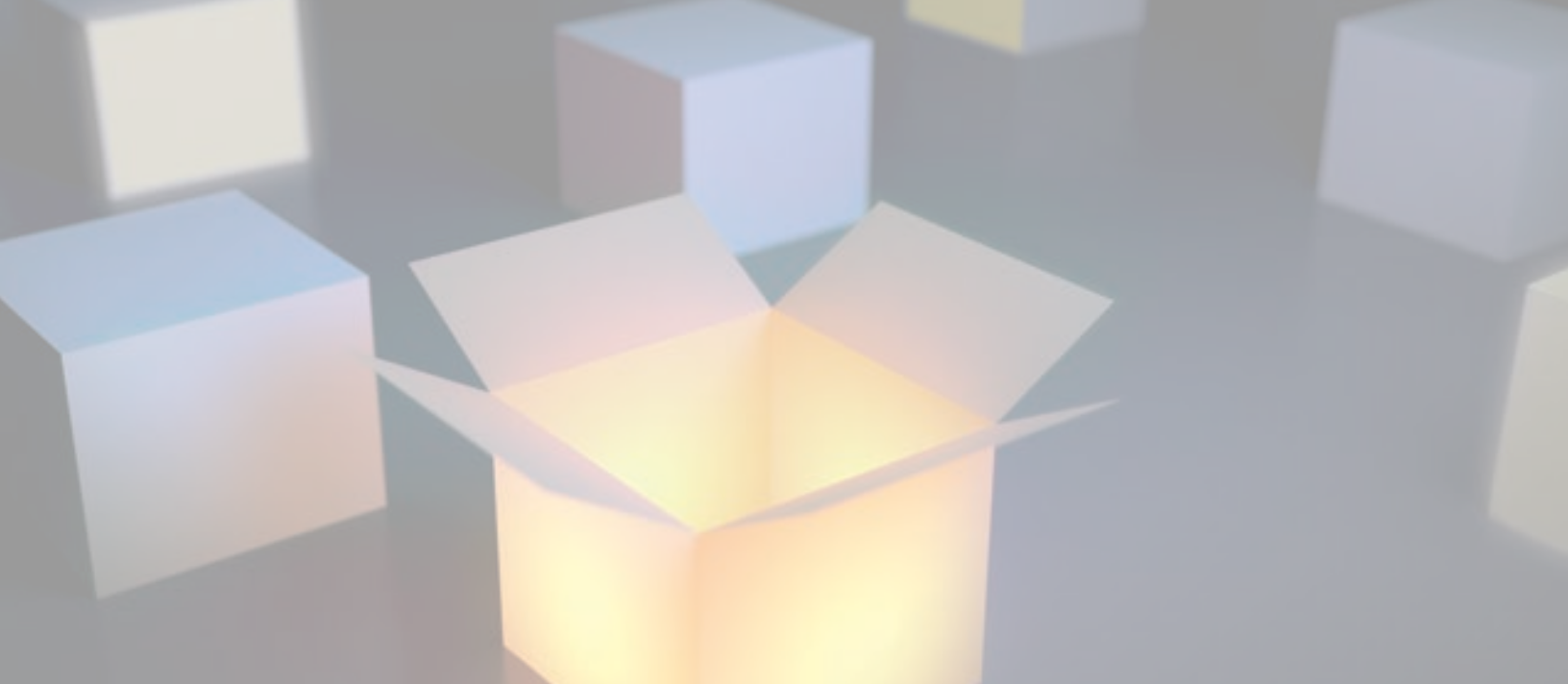


Promoviendo la transformación productiva



Políticas de desarrollo productivo
en Centroamérica y República Dominicana

COORDINADORES
MARIO CUEVAS, OSMEL MANZANO Y CLAUDIA RODRÍGUEZ



Promoviendo la transformación productiva

Políticas de desarrollo productivo en
Centroamérica y República Dominicana

Coordinadores

Mario Cuevas, Osmel Manzano y Claudia Rodríguez

Banco Interamericano de Desarrollo

© 2014 Banco Interamericano de Desarrollo
1300 New York Avenue, N. W.
Washington, D.C. 20577
www.iadb.org

**Catalogación en la fuente proporcionada por la
Biblioteca Felipe Herrera del
Banco Interamericano de Desarrollo**

Promoviendo la transformación productiva / Mario Cuevas, Osmel Manzano, Claudia Rodríguez, coordinadores.

p. cm. – (Monografía del BID ; 176)

Incluye referencias bibliográficas.

1. Economic development—Government policy—Central America. 2. Central America—Economic conditions. I. Cuevas, Mario A. II. Manzano, Osmel Enrique, 1971-. III. Rodríguez, Claudia. IV. Banco Interamericano de Desarrollo. Departamento de Países de Centro América, México, Panamá y la República Dominicana. VI. Serie.

IDB-MG-176

Códigos del JEL: L52, O25, O54, O38

Palabras claves: Diversificación Productiva, Política Industrial, Centroamérica, Instituciones

Copyright © 2014 Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados; este documento puede reproducirse libremente para fines no comerciales.

Las opiniones expresadas en esta publicación son exclusivamente de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.

Se prohíbe el uso comercial o personal no autorizado de los documentos del Banco, y tal podría castigarse de conformidad con las políticas del Banco y/o las legislaciones aplicables.

Contenido

Prólogo	v
Agradecimientos	vii
Acrónimos y abreviaturas	ix
1. Introducción	1
Las exportaciones de la región están poco diversificadas	3
Antecedentes para el análisis de las políticas de desarrollo productivo	8
Marco conceptual para el análisis de las políticas de desarrollo productivo	10
Retos para la región centroamericana	12
Descripción del documento	18
2. Guatemala	19
Introducción	19
Los hechos más importantes	19
Principales políticas, sectores y actividades	22
Marco institucional para las políticas de comercio	34
Recomendaciones	35
3. Honduras	39
Introducción	39
Evolución de la estructura productiva hondureña	40
Promoción de exportaciones	42
Promoción del sector turismo	48
Promoción del sector forestal	52
Capacitación laboral	56
Promoción de PYMES	59
Conclusiones	61

4. Nicaragua	63
Introducción	63
El proceso de crecimiento en Nicaragua	63
Las PDP de la época dorada de crecimiento	67
Las PDPs hoy	69
Promoción de exportaciones e IED	70
Promoción de actividades. PYMES	78
Promoción de actividades. Financiamiento	79
Promoción de formación de capital humano	81
Promoción de innovación y tecnología	82
Turismo	84
Conclusiones	86
5. Panamá	89
Introducción	89
La estructura y el desempeño de la economía panameña en relación con el estudio	90
La promoción de los servicios de exportación: autodescubrimiento y coordinación	92
La política de promoción de las exportaciones de bienes	97
Políticas públicas verticales con insumo de bienes públicos:	
la promoción de las zonas libres	99
Políticas públicas verticales con intervención de mercado:	
crédito subsidiado a las viviendas populares	102
Políticas públicas verticales con intervención de mercado:	
crédito subsidiado a la agricultura	105
Lecciones de la experiencia de Panamá y recomendaciones para futuras acciones	106
6. Conclusiones y lecciones aprendidas	109
Lecciones de la experiencia de los países	110
Recomendaciones sobre políticas horizontales	124
Recomendaciones sobre políticas verticales	126
Referencias	129

Prólogo

La promoción de la competitividad ha sido un área prioritaria en la agenda de los países centroamericanos, lo que se ha evidenciado en la implementación de importantes reformas e inversiones en sectores claves para facilitar el desarrollo productivo. Sin embargo, a la fecha, la experiencia en la implementación de estas agendas pone en evidencia las limitaciones de las políticas de desarrollo productivo que ha adoptado la región para promover la emergencia y consolidación de un sector exportador dinámico y diversificado que contribuya significativamente al desarrollo económico y social de cada país. Es necesario iniciar un proceso de reflexión sobre las políticas productivas de la región y de cómo éstas pueden replantearse para que los países logren aprovechar al máximo los tratados comerciales firmados, enfrentar con éxito la inminente eliminación de las zonas francas (ante la evolución del marco establecido por la OMC), tomar ventaja del desarrollo progresivo de los mercados financieros internacionales, y subirse a la ola de inversión impulsada en los últimos años por las empresas multilatinas.

Es conocido que la mejora de la productividad va de la mano de la implementación de políticas de alcance transversal (como la inversión en infraestructura, la promoción del capital humano y la mejora del clima de inversión), así como de políticas más específicas orientadas a potenciar el desempeño competitivo de sectores y actividades económicas puntuales. También sabemos, que la competitividad es un objetivo complejo, que demanda enormes esfuerzos de coordinación y asignación de recursos en respuesta a las características únicas de cada país. Es un tema para el cual no hay “recetas” aplicables universalmente; al contrario, cada país debe esforzarse por construir su propia visión de largo plazo e identificar los pasos a seguir para hacerla realidad.

La finalidad de este documento es contribuir a este proceso de reflexión. Para ello, se ofrece una revisión de diferentes experiencias en la región y se presenta el abanico de políticas disponibles señalando cómo se han combinado para elevar el perfil de competitividad de sectores específicos y países. Se espera que este aporte permita una renovación de los enfoques empleados para promover el desarrollo productivo regional, facilitando de esa manera la aceleración del crecimiento económico, la generación de más y mejores empleos, y la mejora de los indicadores sociales de los países.

Gina Montiel

Departamento General de Países

Gerente para Belice, Centroamérica, México, Panamá y la República Dominicana

Banco Interamericano de Desarrollo

Agradecimientos

Promoviendo la transformación productiva: Políticas de desarrollo productivo en Centroamérica y República Dominicana, es una publicación elaborada por un equipo de economistas del Departamento de Países de Centroamérica, México, Panamá y República Dominicana del Banco Interamericano de Desarrollo. La revisión editorial, general y técnica, estuvo a cargo de Mario Cuevas, Osmel Manzano y Claudia Rodríguez. Leonardo Maldonado, asistente de investigación económica, completó el equipo. Osmel Manzano supervisó la edición y producción de este informe.

Cada capítulo está basado en los siguientes trabajos:

- *Capítulo 2:* Cuevas, Mario, Sigfrido Lee y Bismarck Pineda (2008). “Industrial Policy in Guatemala”, *manuscrito de la Iniciativa de Estudios de Países*, Banco Interamericano de Desarrollo.
- *Capítulo 3:* Auguste, Sebastián y Ana María Cuesta (2009). “Políticas de Desarrollo Productivo en Honduras”, *manuscrito*, Banco Interamericano de Desarrollo.
- *Capítulo 4:* Auguste, Sebastián (2013). “Crecimiento y Políticas de Desarrollo Productivo en Nicaragua”, *manuscrito*, Banco Interamericano de Desarrollo.
- *Capítulo 5:* Fernández, Marco A. (2011). “Políticas de Desarrollo Productivo en Panamá: autodescubrimiento y fallas de coordinación”, *Documento de Trabajo Nro. 172*, Banco Interamericano de Desarrollo.

En adición, Alfie Ulloa, Carlos Acevedo, Julio Rosales-Tijerino, Luis Rivera, Magdalena Lizardo, Manuel Agosin, Ricardo Monge-González, Rafael Capellán, Rolando Guzmán, proporcionaron material valioso y complementario a los resultados expuestos. Los autores y editores también agradecen a todo el equipo del banco que participó en paneles de discusión interna, suministró comentarios a las investigaciones de apoyo y brindó asistencia técnica en la materia. The Word Express creó el diseño de la tapa y la composición de la publicación.

Acrónimos y abreviaturas

ACOBIR	Asociación Panameña de Corredores y Promotores de Bienes Raíces
ACP	Autoridad del Canal de Panamá
AEEPP	Área Económica Especial Panamá-Pacífico
AFE	Administración Forestal del Estado (Honduras)
AGEXPORT	Asociación Guatemalteca de Exportadores
AGEXPRONT	Asociación Guatemalteca de Exportadores de Productos No Tradicionales
AHA	Alianza Hondureña Agroforestal
AHAH	Asociación Nacional de Hoteles y Afines de Honduras
AHLA	Asociación Hondureña de Líneas Aéreas
AHRVE	Asociación Hondureña de Rentadores de Vehículos
ALBA	Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América
AMADHO	Asociación de Madereros de Honduras
ANACAFE	Asociación Nacional del Café (Guatemala)
ANDITEX	Asociación Nacional de la Industria Textil (Honduras)
ANETRAMA	Asociación Nacional de Empresarios Transformadores de la Madera (Honduras)
ANPFOR	Asociación Nacional de Productos Forestales (Honduras)
APEN	Asociación de Productores y Exportadores de Nicaragua
ARI	Autoridad de la Región Interoceánica
ASIES	Asociación de Investigación y Estudios Sociales (Guatemala)
B2B	<i>Business to Business</i> (Honduras)
BAC-CREDOMATIC	Grupo Banco de América Central Credomatic
BANASUPRO	Suplidora Nacional de Productos Básicos (Honduras)
BBVA	Banco Bilbao Viscaya
BCN	Banco Central de Nicaragua
BCH	Banco Central de Honduras
BDA	Banco de Desarrollo Agropecuario (Panamá)
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BP	Bienes Públicos
BPO	Externalización de Procesos Empresariales (en inglés, <i>Business Process Outsourcing</i>)
CA3	Centroamérica: El Salvador, Guatemala, Honduras

CAC	Centroamérica
CAFTA-DR	Tratado de Libre Comercio: Estados Unidos, República Dominicana, Centroamérica (en inglés, <i>United States-Dominican Republic-Central America Free Trade of Agreement</i>)
CAMIPYME	Centro de Apoyo a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Nicaragua)
CANATUR	Cámara de Turismo de Nicaragua
CANATURH	Cámara Nacional de Turismo de Honduras
CANIMET	Cámara Nicaragüense de Microempresarios Turísticos
CANTUR	Cámara Nicaragüense de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa de la Industria Turística
CAPAC	Cámara Panameña de la Construcción
CARICOM	Comunidad del Caribe (en inglés, <i>Caribbean Community</i>)
CAT	Certificado de Abono Tributario
CBT	Certificados de Beneficio Tributario
CEI	Centro de Exportaciones e Inversiones (Nicaragua)
CEI-RD	Centro de Exportación e Inversión de la República Dominicana
CENCIT	Comisión Empresarial para las Negociaciones Comerciales Internacionales (Guatemala)
CENTA	Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria y Forestal (El Salvador)
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y El Caribe
CETREX	Centro de Trámites de Exportaciones (Nicaragua)
CFA	Certificados de Fomento a las Agroexportaciones
CFI	Centro Financiero Internacional
CGR	Contraloría General de la República de Nicaragua
CIEN	Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (Guatemala)
CINDE	Coalición de Iniciativas para el Desarrollo (Costa Rica)
CNC	Consejo Nacional de Competitividad (República Dominicana)
CNDR	Centro Nacional de Diagnóstico y Referencia (Nicaragua)
CNPE	Comisión Nacional para la Promoción de las Exportaciones (Nicaragua)
CNU	Consejo Nacional de Universidades (Nicaragua)
COHDEFOR	Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal
CONACOEX	Comisión Técnica del Consejo Nacional de Promoción de Exportaciones (Guatemala)
CONACYT	Consejo Nacional de Ciencia Y Tecnología (El Salvador)
CONAMI	Comisión Nacional de Microfinanzas (Nicaragua)
CONAMIPYME	Consejo Nacional de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Honduras, Nicaragua)
CONAPEX	Consejo Nacional de Promoción de Exportaciones (Guatemala)
CONARROZ	Corporación Arrocera Nacional (Costa Rica)
CONCYT	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Guatemala)
CONEI	Comisión Nacional de Negociaciones Internacionales (Guatemala)
CONICIT	Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (Costa Rica)
CONICYT	Consejo Nicaragüense de Ciencia y Tecnología
CONPES	Consejo Nacional de Planificación Económica Social (Nicaragua)
CONSEFORH	Conservación y Silvicultura de las Especies Forestales de Honduras
COPA	Compañía Panameña de Aviación S.A.

CORSATUR	Corporación Salvadoreña de Turismo
COSEP	Consejo Superior de la Empresa Privada (Nicaragua)
COTATYH	Cooperativa de Transporte Aeropuerto Toncontín y Hoteles (Honduras)
CTI	Ciencia, Tecnología e Innovación
CTS	Certificado de Turismo Sostenible (Costa Rica)
CUPROFOR	Centro de Utilización y Promoción de Productos Forestales (Honduras)
DEPREX	Declaración para el Registro y Control de Exportaciones (Guatemala)
DIA	Desarrollo en las Américas (en inglés, <i>Development in the Americas</i>)
EEUU	Estados Unidos de América
ENCA	Escuela Nacional Central de Agricultura (Guatemala)
ENEE	Empresa Nacional de Energía Eléctrica (Honduras)
ENTS	Estrategia Nacional de Turismo Sostenible (Honduras)
ERCERP	Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de la Pobreza (Nicaragua)
ERP	Estrategia para la Reducción de la Pobreza (Honduras)
ESNACIFOR	Escuela Nacional de Ciencias Forestales (Honduras)
FAO	Organización para la Alimentación y la Agricultura (en inglés, <i>Food and Agriculture Organization</i>)
FAT	Fondo de Asistencia Técnica (El Salvador)
FECI	Fondo Especial de Compensación de Intereses (Panamá)
FEHCAFOR	Federación Hondureña de Cooperativas Agroforestales
FEMSA	Fomento Económico Mexicano S.A.B. de C.V.
FIDE	Fundación para la Inversión y el Desarrollo de las Exportaciones (Honduras)
FIEL	Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas
FMI	Fondo Monetario Internacional
FOB	Franco a Bordo (en inglés, <i>Free On Board</i>)
FONAPROVI	Fondo Nacional para la Producción y la Vivienda
FONDEPRO	Fondo de Desarrollo Productivo (El Salvador)
FOPROMI	Fondo de Promoción de las Microfinanzas (Nicaragua)
FSLN	Frente Sandinista de Liberación Nacional
FUNICA	Fundación para el Desarrollo Tecnológico Agropecuario y Forestal de Nicaragua
G20	Ministros de Finanzas y Directores de Bancos Centrales de 20 grandes economías: Alemania, Arabia Saudita, Argentina, Australia, Brasil, Canadá, China, Corea del Sur, Estados Unidos, Francia, India, Indonesia, Italia, Japón, México, Reino Unido, Rusia, Sudáfrica, Turquía, Unión Europea
GATS	General Agreement on Trade in Services
GDM	Metodología de Diagnóstico del Crecimiento (en inglés, <i>Growth Diagnostic Methodology</i>)
GIPB	Mejores Prácticas de Promoción de Inversión Global (en inglés, <i>Global Investment Promotion Best Practices</i>)
GTM	Guatemala
HND	Honduras
HSBC	Hong Kong and Shanghai Banking Corporation

I+D	Investigación y Desarrollo
ICF	Instituto de Conservación Forestal (Honduras)
ICG	Índice de Competitividad Global
ICS	Encuesta de Clima de Inversión (en inglés, <i>Investment Climate Surveys</i>)
ICTA	Instituto de Ciencia y Tecnología Agrícola (Guatemala)
IECC	Impuesto Especial al Consumo de Combustible
IED	Inversión Extranjera Directa
IES	Instituciones de Educación Superior
IFC	Corporación Financiera Internacional (en inglés, <i>International Finance Corporation</i>)
IHCAFE	Instituto Hondureño del Café
IHDECOOP	Instituto Hondureño de Cooperativas
IHT	Instituto Hondureño de Turismo
IM	Intervención en el Mercado
INA	Instituto Nacional Agrario (Honduras)
INATEC	Instituto Nacional Tecnológico (Nicaragua)
INDESA	Grupo de Asesoramiento Financiero y Económico (Panamá)
INE	Instituto Nacional de Estadísticas (Honduras)
INFONAC	Instituto de Fomento Nacional (Nicaragua)
INFOP	Instituto Nacional de Formación Profesional (Honduras)
INGUAT	Instituto Guatemalteco de Turismo
INPYME	Instituto Nicaragüense de la Pequeña y Micro Empresa
INTECAP	Instituto Técnico de Capacitación y Productividad (Guatemala)
INTECNA	Instituto Tecnológico Nacional (Nicaragua)
INTRACORP	Grupo Consultor de Estrategias Empresariales (Panamá)
INTUR	Instituto Nicaragüense de Turismo
IP	Instituto de la Propiedad (Honduras)
ISI	Industrialización por Sustitución de Importaciones
ISR	Impuesto Sobre la Renta
IVA	Impuesto al Valor Agregado
LAT	Ley de Admisión Temporal para el Perfeccionamiento Activo de las Exportaciones (Nicaragua)
LATAM	Latinoamérica
LATAM8	Latinoamérica: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú, Uruguay, Venezuela
LMDSA	Ley para la Modernización y Desarrollo del Sector Agrícola (Hondura)
MAGA	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (Guatemala)
MAGFOR	Ministerio Agropecuario y Forestal (Nicaragua)
MECD	Ministerio de Educación, Cultura y Deportes (Nicaragua)
MEDE	Ministerio de Economía y Desarrollo (Nicaragua)
MERCOMUN	Mercado Común Centroamericano (también llamado, MCCA)
MEX	México
MICIT	Ministerio de Ciencia y Tecnología (Costa Rica)
MIFIC	Ministerio de Fomento, Industria y Comercio (Nicaragua)

MIGA	Agencia Multilateral de Garantía de Inversiones (en inglés, <i>Multilateral Investment Guarantee Agency</i>)
MINECO	Ministerio de Economía (Guatemala)
MINED	Ministerio de Educación (Nicaragua)
MINSA	Ministerio de Salud (Nicaragua)
MIPYME	Micro, Pequeña y Mediana Empresa
MPMP	Marco Presupuestario de Mediano Plazo (Nicaragua)
NAFTA	Tratado de Libre Comercio de América del Norte (en inglés, <i>North America Free Trade Agreement</i>)
ND	No Disponible
NIC	Nicaragua
NMF	Nación Más Favorecida
OECD	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (en inglés, <i>Organisation for Economic Co-operation and Development</i>)
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMC	Organización Mundial del Comercio
OMT	Organización Mundial del Turismo
ONG	Organización No Gubernamental
ONI	Oficina Nacional de Inversiones (El Salvador)
OPTURH	Asociación de Operadores Turísticos de Honduras
PACIT	Programa de Agregados Comerciales, de Inversión y Turismo (Guatemala)
PAE	Programa de Ajuste Estructural
PAMIC	Programa de Apoyo a la Microempresa (Nicaragua)
PARPA	Programa de Apoyo a la Reconversión Productiva Alimentaria (Guatemala)
PDP	Políticas de Desarrollo Productivo
PDVSA	Petróleos de Venezuela S.A.
PEA	Población Económicamente Activa
PIB	Producto Interno Bruto
PLC	Partido Liberal Constitucionalista (Nicaragua)
PND	Plan Nacional de Desarrollo (Nicaragua)
PNDH	Plan Nacional de Desarrollo Humano (Nicaragua)
PNDTS	Plan Nacional de Desarrollo Turístico Sostenible (Nicaragua)
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PROCOMER	Promotora del Comercio Exterior (Costa Rica)
PROESA	Agencia de Promoción de Exportaciones e Inversiones de El Salvador
PROGUAT	Iniciativa de Promoción de Inversión en Guatemala
PROINVE	Agencia de Promoción de Inversiones y Exportaciones (Panamá)
PROMIPYME	Programa de Apoyo a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Nicaragua)
PRONACOM	Programa Nacional de Competitividad (Guatemala)
PRONAFOR	Programa Nacional Forestal (Honduras)
PRONICARAGUA	Agencia Oficial de Promoción de Inversiones y Exportaciones de Nicaragua
PROPYME	Programa de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa (Costa Rica)

PTF	Productividad Total de los Factores
PTP	Petroterminal de Panamá S.A.
PYMES	Pequeñas y Medianas Empresas
Q	Moneda: Quetzal de Guatemala
RD	República Dominicana
RIT	Régimen de Importación Temporal
SAG	Secretaría de Agricultura y Ganadería (Honduras)
SANAA	Servicio Autónomo Nacional de Acueductos y Alcantarillados (Honduras)
SDE	Servicios de Desarrollo Empresarial
SEADEx	Sistema Electrónico de Aprobación de Exportaciones (Guatemala)
SECTUR	Secretaría de Turismo (Honduras)
SEGEPLAN	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (Guatemala)
SERNA	Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente (Honduras)
SGJ	Secretaría de Gobernación y Justicia (Honduras)
SICA	Sistema de Integración Centroamericano
SICOIN	Sistema Integrado de Administración Financiera (Guatemala)
SIECA	Secretaría de Integración Económica Centroamericana
SLV	El Salvador
SNI	Sistema Nacional de Innovación
TIC	Tecnologías de la Información y Comunicación
TLC	Tratado de Libre Comercio
TRS	Turismo Rural Sostenible
UNO	Unión Nacional Opositora (Nicaragua)
US\$	Moneda: Dólar de los Estados Unidos de América
VBP	Valor Bruto de Producción
VESTEX	Comisión de Vestuario y Textiles de Guatemala
VUPE	Ventanilla Única para la Exportación
WDI	Indicadores del Desarrollo Mundial (en inglés, <i>World Development Indicators</i>)
WEO	Perspectivas de la Economía Mundial (en inglés, <i>World Economic Outlook</i>)
ZFI	Zonas Francas Industriales
ZIP	Zonas Industriales de Procesamiento para Exportaciones
ZLC	Zona Libre de Colón (Panamá)
ZLP	Zona Libre de Petróleo
ZOFA	Zona Franca Administrada
ZOLI	Zonas Libres
ZOLITUR	Zona Libre Turística de Islas de la Bahía (Honduras)

Introducción

1

Los acuerdos comerciales bilaterales, regionales y multilaterales de las últimas décadas se firmaron con el objetivo de estimular la expansión y diversificación del intercambio de bienes, eliminar obstáculos al comercio y facilitar la circulación transfronteriza de mercancías. Sin embargo, todavía quedan muchos lazos que estrechar para impulsar los flujos comerciales extra- e intra-regionales. Al interior de la región centroamericana aún se observa un retraso sustancial en este frente y existe la percepción de que los países aún no han aprovechado las abundantes oportunidades que ofrecen los mercados. Asimismo, existe una creciente preocupación por la falta de dinamismo de la composición de la canasta exportadora, así como el legado de una fuerte concentración geográfica de los destinos de las exportaciones centroamericanas.

También existen desafíos para la región respecto a la coyuntura económica y financiera. Uno de esos desafíos es el manejo del gasto público frente a un mercado financiero que ha venido ofreciendo excedentes de liquidez. En un contexto de bonanza financiera para los países en desarrollo como el experimentado entre 2010 y 2013, gracias a la política monetaria expansiva de los países desarrollados, las tasas de interés pagadas por los fiscos de la región han llegado a mínimos históricos. Lamentablemente, la posibilidad de fondearse a bajo costo ha dado pocos incentivos a los gobiernos centroamericanos para reducir las brechas fiscales. Sin embargo, el contexto externo ya está cambiando y las proyecciones del FMI (WEO, octubre del 2013)

alertan sobre una desaceleración de las economías emergentes y una eventual mejoría de los países industrializados, abriendo las puertas para el retiro del estímulo monetario y un eventual aumento de las tasas de interés a escala global.

Aunque existe un creciente reconocimiento sobre la importancia de atender estas fuentes de vulnerabilidad a través de ajustes fiscales, es claro que existe desgaste en Centroamérica respecto a la implementación de reformas tributarias. Se reconoce también que hay algún espacio para enfrentar el desafío a través de un ajuste del gasto público, pero esto no sólo implicaría contener el crecimiento del gasto sino que tendría que incluir la mejora de su calidad y eficiencia. Como los países de la región adquirieron buena parte de la deuda pública con una madurez mayor a 5 años y salieron a fondearse en los mercados internacionales, las presiones de financiamiento aún no resultan tan apremiantes. No obstante, la región debe usar este período como una ventana de oportunidad para realizar reformas graduales que preparen a los países frente a un contexto internacional menos favorable.

Otra fuente de vulnerabilidad macroeconómica es el déficit externo de los países centroamericanos. Por muchos años la principal fuente de financiamiento de este déficit ha sido la inversión extranjera directa (IED). Sin embargo, después de la crisis global, el crecimiento de la IED ha venido desacelerándose en comparación con los flujos de capital financiero, por lo que la participación de la IED en el financiamiento del déficit se ha reducido. En los últimos años, la brecha entre la IED y el

déficit en cuenta corriente ha experimentado un ligero aumento, alcanzando un promedio regional de 3,5% del PIB. Entre 2010 y el 2012 la IED pudo financiar en promedio el 74,4% del déficit externo. Ahora bien, la situación varió notablemente entre países: la IED en El Salvador financia apenas 32% del déficit, mientras que en Costa Rica representa más del 100%. Asimismo, si bien Costa Rica, Guatemala, Honduras y Panamá aún cuentan con IED suficiente para cubrir gran parte de su déficit externo corriente, en años anteriores la totalidad del déficit solía ser financiado por la IED.

Otro tema tiene que ver con el rol que juega la IED en el modelo de crecimiento de los países. A pesar de que Centroamérica había recibido IED desde antes de los 50s, ésta no era considerada un componente fundamental en los modelos de crecimiento económico. Con la crisis de inicios de los 80s se experimentó una reducción en los flujos de IED, con particular severidad en El Salvador y Nicaragua. Por otra parte, la adopción del modelo de desarrollo exportador a partir de los 80s convirtió a la IED en un pilar esencial para el desarrollo regional. Con esta motivación se introdujeron incentivos fiscales para atraer IED y, entre esto, los más populares fueron los regímenes de Zonas Francas.

Aunque las Zonas Francas alcanzaron mucha popularidad en los 80s, éstas no eran completamente desconocidas en la región. Desde 1948 Panamá había establecido la Zona Libre de Colón, que es aún la zona franca más dinámica de Centroamérica. Asimismo, República Dominicana instituyó en 1969 una Zona Franca en la ciudad de La Romana y, para mediados de la década de los 70s, dicho país contaba ya con 3 Zonas Francas. Otros países de la región siguieron con la introducción de esquemas similares. Con la implementación de las Zonas Francas surgieron nuevos incentivos fiscales y financieros, así como políticas de promoción de la IED en Centroamérica. No obstante, el complicado entorno económico y político, sumado al clima de violencia por los conflictos armados en la región, se convirtieron en obstáculos para la atracción de IED. No fue sino hasta inicios de los 90s que los flujos de IED comenzaron a incrementarse en la región,

registrándose alrededor de 6 veces el monto de los flujos acumulados en la década anterior.

El modelo de atracción de inversión vía incentivos fiscales a la exportación también se expandió rápidamente por todo el mundo. Esto atrajo la atención de organismos internacionales que advirtieron acerca del impacto adverso de los incentivos fiscales en los países de menores ingresos, frente a los países que tienen capacidad de otorgar mayores incentivos. En 1994, el Acuerdo de Marrakech reconoció el impacto negativo de las subvenciones a las exportaciones en los mercados mundiales. Se suscribió el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, que prohíbe el uso de subsidios condicionados a la exportación, incluyendo la exención tributaria, quedando la Organización Mundial del Comercio (OMC) a cargo de la supervisión de dichas medidas. La OMC concedió permisos temporales a los países en desarrollo, con la salvedad que estas medidas debían ser retiradas a fines del 2015. Por tanto, el modelo de desarrollo productivo-exportador que los países de la región han tenido durante décadas se enfrenta ahora a un nuevo desafío pues los países se verán obligados a ajustarse a los lineamientos internacionales establecidos por la OMC.

Aparte del rol de la IED en el financiamiento del sector externo de los países, existe la percepción de que la IED contribuye también al crecimiento económico mediante la transferencia de nuevas variedades de capital físico, el desarrollo de capital humano a través de la capacitación de los empleados, la estimulación de una mayor productividad, y el desarrollo de nuevas capacidades. Pero debe reconocerse que la promoción de la IED tampoco es una panacea. Estudios recientes destacan que los efectos colaterales de la IED no siempre son del todo claros. Por ejemplo, una elevada dependencia respecto de la IED puede ser un signo de debilidad si se traduce en mayor riesgo crediticio y menor calidad institucional. Adicionalmente, los incentivos fiscales para atraer IED pueden resultar demasiado generosos, excediendo acumulativamente el valor, patrimonio e inversión de las empresas que los reciben. De cualquier forma, el hecho es que la competencia por la atracción de

IED ha llevado al incremento en los incentivos aplicados en la región centroamericana. Medidas comunes incluyen las exenciones al impuesto sobre la renta, exoneraciones de impuestos a productos locales que se usan como insumos en las Zonas Francas, subvenciones a créditos para exportadores y menores aranceles para bienes de exportación no tradicionales, entre otras. Es así que un incremento en los incentivos ha contribuido a erosionar la base tributaria de los países.

Otro fenómeno a ser tenido en cuenta es el crecimiento de la IED por parte de empresas multilatinas. Las empresas multilatinas son multinacionales originadas en Latinoamérica, fenómeno que se ha expandido a todos los países (liderando Brasil, seguido de México y Chile), abarcando sectores tan diversos como petróleo, gas, minería, cemento, acero, alimentos, bebidas y alta tecnología. En los primeros 5 años de los 2000s, los países de Latinoamérica invirtieron en el exterior un monto mayor que en los 20 años previos (1980–2000). En la segunda parte de la década de los 2000s, la IED originada en Latinoamérica se triplicó, mientras que en el mundo entero sólo se duplicó. En la última década las multilatinas fueron impulsadas por la baja del costo del capital (bajos intereses internacionales, bajas primas de riesgo-país y amplia liquidez en las bolsas de valores). Asimismo, el crecimiento económico heterogéneo influyó, pues las empresas regionales más sólidas tomaron oportunidades de realizar adquisiciones de empresas de países en dificultades, incluso aprovechando la crisis europea y estadounidense para adquirir activos en estos mercados.

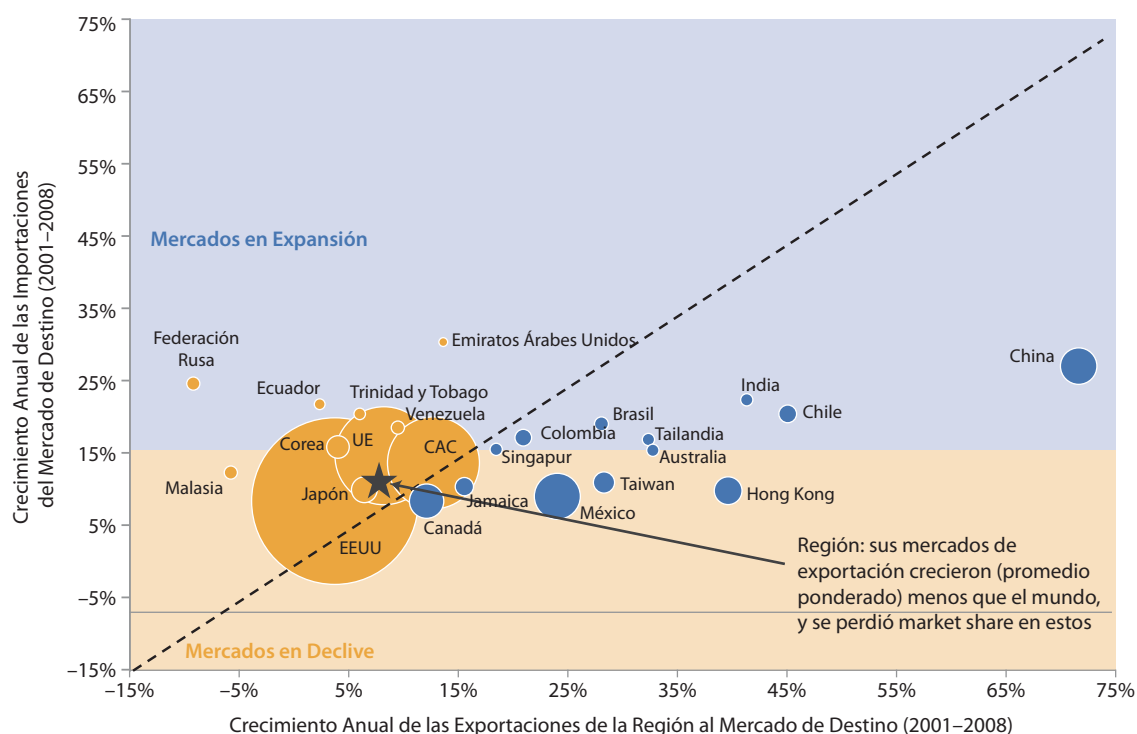
En Centroamérica se ha observado el nacimiento de algunas multilatinas. Naturalmente, por el reducido tamaño de las economías de la región, no puede esperarse que existan muchas multilatinas grandes. De hecho, existe una relación no lineal entre la cantidad de multilatinas y el tamaño de la economía, en el sentido que el aumento del tamaño de una economía conlleva un incremento más que proporcional en el número de multilatinas. No obstante, aunque Centroamérica aún está rezagada en cuanto a la generación de empresas multilatinas, por otro lado se observa un interés creciente de las

multilatinas por invertir en Centroamérica. En los últimos años, aproximadamente el 20% de la IED que logro atraer CAC y RD provino de Latinoamérica, siendo México el que más invirtió (11%–12%), seguido de Venezuela con 3% y Colombia con 2%. La presencia de Brasil y Chile aún es relativamente baja y el interés de Colombia ha sido principalmente en el sector bancario. A diferencia de la inversión que llegó a Centroamérica para aprovechar los incentivos fiscales de las últimas décadas, la inversión de las multilatinas responde a una estrategia de expansión para ganar mercados e incrementar su diversificación. Por tanto, un nuevo desafío para la región centroamericana está en modernizar y adecuar sus políticas de atracción de IED y promoción de exportaciones a las prioridades de las empresas multilatinas.

En síntesis, la necesidad de replantear las políticas de desarrollo productivo (PDP) en la región centroamericana obedece a múltiples factores, incluyendo mejorar el aprovechamiento de los tratados comerciales firmados por la región, promover la adaptación de los países ante la evolución del marco normativo para el comercio internacional, promover un mejor desempeño del sector externo y reducir las vulnerabilidades fiscales que se han venido acumulando a través de los años, haciendo frentes a los cambios que ocurrirán en los próximos años en los mercados globales de capital así como la creciente regionalización del origen de las inversiones extranjeras en Centroamérica.

Las exportaciones de la región están poco diversificadas

Uno de los aspectos más destacados de las exportaciones de la región es su elevado grado de concentración geográfica. Durante el período 2003–2007, el destino predilecto de las exportaciones fue EEUU (55% de las exportaciones totales de la región). Cuatro factores incidieron en la orientación exportadora de la región: el grado de complementariedad que existe entre los patrones de especialización de los países, el tamaño del mercado destino,

GRÁFICO 1. Análisis gráfico *shift-share*. América Central, 2001–2008

Fuente: Macro Report 2012, Banco Interamericano de Desarrollo.

la cercanía geográfica, y la política comercial preferencial que se estableció con EEUU.

Los destinos que siguieron en importancia a EEUU fueron la Unión Europea y la propia región, que explicaron alrededor del 17% y 13% del total exportado, respectivamente. La importancia del comercio con Europa provino, entre otros factores, de las concesiones que ambas regiones hicieron desde la suscripción de los acuerdos de la Cumbre de Viena, en donde manifestaron su intención de revitalizar, promover y reforzar sus relaciones comerciales. Por su parte, entre el 2003 y 2007 el intercambio intra-regional estuvo liderado por las ventas de bienes de Guatemala (32%), Costa Rica (26%), El Salvador (21%) y Honduras (10%). A diferencia de lo que ocurrió con el mercado norteamericano, europeo y centroamericano, el intercambio de bienes con el resto del mundo emergente fue limitado. El comercio con Asia alcanzaba 4,3%, principalmente gracias a las exportaciones de Costa Rica (80% del total

regional) y República Dominicana (7% del total). Las ventas a China representaron el 39% del total exportado a Asia, siendo Costa Rica responsable de prácticamente el 90% de todo lo transado. En contraste, el comercio con América del Sur representó menos del 1% del comercio total de la región.

No obstante, hay otros elementos que agravan la preocupación sobre la concentración geográfica de las exportaciones. Los principales destinos de las exportaciones son mercados en relativo declive pues, incluso en el período pre-crisis (antes de 2008–2009), crecieron en promedio a una tasa anual inferior a la mundial (15%). Para visualizar este aspecto, el Gráfico 1 presenta un análisis *shift-share* respecto de los 20 principales destinos de exportación de la región (agrupando a los países de la Unión Europea como una única observación). En el eje horizontal, se indica la tasa de crecimiento anual de las exportaciones de toda la región hacia los mercados de destino entre 2001 y 2008,

mientras que en el eje vertical aparece la tasa de crecimiento de las importaciones de los mercados de destino. La línea horizontal que atraviesa el nivel de 15% indica el crecimiento mundial anual del comercio internacional. Los destinos por encima de esta recta horizontal son mercados en expansión, mientras que los que se encuentran por debajo son mercados en relativo declive. El tamaño de la esfera indica el peso relativo de ese mercado en las exportaciones totales de la región. La línea de 45° divide a los mercados entre los que se obtuvo y se perdió participación. Una observación por encima de la línea indica que el crecimiento de las importaciones totales de ese país fue superior al crecimiento de las exportaciones regionales hacia ese destino, lo que implica una pérdida de participación en el mercado. Caso contrario, la región ganó participación. Para clarificar esta última información también se ha pintado de color la esfera: el color azul indica que se obtuvo participación en el mercado mientras que el amarillo denota que se perdió.

Puede observarse que la mayoría de los países hacia donde se exporta son mercados en relativo declive o de bajo crecimiento, y que la región no exporta mayormente a los países más dinámicos. Los tres principales destinos de las exportaciones regionales, EEUU, la Unión Europea y la propia región, son mercados que crecieron por debajo del promedio mundial y, además, en los tres se perdió participación. En China, uno de los países de alto crecimiento, se logró ganar participación en el mercado y las exportaciones regionales crecieron a tasas elevadas, pero ello obedeció a que se partía de niveles muy bajos y el proceso estaba liderado en gran medida por una sola firma (Intel) desde Costa Rica.

El colapso financiero del 2008–2009 profundizó la preocupación sobre la concentración geográfica de las exportaciones de la región. En general, los países en desarrollo incrementaron su importancia como impulsores del comercio y las economías de ingresos medios se han vuelto una fuente incrementalmente importante de demanda de las exportaciones de los países menos desarrollados. A raíz de la crisis, la relevancia comercial de la región con EEUU descendió a 48% en 2010 (comparado

con 55% en el período anterior), mientras que las ventas a la Unión Europea pasaron de representar el 17,4% del total en el período pre-crisis, a 16,6% en el 2010. Al mismo tiempo, el comercio con Asia y América del Sur se movió en dirección opuesta. En el primer caso, las exportaciones pasaron de contribuir 4,7% a 6,4% del total exportado, mientras que en el segundo caso el comercio pasó de 0,9% a 2,2%. Pese a los cambios mencionados, en la mayoría de los casos la estructura del comercio permaneció relativamente estable.

Aunque la crisis del 2008–2009 sembró la semilla del cambio, el socio comercial por excelencia continúa siendo EEUU. Sin embargo, el panorama económico global insta a diseñar un nuevo mapa en el que la región debería mirar con mayor apetito las oportunidades comerciales con Asia y Sudamérica. La reorientación del comercio hacia estas regiones impone nuevos retos, ya que el patrón de especialización sigue altamente concentrado y el grado de complementariedad que existe con estas regiones es relativamente bajo. Para medir la complementariedad pueden utilizarse tres índices: (a) Índice de Rivalidad de las Exportaciones; (b) Índice de Complementariedad Comercial; y (c) Índice de Complementariedad de Anderson y Northeim (1993) y Vaillant (2001). El primero mide la similitud en los perfiles exportadores de dos países o regiones, entendiéndose que cuanto mayor sea la similitud más difícil será que tengan un comercio intenso; los otros índices miden en qué medida las exportaciones de un país o región se complementan con las importaciones de otro país o región.¹

El Índice de Rivalidad de las Exportaciones revela que la región se complementa muy bien con los países del NAFTA (EEUU, Canadá y México), pero tiene un nivel muy bajo de complementariedad con Asia (representada por India y China), y compite con el Cono Sur de América (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Uruguay y Paraguay) y la región Andina (Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela). Dado este

¹ Los índices de complementariedad están tomados del Macro Report 2012, Banco Interamericano de Desarrollo.

perfil, no sorprende entonces que la región no tenga un peso importante en las importaciones de Asia o de sus pares del sur.

En segundo lugar, el Índice de Complementariedad Comercial refleja que el perfil exportador de los países de la región se asemeja poco al perfil de importaciones de China (siendo Costa Rica una excepción). De hecho, la región en conjunto presenta un índice muy bajo (cercano al 20%), reflejando que lo exportado no es lo que China mayormente demanda (las mismas conclusiones se obtienen para el resto de Asia). De hecho, Sudamérica y Asia encabezan el grupo de países con menor complementariedad con la región, seguidos por los países del NAFTA, los Andinos y el resto del mundo. El mayor grado de compatibilidad se presenta con la región misma.

Finalmente, el índice de Anderson y Norheim (1993) y Vaillant (2001) muestra en qué medida las exportaciones de un país o región se corresponden con las importaciones de otro, pero teniendo en cuenta la relevancia de cada bien en el comercio mundial. En el 2003 la región fue complementaria con varias de las regiones mencionadas, excepto con Asia y Sudamérica. Al compararse resultados entre el 2003 y 2007, se observan pocos cambios (salvo que este índice mejoró levemente con respecto al Asia gracias a la mayor compatibilidad del portafolio exportador de Costa Rica).

Tal como están planteadas las cosas, el perfil exportador de la mayoría de los países de la región representa una barrera a la inserción de sus productos en mercados prósperos, como los asiáticos o sudamericanos. Ante esta realidad, cabe preguntarse qué tan fácil será para la región expandir su margen comercial, y qué tan efectiva ha sido la aplicación de políticas de desarrollo productivo para facilitar la transformación de la canasta exportadora de la región.

Para asomar una respuesta a estas interrogantes, Hausmann y Klinger (2006) propusieron medir y analizar la proximidad entre dos bienes utilizando información sobre las decisiones de exportación de todos los países. Si la mayoría de los países que exportan un determinado producto A exportan un

producto B, es probable que ambos productos requieran capacidades similares de producción; por lo que, a un país que produzca sólo uno de esos bienes le será más sencillo comenzar a producir el otro. De esta medida de proximidad, se deriva un espacio de productos que recoge los patrones de especialización de cada país o región, y su grado de concentración. Cuando la exportación de un producto requiere desarrollar capacidades útiles para producir una gran cantidad de bienes diferentes, entonces se ubicará en el centro del espacio de producto. Por el contrario, los bienes que requieran capacidades muy específicas tenderán a ubicarse en un costado. Así, los productos más similares estarán más próximos y se agruparán en pequeños *clusters* (ya sea en el centro o en las ramas más alejadas del espacio).

En general, las exportaciones de la región se concentran en un grupo reducido de bienes localizados en la periferia. La mayoría de los productos corresponden a rubros como textiles, productos agropecuarios y en algunos casos, como el de Costa Rica y Panamá, electrónicos. Desde el 2001 a 2009, se observa cierta diversificación del patrón de especialización pero, en relación al perfil exportador de las economías desarrolladas, todavía sigue estando muy concentrado, lo que limita la migración hacia otros destinos.

Para determinar la capacidad de la región de modificar su patrón de especialización, es necesario revisar algunos resultados descriptivos que se tienen de sus medidas de proximidad. El cuadro 1 presenta estadísticas en esta materia. Se define la proximidad máxima para los productos que la región no exporta a los destinos considerados, pero que cada destino importa por más de un millón de dólares. Para ello, se entiende la “no exportación” de dos formas alternativas: producto no exportado, que en los últimos tres años no fue exportado hacia el destino de interés; producto no exportado en forma significativa, monto no exportado supera el millón de dólares en importaciones en el destino de interés.

Siguiendo las cifras presentadas, existen más de 600 productos que la región no exporta a Asia,

CUADRO 1. Proximidad máxima de productos no exportados*Productos no exportados con mercados de importaciones que superen el millón de dólares*

	Proximidad máxima de productos "significativos" no exportados			Proximidad máxima de productos no exportados		
	Cantidad de productos	Proximidad	Desvío estándar	Cantidad de productos	Proximidad	Desvío estándar
Asia	694	0,493	0,1240	323	0,457	0,1185
Andina	611	0,503	0,1170	139	0,445	0,1096
NAFTA	460	0,468	0,1138	57	0,383	0,1173
CAC	325	0,478	0,1187	8	0,388	0,1201
Sudamérica	686	0,499	0,1181	265	0,461	0,1108
Resto del Mundo	542	0,474	0,1230	293	0,392	0,1190

Fuente: Macro Report 2012, Banco Interamericano de Desarrollo.

CUADRO 2. Distribución de productos no exportados por proximidad máxima*Productos con mercados de importaciones que superen el millón de dólares y que a su vez la región no exporte hacia ese destino*

	>0,75	0,75–0,65	0,65–0,5	0,5–0,25	<0,25	Total	% de productos no exportados (sobre el total no exportado) con proximidad mayor a 0,5
Asia	1	16	102	190	14	323	37%
Andina	0	7	32	95	5	139	28%
NAFTA	0	1	8	41	7	57	16%
CAC	0	0	1	6	1	8	13%
Sudamérica	1	11	83	161	9	265	36%
Resto	1	1	14	65	12	93	17%

Fuente: Macro Report 2012, Banco Interamericano de Desarrollo.

América del Sur y la región Andina, pero que tienen un mercado representativo en ellos. Por su parte, la proximidad media asociada a dichos productos oscila alrededor de 0,5. Lo anterior indica la presencia de oportunidades o nichos no explotados en ese mundo emergente.

El cuadro 2 refuerza el mensaje anterior. La distribución de los productos no exportados de acuerdo a su proximidad máxima contempla a Asia, América del Sur y la región Andina como los tres principales mercados no abastecidos (37%, 36% y 28%, respectivamente) con productos asociados a un indicador de proximidad mayor a 0,5. De los 17 productos con proximidad mayor a 0,65 que la región no exporta a Asia, 13 son exportados en forma significativa a otros

destinos². Por otro lado, existen 7 productos que la región no exporta a la región Andina con proximidad

² Los productos de alta proximidad que no se exportan a Asia, pero sí a otros destinos son: embutidos y similares; leche y crema; barnices y lacas; preparaciones colorantes del tipo utilizado en las industrias de cerámica, esmalte y vidrio; agentes orgánicos tensioactivos; papel y cartón; artículos de hierro o acero; partes de las unidades de potencia y los motores; partes de las bombas de vacío y compresores de air o gas; equipos eléctricos para motores de combustión interna y vehículos; trajes de hombre y niño de tejidos (excepto los de punto o ganchillo); ropa interior de mujeres, niñas e infantes de tejidos (excepto de punto o ganchillo).

superior a 0,65³. Asimismo, los productos no exportados a Sudamérica con alta proximidad son 12⁴.

La existencia de oportunidades desaprovechadas en el mundo emergente es innegable. Sin embargo, la capacidad de potenciar el intercambio con nuevas regiones no depende sólo de la habilidad de los países para expandir el margen extensivo del comercio (productos, mercados). Existen otras políticas que permiten incrementar las ganancias en el margen intensivo (cantidades, valores unitarios)⁵. De cualquier manera, la región centroamericana debe adaptar sus políticas a las nuevas realidades, con el fin de promover el intercambio comercial con los mercados de mayor dinamismo en el mundo.

Antecedentes para el análisis de las políticas de desarrollo productivo

Durante los años 60s y 70s, las políticas industriales se orientaron principalmente a la introducción de esquemas que tenían como base la sustitución de importaciones y la desconfianza a la entrada de capitales procedentes del exterior. A su vez, los gobiernos jugaron un rol preponderante en la inversión en sectores estratégicos de la economía, como fue el caso de las telecomunicaciones, electricidad y otros sectores. Se crearon bancos de desarrollo para apoyar y dotar de financiamiento a tasas subsidiadas a los sectores industriales. No obstante, los grandes desafíos asociados a la inestabilidad macroeconómica y la crisis de deuda acaecidos en los 80s, reorientaron las prioridades de los gobiernos.

A mediados de la década de los 80s, los países centroamericanos se embarcaron en un proceso de desgravación arancelaria, abandonando las medidas proteccionistas implementadas en décadas anteriores para fortalecer el Mercado Común Centroamericano (MERCOSUR). La política industrial se reenfocó en el mejoramiento de la competitividad internacional de las industrias locales, alrededor de las ventajas comparativas de cada país. Desde entonces, los países de la región se han mostrado generalmente abiertos a la IED, compitiendo entre ellos para atraer el capital extranjero.

Asimismo, para atraer a empresas multinacionales, los países han reducido barreras a la entrada y han implementado incentivos especiales, ligados al otorgamiento de exenciones fiscales y reducción de impuestos, crédito público a tasas subsidiadas, provisión de infraestructura específica a ciertos sectores, y el otorgamiento de derechos de monopolio sobre algunos servicios. Como se ha comentado anteriormente, también se ha explotado de manera generalizada la modalidad de Zona Franca con el propósito de atraer IED al sector exportador.

Comúnmente se considera que estos flujos de inversión están asociados con la introducción de nuevos procesos de producción, entrenamiento de la fuerza laboral, y la oportunidad para “aprender haciendo”. Sin embargo, no se debe perder de vista que los resultados y externalidades positivas que puedan ser generadas dependen en gran medida de la capacidad de absorción de estos países. El rol de las instituciones, el nivel del capital humano, el estado de la infraestructura así como el grado de profundización de los mercados financieros, juegan un rol clave en el aprovechamiento de los potenciales beneficios de la inversión extranjera.

Estudios recientes señalan que la escasez de externalidades positivas e incluso la aparición de

³ Los productos de alta proximidad que no son exportados a Andina, pero si a otros destinos son: troncos para aserrar; minerales de plomo y sus concentrados; trajes para hombre y niño de tejidos (excepto los de punto o ganchillo); trajes y disfraces para mujeres, niñas e infantes de fibras textiles (excepto los de punto o ganchillo); ropa interior para mujeres, niñas e infantes, de tejidos (excepto los de punto o ganchillo).

⁴ Los productos de alta proximidad que no se exportan a Sudamérica, pero si a otros destinos son: despojos comestibles de animales; embutidos y similares; partes de calzado; hojas y placas (de hierro o acero) laminadas, pero sin trabajar; trajes de hombre y niño de tejidos (excepto los de punto o ganchillo); ropa interior para mujeres, niñas e infantes de tejidos (excepto los de punto o ganchillo).

⁵ Una lección que se desprende de la experiencia pasada es la importancia de las denominadas políticas *software* y *hardware* para estimular el comercio (Portugal-Perez y Wilson, 2012).

externalidades negativas al atraer a las empresas ubicadas en las Zonas Francas, reflejan que la atracción de estos capitales no necesariamente creará las condiciones de desarrollo que los países centroamericanos tanto anhelan. Esto obedece en gran parte al reducido tamaño e incipiente desarrollo de los mercados internos, a la renuencia de las empresas multinacionales a filtrar conocimiento y *knowhow* a sus competidores, así como la resistencia al cambio y la comodidad de las empresas consolidadas al seguir utilizando tecnologías obsoletas.

Además, todo proceso de adaptación lleva consigo ajustes en la demanda interna de bienes y servicios. El sector privado productivo tendrá un proceso de asimilación de las nuevas condiciones y adaptará su comportamiento para no incurrir en pérdidas. Centroamérica, al igual que otras regiones del mundo, se encuentra entrelazada con cadenas productivas de múltiples países. Han sido ampliamente exploradas las políticas fiscales que gravan capital y rentas en el contexto de la movilidad del capital, donde las inversiones buscan mudarse a lugares donde la rentabilidad neta resulta mayor. Esto, a su vez, perjudica la estructura salarial en la economía que pierde inversión.

Teniendo esto en mente, no es trivial plantear un proceso de consolidación fiscal en el marco de la libre movilidad del capital. Oportunamente, Centroamérica tiene aquí áreas de oportunidad al mejorar la eficiencia de la tributación, potenciar la coordinación regional, y adaptar las Zonas Francas:

- a. La presencia de múltiples impuestos que gravan distintas fracciones de la renta, como las ganancias de capital, dividendos, e ingresos empresariales, generan incentivos a eludir y en ocasiones a evadir el pago de los impuestos. Los sistemas tributarios simplificados que gravan un mínimo de tributación efectiva y que permitan generar créditos fiscales dentro del proceso productivo, resultan usualmente en captaciones más eficientes. Los incentivos deben proveer al inversionista o capitalista con retornos netos atractivos. Por otro lado, la administración tributaria debe fortalecerse de

forma que se cuente con unidades de tributación especializadas con amplia capacidad.

- b. Los países de Centroamérica se encuentran localizados en una zona geográfica muy compacta. Dada la similitud de las productividades de varios de los países, la competencia entre ellos no necesariamente resulta en derrames positivos para su conjunto. En contraste, una región mejor coordinada permitiría a los países explotar sus complementariedades, con potenciales ganancias para todos los participantes. En el tema tributario, se plantea la consolidación de convenios de buenas prácticas para la región: desde denominaciones de origen, patentes, marcas, hasta reglas de precios, comisiones y tarifas. Asimismo, un sistema armonizado de tributación eliminaría la competencia innecesaria entre los países y, en contraste, atraerían inversión como un bloque consolidado. Para ello es indispensable potenciar el intercambio de información y una mayor integración aduanera. Asimismo, un sistema integral de comercio y logística, de la mano de la coordinación tributaria, generaría escalas y transmitiría a los inversionistas más certidumbre sobre las opciones de movilización intrarregional.
- c. Las Zonas Francas han sido polos de inversión orientadas mayormente a exportaciones. Sin embargo, para el 2015 algunas de las concesiones de la OMC dejarán de aplicarse y, ante ello, es prudente fortalecer los esquemas y mecanismos con los que operan, procurando que generen beneficios intrarregionales.

La evidencia empírica sugiere que los incentivos a empresas radicadas en Zonas Francas aumentan la inversión o el empleo, pero no son concluyentes respecto de si mejoran el crecimiento y el bienestar. La utilización de incentivos fiscales para promover la inversión, el empleo o las exportaciones ha despertado siempre una polémica. Se discute sobre la magnitud del sacrificio fiscal y sobre su influencia sobre la inversión y el crecimiento económico. Por un lado, no siempre la rebaja impositiva reduce el costo del capital ya que los

incentivos en el impuesto a la renta pueden resultar en una transferencia de ingresos a fiscos extranjeros, o pueden tener un efecto menor al esperado cuando las inversiones son financiadas con deuda que tiene un tratamiento impositivo preferente. Por otro, la inversión depende de otros elementos como el respeto a los contratos, la disponibilidad de mano de obra adecuada para el proyecto, el clima de negocios, o la calidad de la infraestructura, entre otros.

Reconociendo que los impuestos generan distorsiones, una reducción generalizada en los impuestos al capital debería mejorar el bienestar social. Sin embargo, cuando se decide promover a un sector o región se genera un costo de bienestar (a menos que se compense una externalidad) porque el rendimiento social del capital (que es la productividad marginal bruta de impuestos) difiere entre sectores y regiones. Al reasignar capital desde un sector o región promovidos cuyo retorno social es menor, hacia un sector o región no promovidos, dejaría igual el nivel de capital de la economía pero con una ganancia de bienestar. Ello no ocurre porque el Estado elimina los incentivos para que el rendimiento social del capital sea igual entre sectores y/o regiones. Asimismo, la evidencia empírica muestra que hay derrames verticales pero no horizontales, lo cual despierta dudas sobre su beneficio neto:

- a. Cuando los países otorgan incentivos a la IED en algunos sectores económicos, los flujos de IED son mayores en los sectores elegidos. Sin embargo, la relación entre la IED y el crecimiento económico es mixta; mejora cuando es acompañada por otras reformas, como la apertura comercial, una mayor disponibilidad de capital humano, y el desarrollo de los mercados financieros.
- b. Las firmas extranjeras tienen mayor productividad pero no hay evidencia de derrames positivos horizontales (a los competidores) aunque sí derrames positivos verticales (a los proveedores). No obstante, es debatible que los subsidios a la IED se justifiquen por estos derrames verticales ya que, en principio, el

resultado también se pudo lograr subsidiando a los proveedores directamente.

- c. En general, es preferible evitar las políticas que distorsionan precios, como los aranceles, los beneficios impositivos o los subsidios a las exportaciones. En su lugar, el rol del gobierno debiera ser la promoción del capital humano, infraestructura, innovación y, en general, la mejora del clima de negocios del país.

Centroamérica debe repensar el modelo de desarrollo que han implementado en las últimas décadas y tratar de diversificarlo a través del aumento de la productividad, la búsqueda de la competitividad a nivel mundial, y la adaptación de la estructura productiva según sus ventajas competitivas. Desafortunadamente, se ha encontrado que la promoción de la competitividad no ha sido el punto fuerte de la región debido a diversas causas, que abarcan desde el limitado acceso al crédito para la transformación productiva, la baja calidad de la infraestructura y la inestabilidad macroeconómica, hasta la inexistencia de esquemas y políticas que generen los incentivos adecuados para la innovación. Asimismo, el fortalecimiento de políticas orientadas a la productividad no ha figurado en las prioridades de los gobiernos, que con frecuencia han sacrificado el establecimiento de políticas y objetivos orientados al crecimiento de la productividad en el largo plazo, para favorecer programas e incentivos cortoplacistas. El resultado es que la mayor parte de los países de la región se encuentran rezagados en el tema de productividad.

Marco conceptual para el análisis de las políticas de desarrollo productivo

Se entiende por políticas de desarrollo productivo (PDP) a intervenciones gubernamentales orientadas a promover el desarrollo de los sectores productivos. Luego de los resultados adversos de las políticas de sustitución de importaciones, las políticas industriales aplicadas en varios países del mundo fueron fuertemente cuestionadas. Si bien el

CUADRO 3. Dimensiones y ejemplos de las políticas de desarrollo productivo

	Horizontal	Vertical
Insumos Públicos	Primer cuadrante • Reforzamiento al clima de negocios. • Capacitación de la fuerza de trabajo. • Provisión de infraestructura básica. • Estabilización de la política cambiaria.	Segundo cuadrante • Construcción de caminos rurales para ciertas zonas. • Implementación de la logística de almacenamiento en frío. • Establecimiento de controles de higiene de alimentos.
Intervención de Mercado	Tercer cuadrante • Provisión de subsidios a la investigación y desarrollo. • Implementación de programas de capacitación. • Otorgamiento de exenciones tributarias a bienes de capital. • Homologación de aranceles.	Cuarto cuadrante • Establecimiento de cuotas de importación para ciertos sectores. • Otorgamiento de subsidios a la producción de sectores específicos.

Fuente: DIA BID 2010.

llamado “Consenso de Washington” reconocía que podían existir fallas de los mercados, argumentaba que las fallas de gobierno podían generar efectos perversos que superarían las posibles ganancias de la intervención estatal. Por tanto, no se recomendaban estas políticas y se buscó dismantelar las que aún existían. Posteriormente, se ha cuestionado el enfoque del Consenso de Washington, en primer lugar por el poco desarrollo de nuevos productos de exportación en muchos países en desarrollo y, en segundo lugar, por el éxito de varios países que han decidido implementar algún tipo de intervención.

Las fallas del mercado pueden abarcar desde la dificultad técnica o de información para identificar sectores con potencial productivo, falta de coordinación entre industrias o sectores, o costos de autodescubrimiento elevados, hasta problemas de acceso al crédito en mercados financieros incompletos. En este sentido, estudios recientes del BID tratan de hacer una taxonomía de las PDP⁶. Dado que las intervenciones del Estado pueden ser estudiadas por diversas características, entre las que se incluyen el tipo de intervención, espectro de la intervención y el nivel de gobierno que la implementa, estos estudios se concentraron principalmente en dos dimensiones de las PDP.

Una primera dimensión es el canal de intervención. Las intervenciones del Estado pueden darse a través de la provisión de bienes públicos o alguna

intervención de mercado. Los bienes públicos, como indica su nombre, pueden ser disfrutados libremente por la sociedad y su consumo por un determinado agente no impide el consumo de otros agentes. Ejemplos de estos bienes ligados a la política industrial son la infraestructura básica, la educación de la fuerza de trabajo y la calidad del clima de negocios, entre otros. Por su parte, las intervenciones de mercado afectan los precios relativos y, por tanto, la asignación de recursos. Ejemplos de estas intervenciones son los subsidios y apoyos selectivos a sectores o actividades específicas.

Una segunda dimensión que permite clasificar las PDP es su grado de especificidad o transversalidad. Las políticas horizontales o transversales se aplican a la totalidad de los sectores de una economía. En contraste, se consideran intervenciones verticales aquellas que tienden a escoger sectores, a través de intervenciones específicas y apoyos selectivos. Estas clasificaciones pueden representarse mediante una matriz donde constan cuatro cuadrantes (ver cuadro 3).

El primer cuadrante es el menos controversial, pues allí constan los bienes públicos básicos que ampliamente se reconoce que los gobiernos deben proveer para el desarrollo del sector privado, como

⁶ DIA, IADB, 2010.

lo son la infraestructura pública y un adecuado ambiente de negocios. Este es el tipo de intervenciones que el Consenso de Washington apoyaba y es lo que suelen recoger las comparaciones internacionales del *World Economic Forum* o *Doing Business*.

El segundo cuadrante puede generar más suspicacias y con frecuencia los gobiernos están simplemente “condenados a elegir”. Existen bienes públicos que sólo benefician a determinados sectores, como ciertos caminos rurales que sirven principalmente para la producción agrícola, o las reglamentaciones y controles fitosanitarios. En un contexto de restricciones presupuestarias, los gobiernos no podrán proveer este tipo de bienes específicos para todos los sectores. En este cuadrante, los criterios de selección van a ser importantes, por lo que debe otorgarse prioridad a la transparencia y los criterios técnicos en la selección de los sectores que serían favorecidos.

El tercer cuadrante comienza a ser más complicado. Aunque en principio se piensa que no debería intervenir en los precios relativos y la asignación de recursos, también se reconoce que pueden existir fallas de mercado y, por tanto, se aceptan algunas intervenciones. Sin embargo, cualquier intervención que se haga de este tipo tiene que considerar dos factores. En primer lugar, ¿existe realmente una externalidad o falla de mercado? Por ejemplo, no es evidente que exista una externalidad que justifique un subsidio a la compra de maquinarias cuando quien compra la maquinaria se apropia completamente del excedente que se genera. Caso contrario es el de la capacitación y entrenamiento, pues existe la posibilidad de que un trabajador que se forma a costa de una empresa luego vaya a trabajar con un competidor. El segundo factor a considerar es si la intervención planteada atiende realmente a la falla de mercado o externalidad. Por ejemplo, si se reconoce el problema de la capacitación, ¿es la provisión por parte del gobierno de dicha capacitación a través de un instituto público la intervención más adecuada? La respuesta sin duda dependerá del contexto del sector y del país.

Finalmente llegamos al cuarto cuadrante, que es el más controversial. Este considera interven-

ciones de mercado específicas a ciertos sectores. El uso de este tipo de instrumentos es muy difícil de justificar. En primer lugar, porque es muy baja la incidencia de fallas de mercado específicas a un sector. En segundo lugar, dada la naturaleza de este tipo de políticas, existe un alto riesgo de inducir comportamientos oportunistas por parte del sector privado y abrir el terreno a su vez a comportamientos corruptos por parte del sector público.

Por ejemplo, debe mencionarse que las Zonas Francas son intervenciones de mercado que, dependiendo de cómo se aplican concretamente, pueden ser tanto horizontales como verticales. Si sólo se estipula que son para la exportación en general, equivalen a un subsidio a la exportación. La primera pregunta a responder sería entonces si existe alguna externalidad o falla de mercado que justifique esta intervención. En el caso que la pregunta tuviera respuesta afirmativa, debe preguntarse luego si una Zona Franca es el instrumento más adecuado para atender tal falla de mercado.

En síntesis, el objetivo general de las PDP debería ser el aprovechamiento de las ventajas comparativas que las industrias o sectores tienen, con el fin de generar una transformación económica frente a la existencia de fallas de mercado. Estas fallas de mercado pueden abarcar desde la dificultad técnica o de información para identificar sectores con potencial productivo, la falta de coordinación entre industrias o sectores, los elevados costos del autodescubrimiento, y la escasa protección a los derechos de propiedad intelectual, hasta problemas de acceso al crédito debido a que los mercados financieros son incompletos. Como se muestra en secciones posteriores, ésta no ha sido la experiencia en Centroamérica.

Retos para la región centroamericana

Una de las preguntas que los gobiernos y el sector privado deben hacerse es de qué manera la región definirá e implementará esquemas de PDP a la altura de los retos presentados. El desafío no se limita a la identificación de sectores e industrias con potencial,

sino también abarca la continua búsqueda de oportunidades, tecnologías y procesos que actúen como catalizadores de la productividad, y sienten las bases para el desarrollo de nuevos emprendimientos productivos. La elección de los instrumentos concretos de acción dependerá en gran medida de los recursos disponibles para lograr un determinado objetivo, así como de la naturaleza de las distorsiones y fallas de mercado que se quiere corregir. Debe reconocerse que una de las mayores dificultades deriva en la capacidad del sector público para identificar sectores con potencial de desarrollo y si la productividad potencial que podría activarse alcanzaría un volumen adecuado para constituirse en una verdadera ventaja comparativa para el país. Parte fundamental para la selección de las PDP es la cuantificación de las externalidades positivas que se generan en otras industrias o sectores. En general, el costo de implementar una PDP deberá ser más que compensado por los beneficios derivados de ella.

La experiencia centroamericana muestra que el marco institucional necesario para implementar políticas horizontales tiende a ser más sencillo y es menos vulnerable a la captura por grupos de interés que en el caso de políticas verticales. La experiencia con la implementación de PDP en la región indica que la eficacia de las instituciones responsables de la promoción de exportaciones e inversiones se reduce en la medida en que los datos necesarios para la toma de decisiones no estén disponibles. Por ejemplo, esto sugiere que la investigación de mercados requiere de la estrecha colaboración de los sectores público y privado, centrados en el descubrimiento de oportunidades en los mercados internacionales. Se encuentra que algo similar ocurre con la promoción de estándares de calidad y certificaciones, especialmente en relación con las PYMES. Otro de los hallazgos es que las políticas de innovación, ciencia y tecnología deberían recibir una mayor prioridad en la agenda estratégica del sector público y privado centroamericano.

Se encuentra que en los países de la región, una de las debilidades más frecuentes es la debilidad de los mecanismos institucionales para la inversión y la promoción de exportaciones. Individualmente,

cada organismo suele ser responsable de resolver los problemas de coordinación dentro de su área, pero no siempre existe un foro de coordinación con la participación de todos los organismos gubernamentales pertinentes, o dicho foro sencillamente carece de efectividad. En varios países también se identifica la necesidad de facilitar la coordinación entre los sectores público y privado, por ejemplo, para promover la identificación de oportunidades de innovación y reformas.

Asimismo, otra característica de los países de la región es la elevada incidencia de las fallas de infraestructura. En conexión con esto, se identificarán dos importantes restricciones: las limitaciones de los recursos fiscales y el subdesarrollo de los mercados financieros locales. La experiencia con la privatización y la desregulación mostró que la participación del sector privado en la inversión y gestión facilita la oferta de infraestructura. Sin embargo, se encuentra que aún hay debilidades en los sistemas para la participación de los sectores público y privado, así como en los marcos legales y regulatorios. Asimismo, se destacará el hecho que en Centroamérica aún faltan instancias para la movilización de fondos para completar con éxito grandes proyectos de infraestructura.

Un área donde se detectan debilidades significativas con carácter transversal en varios de los países de la región, es la seguridad ciudadana. Se encuentra que, en ocasiones, el problema ha sido abordado desde una perspectiva vertical, como en el caso de la creación de policías especializadas (policía de turismo) en algunos países, así como la provisión de servicios de seguridad dedicados a las zonas económicas especiales. No obstante, se introduce la recomendación de abordar el tema de la seguridad de manera transversal, en congruencia con la naturaleza de la falla por resolver.

También se encuentra que en Centroamérica existe un marco demasiado restrictivo para las operaciones del mercado laboral. En este contexto, se recomendará revisar al menos dos aspectos del marco del mercado laboral: costos y la flexibilidad. Asimismo, se destacarán los pobres resultados de las PDP para la capacitación laboral, estableciendo el contexto

para la necesidad de fortalecer los sistemas nacionales de capacitación. Se reconoce que hay numerosas fallas de mercado que justifican políticas de capacitación, que tienen como telón de fondo las debilidades del sistema educativo. Además, se reconoce que uno de los impuestos más importantes en materia laboral se deriva de los sistemas de seguridad social, percibidos frecuentemente como “impuestos” no solamente a causa de su carácter obligatorio, sino también por la inoperancia de los servicios brindados, que lleva a los trabajadores a evitar los servicios públicos y buscar proveedores privados.

Como se muestra en secciones posteriores, los países centroamericanos han invertido para reducir la burocracia en los trámites de exportación y mucho se ha logrado a través de la operación de ventanillas únicas. Desafortunadamente, se encuentra que la mayoría de los esfuerzos se han centrado en la facilitación de las etapas finales de la exportación. En contraste, la experiencia indica que la competitividad de las exportaciones depende de las condiciones en todas las etapas de la producción, no sólo la fase de exportación. Además, uno de los hallazgos es que en Centroamérica las aduanas aún funcionan con la visión de los recaudadores de impuestos, en lugar de considerarse como facilitadores del comercio, por lo que recomendará una revisión general de las políticas y disposiciones que atañen a la totalidad del sistema tributario y aduanero.

La promoción de exportaciones en Centroamérica ha tenido fundamentalmente dos pilares: la apertura comercial y los tratados de libre comercio, y el establecimiento de zonas económicas especiales (Zonas Francas). Por una parte, se encuentra que la apertura comercial efectivamente ha ampliado la frontera de oportunidades para los países. Por otra parte, las zonas económicas especiales fueron exitosas en generar exportaciones y crear empleos, pero no necesariamente han sido efectivas en resolver las fallas de mercado en la economía en general y, por el contrario, pueden haber perpetuado distorsiones que afectan el crecimiento de largo plazo. Tal es el caso del agotamiento del modelo de maquilas textiles en varios países de la región. En todo caso, se recomendará que la prioridad en adelante

sea ser la mejora de la competitividad para lograr el crecimiento a través de la atracción de IED y la promoción de encadenamientos productivos, integrándose las zonas económicas especiales al desarrollo de *clusters*. En conexión con lo anterior, se recomendará que los países centroamericanos conciben políticas nacionales de encadenamientos, complementarias e integradas con la atracción de IED. Asimismo, para incrementar el acceso al financiamiento, se recomendará una mejor coordinación con los bancos públicos y privados en el diseño de programas especiales de financiamiento.

En secciones posteriores se muestra que las zonas económicas especiales fueron un esfuerzo por subsanar problemas generalizados en la economía, políticas e infraestructura de los países. En esas circunstancias, las exenciones tributarias otorgadas fueron una condición sin la cual los países no hubiesen sido capaces de atraer suficiente IED. Si se acepta que el gasto tributario sólo representa un costo de oportunidad en la medida en que la IED se hubiese realizado aún en ausencia del esquema de exoneraciones, es claro que la contribución neta de las zonas económicas especiales fue positiva. Sin embargo, un hallazgo significativo es que las condiciones que justificaron la existencia de un régimen especial parecen haber desaparecido. Por una parte, ha habido una convergencia institucional, a medida que el clima de negocios fuera de las zonas especiales ha mejorado. Por otro lado, el potencial de generación de empleos ha disminuido, por lo cual los beneficios de tener regímenes tributarios especiales tienden a reducirse en comparación con el costo tributario. Si bien se concluye que una convergencia total entre zonas especiales y el resto de las economías aún parece inviable, se reconoce que existe la necesidad de implementar una estrategia que fortalezca al sistema general de producción y que promueva mayores enlaces entre ambos sistemas.

También se encuentra que aún no han sido explotadas plenamente las oportunidades que ofrecen los tratados comerciales firmados en los últimos años por los países centroamericanos. Se recomendará que los países inviertan en el análisis de la aparente falta de ventajas derivadas de acuerdos

de libre comercio, para identificar las barreras al comercio que no se eliminaron previamente y plantear estrategias dirigidas a optimizar el aprovechamiento de los tratados. Adicionalmente, se recomendará que los países completen el proceso de liberalización comercial con el fin de eliminar definitivamente cualquier sesgo anti-exportador, para consolidar así la eliminación de las barreras para la importación en sectores con elevada protección.

Como se ha mencionado anteriormente, las políticas verticales en ocasiones pueden ser apropiadas, por lo que se recomendará a los países centroamericanos contar con un marco institucional para la identificación de políticas concretas, así como su posterior aplicación, seguimiento y evaluación. De la mano de la anterior recomendación, cabe recordar la necesidad de sintonizar a todas las instituciones para reducir la captura de algún eslabón en la cadena de decisiones por parte de algún grupo de interés. A continuación se presentan algunos hallazgos particulares sobre políticas verticales en los países de la región:

- a. Se identifica la necesidad de apoyar al sector de textiles y prendas de vestir en varios países, para que pueda adaptarse con éxito a los retos planteados por los competidores asiáticos. En particular, debe darse prioridad a programas de estudio sobre diseño industrial, la mejora de técnicas de gestión y el posicionamiento en etapas más ventajosas de la cadena internacional de valor.
- b. Se sugiere la necesidad de fomentar las asociaciones productivas a lo largo de la cadena de valor de los centros de servicio y BPO, a través de asociaciones con centros de formación, asociaciones entre los productores y exportadores locales. Asimismo, en algunos países pueden potenciarse las perspectivas para el desarrollo servicios de telemedicina y logística.
- c. El sector energético tiene efectos horizontales, pero en algunos países puede ser necesario introducir políticas verticales para promover su desarrollo y eficiencia. Se encuentra que la capacidad de generación se debe aumentar para

satisfacer el crecimiento de la demanda proyectada sobre una base sostenible. Desafortunadamente, la inversión en el sector está restringida por las lagunas en las políticas horizontales que afectan a todo tipo de infraestructuras. Asimismo, se recomendará mejorar el marco regulador del sector para asegurar que los mercados sean suficientemente competitivos en todas las etapas. Asimismo, podrían considerarse asociaciones público-privadas para desarrollar plenamente el potencial del sector energético.

- d. Los actores involucrados deben convenir el tipo de *cluster* turístico que buscan desarrollar en los próximos años. Un tema que se identifica en varios países es que el *cluster* de turismo debe involucrarse en el manejo y la conservación del ambiente, con una activa colaboración entre el sector público y organizaciones comunitarias. Asimismo, se encuentra que los organismos a cargo de la promoción turística y gestión de recursos deben alinear los productos más estrechamente con sus estrategias de mercadeo, de manera que quede garantizada una postura de oferta única y consistente en los mercados mundiales. En conexión con esto, también se plantearán los programas de certificación de turismo sostenible, para proveedores a lo largo de toda la cadena de valor. Asimismo, se encuentra que hay una preocupación por incentivar regiones geográficas no desarrolladas. En general, la experiencia centroamericana indica que el turismo conlleva un considerable grado de derrame entre diferentes actividades económicas y políticas públicas, así como un alto grado de multidimensionalidad, lo cual crea problemas en materia de institucionalidad y coordinación de las políticas.
- e. Los *clusters* industriales en varios de los países de la región se caracterizan por una división horizontal del trabajo y el aprovechamiento de mano de obra poco calificada. Similarmente, se encuentra que un buen número de los principales *clusters* están compuestos por PYMES, con la ocasional participación de empresas

CUADRO 4. Apuestas estratégicas de la región y sus principales ejecutores

País	Objetivos y áreas estratégicas seleccionadas	Organismos encargados y sus principales tareas en materia de competitividad	Leyes y Documentos de Apoyo
Costa Rica	Diversificación industrial a través de: - Instrumentos médicos. - Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC). - Manufacturas Avanzadas. - Turismo ecológico.	- Coalición de Iniciativas para el Desarrollo (CINDE), encargada de promover el crecimiento sostenible en base a proyectos de IED en áreas competitivas. - Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica (PROCOMER), brinda servicios al comercio exterior en inteligencia comercial, trámites y promoción de negocios.	- Ley 7638 (Ley de creación del Ministerio de Comercio Exterior y de la Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica). - Ley 7210 (Ley del Régimen de Zonas Francas).
El Salvador	Inversiones en sectores estratégicos como: - Textiles especializados y confección. - Servicios empresariales a distancia. - Turismo. - Agroindustria. - Dispositivos médicos. - Calzado. - Logística y redes infraestructurales.	- Agencia de Promoción de Exportaciones e Inversiones de El Salvador (PROESA), encargada del sistema para promover las exportaciones, la inversión y asociaciones público-privadas. - Plan Nacional de Desarrollo 2010–2014, cuyo 35% de su financiamiento es certero mientras que lo restante se financia a través de donantes.	- Ley 405 (Ley de Zonas Francas). - Ley de Inversiones. - Ley 431 (Ley de Servicios Internacionales). - Ley 570 (Ley de Turismo).
Guatemala	Inversiones en sectores estratégicos como: - Industria alimenticia. - Energía y petróleo. - Manufactura. - Turismo. - Textiles. - Minería. - Infraestructura.	- Consejo Nacional de Promoción de Exportaciones (CONAPEX). - Programa Nacional de Competitividad (PRONACOM). <i>Invest in Guatemala</i>. - Programa de Agregados Comerciales, de Inversión y Turismo (PACIT).	- Acuerdo Gubernativo 21-08 (Creación de PRONACOM). - Acuerdo Gubernativo 367-86 (Promoción, diversificación e incremento de exportaciones como interés nacional y creación de CONAPEX). - Ley de Promoción de Inversiones y Empleo (falta aprobación del Congreso).
Honduras	Promoción de inversiones en sectores estratégicos: - Agroindustria. - Textiles. - Manufactura Ligera. - Turismo. - Servicios. - Energía Renovable.	<i>Invest in Honduras</i>, que promueve el crecimiento de la IED en Honduras. - FIDE Inversión y Exportaciones, busca promover la inversión, apoyar el desarrollo de exportaciones y trabajar cerca del gobierno y con organismos privados en la formulación de legislación conducente a mejorar el clima de negocios.	- Ley 51-2011 (Ley para la Promoción y Protección de Inversiones). - Programa de Promoción de Inversiones. - Programa <i>Business to Business</i> (B2B).

(continúa en la página siguiente)

CUADRO 4. Apuestas estratégicas de la región y sus principales ejecutores (continuación)

País	Objetivos y áreas estratégicas seleccionadas	Organismos encargados y sus principales tareas en materia de competitividad	Leyes y Documentos de Apoyo
Nicaragua	Inversiones en sectores estratégicos como: • Procesamiento de alimentos. • Externalización de servicios. • Calzado. • Partes Automotrices. • Industria Forestal.	• Agencia Oficial de Promoción de Inversiones y Exportaciones del Gobierno de Nicaragua (ProNicaragua), encargada de la estrategia de desarrollo nacional para reducir la pobreza y fomentar el desarrollo sostenible del país, promoviendo a Nicaragua como un destino seguro y confiable para la inversión extranjera.	• Decreto Presidencial 12-2011 (Delegación Presidencial para la Promoción de las Inversiones y la Facilitación del Comercio Exterior). • Ley de Promoción de Inversiones (Ley 344). • Ley de Mediación y Arbitraje (Ley 540).
Panamá	Promover sectores estratégicos de la economía: • Agroindustria. • Logística. • Turismo. • Servicios financieros.	• Agencia de Promoción de Inversiones y Exportaciones (PROINVEX -PANAMA), agencia especializada para la atracción de inversiones y la promoción de exportaciones. • Concertación Nacional, con una ambiciosa agenda hacia el 2015. Uno de los pilares la promoción de la competitividad. Con la participación de la sociedad civil, se ha logrado concertar un pacto nacional de objetivos y metas que abarcan desde compromisos de financiamiento a proyectos como el Canal de Panamá a otras prioridades.	• Ley 41-2007 (Ley de Incentivos de Sede Regional de Empresas Multinacionales). • Ley 54-1998 (Ley de Estabilidad Jurídica de las Inversiones). • Ley 32-2011 (Ley de Zonas Francas). • Ley 82-2009 (Ley de Certificados de Fomento a las Agro-exportaciones CFA).
República Dominicana	Enfocarse en sectores estratégicos: • Equipo médico. • Turismo. • Manufactura. • Industria electrónica. • Equipo médico. • Textiles y calzado. • Call Centers.	• Centro de Exportación e Inversión de la República Dominicana (CEI-RD), busca la promoción y fomento de las exportaciones dominicanas y las inversiones, a fin de impulsar la inserción competitiva del país en los mercados internacionales. • Plan Nacional de Competitividad Sistémica. El financiamiento de los planes de competitividad recae exclusivamente en organismos multilaterales y donantes.	• Ley 16-95 (Ley de Inversión Extranjera). • Ley 8-90 (Ley de Zonas Francas). • Ley 28-01 (Ley de Zonas Especiales para Desarrollo). • Ley 28-01 (Ley de Incentivos Fiscales). • Ley 158-01 (Ley de Promoción de Turismo de Desarrollo). • Ley 153-98 (Ley de Telecomunicaciones).

Fuente: elaboración propia.

de mayor tamaño que sirven como “ancla”. No obstante, se encontrará que los niveles de especialización y de enlaces industriales entre grupos o entre industrias son aún limitados, y no han logrado migrar a segmentos de mayor valor agregado, o intensivos en conocimiento. Otro hallazgo es que en la región aún persiste un sesgo hacia la reducción de costos y no tanto en la transformación productiva. Otro elemento común en la región es que los *clusters* han logrado operar de manera eficiente y muestran resultados mientras reciben recursos y asistencia técnica externa, por lo que uno de los retos es lograr que estén en capacidad de hacerse auto-sostenibles. Asimismo, si bien la asistencia técnica ha sido un buen punto de partida, se recomendará que en el mediano plazo el apoyo se extienda hacia la mejora del acceso al capital de trabajo y financiamiento productivo.

Descripción del documento

La finalidad de este documento es promover el diálogo y facilitar el replanteamiento de las políticas de desarrollo productivo (PDP) en la región centro-americana. Se espera que este aporte permita una renovación de los enfoques empleados para promover la productividad en la región, condición necesaria para un mejor aprovechamiento de los tratados comerciales vigentes, la adaptación a las innovaciones del marco normativo para el comercio internacional, la mejora del desempeño del sector externo,

y la reducción de vulnerabilidades en el sector fiscal y el sector externo de la región.

El documento se organiza como se describe a continuación. Se presentan capítulos individuales donde se resumen los diagnósticos realizados por el BID sobre las PDP en Guatemala (Capítulo 2), Honduras (Capítulo 3), Nicaragua (Capítulo 4) y Panamá (Capítulo 5). Dichos estudios aplicaron detalladamente el marco conceptual para el análisis de las PDP, presentado anteriormente en esta sección, e incluyen una descripción de los hechos más sobresalientes en la evolución histórica de las PDP así como de las instituciones relacionadas con ellas en cada uno de los países mencionados. Asimismo, en cada uno de los capítulos se incluye el resumen de las principales conclusiones de los estudios, así como una síntesis de las recomendaciones correspondientes a las políticas horizontales y verticales aplicadas en cada país, además de una descripción del marco institucional asociado con las PDP. En el capítulo denominado Conclusiones y Lecciones Aprendidas (Capítulo 6) se añaden los principales hallazgos y conclusiones de los estudios realizados por el BID sobre las PDP en Costa Rica, El Salvador y República Dominicana, a lo que se suman los principales lineamientos de los estudios de Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá, presentados en este documento. Las Conclusiones y Lecciones Aprendidas reiteran la aplicación de un marco conceptual común para el análisis de las PDP en la región, identificando los elementos comunes a los 7 países analizados, tanto en términos de los principales hallazgos de los estudios como las lecciones aprendidas de aplicabilidad relativamente general.

Introducción¹

Este capítulo es un resumen de un estudio llevado a cabo en el 2008 por encargo del BID sobre las políticas industriales de Guatemala. El estudio hace una revisión crítica del estado de las políticas de desarrollo productivo (PDP) en Guatemala. Se hace un esfuerzo por identificar cómo se complementan o contradicen los distintos instrumentos y la razón de los mismos. La hipótesis principal del trabajo es que hay contradicciones no triviales en el conjunto de PDP y su marco de implementación, que hacen que los instrumentos de política sean ineficientes o ineficaces. El estudio desarrolla un conjunto de recomendaciones para mejorar el diseño e implementación de las políticas de desarrollo productivo en Guatemala.

En la primera parte se describen los puntos a destacar del crecimiento económico en Guatemala, identificando las principales razones por las que el crecimiento no ha sido tan alto como debería ser y analizando la evolución de la política de comercio internacional a lo largo de varias décadas. En la segunda parte, se describe el sistema de PDP y su evolución. También incluye 3 estudios de caso en el sector exportador de textiles, los *call centers* y la industria de servicios BPO. La tercera parte del estudio desarrolla una descripción y evaluación del marco institucional para la implementación de las PDP en Guatemala y en la cuarta parte se desarrollan las recomendaciones producto del estudio.

Es claro que no hay una sola receta de política que funcione en todos los países o en el mismo país

todo el tiempo. Encontrar el balance adecuado de políticas, implica analizar cuidadosamente las condiciones del país en cuestión. De la misma manera el mantener la mezcla perfecta de políticas implica monitorear las circunstancias del país para prevenir que las PDP se vuelvan obsoletas y pasen de ser un activo a un pasivo costoso.

1. Los hechos más importantes

Crecimiento y políticas económicas en Guatemala

Al igual que en el resto de las economías de Latinoamérica y el Caribe, el desempeño de la economía de Guatemala ha quedado rezagado respecto al de otros países en desarrollo, especialmente referente a las economías emergentes de Asia y Europa del Este. La inflación ha sido relativamente baja para los estándares latinoamericanos y, a diferencia de otros países de la región, Guatemala no ha sufrido muchas crisis macroeconómicas. A pesar de un ambiente macroeconómico relativamente estable, el ingreso real per cápita ha crecido a una tasa anual de solo 1.3% desde 1950.

En el contexto de la metodología de Diagnóstico del Crecimiento (GDM, por sus siglas en inglés), propuesta por Hausmann, Rodrik y Velasco (2005), el caso de Guatemala se caracteriza por ser de bajo

¹ Este trabajo es un resumen del estudio preparado por Cuevas, M., Lee, S. y Pineda, B. (2008) "Industrial Policy in Guatemala" IDB Country Studies Initiative.

crecimiento económico, con una mezcla de bajo crecimiento de la productividad y deficiente acumulación de capital físico y humano. El enfoque GDM sugiere que hay deficiencias importantes que impiden que Guatemala aproveche los esfuerzos de reforma previos, como se discute en Artana, Auguste y Cuevas (2007). Por ejemplo, hay deficiencias en los factores que complementan la inversión privada, incluyendo la calidad deficiente de las instituciones y el clima de negocios, la escasez de capital humano y la precaria infraestructura.

Aplicando el enfoque GDM, Artana, Auguste y Cuevas (2007) encuentran que el caso de Guatemala es un caso de carencia de oportunidades de inversión. Los inversionistas privados no ven en Guatemala suficientes oportunidades rentables de inversión, de manera que tratan de invertir fuera o deciden consumir los recursos. Una característica de la economía de Guatemala es la alta participación del sector informal en la economía. El sector informal se caracteriza por ser menos innovador y estar sesgado en contra de cierta acumulación de capital. Como consecuencia, el sector informal está asociado a bajos niveles de crecimiento productivo.

En el contexto de Guatemala, Stein (2008) resume los resultados del enfoque GDM así: (a) a nivel macro, la financiación no parece ser el mayor impedimento; (b) la baja cobertura y calidad de la educación son un impedimento para el crecimiento; (c) una expansión substancial de la inversión requeriría mayor acceso a infraestructura; (d) una mezcla de varios elementos obstaculiza la apropiación privada de las ganancias de la inversión, entre ellos la corrupción, la debilidad institucional, la inhabilidad de mantener políticas públicas de largo plazo, la presencia creciente del crimen organizado y la violencia. Para superar estos temas e impulsar el crecimiento económico, Stein (2008) sostiene que una mayor oferta de bienes públicos, como la educación y la infraestructura, es necesaria en Guatemala.

Vale la pena notar que Guatemala se clasifica relativamente bien respecto a lo que Hausmann y Rodrik (2003) llaman el problema del “auto-descubrimiento”, que se refiere a las externalidades asociadas a ser el primero en iniciar una nueva línea de

negocios y descubrir su potencial, mientras que los seguidores reciben información sin costo acerca del potencial económico de nuevos mercados. Klinger y Lederman (2005) muestran que Guatemala es uno de los países más activos referente a la aparición de nuevos sectores de exportación. La pregunta es por qué esta capacidad de innovación al nivel de negocios individuales y mercados no se traduce en ventajas económicas más amplias.

Evolución de las Ideas subyacentes en el marco de PDP en Guatemala

Del mercado común centroamericano a la unión aduanera

Desde los 60s el comercio internacional ha estado al centro de la estrategia de desarrollo de Guatemala, pero la interpretación del papel del comercio internacional ha evolucionado significativamente, inspirando distintas PDP en el tiempo. A mediados de los 80s, se reorientó la estrategia de desarrollo y se pasó de un modelo de sustitución de importaciones a uno de promoción de exportaciones para promover el crecimiento económico, como consta en la Declaración de Esquipulas II. La agenda de Esquipulas, inspiró una reformulación significativa de la estrategia de desarrollo de Guatemala en la dirección de mayor apertura comercial y promoción de exportaciones.

Mientras el Mercado Común Centroamericano (MERCOSUR) operaba, el crecimiento económico se aceleró, el comercio intra-regional aumentó, la industrialización avanzó y las economías centroamericanas se diversificaron. También se avanzó en el proceso de creación de políticas e instituciones regionales, muchas de las cuales todavía sobreviven.

Siguiendo la agenda de Esquipulas, una nueva etapa comenzó en el contexto del Sistema de Integración Centroamericano (SICA). La diferencia fundamental entre SICA y MERCOSUR era el espíritu detrás del proceso de integración. Bajo el SICA, la idea no era promover la industrialización a través de la protección del comercio sino promover la apertura económica con el resto del mundo. La ventaja percibida de la integración económica no

es la promoción de un mercado doméstico fuerte sino el obtener ventajas como bloque comercial en la negociación con socios extra-regionales. Desafortunadamente, la debilidad del proceso de integración recae en la falta de coordinación regional, ya que los países a menudo negocian sus propios tratados comerciales con grandes socios comerciales.

El proceso de paz en Centro América recibió el soporte de los EEUU y Europa, con accesos preferenciales a dichos mercados a través de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe y el Sistema Generalizado de Preferencias respectivamente. Estas fueron concesiones unilaterales y no tratados comerciales y motivaron a los países Centroamericanos, incluyendo a Guatemala, a aprovechar los beneficios que llevaron a la introducción de PDP de promoción de exportaciones.

Ideas detrás de la evolución de las PDP en Guatemala

Una parte sustancial de la agenda de política inspirada por el Consenso de Washington fue implementada en Centroamérica siguiendo la reorientación de la estrategia de desarrollo cristalizada en la agenda de Esquipulas. En Guatemala, hubo 2 programas de ajuste estructural, en 1988 y 1991, que fueron de amplio alcance y cuyos impactos se percibirían en el largo plazo. Aparte de la liberación comercial, se dieron otras reformas importantes de tipo horizontal que tendrían amplios impactos económicos, como la liberalización del sector financiero y una mayor participación del sector privado en el sector de infraestructura.

Surgimiento del enfoque de clusters

Aparte del Consenso de Washington y de la Agenda de Esquipulas, a fines de los 90s nuevas ideas empezaron a influenciar las PDP en Centroamérica. La noción del desarrollo de *clusters* popularizada por Michael Porter se puso de moda. Los *clusters* se entendían como concentraciones geográficas de negocios relacionados, incluyendo oferentes de bienes y servicios especializados así como industrias e instituciones de apoyo. Los negocios operan en áreas

especializadas donde compiten pero también cooperan para mejorar la competitividad de la industria y la competitividad nacional. La idea detrás de un *cluster* es que la productividad de la empresa individual se puede incrementar a través de una red adecuada de relaciones de negocios (*upstream* y *downstream*) para aprovechar las externalidades positivas y la coordinación (Rodríguez-Clare, 2005). La existencia de externalidades y los fracasos en la coordinación podían justificar una intervención del gobierno apoyando ciertos sectores (ej. organización de foros específicos, provisión de infraestructura específica, investigación y desarrollo de tecnología o incentivos fiscales).

Muchos países en desarrollo, incluyendo Guatemala, empezaron siguiendo el enfoque de *clusters* promovido por Porter. El resultado de este enfoque en Guatemala fue poco claro e insuficiente para desencadenar un crecimiento económico sostenido, por lo que en menos de una década fue necesario explorar enfoques alternos que promovieran la competitividad.

Competitividad sistémica

Renovadas propuestas para mejorar la competitividad surgieron en el nuevo siglo. El enfoque de la competitividad sistémica estaba respaldado por el sector privado y fue influenciado por la experiencia europea (Esser et al., 1994). En este enfoque la competitividad depende de las interacciones a diferentes niveles: (a) el nivel Meta, que se refiere al valor que le da la sociedad a la competitividad; (b) el nivel Macro, que tiene que ver con las políticas que establecen las reglas generales como las variables macroeconómicas y el sistema legal; (c) el nivel Meso, que consiste en las instituciones públicas y privadas y sus relaciones; (d) el nivel Micro donde los negocios compiten y cooperan entre ellos buscando la eficiencia.

Además de buscar resolver las fallas de coordinación al interior del sector privado y entre el sector público y privado, como lo enfatiza el enfoque de *clusters*, el enfoque de competitividad sistémica también busca identificar y resolver cuellos de botella en la oferta de bienes públicos y eliminar las

barreras al crecimiento. En general, el enfoque sistémico pregunta qué tipo de estructura organizacional, conjunto de normas sociales, y condiciones generales para generar eficiencia productiva se necesitan para fortalecer la competitividad de las empresas (CIEN, 2002).

El enfoque de competitividad sistémica es muy reciente para haber influenciado el conjunto de PDP en Guatemala, pero ya empieza a tener un efecto limitado en el Programa Nacional de Competitividad (PRONACOM). En la próxima sección se presenta una descripción y evolución de las PDP en Guatemala.

2. Principales políticas, sectores y actividades

Políticas de desarrollo productivo en Guatemala

Guatemala ha introducido una amplia variedad de políticas para promover el crecimiento, pero éstas han fracasado en provocar una aceleración sostenida de la economía. La diversidad de PDP en Guatemala es el resultado de varios cambios de paradigma que han tenido lugar durante varias décadas. En muchos casos, las PDP y su correspondiente marco institucional se rezagaron y no evolucionaron, de tal manera que no respondían a objetivos comunes y, en general, no enfatizaban la necesidad de resolver las barreras al crecimiento.

Históricamente, las políticas económicas y sociales se han divorciado en Guatemala². Quizás el intento más significativo de vincular la política social con la económica es la Agenda Nacional de la Competitividad del 2005. La Agenda propone un plan estratégico de país que reúne al sector público y privado para operar juntos para mejorar la competitividad. PRONACOM ayuda a facilitar y monitorear la implementación de dicha Agenda.³

En el cuadro 1 se muestra la lista de las PDP más importantes en Guatemala 2000–2007. Cada PDP se clasifica en una matriz de 2x2 que combina las dimensiones Horizontal/Vertical de las PDP con los canales de intervención Público/Mercado.

Políticas de desarrollo productivo en implementación

Políticas de desarrollo productivo por actividad (Horizontal)

Insumo público

No ha sido la política más común impulsada por el Gobierno pero ha cobrado mayor importancia en la última década. Básicamente hay 3 elementos principales: (a) promoción de inversión y competencia; (b) política de formación del recurso humano; (c) integración regional.

La promoción de la inversión y la competencia se fortaleció con la creación de instituciones a cargo de la promoción de la competitividad y la atracción de la inversión extranjera. El Programa Nacional de Competitividad (PRONACOM) se creó en 1998 para implementar las políticas verticales inspiradas por el enfoque de *cluster*. De hecho, hasta el 2004 PRONACOM comenzó a implementar medidas horizontales. *Invest in Guatemala* está a cargo de la promoción de la Inversión Extranjera, aunque el Programa de Agregados Comerciales, Inversión y Turismo también juega un papel en esta área. El Ministerio de Economía (MINECO) estableció el Programa de Inversión y Competencia, el cual tiene que ver con temas como las certificaciones, metrología, incentivos a la exportación, asistencia al consumidor y promoción de la inversión.

El Instituto Técnico de Capacitación y Competitividad (INTECAP) es el responsable de implementar la política nacional de entrenamiento a los trabajadores. El instituto tiene actividades a todos los niveles en sectores como la agricultura, la

² Por ejemplo, la política de educación tiende a ignorar las necesidades del sector productivo, particularmente el tipo de habilidades y valores que se espera el trabajador tenga.

³ La Agenda Nacional de Competitividad 2005–2015 tiene 6 ejes estratégicos en áreas como nutrición, educación, salud y entrenamiento, simplificación de procedimientos y modernización del Estado, sostenibilidad ambiental, descentralización y empoderamiento local, desarrollo de infraestructura y apoyo a sectores productivos con alto potencial.

CUADRO 1. PDP (2000–2007)

Transversalidad				
Horizontal -H-		Vertical -V-		
Actividad	Fallas de Mercado	Sector/Actividad	Fallas de Mercado	
Insumo Público	Recursos Humanos: Políticas de Formación (INTECAP).	Falta insumo público: Baja acumulación de capital humano.	Turismo (INGUAT).	Insumo Público: promoción del sector Ventajas específicas del país.
	Inversión y Competencia.	Insumo Público: Mejorar la Eficiencia del Mercado.	Política de <i>cluster</i> (PRONACOM).	Fallas de Coordinación.
	Integración Regional (SICA and SIECA) y Plan Puebla – Panamá (Mesoamérica).	Insumo Público: Falla de Coordinación.	<i>Invest in Guatemala</i> (enfocarse en sectores prioritarios).	Externalidades Positivas Asociadas con la IED.
Intervención de Mercado	Promoción de Exportaciones.	Promover inversión y exportaciones externalidades positivas.	Sector: Agricultura.	
	Política de PYMES (MINECO).	Promover acceso a crédito y mejorar coordinación.	Ciencia y Tecnología.	Aumentar I+D en sector específico para generar externalidades positivas.
	Ciencia y Tecnología (CONCYT).	Insumo Público: Aumentar I+D externalidades positivas.	Políticas PYMES (MAGA).	Promover el acceso al crédito y mejorar la coordinación en agricultura.
			Otras Políticas Agrícolas: PARPA y Otros.	Apoyo al sector.
			Otras Iniciativas Sectoriales.	Promover Inversiones.

Fuente: Cuevas, M., Lee, S. y Pineda, B (2008).

industria, el comercio y los servicios. La Junta Directiva de INTECAP está compuesta por miembros del sector público y privado, así como también por representantes de los trabajadores.

Intervención de mercado

Esta sección describe las PDP de carácter horizontal e incluye algunas de las políticas más importantes implementadas en Guatemala, en términos de prioridad y dedicación de recursos.

Los instrumentos más usados para la promoción de las exportaciones son los incentivos fiscales y la creación de las Zonas Francas. Entre finales de los 90s y pasados los 2000, el cambio

más significativo ha sido la firma de los tratados de libre comercio (TLCs). Otra PDP en esta categoría es la política de ciencia y tecnología que está dirigida por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONCYT). El Consejo provee financiación para actividades relacionadas con el desarrollo científico y tecnológico, recursos humanos, transferencia de tecnología, investigación agrícola, salud pública e innovación tecnológica.

La política que apoya a las Micro y PYMES está a cargo del Ministerio de Economía. Este provee acceso a créditos, garantías y asistencia técnica. También se hacen actividades para fomentar la coordinación e integración de los mercados locales.

Política de desarrollo productivo por sector (Vertical)

Insumo público

Se han identificado algunas PDP que apoyan el sector de turismo y café. También, algunas actividades de PRONACOM pueden clasificarse como Vertical/Público como las políticas de *cluster* que apoyan en sector textil y prendas de vestir, manufactura, turismo, silvicultura, agroindustria, centros de contacto y desarrollo de *software*⁴.

El turismo es considerado una prioridad en la Agenda Nacional de Competitividad. Las políticas relacionadas con el turismo son responsabilidad del Instituto Guatemalteco de Turismo (INGUAT), creado en 1967 y encargado también de desarrollar diferentes tipos de turismo como el ecológico, recreacional, deportivo, de negocios y cultural.

El único nuevo actor que emergió en el período post-2000 fue la agencia responsable de promover la inversión: *Invest in Guatemala*. En principio es una agencia de carácter horizontal, pero en la práctica se enfoca en sectores prioritarios para el desarrollo que incluso reciben transferencias específicas como la agroindustria, la manufactura, el turismo, los *call centers* y la externalización de procesos empresariales (BPO, por sus siglas en inglés), transporte y logística, textiles y prendas de vestir.

Intervención de mercado

La mayoría de las PDP en esta categoría están relacionados con la agricultura y la ganadería. Pocos cambios se identifican entre los 90s y pasados los 2000. Es de notar el interés del gobierno en el sector de agricultura y ganadería. El Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentos (MAGA) implementa políticas enfocadas en las Micro y PYMES (MIPYMES).

No hay una coordinación entre MAGA y el Ministerio de Economía. En esencia, hay 2 políticas de gobierno apoyando estos sectores, aunque formalmente es el Ministerio de Economía el responsable de la política nacional en esta área. El Instituto de Ciencia y Tecnología Agrícola (ICTA) es el encargado de llevar a cabo la investigación que beneficia

al sector. Existe también la Escuela Nacional de Agricultura (ENCA) que provee entrenamiento técnico en el área.

Ciertos productos agrícolas han disfrutado históricamente de beneficios especiales. Por ejemplo, el café y el azúcar han contado con protección del gobierno y todavía representan una proporción importante en las exportaciones. Algunas PDP en apoyo al sector cafetalero datan de 1928 y la Asociación Nacional del Café (ANACAFE) se creó en 1960. El sector forestal también disfruta de incentivos fiscales a través del Programa de Incentivos Forestales que da subsidios a los que ejecuten proyectos de reforestación.

Hay PDP enfocadas en otros sectores como la energía y minería. Las leyes del Carbón (Decreto 109-83), la Ley de Incentivos de Energía Renovable (Decreto 52-03) y la Ley de Minería (Decreto 49-97), buscan promover la inversión en sectores cuya inversión por naturaleza es de largo plazo.

A finales de los 90s se realizaron reformas importantes incluyendo la desregulación y privatización. Los monopolios estatales se eliminaron en sectores como el transporte aéreo, telecomunicaciones y energía, facilitando la entrada de nuevos competidores y mejorando los servicios en términos de calidad y cobertura.

Análisis de prioridades de PDP por recursos invertidos (ver cuadro 2)

La promoción de exportaciones es la actividad que recibió la mayor cantidad de recursos entre el 2002-2007 (del tipo de exenciones tributarias). El INTECAP es el segundo en importancia en términos de asignación de recursos (aunque el presupuesto combinado asignado a INTECAP entre 2000-2007 es menos de un cuarto del asignado al Ministerio de Agricultura en 1 año). Las PDP que apoyan a las MIPYMES dirigidos por MAGA y el Ministerio de Economía ocupan el tercer lugar en términos de

⁴ Tal vez el cambio más significativo entre los 90s y post 2000 es la suma de nuevos *clusters*. En 1998 los únicos eran el turismo, la agroindustria, la silvicultura y los textiles y prendas de vestir.

CUADRO 2. Recursos gastados en las principales PDP (2000–2007)

Transversalidad				
Horizontal –H–			Vertical –V–	
	Actividad	Millones de Q	Sector/Actividad	Millones de Q
Insumo Público	Recursos Humanos: Políticas de Formación (INTECAP).	Q. 1.406	Turismo (INGUAT).	Q. 511
	Inversión y Competencia.	Q. 243		
	Integración Regional (SICA y SIECA).	Q. 32		
Intervención de Mercado	Promoción de Exportaciones.	Q. 40.852	Sector: Agricultura.	Q. 3.482
	Políticas PYMES (MINECO).	Q. 199	Ciencia y Tecnología.	Q. 199
	Ciencia y Tecnología.	Q. 201	Políticas PYMES (MAGA).	Q. 500

Fuente: Cuevas, M., Lee, S. y Pineda, B (2008).

asignación de recursos, aunque hay un sesgo significativo hacia el sector de la agricultura y la ganadería (en el período analizado, Q500 millones fueron destinados a este sector, y al resto de la economía Q199 millones).

Vale la pena notar que las PDP para promover competitividad e inversión consiguen relativamente pocos recursos; por ejemplo, PRONACOM no ejecuta directamente programas de alto perfil. Sus actividades están limitadas a encargar estudios de consultoría en el contexto de la Agenda Nacional de Competitividad. De otro lado, cabe destacar que las PDP para promover la ciencia y la tecnología son menos favorecidas en términos de asignación de recursos. Sin embargo, a partir de 2005 dichos recursos aumentaron significativamente.

El sector agrícola es el que más se beneficia de los gastos de las PDP⁵, aunque es el tercero en términos de valor agregado, después de la industria manufacturera y los servicios. El segundo sector en

importancia es el turismo, desde la creación del INGUAT en 1973, ya que ha sido reconocido como un sector estratégico en el desarrollo de las PDP.

Las PDP de carácter Horizontal/Intervención de Mercado son las que concentran la mayor cantidad de recursos. Esto, en su mayoría, es el resultado del costo de las políticas de promoción de exportaciones basados en exenciones de impuestos y el impacto de los acuerdos comerciales en los ingresos dejados de percibir por el gobierno (ver cuadro 3).

Sin embargo, si sólo se tienen en cuenta los gastos directos del gobierno, la intervención más

CUADRO 3. Proporción de recursos asignados por cuadrante (2000–2007)
Incluye exenciones tributarias e ingresos tarifarios dejados de percibir

	Transversalidad	
	Horizontal –H–	Vertical –V–
Insumo Público	3,60%	1,10%
Intervención de Mercado	87,90%	7,40%

Fuente: Cuevas, M., Lee, S. y Pineda, B (2008).

⁵ El componente Desarrollo Productivo y Comercial se lleva más o menos el 20% de los recursos de MAGA y de ellos la distribución de fertilizantes es la más importante (29%).

CUADRO 4. Proporción de recursos asignados por cuadrante (2000–2007)
Excluye exenciones tributarias e ingresos tarifarios dejados de percibir

	Transversalidad	
	Horizontal –H–	Vertical –V–
Insumo Público	28%	8%
Intervención de Mercado	7%	57%

Fuente: Cuevas, M., Lee, S. y Pineda, B (2008).

costosa sería la Vertical/Intervención de Mercado (ver cuadro 4).

Productos y resultados⁶

La evaluación de los productos y resultados de las PDP no es fácil ya que pocas tienen un objetivo definido. Es claro que si no hay una coordinación de políticas públicas, el impacto en el crecimiento económico estaría limitado e incluso podría ser contraproducente.

PDP que apoyan actividades (Horizontal)

Insumo público

- Entrenamiento laboral: no todos los recursos del INTECAP son ejecutados. Entre el 2000–2007 la tasa promedio de ejecución fue del 90% que, si bien no es el 100%, es considerada alta. El INTECAP ha aumentado el número de trabajadores entrenados y cubierto más territorio geográfico, tratando de adaptarse a las necesidades del sector productivo, pero todavía falta acercamiento al mercado y ampliación de la cobertura geográfica. La política nacional referente al entrenamiento no se ha creado todavía y es deseable una mayor coordinación entre los actores en este campo.

Intervención de mercado

- Promoción de exportaciones: las actividades de promoción de exportaciones han producido resultados positivos en términos de cantidad y diversidad de productos exportados. La

implementación de políticas ha logrado los objetivos propuestos, al menos de acuerdo a la evaluación oficial del gobierno.

- Políticas en apoyo a MIPYMES: de acuerdo a SEGEPLAN (2007), más de 32.755 recibieron crédito del 2004 al 2007 excediendo la meta de 21.149. Sin embargo, hay reportes del Ministerio de Economía y del MAGA indicando que hubo problemas con la calidad de la cartera.
- Inversión y competencia: el logro más importante de PRONACOM es el lanzamiento de la Agenda Nacional de Competitividad. En este contexto, vale la pena notar que es necesaria una mayor coordinación entre las agencias responsables de la competitividad y promoción de la inversión.

La agencia *Invest in Guatemala* esta encargada de la promoción de inversión y de proveer servicios a los inversionistas extranjeros, pero la coordinación con PACIT ha sido débil. También es necesario que se fijen objetivos claros y medibles. De acuerdo a los indicadores de SICOIN estos programas no cumplieron los objetivos oficiales (ver cuadro 5).

- Ciencia y tecnología: los resultados dedicados a estas actividades son limitados y la ejecución de los actuales recursos está por debajo de las metas oficiales⁷.

PDP que apoyan a los sectores (Vertical)

Insumo público

- Turismo: dentro de las perspectivas de las PDP, el turismo está entre los sectores más importantes. La Agenda Nacional de Competitividad

⁶ El indicador proviene de los reportes que cada Ministerio le hace al Ministerio de Finanzas en cuanto al cumplimiento de metas.

⁷ Las entrevistas que se hicieron en conexión con el estudio que sirve de insumo para este capítulo, sugieren que el papel de CONCYT ha sido positivo en términos generales pero que una mayor coordinación entre el sector público y privado, y también la academia, sería clave para aumentar el impacto de las políticas en la economía.

CUADRO 5. Resultados de las PDP según los indicadores del SICOIN (2000–2007)

Transversalidad				
	Horizontal –H–		Vertical –V–	
	Actividad	% de Ejecución	Sector/Actividad	% de Ejecución
Insumo Público	Recursos Humanos: Políticas de Formación (INTECAP).	ND	Turismo (INGUAT).	ND
	Inversión y Competencia.	45%		
	Integración Regional (SICA y SIECA).	ND		
Intervención de Mercado	Promoción de Exportaciones.	75%	Sector: Agricultura.	
	Políticas PYMES (MINECO).	90%	Ciencia y Tecnología.	ND
	Ciencia y Tecnología.	32%	Políticas PYMES (MAGA).	19%
			Otras Políticas Agrícolas.	59%

Nota: ND = No disponible

Fuente: Cuevas, M., Lee, S. y Pineda, B (2008).

considera al sector una prioridad y hay un consenso general acerca del gran potencial de este sector, por lo que una importante cantidad de recursos se le han asignado. Sin embargo, es importante notar que el turismo no sólo depende de las políticas específicas para el sector sino también de temas horizontales como la seguridad y la infraestructura.

Intervención de mercado

- b. Agricultura y ganadería: el impacto de las PDP en este sector no es obvio. Aunque el sector ha crecido, la tasa promedio de crecimiento ha sido consistentemente menor que el promedio nacional. Vale la pena mencionar que el MAGA no ha sido particularmente efectivo en la ejecución de programas que dependen de asistencia financiera, aunque ha sido más eficiente en el manejo de los programas de apoyo a la silvicultura y producción de frutas.

Eliminación de barreras al crecimiento económico

En el contexto de GDM, Guatemala se considera un caso de bajo crecimiento económico asociado con bajo crecimiento productivo y acumulación

de factores (Artana, Auguste y Cuevas, 2007). En esta sección, se analiza si las PDP están atacando el tipo de barreras al crecimiento identificadas. En muchos casos no es obvio que las PDP existentes ayuden a eliminar las barreras al crecimiento sino que, en el caso de Guatemala, parecen ser medidas de corto plazo para compensar distorsiones. Un ejemplo de esto es el conjunto de incentivos tributarios que buscan promover la inversión y las exportaciones, incentivos que no serían necesarios si existiera un mejor clima de inversión. Es de notar que la PDP más contundente en términos de costo y prioridad de política es la promoción de exportaciones, aunque resulta insuficiente para promover el crecimiento económico sostenido. Para aprovechar al máximo las políticas de promoción de exportaciones, el país necesita invertir más en capital humano e infraestructura.

Acumulación de capital humano: INTECAP, ICTA y ENCA están enfocándose en tratar de resolver los cuellos de botella que encuentra el sector productivo en Guatemala. Sin embargo, en este contexto el actor más importante todavía es el Ministerio de Educación, que en principio incluye el entrenamiento técnico en su agenda. La educación es de

los sectores que más recursos tiene asignado en el presupuesto nacional, pero los indicadores de educación dejan mucho que desear. Para incrementar el capital humano disponible de una manera sostenible, y que el sistema educativo se enfoque en aumentar la competitividad, es necesaria una coordinación más cercana entre las políticas sociales y las PDP. Además, se debe revisar el sistema de salud, para asegurarse que las condiciones de la población conduzcan a una acumulación sostenida y al mantenimiento de una mayor cantidad de capital humano.

Infraestructura: la mala calidad y el bajo acceso a la infraestructura se han identificado como uno de los frenos al crecimiento económico. La infraestructura deficiente aumenta los costos en toda la economía y, en muchos casos, impide que nuevos sectores económicos surjan. La Agenda Nacional de Competitividad ha identificado a la infraestructura como uno de los ejes estratégicos que deben ser priorizados para que el país aproveche sus ventajas comparativas y competitivas.

Acceso al crédito: el acceso al crédito se ha identificado como un cuello de botella para las PYMES. La restricción de acceso al crédito hace que proyectos que serían rentables no consigan recursos suficientes y, por consiguiente, fracasan. Desafortunadamente, los programas de acceso al crédito que se enfocan en sectores específicos pueden estar perjudicando a otros sectores que podrían ser más rentables y que no alcanzan a desarrollarse. En este sentido, es cuestionable la efectividad de los programas sectoriales de acceso al crédito.

En general, se puede decir que el conjunto de PDP existentes no resuelve los mayores obstáculos al crecimiento de la economía de Guatemala. En el mejor de los casos, algunas PDP contribuyen a reducir el impacto negativo de un cuello de botella en el corto plazo y de manera parcial. Para entender mejor el impacto de algunas PDP en Guatemala, se seleccionaron 3 casos para estudiarlos a profundidad. Primero, se estudia el caso de las actividades exportadoras que reciben el apoyo de PDP en

el cuadrante Horizontal/Intervención de Mercado. Luego, se desarrolla una sección en el sector de textiles y prendas de vestir, que ha sido apoyado por políticas de tipo horizontal (ya que es sector exportador) y vertical (ya que era uno de los primeros *clusters*). Luego, se analiza el sector de BPO ya que es un sector relativamente nuevo, pero que está creciendo rápidamente, y ha sido identificado como una prioridad por *Invest in Guatemala* y PRONACOM.

Actividades exportadoras:

Se han propuesto una variedad de políticas a lo largo del tiempo. En los 80s, por ejemplo, el objetivo principal era promover las exportaciones industriales y de manufacturas. Más recientemente, el objetivo se ha ampliado a incluir desarrollo de servicios como los centros de contacto y BPOs. El problema es que los instrumentos creados anteriormente todavía se aplican hoy y no necesariamente son consistentes con los objetivos de política recientes. Más aún, las PDP originales son ahora inadecuadas e insuficientes para continuar apoyando sus intereses iniciales.

PDP que apoyan las actividades exportadoras Promoción y desarrollo de actividades de exportación y de maquila

La Ley que promueve la exportación de la maquila (Decreto 29-89) se promulgó para aprovechar los incentivos de acceso de mercado de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe aunque, en realidad, también intentó corregir distorsiones y debilidades en el clima de inversión del país. El Decreto 29-89 creó 4 regímenes con distintos beneficios: admisión temporal; reembolso de impuestos; transferencia de créditos tributarios; valor agregado nacional.

De acuerdo a las estadísticas del MINECO, a mediados del 2007 más de 1.500 empresas aprovecharon los beneficios del Decreto 29-89, pero sólo 600 permanecían activas a fines de agosto del mismo año. Muchas de estas empresas estaban en el sector de textiles y prendas de vestir, pero existían otras en los sectores de agricultura y alimentos procesados.

Se puede decir que, en general, el régimen de exportación ha sido relativamente exitoso: entre el 2002 y el 2007 aproximadamente 35% al 40% del total de las exportaciones se beneficiaron del Decreto 29-89. Aunque eso significa que el Gobierno dejó de recibir ingresos, el MINECO estima que sólo en el 2007, las empresas que se beneficiaron del Decreto 29-89 invirtieron US\$150 millones y generaron 15.000 empleos.

El valor de las exportaciones se incrementó a una tasa anual del 11% del 2002 al 2007, sin embargo, las exportaciones bajo el Decreto 29-89 incrementaron a una tasa de sólo 7% e incluso empezaron a declinar. La presión sobre las exportaciones, particularmente textiles y prendas de vestir, se origina de la inundación de la producción de China y otros países asiáticos. Esto crea nuevos retos a las políticas e instrumentos de promoción de exportaciones.

Zonas especiales de exportación

El propósito de la Ley de Zonas Francas, Decreto 65-89 del 14 de Noviembre de 1989, es promover y regular la creación de zonas francas que contribuyan al desarrollo nacional a través de actividades que fortalezcan el comercio exterior, creen empleo y permitan la transferencia de tecnología. La Ley reconoce 3 tipos de beneficiarios:

1. Industriales: empresas que produzcan o ensamblen productos de exportación, tengan que ver con actividades de exportación o lleven a cabo investigación y desarrollo tecnológico.
2. Servicios: empresas que provean servicios en apoyo al comercio internacional.
3. Comercio: empresas que comercien con productos para exportar o re-exportar sin alterar la naturaleza o el origen del producto.

En el 2007, había 13 zonas exportadoras en Guatemala con 185 empresas registradas. Se observó un aumento sustancial de empresas registradas por 2 razones, la primera un mejoramiento en el ciclo económico y la segunda por la falsa creencia de que aquellas empresas que se registraran antes

del 2008 retendrían beneficios especiales, aunque las zonas francas se eliminaran debido a las reglas de la OMC. Al igual que los beneficiarios del Decreto 29-89, los beneficios tienen que desaparecer en el 2015 por la OMC.

Alrededor del 5% de las exportaciones de Guatemala se hacen bajo el régimen especial asociado a las zonas francas. Ahora bien, esto no quiere decir que el instrumento para promover las exportaciones haya fracasado. Por ejemplo, el valor de las inversiones fue de aproximadamente US\$600 millones entre 2004 y 2007, generando 1.400 empleos. Más importante aún, los gerentes de dichas empresas han aprendido y descubierto su capacidad para trabajar en actividades de exportación (Paniagua, 2008). También, a diferencia del Decreto 29-89, las zonas francas son más flexibles en la promoción de actividades diferentes a las mercancías como los servicios y el comercio.

Simplificación de Procesos de exportación

La Ventanilla Única para la Exportación (VUPE) se creó en 1986 a través del Decreto 790-86 en respuesta al prevaleciente exceso burocrático. En 1998, el MINECO expidió el Decreto 575-98 delegando las responsabilidades de la VUPE a la Asociación Guatemalteca de Exportadores de Productos No Tradicionales (AGEXPRONT). También se introdujo el Sistema Electrónico de Aprobación de Exportaciones (SEADDEX), se liberalizó el régimen de tasa de cambio y las licencias de exportación. El Decreto 94-2000 introdujo el Documento para el Registro y Control de Exportaciones (DEPREX). Antes de la implementación de la VUPE tomaba 6 días para obtener una licencia de exportación, después solo tomaba 2 días (CEPAL, 2005).

Participación en acuerdos de libre comercio

Siguiendo la estrategia de apertura comercial, Guatemala continua promoviendo su participación en los Tratados de Libre Comercio (TLC) con la idea de incrementar el acceso a los mercados internacionales. Los efectos positivos de los TLC no están limitados a los incrementos en flujos comerciales,

pues también incluyen inversión, armonización y cooperación.

La Superintendencia de Administración Tributaria estimó que los ingresos dejados de percibir por el Gobierno entre el 2005 y el 2006 alcanzaron los US\$200 millones aproximadamente. Guatemala había negociado acuerdos con El Salvador, Honduras, México, República Dominicana, Centroamérica, EEUU, Taiwán, Colombia, Chile, Panamá, Canadá y CARICOM, y participaba en el acuerdo de Asociación con la Unión Europea. Había firmado acuerdos parciales con Belice, Venezuela y Cuba, y acuerdos para la protección de la inversión con Suiza, Suecia, República Checa, Ecuador, Alemania, Italia, Bélgica, Luxemburgo, Finlandia e Israel.

PDP y desempeño de actividades exportadoras

El desempeño de las exportaciones depende de muchos factores diferentes a las PDP diseñadas para apoyarlas. Sin embargo, se puede afirmar que el impacto de las PDP ha sido insuficiente para compensar por los factores adversos que mantienen a las exportaciones bajo presión. Las exportaciones como porcentaje del PIB son bajas en relación con otros países de Latinoamérica y más bajas aun en relación al desempeño de las exportaciones asiáticas. Por ejemplo, la participación de las exportaciones en el PIB de Guatemala ha sido de 28% como máximo⁸ y estuvo con una tendencia a la baja del 2000 al 2007. Comparado con una participación del 48% en Costa Rica y 47,1% en Chile, mientras que en países asiáticos como Taiwán y Tailandia, la participación es de 73,8% y 73,3% respectivamente.

Los logros son mejores en referencia a la diversificación de la canasta exportadora. En 1986 los productos tradicionales como el café, banano, azúcar y otros productos primarios eran el 70% del total exportado. Esta participación cayó al 40% en el

2006. La reestructuración de la canasta exportadora favoreció a sectores con mayor valor agregado doméstico y mayor intensidad de capital.

En referencia al objetivo de diversificación geográfica, cuadro 6, los resultados no son halagadores. Los EEUU continúan siendo el mercado dominante de las exportaciones guatemaltecas, Centro América y otros mantienen su proporción en el total de exportaciones, mientras que México y Taiwán muestran una mejora. En contraste, el mercado europeo declinó del 13% a mediados de los 80s al 6% en la última década. Un análisis usando el índice de Herfindahl sugiere que la concentración geográfica ha aumentado para el 2006, a pesar de la implementación de las políticas encaminadas a diversificar los mercados de exportación.

Algunos sectores económicos se beneficiaron más que otros en la estrategia de la internacionalización de la economía. Los sectores textiles y prendas de vestir así como los *clusters* de alimentos y agroindustria aprovecharon las condiciones y se expandieron rápidamente. Ambos sectores son intensivos en mano de obra y por ende considerados “competitivos” de acuerdo a la Agenda Industrial (CIEN, 2003). La existencia de PDP ha sido menos exitosa en estimular el desarrollo de sectores como los servicios, aunque han surgido algunas actividades dinámicas en ese sector.

Textiles y prendas de vestir

Descripción del sector

Es un sector altamente organizado que generaba el 30% de las exportaciones no tradicionales. Ha sido un sector importante para la generación de empleo, el cual se duplicó de 1996 al 2005. También, por muchos años, el valor de las exportaciones se incrementó por encima del promedio, aunque a partir del 2005 las tasas se tornaron. Debido a las presiones internacionales, el sector adaptó su estrategia competitiva alrededor de: ofrecer paquetes completos que incluyan el diseño y el desarrollo; excelente calidad de terminados con diseños únicos y diferenciados; producción de productos de alto valor agregado y para segmentos de altos ingresos que demandan mayor calidad. La cohesión acerca de

⁸ Usando las nuevas cuentas nacionales con año base 2001. Más aún, usando las cuentas nacionales con base 1958, el porcentaje de participación en el PIB ha sido entre 16 y 20% desde mediados de los 80s.

CUADRO 6. Estructura de exportaciones por destino geográfico valor en US\$ y porcentaje en exportaciones totales

País /Region	1996		2000		2006	
Centro América	577.981,38	28%	815.347,99	30%	1.644.227,50	27%
República de Taiwán	1.326,98	0%	5.604,41	0%	13.610,60	0%
Canadá	37.741,20	2%	63.067,07	2%	99.855,10	2%
EEUU	743.926,74	37%	971.224,16	36%	2.781.851,20	46%
México	79.983,77	4%	120.182,60	4%	354.778,10	6%
Europa	267.711,26	13%	288.342,84	11%	379.133,90	6%
Asia	75.979,62	4%	157.585,35	6%	226.444,40	4%
Otros	100.805,52	5%	134.223,03	5%	183.144,20	3%
Latinoamérica y el Caribe	131.126,42	6%	143.456,51	5%	342.117,80	6%
Total	2.030.733,80	100%	2.699.033,96	100%	6.025.162,80	100%
Índice Herfindahl	0,24		0,24		0,3	

Fuente: Banco de Guatemala y Cuevas, M., Lee, S. y Pineda, B. (2008).

la estrategia común ha fortalecido este *cluster*, con firmas operando en diferentes etapas de la cadena productiva, aumentando su eficiencia.

Principales PDP que apoyan el sector de los textiles y prendas de vestir

Las PDP que más influenciaron el sector son aquellas de tipo horizontal, como la Ley de Maquila (Decreto 29–89) y, en menor importancia, la Ley de Zonas Francas (Decreto 65–89). La mayoría de la inversión en el sector fue hecha por compañías extranjeras buscando aprovechar el acceso a los mercados de EEUU bajo reglas claras y estables⁹. Otro instrumento de política importante fue la promoción de inversiones implementada por *Invest in Guatemala*, que consideraba este sector como prioritario y tenía personal dedicado a apoyar las inversiones en el mismo. El PACIT colabora en la organización de ferias y establecimiento de vínculos entre el sector y los mercados internacionales. La comisión VES-TEX en la Asociación de exportadores AGEXPORT ha sido importante en proveer asistencia técnica, en entrenamiento, información y servicios de promoción de exportaciones. Se debe notar que el *cluster* de textiles y prendas de vestir fue el primero en surgir y fue una iniciativa del sector privado; por ello, se

considera como uno de los sectores más fuertes en la agenda de PRONACOM.

Restricciones en el sector de textiles y prendas de vestir

Se ha discutido que la escasez de capital humano, la pobre infraestructura y el acceso limitado a crédito son las mayores restricciones en el crecimiento de la economía en el largo plazo. En términos generales, los temas de tipo horizontal, identificados usando el enfoque GDM, también son restricciones en el sector de textiles y prendas de vestir. No obstante, hay obstáculos específicos que atañen al sector¹⁰. Es importante notar que la financiación no es un obstáculo, ya que la mayoría de las firmas son de capital extranjero o están orientadas al mercado exportador. A su vez, el capital humano no se identifica como restricción, excepto que haya escasez de diseñadores.

⁹ De las 172 empresas registradas en el 2007, 66% son extranjeras, en su mayoría coreanas.

¹⁰ La fuente de identificación de las restricciones específicas al sector son: (a) entrevistas con líderes en el negocio; (b) cuestionarios administrados por la Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES).

Una de las restricciones mencionadas es la rigidez en los mercados laborales. Las regulaciones laborales, incluyendo el tema del salario mínimo establecido por el Gobierno, es percibido como un gran cuello de botella para el sector de textiles y prendas de vestir. Esta percepción va de acuerdo con los resultados de un estudio (CIEN, 2007) en el que se reporta que el salario mínimo pagado en las actividades exportadoras es el doble que el salario que realmente se paga en las industrias para el mercado doméstico. Esta restricción es causada directamente por una política pública y es una clara contradicción en el marco de políticas. Por un lado, el Gobierno provee incentivos fiscales para promover las exportaciones y por el otro, las regulaciones laborales reducen la competitividad de las firmas que operan en el sector formal.

Otra restricción puntualizada por los líderes del sector coincide con el conjunto de restricciones identificadas por el enfoque GDM, particularmente el relacionado con la infraestructura. En el sector en cuestión, el alto costo del transporte marítimo parece afectar su competitividad. Otra restricción a nivel macro es la falta de seguridad, que incrementa los costos ya que las firmas tienen que invertir en seguridad privada (ver cuadro 7).

El sector privado ha hecho recomendaciones para mejorar el marco de PDP. Aquellas que tienen

que ver con PDP de carácter horizontal incluyen las siguientes: eliminar obstáculos innecesarios para comerciar y continuar promoviendo la competitividad; facilitar los procesos de consenso general, especialmente en temas que dividen al sector privado como los impuestos; desarrollar infraestructura, por ejemplo, a través de asociaciones público-privadas; mejorar la seguridad y el acceso a la justicia.

Recomendaciones que tienen que ver con mejorar las PDP de tipo vertical en el sector incluyen: fortalecer la participación en ferias y misiones (el papel de PACIT se podría robustecer); revisar las regulaciones laborales (en particular, la forma como el salario mínimo se calcula, ya que afecta al sector por incremento de costos); apoyar la creación de un centro de diseño industrial que trabaje con el sector.

Centros de contacto y externalización de procesos de negocios

La liberalización del comercio de servicios no ha recibido la atención que se merece. Algunos puntos a destacar en referencia al vínculo entre el comercio de servicios y la sostenibilidad del desarrollo incluyen: el comercio en servicios requiere y promueve la acumulación de capital humano, complementando así la estrategia de la reducción de la pobreza

CUADRO 7. Limitaciones – Generales y sectoriales al crecimiento de los textiles y las prendas de vestir

Limitaciones Generales	Limitaciones del Sector Textiles
Limitaciones Financieras (especialmente a nivel micro).	No menciona.
Limitación del Recurso Humano (baja cobertura y baja calidad).	No menciona.
Infraestructura Pobre.	Carencia de infraestructura.
	Altos costos de transporte.
	Altos costos de energía.
Otros elementos que influyen en bajas rentabilidades: Corrupción, debilidades institucionales, especialmente en su inhabilidad de implementar políticas de largo plazo, presencia del crimen organizado, alta violencia y reformas fiscales constantes.	Altos costos de contratación de seguridad privada.
	Pérdidas debidas a robos.
	Burocracia y exceso de procedimientos en aduanas.
Políticas de Recursos Humanos altamente restrictivas.	Salario Mínimo.

Fuente: Cuevas, M., Lee, S. y Pineda, B (2008).

en Guatemala (aspecto económico); facilita la descentralización de las actividades socioeconómicas y ayuda a reconstruir el capital social del país (aspecto social); la producción de servicios es generalmente limpia y no lleva a degradación del ambiente (aspecto ambiental).

Breve descripción del sector de servicios

Históricamente el marco de PDP y los arreglos de apoyo institucional se enfocaban en promover la agricultura y la industria más que los servicios, siendo el turismo la excepción. No obstante, esto ha empezado a cambiar y, recientemente, la Agenda Nacional de Competitividad estableció 2 *clusters* de importancia estratégica: el turismo y los *call centers*, y los BPO. Dada la importancia del sector de servicios en la economía, sorprende que las políticas públicas ignoraran su potencial. Más aún, la participación de los servicios en el PIB aumentó del 51% en 1950 al 59% en el 2007.

Cuevas y Bolaños (2007) identificaron las siguientes barreras al desarrollo del sector servicios: (a) las regulaciones laborales requieren que al menos 90% de la nómina de trabajadores sean guatemaltecos y que al menos 85% de la nómina se pague a trabajadores nacionales; (b) todavía hay restricciones para contratar personal extranjero, excepto en el caso de personal altamente especializado y calificado; (c) Guatemala no tiene ningún compromiso bajo GATS referente a los visitantes (por ejemplo, si vienen a cerrar un negocio o a establecer una presencia comercial); (d) Guatemala no estuvo de acuerdo en incrementar la apertura referente a la provisión de servicios contractuales ante GATS (por ejemplo, cuando los contratistas entran a Guatemala a proveer un servicio temporal); (e) Guatemala no hizo ningún compromiso referente a la liberación de servicios profesionales bajo GATS.

En muchos casos, las barreras a la importación se convierten también en barreras a la exportación. La competitividad de los exportadores se reduce por las restricciones de oferta de ciertos servicios y porque el tratamiento recíproco

significa que otros países también restringirán el acceso a sus mercados de servicios. En algunos casos, Guatemala ofrece un mayor acceso a los mercados de servicio bajo ciertos TLC pero no hay homogeneidad en los compromisos específicos asumidos en cada uno de ellos, Cuevas y Bolaños (2007).

Centros de contacto y BPO

La industria de centros de contacto y BPO ha crecido rápidamente a nivel mundial (10% anual). En el 2006 había entre 5 y 7 millones de empleos en este sector en el mundo, con 7% en Latinoamérica. (Cuevas y Bolaños, 2007). *Invest in Guatemala* seleccionó esta industria como uno de los pilares de su estrategia para atraer inversión extranjera basado en los avances en el sector de comunicaciones, la proximidad geográfica a los EEUU y la disponibilidad de capital humano. PRONACOM también seleccionó este sector como parte de su estrategia de desarrollo de *clusters*.

Barreras internas y lagunas en el marco de las PDP

Dichas barreras reducen la competitividad del sector. Algunas restricciones son similares para todos los sectores, aunque son pocas las que se relacionan específicamente con la competitividad de los *call centers* y servicios BPO. Las recomendaciones generales de los inversionistas incluyen tanto políticas de tipo horizontal como aquellas de tipo vertical.

Las recomendaciones para mejorar las PDP horizontales incluyen: incrementar la flexibilidad del mercado laboral, particularmente la contratación y el despido; mejorar la educación, en especial secundaria y niveles técnicos; mejorar la seguridad ciudadana y el estado de derecho; promover una mejor imagen del país dentro y fuera del mismo; mejorar la oferta de infraestructura, incluyendo transporte y electricidad fuera del área metropolitana.

Las recomendaciones para mejorar las PDP verticales incluyen: mejorar la oferta de habilidades en el idioma inglés; proveer incentivos para comerciar e invertir en el sector; apoyar en la introducción

de ciertos estándares de calidad; mejorar las estándares en el sector de servicios.

Hay otras barreras que surgen como resultado de las políticas, leyes, normas, estándares y prácticas en los países socios que restringen el acceso a las exportaciones de servicios de Guatemala. Se sugirió que Guatemala continúe participando activamente en las negociaciones de comercio internacional con la mira a facilitar el acceso al mercado de sus bienes y servicios, la capacidad de negociación en los foros internacionales y adquirir mejor conocimiento de las actividades relacionadas al comercio de servicios para diseñar estrategias específicas de negociación. Además, se enfatizó la importancia de fortalecer las instituciones y organizaciones que apoyan los servicios de exportación con la participación de organizaciones del sector privado.

3. Marco institucional para las políticas de comercio

Tradicionalmente sólo el sector público estaba representado en las agencias que tenían que ver con las políticas de comercio exterior. La participación del sector privado comenzó a mediados de los 80s cuando las responsabilidades entre el sector privado y público se empezaron a compartir. El CONAPEX, Consejo Nacional para la Promoción de Exportaciones, es la institución más importante en la que se dan las discusiones de política comercial. Bajo la sombrilla de CONAPEX están PRONACOM, *Invest in Guatemala* y el PACIT.

CONAPEX: Se ha establecido que el Ministerio de Economía es la entidad responsable del diseño e implementación de la política comercial, en coordinación con otras instituciones gubernamentales. El Ministerio resuelve los temas que tienen que ver con el comercio internacional como negociaciones e implementación de tratados comerciales, integración regional y participación en las actividades de la OMC. El CONAPEX es responsable de la coordinación entre el sector público y privado y de aconsejar al gobierno en el diseño de las

políticas relacionadas con el comercio, la inversión y turismo.

La Comisión Nacional de Negociaciones Internacionales (CONEI) es el organismo creado para aconsejar al CONAPEX y al Ministerio de Economía. Está compuesto por representantes del sector público a través del Ministerio de Economía y el sector privado. El CONACOEX es el organismo responsable de ejecutar las políticas decididas en CONAPEX.

El sector privado crea la Comisión Empresarial para las Negociaciones Comerciales Internacionales (CENCIT). A través de esta Comisión, el sector privado coordina sus políticas y provee apoyo para las negociaciones internacionales. Vale la pena anotar que la carta de constitución que crea esta comisión no tiene objetivos claros y tampoco explica cómo se van a monitorear o evaluar sus actividades.

Formalmente, el CONAPEX se divide en 2 áreas: promoción de exportaciones y liberalización del comercio. a ellas, se le suman 2 áreas adicionales: competitividad y promoción de inversión extranjera.

Promoción de la competitividad

En el 2002 el gobierno creó una nueva estrategia, colocando la competitividad en el centro de la política de comercio internacional. Dicha estrategia fue abandonada en el 2004. La estrategia más reciente, propuesta por PRONACOM, es la Agenda Nacional para la Competitividad 2005–2015, que combina el enfoque de Porter con el de la estrategia del 2002. Además de tratar de resolver problemas de coordinación, la Agenda se enfocaría en: mejorar la calidad de los recursos humanos; fortalecer las instituciones gubernamentales; mejorar la seguridad ciudadana y el desarrollo judicial; promover la descentralización del estado; proteger el ambiente; fortalecer la investigación y el desarrollo; mejorar la infraestructura y el desarrollo de *clusters*; otras actividades relacionadas a mejorar la eficiencia.

Dada la naturaleza de la implementación de la Agenda de Competitividad, ha habido poco

progreso en la resolución de las restricciones del crecimiento económico. Ahora bien, hay 2 hechos positivos a destacar de la operación de PRONACOM entre el 2004 y el 2007. Primero, que se dio prioridad a la competitividad en la agenda nacional de desarrollo con actores públicos y privados comprometidos; segundo, la coordinación entre el sector público y privado mejoró para promover el objetivo común de la competitividad nacional.

Evaluación del desempeño de la política de desarrollo de *clusters*

Hay 3 tipos de *clusters*: (a) aquellos sujetos a las PDP tradicionales; (b) aquellos fomentados por PRONACOM; y, (c) los que no han estado sujetos a ninguna política vertical. En referencia a los primeros, fueron protegidos por altos aranceles de importación (por ejemplo, azúcar, banano y café), y su importancia se ha disminuido en términos relativos. En el segundo tipo, siguiendo la metodología de Porter promovida por PRONACOM, están los favorecidos por políticas verticales y los que no recibieron apoyos verticales (aquellos que recibieron apoyo, como Vestex y *call centers* y BPOs, más que recibirlo de políticas verticales, aprovecharon las políticas horizontales para desarrollarse). El tercer tipo de *clusters* son aquellos no identificados por las políticas públicas pero que han sido exitosos (por ejemplo, la industria del camarón para exportación, cuyo éxito se debe más al aprovechamiento de las políticas de carácter horizontal). En general, la política de *clusters* en Guatemala no ha sido reconocida como exitosa. Todo *cluster* exitoso en Guatemala ha sido consecuencia de lo que se llama la verticalización de las políticas horizontales.

Promoción de inversiones

La agencia responsable es *Invest in Guatemala*, que reemplazó a PROGUAT. La estructura institucional es débil, sus objetivos no están descritos y tampoco los mecanismos de coordinación, monitoreo y evaluación. Está intentando coordinar con PACIT, pero este último también está operando con una base institucional débil.

4. Recomendaciones

Esta sección expone recomendaciones generales de política pública, producto de lo encontrado en el estudio. Por un lado, las recomendaciones buscan discutir el tipo de temas que preocupan a Hausmann, Rodrik y Sabel (2008): falta de autodescubrimiento, coordinación y bienes públicos. Por otro lado, este tipo de propuestas enfatizan el tipo de restricciones en la economía guatemalteca encontrada por Artana, Auguste y Cuevas (2007), como las deficiencias en el acceso a la financiación, carencia de capital humano e infraestructura pobre. Este conjunto de recomendaciones de política se enmarcan en el contexto de la clasificación de la matriz 2x2 discutida anteriormente, que considera la posibilidad de políticas de tipo horizontal y vertical, al igual que intervención de mercado y provisión de insumos públicos.

Dadas las circunstancias del país, la mayoría de las reformas debería basarse en PDP de tipo horizontal, usando las políticas verticales solo en circunstancias excepcionales. Las políticas de tipo horizontal son apropiadas dado que las restricciones al crecimiento y a la competitividad siguen siendo de carácter generalizado, para todos los sectores, y porque en un ambiente institucional débil las políticas de carácter horizontal son menos vulnerables de ser capturadas por grupos de interés. Ya que estas últimas pueden ser apropiadas en ciertas circunstancias, es importante que exista el marco institucional adecuado para identificarlas, implementarlas, monitorearlas y evaluarlas. En este contexto, la experiencia de Colombia con el Consejo Nacional de Competitividad, con alta participación del sector público y privado, puede proveer ideas en el diseño de un marco apropiado para Guatemala.

Recomendaciones de política horizontal

(a) *Externalidades de autodescubrimiento:*

Investigación de mercado: la efectividad de las instituciones que promueven las exporta-

ciones y la inversión se ve reducida en la medida en que la información necesaria para tomar decisiones no está disponible de fuentes públicas ni privadas.

Promoción de estándares de calidad y certificaciones: Una debilidad del aparato exportador guatemalteco, particularmente en lo concerniente a las PYMES, es que no hay un sistema de certificación de calidad y estándares reconocido a nivel internacional. En algunos casos, hay reformas legales pendientes y, en otros, hay vacíos en el recurso humano o la infraestructura. En términos de recursos humanos, los esfuerzos llevados a cabo por el INTECAP no son suficientes para satisfacer la demanda. De la misma manera, el sector privado debe acercarse a las instituciones académicas para explicar sus necesidades. En términos de infraestructura, es necesario invertir en facilitar el acceso y modernizar los laboratorios de metrología.

Política de ciencia y tecnología: Se ha progresado en el sentido que la academia, el sector privado y el gobierno participan activamente en el sistema nacional de ciencia y tecnología a través del CONCYT. De todas maneras, esta política debería recibir mayor prioridad en la agenda estratégica del sector público y privado, para tener una mayor posibilidad de éxito. Se deben cerrar las brechas entre la información y la infraestructura de comunicaciones para una mayor transferencia de tecnología y de conocimiento.

(b) Externalidades de coordinación:

Comité Nacional de PDP: una de las debilidades más obvias en la implementación de la Agenda Nacional de Competitividad aparece en el arreglo institucional para la promoción de la inversión y las exportaciones. Cada agencia es responsable de resolver problemas de coordinación con mandatos informales, pero no hay un foro que coordine a todas las partes. A pesar

de que se propuso una estrategia integral de comercio, ésta nunca se implementó. Más aún, el CONAPEX trató de llenar el vacío de coordinación, pero ésta actividad está más allá del alcance de su mandato.

PRONACOM: ha tratado de coordinar al sector público y privado, y estos esfuerzos se deben fortalecer. Sin embargo, PRONACOM ha priorizado a menudo las políticas verticales con poco impacto, subestimando el valor de las políticas horizontales que resuelven directamente los obstáculos multisectoriales. Por consiguiente, PRONACOM debe priorizar la resolución de los temas de tipo horizontal, como el de recurso humano, la infraestructura y el acceso a las finanzas.

Formación y actualización de competencias: el tema de la educación básica ha sido enfatizado como uno de los más importantes obstáculos al crecimiento y la competitividad. No obstante, la oferta de formación y actualización de competencias laborales debe aumentarse y la calidad de la oferta existente debe mejorarse. Aunque ha habido mejoras en los últimos años, el proceso para seleccionar programas específicos es todavía débil. Es necesario desarrollar mejores vínculos con las instituciones técnicas y académicas.

(c) Ausencia de bienes públicos:

Medidas especiales de compensación: medidas como el Decreto 29-89 y el Decreto 65-89 son para compensar la carencia de bienes públicos que promueven la competitividad. En la actualidad son obsoletas y de todas maneras tendrán que ser eliminadas en el 2015 para cumplir con las decisiones de la OMC.

Sector energético: este es un sector que tiene efectos horizontales pero que, para promover su desarrollo y eficiencia se hace necesario introducir políticas de tipo vertical. De un lado, la capacidad de generación se debe

incrementar para satisfacer de una manera sostenible el crecimiento de la demanda proyectada. De otro lado, se debe invertir en fuentes más costo-efectivas, como las fuentes renovables. Desafortunadamente, la inversión en este sector está restringida debido a las lagunas de política horizontal que afectan todo tipo de infraestructura, dificultando la inversión privada y las fuentes de financiamiento. Finalmente, el marco regulatorio debe fortalecerse y mejorarse para asegurar que los mercados

permanezcan suficientemente competitivos en todas las etapas.

Sector financiero: en lugar de tener dependencias de gobierno manejando programas múltiples de financiación o crédito de apoyo a las PYMES, la financiación se debería incrementar y canalizar a través de instituciones bancarias y micro financieras, que benefician a los sectores que han demostrado su competitividad y rentabilidad.

Introducción¹

En este capítulo se analiza el enfoque de la política industrial en Honduras siguiendo el concepto amplio de políticas denominada políticas de desarrollo productivo (PDP), Melo y Rodríguez-Clare (2006). Es importante destacar que las PDP de un país no se restringen a las medidas que toma el gobierno, pues incluyen también aquellas medidas e instituciones que toma el sector privado o instituciones no gubernamentales.

El enfoque moderno muestra un cambio radical en la concepción del desarrollo económico respecto al modelo de sustitución de importaciones. Para desarrollarse no es necesario “copiar” la estructura industrial de los países desarrollados, sino encontrar un camino propio al desarrollo, encontrar productos que puedan ser producidos en el país de forma competitiva internacionalmente, independientemente que repliquen o no a los países desarrollados.

Honduras no fue ajena a las tendencias en América Latina. Luego de un proceso de sustitución de importaciones que se agotó en los 80s, en el país se produjo un proceso de apertura y desregulación en línea con las recomendaciones del Consenso de Washington. Es en los 90s cuando la promoción de exportaciones, a través de las maquilas, se profundizó en Honduras. Hasta el momento, éste ha sido el rasgo sobresaliente del país en cuanto a sus PDP: alta dependencia en la promoción de exportaciones como mecanismo de fomentar el crecimiento y el desarrollo, con escaso énfasis en resolver otras potenciales

fallas de mercado así como en la interacción y diálogo con el sector privado para diseñar las políticas.

El proceso de crecimiento basado en la promoción de exportaciones muestra cierto agotamiento, al menos de la forma concebida en sus primeros años. A pesar de las reformas estructurales de los 90s y la promoción de exportaciones, el crecimiento del país y de su productividad, han sido exiguos. Por ende, se requiere repensar su enfoque de PDP, y éste es el principal objetivo de este capítulo: analizar la situación actual de las PDP de Honduras y cómo han evolucionado recientemente; analizar si estas políticas se ajustan a las necesidades del país, si resuelven las fallas de mercado o de gobierno que el país enfrenta, o si responden a comportamientos de búsqueda de rentas o captura. El objetivo final es identificar políticas públicas y desarrollos institucionales que ayuden al país a salir de su letargo productivo.

El enfoque que sigue este capítulo es el siguiente. Primero, se describen las políticas e instituciones existentes, los actores y sus incentivos, los procesos y la toma de decisiones y, en síntesis, lo que se llama el contexto institucional. En segundo lugar, se analiza el tipo de falla de mercado que es típica del sector o actividad estudiada. En tercer lugar, se analiza si el resultado de la política está bien

¹ Este capítulo es una síntesis del trabajo realizado para el BID y titulado “Políticas de Desarrollo Productivo en Honduras” por Sebastian Auguste y Ana María Cuesta, junio 2009 el cual se benefició de los insumos de los consultores técnicos Agustín Filipo y Salvador Melgar.

orientado respecto a las fallas de mercado identificadas (si las políticas pueden ser racionalizadas como instrumentos para resolver las fallas de mercado o si en verdad emergen como fallas del gobierno o comportamiento rentista). Cuando sea posible se trata de comparar las políticas gubernamentales con las implementadas por otros países de la región. También se sigue la visión del enfoque moderno respecto al marco institucional para las PDP (Harrison y Rodríguez-Clare, 2008) y compara las PDP del país con las mejores prácticas internacionales. Finalmente, se analiza hasta qué punto el marco institucional es apropiado para el sector o actividad estudiada, si todos los actores involucrados están representados, si el mecanismo de extracción de información está bien diseñado, y si el proceso es susceptible de captura.

La información cualitativa usada en el estudio insumo de este capítulo, fue recolectada en una serie de entrevistas realizadas durante el primer semestre de 2009. Agentes del sector público y privado fueron entrevistados usando un enfoque de 2 rondas. Como la opinión de un agente puede estar sesgada por su percepción, conocimiento, situación personal o conveniencia, los autores utilizaron un segundo conjunto de preguntas cerradas, relacionadas con las hipótesis de trabajo previas. En la medida de lo posible se contrastan las opiniones con la información cuantitativa disponible.

1. Evolución de la estructura productiva hondureña

La economía de Honduras tiene diversos rasgos de una economía subdesarrollada: casi la mitad de su población vive en zonas rurales dedicadas mayormente a actividades agrícolas de auto-subsistencia; elevada tasa de natalidad; alta participación del producto en actividades primarias; bajos niveles educativos; baja productividad. Además, el crecimiento económico ha sido exiguo, basado más en la acumulación de factores que en mejoras de productividad (entre 1980 y 2006, el crecimiento del PIB por trabajador fue nulo), casi 2 tercios de su población vive por debajo de la línea de pobreza,

y la distribución del ingreso es de las más desiguales del mundo.

El país no ha logrado obtener tasas de crecimiento que permitan mejorar el bienestar de su población, a pesar de haber seguido distintas estrategias de crecimiento como el modelo agroexportador a inicios del siglo XX, un modelo de sustitución de importaciones entre los 60s y los 80s, y un modelo más alineado con el Consenso de Washington en los 90s. En este marco, el incremento de la productividad es clave, para lo cual las PDP cumplen un rol fundamental.

Caracterización del sistema de PDP Hondureño

El diseño e implementación de las PDP del país no es ajeno al pobre funcionamiento de las instituciones, la corrupción, la falta de estrategia de largo plazo y la falta de diálogo fructífero que existe en el país. Como se ilustrará luego, al analizar algunas PDP seleccionadas, las instituciones a cargo de diseñar e implementar políticas industriales son débiles y descoordinadas, y varias de las políticas vigentes no responden a la concepción moderna. Los problemas de corrupción y captura del Estado en beneficio de grupos minoritarios son frecuentes. Como consecuencia, el país tiene un proceso de políticas inapropiado, que eventualmente se traduce en que los esfuerzos por implementar medidas en la dirección correcta no tengan el impacto deseado.

En términos de estrategia, el país ha seguido la tendencia observada en Latinoamérica. Durante la primera mitad del siglo XX, la estructura productiva y el crecimiento económico hondureño estuvieron signados por el modelo agroexportador, con escasa diversificación y alta dependencia de unos pocos productos. Este modelo fue reemplazado por la sustitución de importaciones (modelo que se agotó con la crisis de los 80s sin indicios de haber sido exitoso). A inicios de los 90s se instauraron drásticas reformas económicas en favor de un modelo consistente con el Consenso de Washington. En este período se da énfasis a la promoción de exportaciones a través de Zonas Libres (maquilas), como un atajo para atraer inversión en sectores exportables, a

pesar de las falencias que mostraba el país en términos de fallas de mercado y de Gobierno. Esta estrategia logró atraer básicamente a empresas textiles, que buscaban mano de obra barata y se beneficiaban de los generosos incentivos fiscales. Otro tipo de industria no fue atraída masivamente, y no se generaron *clusters* exitosos ni externalidades importantes hacia el resto de la economía. Las fallas de gobierno que podrían haber justificado el proceso de desarrollo a través de estas “islas” no se resolvieron. La productividad se mantuvo estancada, al igual que el crecimiento. Si bien las maquilas lograron incrementar las exportaciones, el principal beneficio parece haber sido la contratación de mano de obra poco calificada.

El modelo de las maquilas comienza a mostrar signos de desgaste en los 2000s, cuando la competencia de China impacta de lleno en la industria textil maquiladora. Los tratados de libre comercio que el país ha estado firmando desde su decisión de apertura han generado oportunidades de negocios y en los 2000s se observó un crecimiento tanto de sectores tradicionales como no tradicionales, en un contexto internacional relativamente favorable para el país.

Respecto a cuáles pueden ser las estrategias de crecimiento de largo plazo, el renovado énfasis en productos exportables de los 90s y 2000s tiene una racionalidad económica para Honduras. La experiencia de los denominados milagros del crecimiento de las últimas décadas (Chile, Costa Rica, Corea, Irlanda, Singapur, Malasia) sugiere la orientación a las exportaciones. Sin embargo, para generar sectores competitivos a nivel internacional, un país no debe perder de vista los problemas locales que históricamente restringieron el crecimiento. Los bajos niveles educativos, la pobre infraestructura, los problemas institucionales y de gobernabilidad, la falta de seguridad jurídica, son aspectos que afectan en forma transversal a todos los sectores y actividades. Si el ambiente de negocios no es propicio, es difícil que las PDP tengan un alto impacto. Por otro lado, si el proceso de políticas es inapropiado, muy difícilmente las medidas que tome el país terminen siendo adecuadas.

En los 90s, al igual que la mayoría de los países latinoamericanos, Honduras desmanteló el modelo de sustitución de importaciones. Las transformaciones estructurales y el nuevo contexto internacional contribuyeron a disminuir la volatilidad de la economía. Estos cambios estructurales, sin embargo, no garantizan el éxito. Dan un contexto macroeconómico más sólido y estable, pero los problemas microeconómicos requieren de políticas específicas, siendo prioritario analizar en detalle qué políticas de desarrollo está implementando el país y en qué medida son eficientes.

El cuadro 1 resume las principales medidas que caracterizan al enfoque de PDP de Honduras en el 2009. Puede observarse que el país utiliza tanto políticas transversales, u horizontales, como políticas verticales que benefician a ciertos sectores. En las horizontales, el país ha hecho un esfuerzo por mejorar los insumos públicos, aunque su situación dista de ser la deseable. Por otra parte, las políticas horizontales de intervención de mercado están concentradas en la promoción de exportaciones, principalmente a través de Zonas Libres, brillando por su ausencia políticas que apunten a favorecer la innovación y adaptación tecnológica.

Esto lleva directamente a la justificación de las PDP escogidas para un análisis más profundo. En primer lugar se escogió a la promoción de exportaciones a través de maquilas, lo que ha constituido en los últimos años la principal estrategia de crecimiento del país. Se eligieron también las siguientes políticas horizontales:

1. Capacitación laboral, porque el país muestra bajos niveles educativos en su población adulta y no se puede dar el lujo de esperar a las cohortes más jóvenes.
2. Promoción de PYMES, porque el país sigue una estrategia basada en el enfoque antiguo, promocionando empresas sólo por ser pequeñas, no por atributos deseables como innovación y emprendimiento.

Adicionalmente se seleccionaron 2 PDP verticales: promoción de turismo y promoción forestal,

CUADRO 1. Principales medidas de política vigentes en Honduras**Segundo Cuadrante**

- Fomentar el desarrollo de agro-negocios, a través de obras de infraestructura rural, como electrificación, agua potable y cloacas, caminos asociados a la producción agrícola (corredores agrícolas), etc.
- Aprovechar el potencial turístico del país a través de la construcción de carreteras destinadas a mejorar el tránsito entre destinos turísticos, y la ampliación de la red de aeropuertos.
- Impulsar el desarrollo forestal.
- Alentar actividades manufactureras de ensamble y reexportación (maquila), a través de obras de infraestructura específicas que agilicen el transporte de mercancías (obras viales en San Pedro Sula y Puerto Cortés, expansión de la capacidad portuaria y construcción de nueva terminal de contenedores).
- Transferencias de tecnología al sector rural (entrega de semillas mejoradas, apoyo de personal técnico del sector público).
- Infraestructura de acopio y distribución de granos básicos y productos alimenticios (BANASUPRO).

Tercer Cuadrante

- Creación de Zonas Libres: beneficios impositivos y aduaneros a empresas de ensamble y reexportación (maquila). Como ejemplo de PDP transversal (sin especificidad sectorial) de promoción de exportaciones, innovación e inversión.
- Políticas de respaldo a los productores pequeños y medianos.
- Políticas específicas de capacitación de mano de obra para la inserción laboral.
- Régimen impositivo diferenciado para los bienes de capital.

Cuarto Cuadrante

- Creación de Zonas Libres: beneficios impositivos y aduaneros a empresas de ensamble y reexportación (maquila). Como ejemplo de PDP focalizado (en industria) de promoción de exportaciones, innovación e inversión.
- Incorporación al régimen de Zonas Libres a las empresas prestadoras de servicios de maquiladores.
- Extensión del régimen de Zonas Libres a empresas de la cadena agrícola.
- Intervención en el sistema financiero (subsídios específicos de tasas de interés, encajes diferenciados, etc.) que alientan el financiamiento a la producción de manufacturas urbanas y a la producción rural.

por ser sectores con un alto potencial no aprovechado en el país, que presentan numerosas fallas de mercado que justifican la intervención del Gobierno.

El resto de este capítulo presenta en detalle cada una de las PDP seleccionadas, las justificaciones económicas para la intervención, la situación actual de cada PDP y su marco institucional, y las principales conclusiones.

2. Promoción de exportaciones

Racionalidad económica

La promoción de exportaciones ha sido vista como una estrategia de desarrollo. En un país

pequeño con un mercado interno débil, el mercado internacional puede ser visto como la única salida para explotar economías de escala y aglomeración. Muchas de las experiencias exitosas de la segunda mitad del siglo XX, en términos de desarrollo económico, han seguido estrategias activas de promoción de exportaciones. En el caso particular de Honduras, durante la década de los 80s la política comercial aún estaba guiada bajo el modelo de sustitución de importaciones, aunque ya se habían creado algunas Zonas Libres. A principios de los 90s, el país abandona definitivamente dicho modelo al bajar unilateralmente los aranceles y adoptar una política comercial de inserción al mundo. Esto fue complementado con numerosos tratados comerciales y la extensión de

beneficios a firmas localizadas en cualquier parte del país².

En esta sección, analizaremos exclusivamente la promoción de exportaciones a través de los distintos regímenes de Zonas Libres que tiene Honduras. En principio, la política de promoción de maquilas se puede analizar desde diversas actividades a promocionar: exportaciones, IED, inversión, atracción de multinacionales, etc. En Honduras no se discrimina entre inversor extranjero y local (ya que ambos podían estar en estas Zonas Libres), pues la condición para localizarse allí era ser exportador, por lo que la política resulta prioritariamente en la promoción de exportaciones.

Descripción de la PDP

La reglamentación de Zonas Libres en Honduras se inició en 1976, con la Ley Constitutiva de la Zona Libre de Cortés³. En la década de los 80s fue promulgada la Ley de Régimen de Importación Temporal (1984, 1986) y la Ley de Zonas Industriales de Procesamiento para Exportaciones (1987). En 1989 se permitió la creación de Zonas Libres en otras ubicaciones geográficas. Posteriormente, existieron modificaciones a la Ley de Zonas Libres,

siendo la más significativa la eliminación de la localización geográfica en una zona determinada para poder acceder a los beneficios, lo que se introduce en 1998 con una nueva Ley de Zonas Libres.

De esta forma, el marco legal y sus reglamentaciones delimitan el funcionamiento de 3 tipos de regímenes especiales: Zonas Libres (ZOLI), Zonas Industriales de Procesamiento para Exportaciones (ZIP) y Régimen de Importación Temporal (RIT). Los incentivos para las firmas que se suscriban a estos regímenes radican en exoneraciones de impuestos sobre la renta, sobre las ventas, y de impuestos municipales, y también la reducción a cero de los aranceles aduaneros, los impuestos a la importación y las tasas de repatriación de utilidades. Los beneficios de ZOLI y ZIP se presentan en el cuadro 2.

² Los tratados que se encuentran vigentes son: CAFTA-DR, TLC RD-CAC, TLC CA3-MEXICO, TLC SLV-HND-Taiwán, TLC Centroamérica-Chile, y TLC Colombia. Además, aún están vigentes algunas preferencias arancelarias otorgadas por la Unión Europea. Honduras forma parte del Mercado Común Centroamericano.

³ Decreto No 356 del 19 de Julio de 1976.

CUADRO 2. Condiciones y beneficios para empresas radicadas en ZOLI y ZIP

	Zonas Libres	Zonas Industriales de Procesamiento para Exportaciones
	ZOLI	ZIP
Tasas arancelarias sobre materias primas y componentes.	100% exento.	100% exento.
Impuesto sobre exportación.	100% exento.	100% exento.
Impuesto sobre ventas.	100% exento.	100% exento.
Impuesto sobre la renta.	100% exento.	100% exento durante 10 años.
Impuestos municipales.	100% exento.	100% exento durante 20 años.
Repatriación de capital o utilidades.	Sin restricción.	Sin restricción.
Tasa de conversión.	Sin restricción.	Sin restricción.
Posibilidad de realizar ventas al mercado local.	El 5% del producto total, pagando impuestos de importación.	Solamente pagando impuestos de importación autorizados por la Secretaría de Industria y Comercio.
Requisitos de elegibilidad.	Se pueden establecer empresas industriales, comerciales y de servicios.	
Propiedad del parque industrial.	Público y privado.	

Fuente: Banco Central de Honduras.

Aunque actualmente el Régimen de Importación Temporal (RIT) se encuentra vigente, no existen empresas maquiladoras que lo utilicen, puesto que las ZOLI y ZIP cuentan con mayores ventajas en aspectos impositivos⁴.

Finalmente, la remoción de la exclusividad geográfica en Honduras no elimina por completo las distorsiones en los incentivos. Las firmas que producen bienes exportables pero que no exportan directamente no estarían beneficiadas, lo que sigue generando distorsión. En este sentido, las Zonas pueden verse como “islas” dentro del país con garantías especiales que el resto no tiene, ofreciéndose como una solución de corto plazo para incrementar el crecimiento económico mientras se eliminan las fallas de gobierno y solucionan fallas de mercado en el resto del país.

Evolución de la industria de bienes para transformación (maquila)

Descripción de la industria

El Reporte del Banco Central de Honduras (2008) hace referencia a estadísticas del sector maquila hasta 2007, con 342 empresas de bienes para transformación (maquila) empleando cerca de 134 mil personas. El 86% de las firmas se ubican en la zona norte del país, principalmente Puerto Cortés, donde se instaló la primera zona. Entre los años 2000 y 2007 se registraron 130 ingresos netos al régimen de promoción, y sólo 24 pertenecen al sector textil por lo que, si bien se observa cierta diversificación, el sector textil continúa siendo dominante, representando en la actualidad cerca del 50% de las firmas, 77% del empleo y 77% del Valor Bruto de Producción (VBP).

Empleo

El principal aporte directo de las maquilas en la economía hondureña ha sido y es el empleo. La maquila representa aproximadamente el 4% de los empleados del país y el 10% de los asalariados. El sector textil continúa siendo el principal empleador dentro de las maquilas, aunque ha perdido peso relativo.

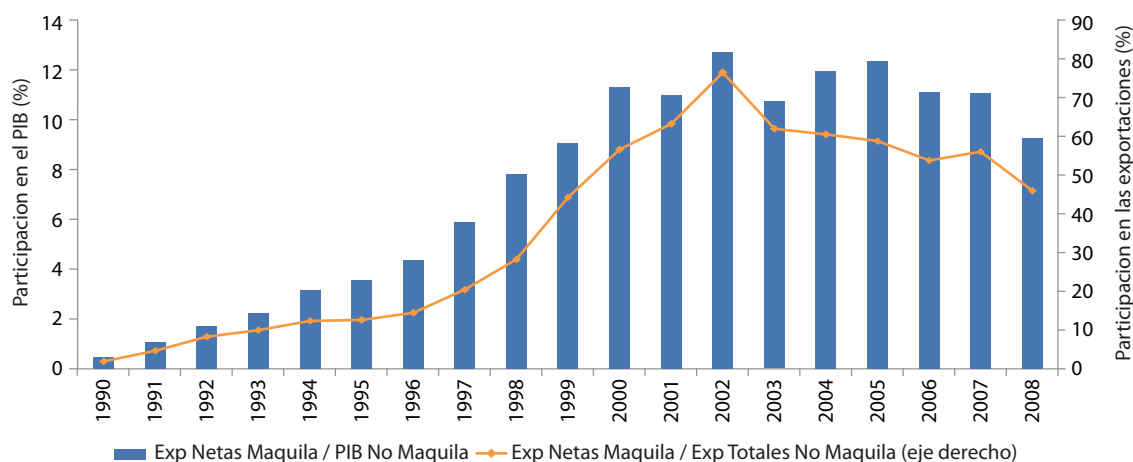
Importancia relativa del sector

La importancia de la maquila en la economía y el comercio exterior de Honduras ha pasado de ser prácticamente nula a principios de los 90s a representar una importante proporción tanto del PIB como de las exportaciones. El gráfico 1 muestra el aumento sostenido de la participación de la maquila en el PIB y en las exportaciones durante la década de los 90, llegando a su punto máximo en 2002, cuando la maquila representó más del 12% del PIB y más de un 80% de las exportaciones de mercancías. La estructura económica del país ha sufrido cambios durante los últimos años y esto se refleja en una disminución en la participación de la maquila en el PIB y las exportaciones, pues el 2008 muestra un escenario similar al de 1999.

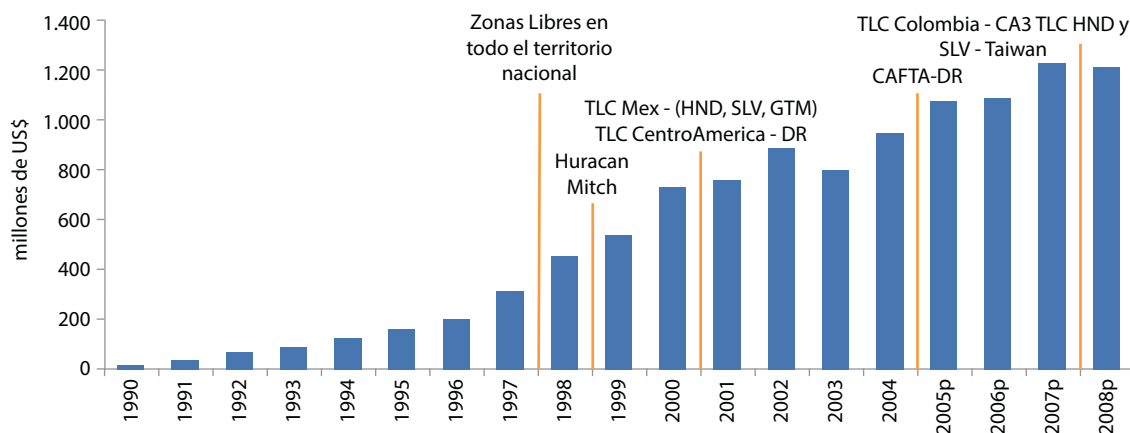
Al comparar la evolución de las exportaciones tradicionales⁵, no tradicionales y de maquila para el periodo 2000–2008, se observa un repunte de las exportaciones tradicionales una vez superada la crisis del café (post 2001) y con la entrada en vigencia del CAFTA-DR, mientras que las exportaciones no tradicionales tienen un crecimiento constante pero sin el mismo dinamismo que las tradicionales. Las exportaciones netas de maquila han tenido un comportamiento dispar en todo el período, y desde la entrada en vigencia del CAFTA-DR perdieron el dinamismo mostrado en los primeros años de esta década (ver gráfico 3).

⁴ El Régimen de Importación Temporal (RIT) permite a empresas que exportan beneficiarse de condiciones similares a las de las ZOLI y ZIP. Las exoneraciones impositivas, y aduaneras (materias primas, insumos, y bienes de capital) rigen únicamente para actividades que estén directamente relacionadas con la exportación de bienes. Las empresas dentro del RIT tienen además un régimen especial de asociación con otras firmas no pertenecientes al régimen. Las modalidades son: subcontratación, complementación, y transferencia, y permiten a una empresa fuera del RIT beneficiarse de las condiciones especiales durante el tiempo que realice trabajos para una firma del RIT.

⁵ Tradicionales incluye: banano, café, madera, aceite de palma, plata, plomo, zinc y azúcar.

GRÁFICO 1. Participación de la maquila en el PIB y las exportaciones 1990–2008

Fuente: Banco Central de Honduras.

GRÁFICO 2. Evolución de las exportaciones netas de la maquila 1990–2008

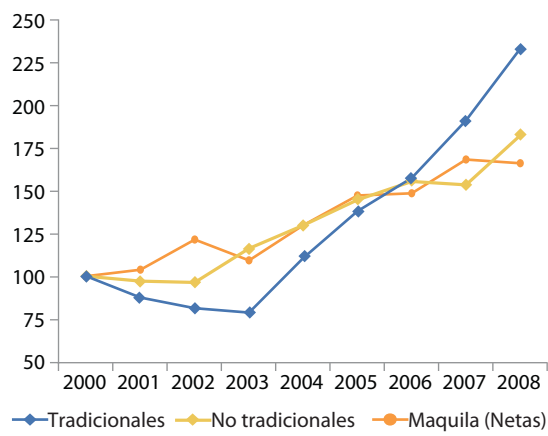
Fuente: Banco Central de Honduras.

CUADRO 3. Tasas de crecimiento de la producción en diversas actividades económicas y maquila 1990–2008

	1990–1994	1995–1999	2000–2004	2005–2008
Agricultura	2,46	–1,04	4,03	5,89
Industria	3,72	3,50	2,67	4,74
Manufacturas	3,00	4,18	5,5	4,22
Servicios	3,51	2,69	5,2	5,8
Maquila	40,11	18,04	5,03	–3,83

Nota: el deflactor utilizado para la maquila es el deflactor de las exportaciones.

GRÁFICO 3. Evolución de las exportaciones tradicionales, no tradicionales y de maquila 2000–2008 (índice 2000=100)



Fuente: Banco Central de Honduras.

Asimismo, al comparar las tasas de crecimiento reales de diferentes actividades con la maquila, se observa que durante el período 1990–2004 la maquila creció a tasas mayores que el resto de las actividades económicas del país, mientras que durante los últimos años la situación ha sido completamente contraria.

¿Se ha logrado el objetivo de la promoción de exportaciones?

Como se menciona anteriormente, las Zonas Libres han tenido diversos objetivos, tales como la creación de empleo, la atracción de IED y la promoción de exportaciones. El gráfico 4 muestra: la evolución de las exportaciones de mercancías generales y de maquila entre 1990 y 2008; los años de entrada en vigencia de los diferentes tratados de libre comercio; los años en los que se tomaron decisiones en la regulación de las maquilas. Se observa que, aunque desde 1976 se inició el régimen de Zonas Libres y en 1989 se amplió para algunas zonas del país, las exportaciones de la maquila no eran representativas en 1990. Es desde que Honduras adopta una política comercial de amplia inserción al mundo que las exportaciones de la maquila empiezan a crecer sostenidamente. Para dar un mayor impulso a esta política, fue fundamental la ampliación de las Zonas Libres a todo el territorio nacional

y complementar las políticas internas con la firma de tratados comerciales internacionales.

Instituciones involucradas, funcionamiento y mecanismos de diálogo.

FIDE (Exportaciones e Inversiones), es una organización privada que se encarga de promover la inversión en Honduras⁶. A través del portal Invertir en Honduras⁷, se promocionan sectores clave para la inversión y el desarrollo, destacándose las ventajas de invertir en Honduras. Los sectores claves relacionados con las maquilas son: manufactura ligera, textiles, y servicios a las empresas. El programa hace énfasis en las siguientes ventajas: ubicación estratégica (incluyendo la infraestructura portuaria)⁸; mano de obra (joven y poco costosa); beneficios de producir en las zonas libres (incentivos fiscales).

La regulación de las Zonas Libres por parte del Gobierno está en manos de la Secretaría de Industria y Comercio, la cual cuenta con la Dirección General de Sectores Productivos (encargada de proveer la información necesaria a los exportadores sobre las diferentes exigencias hechas por las instituciones públicas, y de efectuar registros y licencias de exportación). Otras entidades públicas relacionadas con las Zonas Libres son la Dirección Ejecutiva de Ingresos y la Empresa Nacional Portuaria.

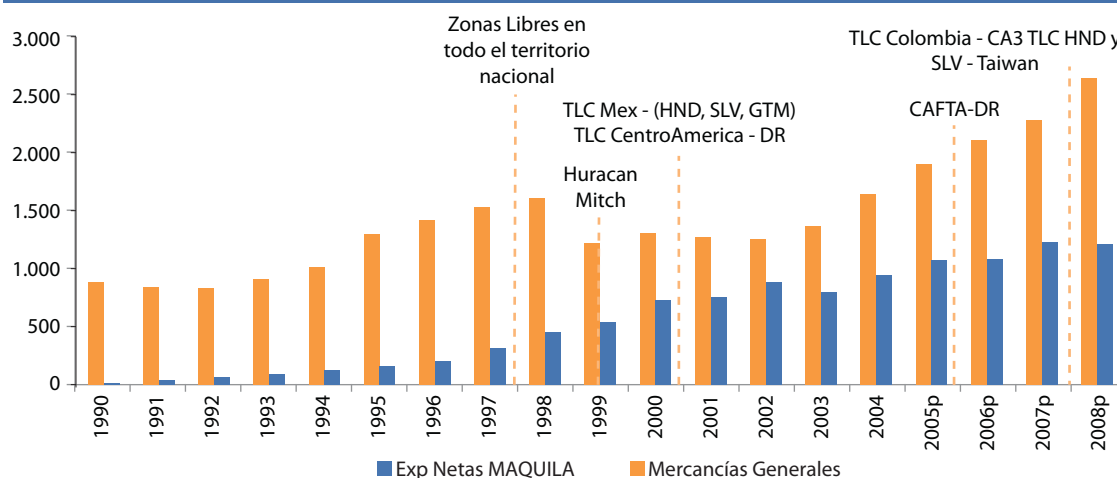
Por parte del sector privado, existen diversas organizaciones que agrupan a los representantes de la industria textil: Asociación Nacional de la Industria Textil (ANDITEX); la industria de bienes para transformación (Asociación Hondureña de Maquiladores). Los cuales, junto a representantes de sectores de la industria, agroindustria y servicios, conforman el Consejo Hondureño de la Empresa Privada.

⁶ Adicionalmente, FIDE está a la cabeza de la Secretaría Técnica del Programa Nacional de Competitividad “Honduras Compite”, cuyo objetivo es brindarle apoyo a las empresas para mejorar su competitividad y por otro lado procurar mejorar el clima de negocios en el país, adicionalmente trabaja para atraer inversiones y la promoción de exportaciones.

⁷ www.invertiren honduras.hn.

⁸ Cercanía con los EEUU.

GRÁFICO 4. Exportaciones netas de maquila vs. Exportaciones de mercancías generales 1990–2007
(millones de dólares)



Fuente: Banco Central de Honduras.

Diagnóstico y conclusiones

Cualquiera sea la falla de mercado que justificó las maquilas, se esperaban beneficios no sólo en materia de generación de empleo directo, sino en términos de ayudar al país a expandir su frontera productiva (esta expansión podía darse, por ejemplo, a través de externalidades productivas, reduciendo las asimetrías informativas y del aprendizaje).

Las maquilas en Honduras fueron una forma efectiva de atraer firmas extranjeras, principalmente empresas textiles que buscaban en el país mano de obra no calificada y relativamente barata. Esto no se debió a una verticalidad de la política, sino más bien a un aspecto de ventajas comparativas. Sin embargo, no se observa que estas empresas textiles hayan generado externalidades importantes a través de la capacitación y formación de capital humano, ni a través de las externalidades productivas. Las firmas textiles siguen mayormente comprando insumos en el exterior y en Honduras simplemente confeccionan las piezas. El país ha mostrado serias dificultades para atraer otro tipo de industrias. Esto sugiere que el incentivo fiscal no basta para compensar la falencia de otros insumos complementarios al capital. Una infraestructura deficiente y el pobre nivel de capital humano siguen siendo restricciones que difícilmente se pueden

aliviar con una política microeconómica como la promoción de maquilas.

Al parecer, parte de los beneficios obtenidos a través de los incentivos fiscales se destinan a retribuir la mano de obra. Un estudio reciente del Banco Mundial, muestra que las personas que trabajan en la maquila reciben un salario promedio 30% más alto que el promedio del resto de la economía. Las distorsiones que esto pudo tener en la economía son difíciles de cuantificar. Honduras muestra la paradoja de tener uno de los peores niveles educativos de Latinoamérica pero, al mismo tiempo, muestra uno de los menores retornos por un año adicional de escolaridad. El posible achatamiento de la pirámide salarial desincentiva a invertir en capital humano. De esta forma es posible que el país haya creado un círculo vicioso: logró atraer principalmente empresas textiles porque no tenía capital humano, pero al trasladar parte del incentivo fiscal a salarios de trabajadores no calificados desmotivó el aprendizaje educativo, perpetuando el problema del bajo nivel de capital humano.

Sin decirlo expresamente, un conjunto de actividades quedaron excluidas de las preferencias arancelarias y tributarias, como la producción de alimentos, turismo o la actividad forestal (sectores que tienen alto potencial en el país).

Recientemente, han podido hacer uso de los beneficios de las Zonas Libres empresas dedicadas a la exportación de mariscos, productos alimenticios y productos agrícolas en general, pero su número todavía es bajo (10 empresas en total), y no es claro cuán fiel al espíritu de la ley es su adhesión a los regímenes.

Si bien el Estado ha estado activo, principalmente en los 90s, para atraer firmas extranjeras, el ímpetu inicial se fue perdiendo. Ahora bien, el Estado no parece haber estado activo tratando de completar cadenas productivas con producción nacional. No hay programas como Costa Rica Provee, que a través del diálogo con las empresas multinacionales tratan de identificar qué tipo de políticas pueden hacer para desarrollar insumos en el país en lugar de importarlos.

La implementación de los regímenes especiales no parece haber tenido clara conciencia de cuáles eran las dificultades específicas que retrasaban la producción de bienes manufacturados en condiciones competitivas ni, por ende, la manera en que los instrumentos utilizados eran capaces de corregirlas. Las exoneraciones impositivas no compensan las deficiencias en energía, transporte y la ausencia de mano de obra capacitada.

Finalmente, es importante destacar que casi todas las razones económicas que se podrían usar para otorgar incentivos fiscales sugieren que deben tenerse durante un tiempo limitado. Una corriente importante de la literatura considera a las zonas libres como una opción válida temporal en un contexto de debilidad institucional de los países que las aplican, como primer paso hacia una apertura comercial más amplia (Engman, Onodera y Pinali, 2007). En Honduras, la exoneración del impuesto sobre la renta (ISR) para las maquilas es permanente. Esto no sólo entra en conflicto con la racionalidad económica, sino que también con las normas de la Organización Mundial del Comercio (OMC), ya que al haber Honduras superado el nivel de PIB per cápita de US\$1.000, estaría obligado a suspender la exoneración del ISR en la Zonas Libres como instrumento de fomento a las exportaciones.

3. Promoción del sector turismo

Racionalidad económica

El sector turismo enfrenta diversas fallas de mercado que justifican políticas específicas sobre él. En primer lugar, las fallas de coordinación suelen ser importantes y pueden limitar su desarrollo. En segundo lugar, el sector requiere de insumos públicos específicos, como capital humano e infraestructura, que difícilmente son provistos en niveles eficientes por el sector privado. En tercer lugar, las externalidades informativas suelen tener una fuerte incidencia. La “marca país”, por ejemplo, beneficia a todo el sector por igual, pero es difícil que el sector se coordine para generar esta marca, ya que los incentivos al *free-riding* son elevados. Se suelen requerir, además, de regulaciones específicas, como las normas sobre el uso del suelo y normas ambientales para alcanzar un desarrollo sustentable.

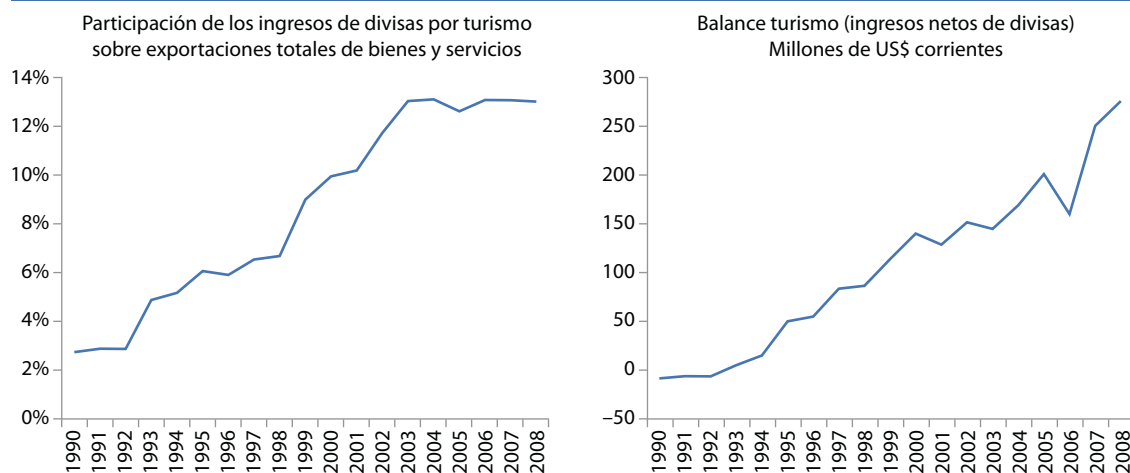
La solución de estas fallas de mercado requiere de arreglos institucionales, para lograr coordinación entre el sector privado y público, y para difundir información. El Estado puede asumir los gastos de invertir en promoción para la marca país, pero puede que el sector privado tenga mejor información respecto a donde dirigir la publicidad para optimizar su impacto.

A pesar de estas justificaciones económicas para la intervención del Gobierno, Honduras ha hecho relativamente poco para promocionar al sector: la infraestructura disponible es escasa y a menudo inapropiada; existen problemas de zonificación; hay zonas enteras con potencial turístico no desarrollado; la interacción entre el sector privado y público ha sido poco fructífera. Sólo en los últimos años se le ha prestado más atención al sector, y si bien se han tomado algunas medidas específicas para fomentarlo, éstas parecen haber tenido un impacto limitado, quedando mucho por hacer. El país tiene un alto potencial que aún no ha explotado en su totalidad.

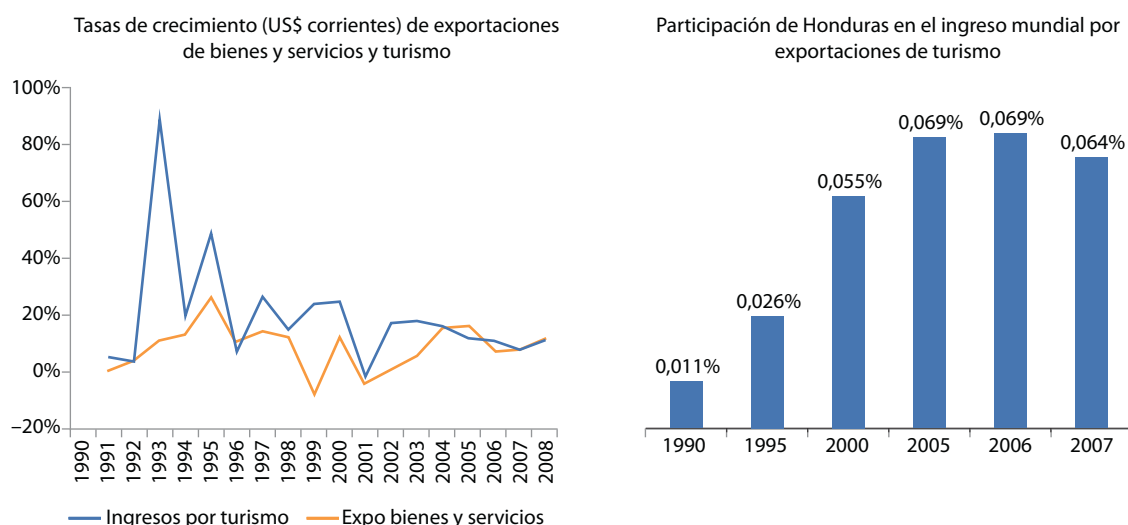
La actividad turística en Honduras

La información disponible muestra que el turismo en Honduras venía creciendo a tasas elevadas desde

GRÁFICO 5. Evolución del sector turismo



Fuente: Auguste Sebastian y Cuesta Ana Maria, junio 2009 cálculos con base a BCH



Fuente: Auguste Sebastiany Cuesta Ana Maria, Junio 2009. Elaboración con base a BCH y OMT.

principios de los 90s, aunque empezando desde niveles muy bajos. El ingreso de divisas por turismo representaba sólo el 2,8% del total de los ingresos por exportaciones de bienes y servicios en 1990, participación que se mantuvo constante hasta 1992. En 1993 crece a 5%, y en 1995 llega al 6%. El próximo salto grande lo hace en 1999 cuando alcanzó el 9%. Desde ese año, la participación creció hasta estabilizarse en el torno del 13%.

En ese período, el país logra revertir un déficit comercial en turismo y pasa a un superávit creciente. Las tasas de crecimiento fueron elevadas al

principio, partiendo de niveles muy bajos, luego se estabilizaron, y en los últimos años el turismo creció en torno del 12%. En todo el período, crecieron por encima de las exportaciones totales de bienes y servicios, y por encima del crecimiento mundial de las exportaciones de turismo, salvo para los 2 últimos años, donde Honduras se desacelera respecto a lo observado en el mundo.

Este crecimiento en exportaciones por turismo estuvo relacionado con la expansión de la oferta hotelera. Entre 1999 y 2001, el número de establecimientos de este tipo pasó de 558 a 727 (el

CUADRO 4. Honduras vs. El Mundo Tasas (anualizadas) de crecimiento de ingresos de divisas por turismo

	Mundo	Honduras
1990–1995	8,9%	29,9%
1995–2000	3,2%	19,4%
2001–2005	7,4%	12,4%
2005–2007	12,2%	8,2%

Fuente: Auguste Sebastian y Cuesta Ana Maria, junio 2009. Elaboración con base a BCH y OMT.

número de habitaciones, de 12.891 habitaciones a 15.906 habitaciones, y el número de camas de 20.086 a 24.841). Para 2007, Honduras contaba con 1.041 establecimientos (casi el doble de la cantidad de establecimientos de 1999).

A pesar de este crecimiento reciente, y de contar con diversos atractivos con elevado potencial turístico, como el parque arqueológico maya, el arrecife coralino (segundo en importancia del mundo), playas en el Atlántico y Pacífico y la Biósfera del Río Plátano, el sector muestra un alto nivel de subdesarrollo.

Competitividad del turismo hondureño

El Foro Económico Mundial da a conocer desde 2007 un ranking de competitividad mundial en turismo. De acuerdo a este indicador, la situación de Honduras no es satisfactoria. En 2007 ocupó el lugar 88 en una lista de 124 países, en 2008 el lugar 75 de 130, y en el último informe Honduras cae al lugar 83 de una lista de 133 países.

Para elaborar este ranking de competitividad se consideran una serie de variables de políticas públicas: los marcos regulatorios, seguridad, salud e higiene, prioridad de la actividad turística y calidad de la infraestructura turística y de rutas, capital humano, competitividad de precios internos, recursos naturales y culturales e infraestructura de comunicaciones. Esto permite identificar ventajas y desventajas relativas. Entre las principales ventajas cabe mencionar el bajo costo, ubicándose en el puesto 30 entre 133 países, y los recursos naturales (38/133). Las principales desventajas son la infraestructura

(103/133), salud e higiene (103/133), los recursos culturales (97/133), y en una menor medida la infraestructura en informática y comunicaciones.

Es importante destacar que sólo 37 países de los 133 tienen un puntaje en recursos naturales mayor que Honduras (clara ventaja comparativa). No obstante, el país se ubica 83 en competitividad, lo que muestra que el potencial del país está lejos de ser explotado. Un estudio más detallado de las variables que integran cada uno de estos indicadores muestra que el país tiene ventajas comparadas (ranking mejor que el promedio) en 20 variables, y una desventaja comparada en 53.

En término de los indicadores que pueden asociarse directamente con las políticas públicas específicas al sector, el país se ubica relativamente mal (a pesar de que el gobierno prioriza al sector y gasta más que el promedio), lo cual conlleva cierta ineficiencia preocupante.

La situación de la competitividad global del turismo del país tampoco es favorable si se restringe la comparación al continente. De los 24 países latinoamericanos incluidos en la muestra, Honduras se ubica 15; y en Centroamérica, sólo El Salvador y Nicaragua alcanzan un ranking más bajo.

Instituciones

La entidad gubernamental responsable de diseñar las políticas promotoras del sector es la Secretaría de Turismo (SECTUR), creada recién en 1998. De ésta depende el Instituto Hondureño de Turismo (IHT)⁹, encargado de ejecutar las acciones públicas para fomentar y desarrollar el sector. El IHT cuenta como órgano regulador con el Consejo Nacional de Turismo, conformado por actores del sector público y privado¹⁰. Otras entidades públicas son las Comisiones Municipales de Turismo.

⁹ Creado mediante el Decreto Legislativo No 103-93 del 27 de mayo de 1993.

¹⁰ Lo preside, el Ministro de Gobernación y Justicia, el Ministro de Obras Públicas, Transporte y Vivienda y 3 miembros del sector privado nominados por la Cámara Nacional de Turismo de Honduras.

El sector privado está representado por la Cámara Nacional de Turismo de Honduras (CANATURH), creada en 1975 con el objetivo de promover el desarrollo empresarial en turismo. Entre las principales organizaciones se destacan: la Asociación Nacional de Hoteles y Afines de Honduras (AAAH); la Asociación de Operadores Turísticos de Honduras (OPTURH); la Asociación Hondureña de Líneas Aéreas (AHLA); la Asociación Hondureña de Rentadores de Vehículos (AHRVE); la Cooperativa de Transporte y Turismo de Honduras (COTATYH).

Existen además cámaras de turismo regionales que representan a los intereses de la región como: Cámara Nacional de Turismo Capítulo Islas de La Bahía (Roatán); Cámara Nacional de Turismo Capítulo La Ceiba; Cámara Nacional de Turismo Capítulo San Pedro Sula; Cámara Nacional de Turismo Capítulo Sur; Cámara Nacional de Turismo Capítulo Tela.

Políticas públicas

Como se indicó anteriormente, el turismo comienza a crecer en el país en los 90s, impulsado por la finalización de la década conflictiva de los 80s y por cambios regulatorios importantes. Antes de 1990, la Constitución (artículo 107) prohibía que los extranjeros tuvieran propiedades cercanas al Mar Caribe, el Golfo de Fonseca, las fronteras con Nicaragua, El Salvador y Guatemala, y en las islas y cayos de Honduras. Dicha prohibición, que creaba una barrera al desarrollo del turismo, fue levantada mediante el Decreto No. 90 de 1990, el cual permitió a los extranjeros tener propiedades en las zonas designadas al turismo, tanto para construir casas vacacionales como para desarrollar proyectos turísticos no mayores a los 3.000 m² (proyectos que tienen un área mayor se pueden desarrollar con previa aprobación del Instituto Hondureño de Turismo).

El siguiente hito importante se observa tras los efectos devastadores del Huracán Mitch. Para canalizar los recursos que el país recibió para la reconstrucción se identificó al turismo como sector estratégico a desarrollar, que no había sido en forma directa uno de los más perjudicados. Consecuentemente, el Gobierno de Honduras lanzó una serie de medidas en 1998, entre las que cabe destacar:

la Ley de Incentivos al Turismo; IHT elevado a rango de Secretaría, pudiendo invertir con el privado en el sector; desarrollo de nuevas zonas; participación privada-pública en proyectos de turismo¹¹.

Marco actual

El marco regulatorio del sector turístico cuenta con las siguientes leyes vigentes: Ley de Inversiones; Ley de Zonas Libres; Ley de Procesamiento; Ley de Régimen de Importación Temporal; Ley de Aprobación de Trabajo Público e Infraestructura Nacional; Ley de Propiedad Intelectual; Ley de Incentivos al Turismo; Ley Ambiental y Ficha de Registro Ambiental; Ley del Instituto Hondureño de Turismo; Declaratoria Zona de Turismo Islas de la Bahía; Reformas Declaratoria Zona Sur; Reglamento Ley para adquisición de Bienes Urbanos; Regulación concerniente a casinos y otros. La mayoría de estas leyes no son exclusivas del sector turismo, por lo que a continuación se describirán las leyes que sólo impactan al sector.

Ley de incentivos al turismo

Esta ley da incentivos fiscales a la inversión, destacando las exoneraciones de pago de renta por 10 años, de importación, reposición de bienes y otros. Los beneficios no se limitaban a la actividad hotelera, sino que incluían el transporte aéreo y acuático, centros de recreación, casinos, clubes nocturnos, centros de juegos, talleres de artesanías, agencias de turismo receptivo, centros de convenciones y arrendadores de vehículos para propósitos turísticos.

Zolitur

La Zona Libre Turística del departamento de Islas de la Bahía (Zolitur), creada mediante el Decreto

¹¹ Esta política, sin embargo, parece no haber tenido gran aceptación del sector privado, y existen quejas respecto a que favorecido un trato asimétrico, beneficiándose a un grupo de inversores en ciertos proyectos en desmedro del resto. Por ejemplo, Zolitur da un trato fiscal más generoso discriminando a las empresas turísticas del país que deseen operar en otras regiones.

No 181–2006, “tiene como finalidad fomentar dentro de su territorio la inversión nacional y extranjera para que sus consecuentes actividades se desarrollen dentro de un régimen especial y en un ámbito congruente con el crecimiento socio-económico, la seguridad de las personas y los bienes, el desarrollo sustentable y sostenible con protección del ambiente y en armonía con la capacidad de carga ecológica y la vocación turística de la zona” (art. 2 del decreto). Su régimen especial es de tipo aduanero, fiscal y tributario.

Estrategia nacional de turismo sostenible

La estrategia nacional de turismo sostenible (ENTS) plantea el modelo de desarrollo turístico que el país pretende alcanzar en el largo plazo (2021), y contempla el fortalecimiento de la actividad turística en Honduras mediante el desarrollo y diversificación de sus productos y destinos, la promoción del desarrollo económico a través de las empresas turísticas y el respeto del entorno natural, cultural y social. Se cuenta también con estrategias regionales de corto, mediano y largo plazo. Los objetivos de la ENTS son variados, incluyendo de carácter económico, social y cultural, ambiental e institucional.

Diagnóstico y conclusiones

Desde 1998, el país ha estado impulsando al sector turismo. Existe un esquema de incentivos fiscales y un marco para implementar políticas sectoriales. Si bien los objetivos planteados parecen ir en la dirección correcta, han existido diversos problemas en la implementación de las políticas. Existe un marco teórico, pero en la práctica falta mucho por hacer.

El sector no está aislado de la economía y las restricciones que enfrenta el país en su conjunto se reflejan también en el turismo. Las fallas de mercado que justifican políticas específicas para el sector lejos de estar solucionadas presentan grandes restricciones. El país requiere un marco institucional apropiado y mejorar la coordinación entre el sector público y privado, y aún dentro del propio sector público. Al respecto, Honduras muestra diversas fallas en la coordinación interinstitucional por parte del Estado, lo que hace que áreas que están destinadas

para fines turísticos se les de otro uso, como es el caso de unas tierras en la ciudad de Tela (orientadas a un proyecto turístico pero invadidas por campesinos amparados en el Programa de Recuperación de Tierras, y luego expropiadas por el Instituto Nacional Agrario con fundamento en la Ley de Expropiación, lo que desvirtuó la iniciativa turística).

Las medidas sectoriales que pueden tomarse difícilmente alcanzan su potencial si el marco institucional no es adecuado. En un país con gran debilidad institucional, tal vez es difícil establecer instituciones sólidas para el sector, pero la evidencia internacional muestra que no es imposible. El desafío pendiente de Honduras es explotar en todo su potencial la ventaja comparativa del país en sus recursos naturales y culturales.

4. Promoción del sector forestal

Racionalidad económica

El sector forestal presenta diversas fallas de mercado que justifican la intervención del Gobierno. Por un lado, es un recurso no renovable con externalidades ambientales positivas importantes. En tanto que la externalidad positiva no es internalizada por los productores privados, la explotación del recurso genera la sobreexplotación de los bosques naturales existentes y la subinversión en renovación de bosques. La manera usual de solucionar la subinversión en forestación es a través de incentivos fiscales a la inversión, mientras que el problema de sobreexplotación suele ser solucionado a través de limitaciones a la explotación (como permisos y cuotas).

Además de las externalidades, la forestación es una inversión que madura en el largo plazo. Desde que se foresta hasta que se puede explotar el bosque se requiere un plazo de tiempo considerable, dependiendo de la variedad y el clima, por lo que problemas en el mercado de crédito y mercados incompletos para transacciones de bosques aún en crecimiento, suelen generar subinversión. Por la misma característica de la inversión, fallas de gobierno como la inseguridad jurídica y falta de

estabilidad en las reglas de juego tienen un impacto mayor en este sector. En tanto que exportar la madera sin procesar no tiende a ser económicamente viable, pueden emerger fallas de coordinación que limitan el desarrollo del sector. Nadie va a invertir en forestar si no hay una industria que procese la madera y, por otro lado, es difícil que una industria de este tipo se instale en una región si no hay materia prima. Señales claras del gobierno pueden actuar para coordinar al sector privado.

El sector forestal hondureño

Tradicionalmente, el sector forestal y su participación en el PIB nacional ha fluctuado entre el 6% y 10% (PNUD, 2002); porcentajes que no reflejan la contribución real pues el sistema de cuentas nacionales no registra la mayoría de los bienes y servicios provenientes del bosque, considerando solamente el aporte de la silvicultura, conforme a la clasificación del Banco Central de Honduras. Los rubros de producción y exportación de madera en troza, madera aserrada, muebles, palos para escoba, nasas para pesquería y otros productos como resina y sus derivados y semillas forestales se registran en las cuentas denominadas Industria y Comercio.

Entre los aportes importantes de la actividad forestal figura la generación de más de 70.000 empleos directos y 173.000 empleos indirectos (AFE-COHDEFOR, 2006). Así mismo, se estima que la actividad de producción y comercialización de leña y carbón vegetal genera unos US\$86,7 millones anuales y que la leña representa el 55% del consumo energético del país (FAO, 2002).

Los bosques ocupan actualmente una superficie de 4.830.000 has que representan un 46,9% del total de la superficie del país. Se estima que esta cifra ronda el 60% de la cobertura original. Se le atribuye a la deforestación la pérdida del 40% de cobertura y las áreas remanentes anualmente pierden 59.000 has. (FAO, 2005).

A pesar de los problemas en las instituciones existentes y la falta de una política de desarrollo productivo coordinada, la actividad forestal en Honduras mantiene cierta dinámica por el rol que desempeñan en el país 135 empresas que participan

anualmente con una inversión de US\$150 millones en la producción forestal primaria, cuya producción fue de 156,7 millones de pie-tabla (AFE-COHDEFOR, 2007).

Por otra parte, un 97% de la producción maderera es de pino, porcentaje que en promedio se ha mantenido en los últimos 15 años; este ritmo de explotación de la especie de pino por sobre la especie latifoliada, ha contribuido al deterioro acelerado del recurso forestal, asociado a la falta de una política que estimule una industria secundaria que propicie el uso racional y la sostenibilidad de tales recursos.

En la Estrategia para la Reducción de la Pobreza (ERP) se considera al sector forestal, como relevante para el crecimiento económico (vinculado con la generación de empleo al considerar que de la población rural, cerca de un 60% se ubica en áreas adyacentes dentro de los bosques). De ésta, únicamente el 3,2% son beneficiarios del Sistema Social Forestal (CEPAL, 2007. Honduras: tendencias desafíos).

Política de promoción sectorial

En 1969 se establece la Escuela Nacional de Ciencias Forestales (ESNACIFOR) con el propósito de formar los técnicos forestales que requeriría aquella administración. En ese esfuerzo surge la Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal (COHDEFOR) en enero de 1974.

Hay que señalar que en la década de los 80s, se debilita económicamente el subsector aunque se proyectan grandes inversiones en capacitación y en la creación de centros científicos de investigación en la industrialización de la madera. Surgen proyectos como CONSEFORH y CUPROFOR financiados por los ingleses; la primera incursiona en el campo de la investigación para el manejo de germoplasma y establecimiento de plantaciones con material genético mejorado, y la segunda desarrollando investigaciones tecnológicas para la industrialización de maderas latifoliadas. Se comienza con el “nuevo concepto” de maderas no tradicionales. Desaparece el subsector forestal como aportante al PIB y son escasos sus registros estadísticos en el BCH. El resultado, a principio de la década de los 90s, es que

“COHDEFOR asume solamente funciones normativas en bosques privados y ejidales, y de administración del bosque nacional a través de la LMDSA” (PRONAFOR, 2004–2021).

Las fuertes inversiones en protección forestal no generaron una infraestructura o capacidades permanentes prácticas dentro del concepto de planes de manejo forestal. Esto se suma a las causas de las pérdidas de áreas boscosas, de cuencas hidrográficas, de especies forestales y faunísticas, generando desertificación y vulnerabilidad pero, también, una serie de estamentos legales que han impactado positivamente en el desarrollo forestal de Honduras. Así, se conceptualiza el Proyecto de Ley Forestal de las Áreas Protegidas y de la Vida Silvestre, concretado mediante Decreto Legislativo No. 98–2007 de fecha 19 de septiembre de 2007.

Cabe señalar, que para la emisión de una nueva Ley Forestal fue necesaria una serie de discusiones, foros, estudios y conversatorios, así como 5 dictámenes consensuados con más de 200 organizaciones, lo que tomó alrededor de 3 legislaturas (iniciando en junio de 1999), lo que según los legisladores terminaría con 31 años de aplicación de un modelo de destrucción del recurso forestal, de corrupción pública y privada en beneficio del bosque y de la población. Con la emisión de la nueva ley al amparo del Decreto No.98–2007, se crea una nueva institución administradora del recurso forestal, sustituyendo la anterior AFE-COHDEFOR por el ICF, como un órgano desconcentrado de la Presidencia de la República, y la autoridad superior elevada a la categoría de ministro.

Bajo la misma ley, el subsector forestal pasa a la categoría de sector, donde las comunidades se benefician directamente de la conservación y manejo de los recursos forestales. Asimismo, se garantizan los derechos de propiedad de los pueblos indígenas y negros, en consonancia con el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Además, se tipifican los delitos y las faltas forestales.

Los objetivos concretos de la nueva Ley son los siguientes: regularización y seguridad jurídica de la propiedad forestal estatal y la propiedad privada forestal; manejo sostenible de los recursos forestales,

hídricos, biodiversidad, genéticos, recreativos, paisajísticos y culturales; desarrollo sostenible de los recursos naturales fundamentado en la investigación científica aplicada; conservación y protección de las áreas protegidas y la vida silvestre, así como la protección de su potencial genético y los recursos hídricos; acceso y participación de la población en el manejo sostenible de los recursos forestales públicos, de las áreas protegidas y de co-manejo, propiciando la generación de mayores beneficios económicos, sociales y ambientales bajo principios de equidad; obtención de bienes y servicios ambientales que se deriven del manejo sostenible de los recursos forestales de las áreas protegidas y de la vida silvestre; declarar de prioridad nacional, y facilitar, el establecimiento de bosques a partir de métodos de regeneración natural, forestación y reforestación; declarar de prioridad nacional la transformación de la madera para generar valor agregado al bosque y potenciar la generación de riqueza a través de empleo y exportaciones de producto terminado.

Marco institucional

La nueva ley crea el Instituto Nacional de Conservación y Desarrollo Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre (ICF) que deberá interactuar con la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente (SERNA), Secretaría de Agricultura y Ganadería (SAG), Secretaría de Turismo (SECTUR), Secretaría de Gobernación y Justicia (SGJ), Instituto Nacional Agrario (INA), Instituto de la Propiedad (IP), Escuela Nacional de Ciencias Forestales (ESNACIFOR), Instituto Hondureño del Café (IHCAFE), Instituto Hondureño de Cooperativas (IHDECOOP), Secretaría de Seguridad Pública, Secretaría de Defensa, Empresa Nacional de Energía Eléctrica (ENEE), Servicio Autónomo Nacional de Acueductos y Alcantarillados (SANAA), Fondo Nacional para la Producción y la Vivienda (FONAPROVI) y Municipalidades propietarias de bosques, todos ellos actores importantes dentro del sector.

Entre las organizaciones sociales y privadas vinculadas al sector forestal, existen importantes organizaciones como la Alianza Hondureña Agroforestal (AHA), Federación Hondureña de Cooperativas Agroforestales (FEHCAFOR), Asociación

Nacional de Productores Forestales (ANPFOR). Asociación de Madereros de Honduras (AMADHO), Asociación Nacional de Empresarios Transformadores de la Madera (ANETRAMA), Asociación de Propietarios de Bosques, Alianza de Organizaciones No Gubernamentales que trabajan en co-manejo de Áreas Protegidas, Red Hondureña de Reservas Naturales Privadas, la Cámara Nacional Forestal, Colegios de Profesionales Forestales, Agrónomos y Fundaciones afines al Sector, incluyendo la Agenda Forestal Hondureña.

Otro actor importante en el marco institucional del sector lo constituye la cooperación internacional, orientada en mayor grado a apoyar los programas del gobierno. Sin embargo, en los últimos años ha habido una reorientación de ésta, principalmente hacia el sector social, mediante organizaciones no gubernamentales y gobiernos municipales, fortaleciendo los procesos de descentralización y gobernabilidad.

La nueva ley es un avance respecto al disperso marco legal vigente antes de su promulgación. No obstante, las instituciones del sector continúan sin capacidad para proteger y promover el recurso forestal. Un ejemplo, lo constituye la necesidad de usar las Fuerzas Armadas para impedir la tala ilegal. Las viejas prácticas continúan vigentes haciendo difícil el uso racional del bosque y desmotivando la inversión privada.

Diagnóstico

El recurso forestal en Honduras ha sido, a través de los años, tratado dentro de los conceptos del aprovechamiento y no dentro de los preceptos del manejo científico y técnico que pudieran ubicarlo como un rubro generador de riqueza y promotor de ventajas sociales.

Las especies de pino de Honduras, especialmente el *Pinus oocarpa*, con su fuerte demanda en los mercados internacionales (principalmente en el Caribe), induce a la especialización de las técnicas silviculturales sobre éstas y se separan las coníferas de las latifoliadas debido a los intereses comerciales. Se dejan las especies de hoja ancha en manos de los campesinos tratando de evitar el efecto y

conflicto social que se generaría. Ahora bien, alrededor de la industrialización del aserrío del pino se desarrollan las cooperativas agroforestales para la extracción de la resina, que también es vendida a los industriales para la producción de la colofonia.

Esta última situación y el auge de la cooperación internacional, promovieron el establecimiento de grandes industrias para procesar elevados volúmenes de madera en la producción de chips y biomasa para la exportación a industrias de celulosa en el extranjero. La combinación de capacidad técnica con débil administración, las características de la materia prima y la adquisición de equipo inadecuado, dejaron abandonados muchos proyectos importantes (pulpa y papel) perdiéndose las fuertes inversiones estatales. El Estado incursiona como ente productivo compitiendo con la iniciativa privada y generando confusión dentro de la inversión mixta del subsector.

Aunque el sector forestal ha sido identificado como uno de los prioritarios junto con la actividad turística, se reitera que los recursos y los esfuerzos se han focalizado en fortalecer el presupuesto del Ministerio de Seguridad, a fin de que sean las Fuerzas Armadas los responsables de la protección forestal, de la conservación del recurso, del combate del contrabando y de la tala ilegal de madera.

Conclusiones y recomendaciones

En general, se puede concluir que el sector forestal, a pesar de no tener todo el apoyo financiero y político para destacar como parte medular en la estrategia de desarrollo de Honduras, por sí mismo continúa siendo una opción potencial de desarrollo.

La nueva ley que regula la actividad forestal, que tomó alrededor de 3 legislaturas y la negociación y consenso con más de 200 organizaciones, en la búsqueda de una alternativa de desarrollo para los usuarios del bosque, crea una nueva institución, el Instituto de Conservación Forestal (ICF) como sustituto de la AFE-COHDEFOR, el cual continúa administrando el bosque tal como lo hiciera su antecesora, es decir, sin apoyo financiero, sin personal calificado suficiente y sin coordinación interinstitucional.

Sobre este aspecto de coordinación, se destaca la labor realizada por las fuerzas armadas en la protección del recurso forestal, en materia de incendios, control de tala y tráfico ilegal de madera, reforestación, etc, pero se considera que el papel de esta institución no debe ser excluyente con el ICF, sino más bien complementario a la labor de equipo.

Sobre la utilización del recurso forestal, cabe señalar que debe estimularse la industria secundaria de la madera para darle un mayor valor agregado a la misma, combinándose este insumo con otros provenientes de otras actividades, lo cual supondrá más inversión, generación de empleo y, por lo tanto, mayores beneficios económicos y sociales.

En particular, las soluciones a los problemas del sector forestal, requieren de una mejor definición de las responsabilidades de la nueva institución. A ese fin se requiere lo siguiente:

1. Definir con precisión los límites de las áreas protegidas y sus zonas núcleo.
2. Identificar áreas continuas de más de 5.000 ha y ponerlas bajo como unidades productivas bajo administración del ICF. Áreas menores serán manejadas mediante acuerdos de administración por los municipios, por los grupos agroforestales o por las comunidades existentes, bajo la supervisión del ICF.
3. Regularizar los derechos de los ocupantes del bosque y otorgar otras seguridades de tipo legal que sean necesarias para garantizar los derechos de usufructo a los ocupantes.

Dado el ciclo de vida del recurso forestal, se deben crear mecanismos financieros de largo plazo apropiados y eliminar las regulaciones que afectan la inversión y el manejo privado de las tierras nacionales forestales. Deben introducirse incentivos para los cultivos forestales mientras se elimina la necesidad de permisos para su establecimiento (como si fuese el caso de un cultivo agrícola). Como mínimo, estos incentivos deberán competir en igualdad de circunstancias con los que ofrecen los países vecinos, proponiendo que se utilice como referencia los de Costa Rica y Chile.

En el caso de plantaciones de árboles de alto valor comercial destinados para productos de exportación, la Ley de Zonas Libres se deberá aplicar en áreas mayores de 10 has, por sí mismas o agregadas, siempre y cuando exista el compromiso de agregarle mayor valor al producto mediante procesos industriales. Es necesario actualizar el Programa Nacional Forestal para garantizar la integración con el sector agrícola para apoyar a la población pobre rural en áreas forestales.

5. Capacitación laboral

Racionalidad económica

La presencia de fallas de mercado que resultan en niveles sub-óptimos de entrenamiento de los empleados ha sido reconocida por múltiples autores y estudios a lo largo del tiempo. Por ejemplo, existen asimetrías informativas importantes, externalidades, problemas de acceso al crédito y problemas de apropiabilidad que, en general, apuntan a una sub-provisión de inversión en capacitación.

Una falla habitual está relacionada con la apropiabilidad. Si la capacitación genera conocimientos generales, los empleados pueden potencialmente reclamar aumentos salariales equivalentes a la productividad marginal adquirida mediante el entrenamiento o llevarse las nuevas habilidades a otra firma; de esta forma, la firma tiene incentivos a sub-invertir porque no se puede apropiar de las mejoras en productividad. Por su parte, existen conocimientos específicos a la firma, donde el trabajador no tiene incentivos a invertir al no incrementar su capacidad de obtener mejores salarios en el mercado. En estos casos, el incentivo a invertir en capacitación es de la firma, ya que aumenta la productividad sin incrementar los salarios. Sin embargo, el proceso de capacitación es acumulativo, y la base que tengan los empleados es importante para poder incrementar el capital humano. Si la educación básica o capacitación general con la que cuentan los empleados es pobre, la capacidad de la firma de generar conocimientos específicos se ve limitada.

Las dos fallas de mercado mencionadas tienden a resultar en inversión sub-óptima en actividades de entrenamiento, lo que provee el argumento central para la intervención pública en el subsidio o provisión directa de entrenamiento (en particular para los trabajadores con bajos niveles educativos).

El entrenamiento también puede ser visto como una externalidad positiva, hasta el punto en que: genera conocimiento; incrementa la productividad del trabajo; motiva el crecimiento económico de largo plazo. Bajo este razonamiento, la provisión de entrenamiento por el sector privado será sub-óptima dadas las diferencias entre el retorno privado y el social.

Finalmente, la naturaleza sesgada hacia las habilidades del cambio tecnológico reciente favorece a los trabajadores con mayor habilidad educativa y afecta a los trabajadores menos calificados. Adicionalmente, incrementa el impacto negativo de los períodos de desempleo, acelerando en ambos casos la obsolescencia del capital humano (de Grip, 2004). En este sentido, un número creciente de gobiernos ven a la inversión en entrenamiento como medio para mejorar las habilidades de la fuerza laboral y la competitividad de sus países.

Instituto nacional de formación profesional (INFOP)

Honduras tiene un bajo nivel de capital humano que incide en sus posibilidades de desarrollo. Como respuesta a los bajos niveles de escolarización de su población adulta, se ha desarrollado una institución para la capacitación laboral: el instituto nacional de formación profesional (INFOP).

El INFOP fue creado mediante Decreto Ley Número 10, del 28 de diciembre de 1972, como una institución autónoma con la finalidad de contribuir al aumento de la productividad nacional y al desarrollo económico y social del país, mediante el establecimiento de un sistema de formación profesional para todos los sectores de la economía y para todos los niveles de empleo, de acuerdo con los planes nacionales de desarrollo, económico y social y las necesidades reales. En consecuencia, al INFOP corresponde dirigir, controlar, supervisar, coordinar y

evaluar las actividades encaminadas a la formación profesional a nivel nacional.

El INFOP se financia a través de un impuesto a la nómina salarial y es responsable de proveer cursos de capacitación laboral para las firmas que aportan. Con el tiempo, los cursos que impartía se fueron alejando de las necesidades de la demanda. Las empresas fueron solicitando cursos prácticos como carpintería, albañilería, refrigeración, electricidad, mecánica industrial, lo que obligó al INFOP a reestructurar su personal técnico. En la actualidad, brinda servicios de capacitación y certificación. Existe cierta presunción que la institución ha sido “capturada” por sindicatos y partidos políticos, no cumpliendo con el objetivo primordial para el cual fue creado.

La encuesta de clima de inversión (ICS, por su nombre en inglés) del Banco Mundial del 2003 indica que, del total de firmas encuestadas, el 63% pagó el INFOP, número acorde con el grado de informalidad del país. Pero muy pocas firmas usan sus servicios. De acuerdo la ICS, en el 2003 tan sólo 20% de las firmas usaron los servicios y un porcentaje aún menor utilizó los servicios de certificación del INFOP, 3%, con un sesgo que favorece a las empresas más grandes (del total que pagaron, sólo el 14% de las microempresas usaron sus servicios comparado con casi el 40% de las empresas más grandes).

El sector privado ha solicitado al Gobierno que ceda el INFOP para manejarlo y adecuarlo a la capacitación requerida por sus empresas, enmarcándolo dentro de un Sistema Nacional de Formación y Capacitación, para lo cual se tiene un Anteproyecto de Ley. En conclusión, el instituto se mantiene en actividad mientras se toman decisiones de política sobre la capacitación y formación en el sector productivo o social de la economía en forma sostenida y consolidada.

Institucionalidad

El INFOP viene operando de una forma tripartita — Gobierno, sector privado y trabajadores organizados— y ha sido cuestionado permanentemente por no cumplir sus objetivos y haber sido capturado por el sindicato de trabajadores del mismo instituto,

CUADRO 5. Pago y uso del INFOP por tipo de firma

Tamaño de la firma	Porcentaje de Firmas que		Porcentaje de Firmas que		Porcentaje de firmas que pagaron y usaron los servicios del INFOP
	no pagaron el INFOP	pagaron	no usaron los servicios del INFOP	usaron	
Micro	71,3%	28,7%	96,1%	3,9%	13,5%
Pequeña	36,0%	64,0%	79,6%	20,4%	31,9%
Mediana	3,7%	96,3%	63,0%	37,0%	38,5%
Grande	4,7%	95,3%	65,1%	34,9%	36,6%
Muy Grande	4,6%	95,4%	63,1%	36,9%	38,7%

Sector Industrial	Porcentaje de Firmas que		Porcentaje de Firmas que		Porcentaje de firmas que pagaron y usaron los servicios del INFOP
	no pagaron el INFOP	pagaron	no usaron los servicios del INFOP	usaron	
Textiles	6%	94%	75%	25%	27%
Garments	30%	70%	78%	22%	31%
Alimentos	42%	58%	72%	28%	49%
Bebidas	24%	76%	81%	19%	25%
Metálica y equipos	33%	67%	80%	20%	30%
Química y Farmacéutica	16%	84%	74%	26%	31%
Madera y muebles	50%	50%	86%	14%	29%
No Metálica y materiales plásticos	39%	61%	82%	18%	29%
Otras industrias	0%	100%	91%	9%	9%

Fuente: Auguste Sebastian y Cuesta Ana Maria, junio 2009. Elaboración con base en ICS (2003).

mientras los gobiernos de turno se vuelven más complacientes con los representantes de los trabajadores organizados.

El sector privado ha optado por hacer una propuesta, consensuada de manera tripartita desde el 2004, consistente con un Proyecto denominado Ley Marco del Sistema Nacional de Formación y Capacitación, que tiene como objetivo el establecimiento del marco jurídico sobre el cual se desarrollaría un sistema de coordinación de las acciones de las diferentes entidades que ofertan y demandan servicios, formación y capacitación de los recursos humanos del país.

El consenso tripartito considera prioritario que la inserción y participación en el proceso de integración y las relaciones de intercambio comercial y de inversiones, contemplen la mejora del nivel

competitivo de los sectores productivos. En adición, toman en cuenta que la Organización Internacional del Trabajo (OIT) recomienda a sus miembros la definición de políticas de desarrollo de recursos humanos y de formación que “faciliten el aprendizaje permanente y la empleabilidad y formen parte de una gama de medidas de orden político destinadas a asegurar empleos seguros y de calidad, y a promover un desarrollo económico y social sostenible”.

De conformidad con dicha Ley, el INFOP pasará a ser un órgano subalterno ejecutor. Conforme este proyecto, y a partir de su vigencia, el INFOP se constituiría como una entidad líder en la oferta de servicios de formación y capacitación, pero operaría en “consonancia con la política nacional en materia de formación y capacitación que al efecto formule el Consejo Nacional de Formación y Capacitación”

(proyecto para nuevo artículo 2 de la Ley del Instituto Nacional de Formación Profesional).

Conclusiones y recomendaciones

Cualquier actividad de carácter productivo por desarrollar tiene que tener como base el desarrollo del recurso humano. Las deficiencias de las instituciones educativas a nivel primario, secundario y superior, particularmente las atendidas por el sector gubernamental, tendrían que ser suplidas por instituciones y otros entes de carácter privado y público.

El INFOP, como está funcionando actualmente, no cumple con este rol. Se requiere un Sistema Nacional de Formación y Capacitación, como el propio gobierno tripartito del INFOP —sector empresarial, sector trabajadores y Gobierno— lo ha propuesto por consenso. Lamentablemente, este proyecto, desde que fue introducido al Congreso Nacional en 2004, no ha prosperado. Sea éste u otro alternativo, el país tiene una necesidad no cubierta y el sector privado demanda cierto apoyo que el sector público no ha sabido dar (a pesar de cobrar un impuesto con este fin específico). Es deseable que el sistema que surja tenga un amplio consenso y atienda las demandas del sector privado, lo que seguramente implique una discusión más amplia que lo acordado por el gobierno tripartito del INFOP.

6. Promoción de PYMES

Racionalidad económica

En la mayoría de los países, las pequeñas y medianas empresas (PYMES) se benefician de un conjunto de políticas especialmente diseñadas para ellas. Tradicionalmente, algunas de las justificaciones del apoyo a las PYMES han sido: su intensidad en trabajo (promover el pleno empleo); su demanda de trabajo menos calificado (política redistributiva); su enfrentamiento a restricciones financieras; su flexibilidad para la innovación (FIEL, 1996).

Este enfoque al que denominamos tradicional ha sido recientemente desafiado. Sin restricciones financieras u otras distorsiones, la intensidad en el uso del factor trabajo depende del sector y

tecnología de producción, más que del tamaño. Si el foco de las políticas gubernamentales son las firmas pequeñas, estamos confundiendo las PYMES restringidas por su ineficiencia con aquellas restringidas porque son nuevas.

El supuesto de que las PYMES son más flexibles para la innovación se encuentra igualmente infundado. Es cierto que las PYMES tienen una mayor tasa de entrada, pero también de salida. Una tasa más alta de rotación no necesariamente implica un ambiente más flexible para las actividades de innovación. Es natural pensar que un emprendedor, con una nueva idea, empieza con una firma pequeña, pero si este es el caso la innovación está relacionada a las firmas nuevas, no con las pequeñas. Subsidiar firmas pequeñas porque son pequeñas parece ser una forma ineficiente de promover la innovación.

El enfoque moderno de la promoción de las PYMES pone más énfasis en la información asimétrica y los costos de transacción como forma de justificar la intervención, más allá de la capacidad de las PYMES para generar empleo. Se considera que la promoción de las PYMES es una forma indirecta de promover nuevos emprendimientos e innovación. Por lo tanto, la idea es promover firmas pequeñas con potencial de crecimiento, en lugar promover firmas enanas con baja capacidad de crecimiento, Melo y Rodríguez Clare (2006).

En cuanto a los costos de transacción, juegan un rol importante cuando no son lineales (es decir, exhiben economías de escala). Una firma pequeña puede estar restringida porque no ha alcanzado la escala necesaria para pagar estos costos. Los costos fijos de acceso a nuevos mercados, nueva tecnología o nuevos negocios puede evitar el crecimiento de las PYMES. Los costos de transacción pueden prevenir también la creación de firmas, reduciendo la cantidad de nuevos emprendimientos. Aún si los costos de transacción no son lineales, igualmente es en principio posible el desarrollo de un mercado para las ideas e innovaciones. El problema es que el mercado para las ideas es usualmente incompleto, con fuertes asimetrías informativas, y funciona imperfectamente. Aún si este funcionara bien, podría haber problemas de información asimétrica entre

los innovadores y capitalistas de riesgo que generen un nivel sub-óptimo de inversión. Además, las ideas no caen del cielo, la actividad del emprendedor puede tener un rol muy importante, no sólo facilitando el “aprender haciendo”, pero también permitiendo que las firmas y emprendedores descubran su tipo o dónde se encuentra su ventaja comparativa, Hopenhayn (1992).

También es probable que las nuevas ideas provengan de negocios que ya están en marcha, un concepto asociado con el argumento del “autodescubrimiento” de Hausmann y Rodrik (2003). Es probable que la creación de la firma esté fuertemente asociada con la actividad empresarial y el descubrimiento de nuevas oportunidades rentables, generando externalidades y derrames en la economía. Por lo tanto, un nivel menor que el óptimo de actividad empresarial reduce la habilidad del país de auto-descubrir nuevas oportunidades de negocios.

Las fallas de mercado que justifican la intervención del gobierno, y que asociamos con el enfoque moderno, tampoco implican necesariamente la promoción de las PYMES. Justifican la promoción de la innovación y el emprendimiento, no de las PYMES. También muestran la necesidad de políticas que eliminen las fallas de mercado o reduzcan su incidencia. Por ejemplo, si el problema que restringe la innovación y el emprendimiento, se debe a los altos costos fijos asociados a la apertura de nuevos negocios, en lugar de subsidiar a las firmas pequeñas la política sería tratar de reducir esos costos (un ejemplo, es la creación de una ventanilla única para la apertura de nuevos negocios). Las restricciones financieras pueden ser resueltas, por ejemplo, con regulaciones que permitan la creación de nuevos instrumentos financieros, en vez de subsidiar directamente los préstamos a las PYMES.

El enfoque moderno implica una revisión sustancial de la racionalidad de las políticas tradicionalmente utilizadas para promover las PYMES, y reformar esas políticas, con el objetivo de incrementar las actividades de innovación y nuevos emprendimientos antes que la promoción de las PYMES sólo porque son pequeñas.

Las PYMES en Honduras

Conforme cifras registradas por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE), en el 2000 un tercio de trabajadores a nivel nacional se vinculaban a micro y pequeñas empresas, de los cuales el 18% corresponden a trabajadores por cuenta propia y el 51,2% a microempresas de entre 1 y 10 trabajadores. En general, la mayoría de MIPYMES son micro negocios o micro espacios de trabajo (talleres) de subsistencia, que son de fácil organización, no demandan especialización ni mayores inversiones y, por lo general, son de escasa capacidad tecnológica.

La mayor cantidad de las MIPYMES, según la Fundación de COVELO, se ubican en zonas urbanas, relacionadas al comercio y servicios, representativas de un 50,3%, mientras la industria manufacturera o de transformación de materias primas ocupa un segundo lugar 36,1%.

Enfoque PDP de Honduras

Honduras carece de un enfoque articulado de promoción a las actividades relacionadas con las PYMES. Recientemente, se renueva el interés en promocionar a las PYMES, pero los argumentos esgrimidos parecen erróneos. Como muestra del interés, el Gobierno efectuó un diagnóstico, realizando encuestas, foros, consultas a diferentes sectores y actores, que tuvo como resultado un documento de lineamientos de política para el apoyo a la competitividad de las MIPYMES (agosto 2003) y un marco de política contenido en el Acuerdo Ejecutivo No 10-2004, publicado en el Diario Oficial el 31 de julio de 2004, para el impulso y desarrollo de las MIPYMES.

Las conclusiones se centraron en la alta participación en la generación de empleo e ingreso nacional, y en destacar la importancia en los estratos socioeconómicos más bajos. Argumentos más alineados con el enfoque tradicional. Ahora bien, al analizar los programas existentes, se observa que éstos sí apuntan a fallas de mercado.

Al ejecutar la Política de Apoyo a la Competitividad de las MIPYMES, se definieron 7 programas nacionales a saber: entorno institucional y legal; servicios de desarrollo empresarial; programas de

servicios financieros; cooperación empresarial; promoción de mercados de exportaciones; cultura empresarial y apoyo a emprendedores; innovación tecnológica.

El gobierno aprobó mediante Decreto Legislativo 135-2008, del 1 de octubre de 2008, la Ley para el fomento y desarrollo de la competitividad de la micro, pequeña y mediana empresa. Esta Ley recoge todos los elementos, programas y proyectos de la política para MIPYMES aprobadas por el Gobierno anterior; amplía algunos campos e introduce figuras como el Consejo nacional de la micro, pequeña y mediana empresa.

Es oportuno mencionar que en la actualidad existe una cantidad enorme de instituciones del sector público, privado, más la cooperación internacional, que tiene programas, proyectos, burocracia, dirigida a las MIPYMES. Esto genera un desperdicio de esfuerzos y recursos. Por la parte gubernamental, lo más prudente sería reducir sustancialmente la burocracia y liberar esos recursos para apoyos de programas dirigidos a las MIPYMES.

Conclusiones y recomendaciones

Existiendo un marco de política oficialmente aprobado, con sus programas y proyectos, definiendo objetivos, resultado de un diagnóstico y consultas amplias con sectores y actores, es imperativo definir el financiamiento y mecanismos para la ejecución de los programas y proyectos planteados.

El apoyo decidido y amplio a MIPYMES será de gran impacto en la economía nacional, tanto en la generación de empleos e ingresos como en lograr la estabilidad social. Los esfuerzos que deben hacerse suponen eliminar las barreras para desarrollar un negocio, los trámites burocráticos y mejorar el acceso al financiamiento. Es primordial para Honduras propiciar el ensanchamiento de la base empresarial de las MIPYMES en cuanto a movilización de estratos “hacia arriba” y motivar e influir en los jóvenes para que se incorporen a actividades empresariales.

El sector público debe revisar y evaluar los resultados de una burocracia diseminada en muchas de sus dependencias, que asignan presupuestos para programas y actividades de MIPYMES sin

ninguna coordinación, traduciéndose en una pérdida de esfuerzos y recursos.

Convendría dar importancia a la definición del ente rector como facilitador y apoyador de programas y proyectos; y que por medio de CONAMIPYME se dicten directrices. La idea es ejecutar acciones por medio de una sola unidad de dirección.

Finalmente, y considerando bien definido el marco de políticas y proyectos, es indispensable aplicar dicha política asignando los recursos financieros y humanos suficientes y adecuados, para culminar con éxito el esfuerzo planteado. Correspondiendo, en este esfuerzo, la dirección y coordinación a los sectores público y privado, por medio de CONAMIPYME.

7. Conclusiones

A lo largo de este capítulo se han analizado diversas PDP del país. El defecto común es la debilidad institucional y la falta de un diálogo fructífero entre el sector público y privado. Esto ha llevado a que las medidas adoptadas no solucionen las fallas de mercado existentes en cada sector o actividad, y que en muchos casos generen fallas de gobierno y distorsiones. Tal vez por estas razones no sorprenden los bajos niveles de productividad observados en el país, así como su lento crecimiento.

En términos de cada una de las PDP analizadas las conclusiones son las siguientes:

La promoción de exportaciones en el país se ha basado en dos pilares, apertura comercial y tratados de comercio, y las maquilas (Zonas Libres). Respecto al primer conjunto de políticas, cabe remarcar que efectivamente han ampliado la frontera de oportunidades para el país y que, gracias a esos tratados, hoy el país tiene un mayor potencial de negocios. Respecto a las maquilas, si bien fueron exitosas en generar exportaciones y dar empleo, pueden haber creado distorsiones sobre el crecimiento de largo plazo (difíciles de evaluar y cuantificar). En los últimos años, y debido a la competencia de China, el modelo de maquilas textiles (principal sector), se está agotando. La expansión del régimen de maquilas a todo

el país puede ayudar a que otros sectores se beneficien del régimen, pero hasta ahora esto ha sido muy reducido. El régimen de promoción de maquilas, con beneficios impositivos permanentes, se debe revisar pues no soluciona las fallas de mercado y puede generar distorsiones adicionales.

El sector turismo ha estado creciendo sostenidamente en los últimos años, empezando desde niveles sumamente bajos. El análisis de competitividad muestra que la mayoría de las restricciones que enfrenta el sector están asociadas con políticas públicas que no cumplen sus roles, muchas de carácter general pero varias específicas al sector turismo. El Gobierno le ha dado énfasis al sector y hay cierto marco normativo favorable, pero se requiere mejorar la implementación, el marco institucional y la efectividad de las políticas.

El sector forestal muestra una realidad similar a la del sector turismo, pues tiene un alto potencial aún no explotado. A pesar de no tener todo el apoyo financiero y político para destacar como parte medular en la estrategia de desarrollo de Honduras, el sector forestal continúa siendo una opción potencial de desarrollo. La nueva ley que regula la actividad forestal requirió un fuerte esfuerzo de coordinación y consenso. Sin embargo, la nueva institución, el Instituto de Conservación Forestal (ICF), continúa administrando el bosque como lo hiciera su antecesora, es decir, sin apoyo financiero, sin personal calificado suficiente y sin coordinación interinstitucional. Nuevamente, los problemas institucionales son más importantes que las medidas tomadas. Muchos esfuerzos en la dirección correcta se diluyen luego por una pobre implementación.

Finalmente, queremos destacar los resultados de la PDP relacionada con capacitación laboral. Hay numerosas fallas de mercado que justifican la intervención del gobierno en esta actividad; en particular, y dado que los niveles educativos son bajos en Honduras, resolver estas fallas es primordial. La institución creada con estos fines, INFOP, no los cumple en la actualidad, y hay una clara necesidad de contar con un Sistema Nacional de Capacitación. A través de cierto consenso entre las partes involucradas, se logró un anteproyecto de Ley para la creación de este sistema (proyecto presentado ante el congreso en 2004). Desde esa fecha hasta la actualidad, no ha habido avance alguno. Lo anterior, nuevamente muestra cómo buenas intenciones se diluyen a la hora de implantarlas.

El país tiene potencial y no lo está explotando. La estabilidad macroeconómica es condición útil para desarrollar actividades productivas, pero con eso no basta. Se deben solucionar muchas fallas de mercado y gobierno a nivel microeconómico. En las últimas 2 décadas el país ha avanzado en garantizar cierta estabilidad macroeconómica, pero se ha abandonado el rol del estado a nivel microeconómico, utilizándose las políticas públicas en forma ineficiente. El país necesita mejorar los insumos públicos, infraestructura y educación, pero también ejecutar intervenciones pro-eficiencia. Para ello, se debe hacer un esfuerzo en redefinir las PDP. Sin este esfuerzo, el país difícilmente logrará dar el salto de productividad que requiere para mejorar el bienestar general.

Introducción¹

De los países de la región, Nicaragua se destaca por la importancia de su sector agropecuario, por su grave conflicto civil generador de grandes costos económicos y por el bajo crecimiento de su productividad. El boom de Zonas Francas Industriales (ZFI) o maquilas ha sido más tardío que en el resto de los países, el turismo se encuentra subdesarrollado en comparación con los países líderes de la región, y la estructura productiva en el sector agropecuario es más bien tradicional. En cuanto a aspectos de desarrollo, la economía nicaragüense creció tan sólo al 1% anual en los últimos 100 años; hoy es en Latinoamérica y el Caribe el segundo país más pobre detrás de Haití, y tiene al 42,5% de su población por debajo de la línea de pobreza.

Al igual que en muchos países en desarrollo, en Nicaragua la capacidad de lograr consensos perdurables en el tiempo ha sido escasa, lo que hace que los procesos y las políticas sean cambiantes y terminen afectando la estabilidad de las reglas de juego. Esto se refleja en las políticas de desarrollo productivo (PDP), donde el Estado ha sido en general débil en su estructura, recursos y consistencia institucional, limitando su capacidad para generar políticas públicas sostenibles con impacto en el funcionamiento de la economía. Al igual que otros países de la región, se han usado (tal vez abusado de) los incentivos fiscales para atraer inversión productiva, y muchas veces las PDP incluyen objetivos que no resuelven fallas de mercado, sino más bien parchan fallas de gobierno, mezclando temas redistributivos y

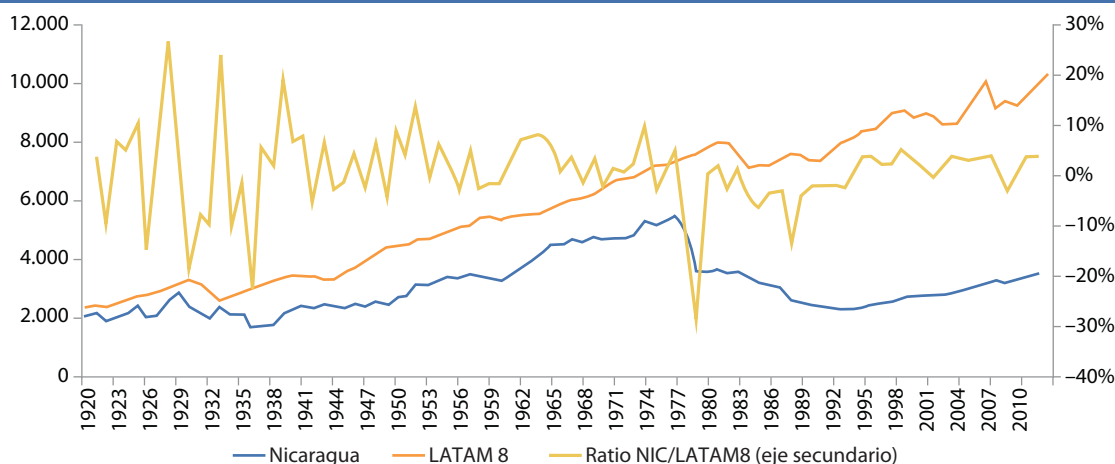
ponderando la generación directa de empleo por sobre la resolución de la falla de mercado.

Este estudio se organiza de la siguiente forma. La sección 1 presenta hechos estilizados del proceso de crecimiento de Nicaragua. La sección 2 analiza las PDP implementadas en la época dorada del crecimiento, antes del conflicto armado, para entender de dónde venía el país y cómo se formulaban las políticas. La sección 3 hace un breve análisis general de las PDP actuales. La sección 4 analiza en forma conjunta la promoción de exportaciones y la inversión extranjera directa (IED), donde las ZFI y las exenciones impositivas juegan un rol importante. El resto de las secciones analizan las siguientes PDP: financiamiento, capital humano, promoción de la innovación y tecnología, y el turismo, para luego concluir.

1. El proceso de crecimiento en Nicaragua

La economía nicaragüense ha estado creciendo en forma sostenida en los últimos 10 años a un promedio del 2,4% anual (per cápita), tasa aceptable para su historia económica reciente pero que no destaca entre las más altas de Latinoamérica ni le permite ganar el tiempo perdido durante el conflicto civil (ver gráfico 1). Desde una óptica de largo plazo,

¹ Este capítulo es un resumen del documento de trabajo preparado por Sebastian Auguste, diciembre, 2013.

GRÁFICO 1. Nicaragua, PIB per cápita 1920–2012 (dólares internacionales de 2005)

Nota: LATAM8 es el PBI per cápita promedio para: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú, Uruguay y Venezuela.

Fuente: Maddison Project, 1920–2008. WDI, 2008–2012.

Nicaragua viene divergiendo de las economías más grandes de Latinoamérica desde que se tiene registro del producto per cápita, aunque muestra un período de aceleración del crecimiento en los 50s y 60s (edad de oro), que coincide con un contexto externo favorable y PDP particulares.

Como en la mayoría de las economías de Centroamérica, el sector exportador juega un papel importante en el desarrollo económico de Nicaragua, pero su inserción internacional se inició en forma más tardía que en sus vecinos, Torres-Rivas (1977). Fue hacia finales del siglo XIX, y a través del café, que se inicia esta inserción en la lógica de un “modelo agroexportador” (exportación de bienes primarios e importación de bienes de capital y de consumo no producidos domésticamente), Núñez(1980). El Estado promovió el cultivo del café a través de obras de infraestructura (como ferrocarriles), de entregas de tierras a quienes expandiesen el cultivo (incluyendo extranjeros) y de diversas medidas para presionar a la fuerza de trabajo del campo a trabajar en este cultivo (Kinloch Tijerino, 2008). Hacia 1913, el café representaba el 64,9% de lo exportado, seguido por metales preciosos, 13,8%, lo que mostraba una estructura exportadora muy concentrada. Esta estrategia de crecimiento tuvo su primera crisis en los 30s, llevando a un largo período de estancamiento

económico. Recién en 1952, Nicaragua recuperó el nivel de PIB per cápita que tenía en 1929 (Bulmer-Thomas, 1987), finalizada la segunda guerra mundial y con la expansión del cultivo del algodón. En estos años de estancamiento, la brecha de desarrollo entre Nicaragua y las mayores economías de Latinoamérica y el mundo se expande (ver gráfico 1).

Entre 1950 y 1960, Nicaragua logra las tasas de crecimiento más altas registradas en su historia económica, en un contexto de fuerte crecimiento en la región y nuevamente liderado por el sector exportador. Entre 1950 y 1977, Nicaragua creció al 3,1% anual per cápita (acomodando un fuerte crecimiento poblacional del 2,7% anual), siendo junto con Costa Rica las economías que más se expandieron en Centroamérica. El inicio de este auge se fundamenta en buenos precios de sus productos agropecuarios exportables, lo que fue apoyado con una expansión de la frontera agrícola (incorporando tierras), infraestructura específica al sector, apoyo financiero y asistencia técnica (en particular para el algodón, producto estrella del período). Se registran fuertes incrementos en el rendimiento de los cultivos y en productividad agregada.

Sin dejar de promover al sector agroexportador, a partir de la creación del Mercado Común Centroamericano (MERCOSUR) en 1960, comienza la

promoción de la industria sustitutiva de importaciones, principalmente a través de los aranceles.

De esta forma, las PDP se configuraron: por un lado, apuntalando al sector agropecuario con una fuerte inversión del Estado en infraestructura y crédito dirigido, acompañado con apoyo tecnológico; por otro lado, la sustitución de importaciones en lo manufacturero. Sin embargo, la economía no dejó de ser dependiente de las exportaciones. Además, la intervención del Estado generó un fuerte aumento del gasto público y déficit de escala, mientras que la política de créditos dirigidos generó una gran cartera incobrable.

La lógica de la sustitución de importaciones se fundamentó en la generación de empleo. Estos años de fuerte incremento en la productividad agropecuaria coinciden con un fuerte proceso de urbanización, por lo que era necesario generar puestos de trabajo en las ciudades. En los 70s el proceso de industrialización se estancó y las industrias de integración se tornaron incapaces de absorber los excedentes demográficos rurales. Crecen en el país los fenómenos de la marginalidad e informalidad, subiendo el desempleo y la pobreza, aspectos que se agudizaron por la incidencia de catástrofes naturales como el terremoto de Managua en diciembre de 1972, causando más de 10.000 muertes².

En los 70s comienza una crisis de pagos, cuando aumentan los precios del petróleo, caen los precios del café y se acumula una masa de créditos vencidos. El deterioro económico fue acompañado por conflictos internos entre los grupos de poder.

La última PDP relevante del régimen de Somoza fue el lanzamiento de las ZFI en 1976, como parte de un plan general ("Plan Hacia la Meta"),³ pero el rápido deterioro económico tensa las relaciones de poder y hacia 1979 llega la Revolución Sandinista. De esta forma concluye el régimen de los Somoza, que había gobernado Nicaragua desde 1936.

Los Sandinistas encontraron enormes problemas socioeconómicos, más de 50.000 muertos por la revolución, una elevada deuda externa, altas tasas de pobreza y desocupación. Inician un proceso de cambios radicales en las PDP. Nacionalizan la banca, empresas y propiedades, controlan el

comercio, eliminan las ZFI, y realizan una reforma agraria redistributiva. En los 80s se registran numerosos conflictos armados, muy costosos en términos económicos y pérdida de vidas humanas. Hacia 1988, el presupuesto público destinado a defensa equivalía a casi el 50% del total. En los 80s, se destruye capital humano y físico, y el PIB colapsa a niveles comparables con el inicio del siglo XX.

Los acuerdos de paz conducen a elecciones populares el 25 de febrero de 1990. Termina el conflicto civil y se inicia una nueva etapa económica. En la democracia, y siguiendo la tendencia observada en toda Latinoamérica, se da un proceso de apertura económica, liberalización y privatización. Las nuevas PDP adoptaron una dimensión horizontal, dirigidas a crear un marco institucional que permitiera el funcionamiento de los mercados, el resurgimiento de la empresa privada y la recreación del clima favorable para los negocios, mediante la acción de un Estado facilitador de la acción privada y creador y regulador de los mercados. Se privatiza la banca, se abre la economía (bajando aranceles), y se cambia el marco institucional dándole un mayor rol a la inversión privada y a la seguridad jurídica, resurgiendo el régimen de ZFI⁴. Se busca atraer inversiones con incentivos fiscales.

Con esta combinación de políticas y el país pacificado, la economía nicaragüense vuelve a crecer,

² Según datos de la CEPAL y el Banco Mundial, el porcentaje de la población rural sobre la línea de la pobreza saltó del 9 % en 1960 a 30 % en 1977, mientras que entre la población urbana se pasó de 36% al 60%.

³ A finales de ese mismo año se instalan en Nicaragua las primeras 9 empresas bajo régimen de zona franca las cuales operaban en el "Parque Industrial Las Mercedes", 8 de estas empresas son del sector textil/confección y la restante elaboración de artículos de cuero. Todas ellas y el origen de su capital procedían de los EEUU y llegaron a generar 3.000 empleos en 1977.

⁴ Un conjunto de leyes importantes en este período son la Ley de Creación de la Superintendencia de Bancos y Otras Instituciones Financieras, la Ley de Inversiones Extranjeras, la Ley de Promoción de Exportaciones y la Ley de Zonas Francas Industriales.

CUADRO 1. Etapas de PDP en Nicaragua

Período	El motor del crecimiento PDP	Crecimiento acumulado (PIB per capita)	
		NIC	LATAM8
Finales Siglo XIX– Inicios Siglo XX	Modelo agroexportador (café).	Promoción del café e infraestructura.	117% 185%
1950–1960	Modelo agroexportador (algodón) en un muy buen contexto externo.	PDP activas. Infraestructura. Crédito dirigido. Estabilidad macroeconómica. Tipo de cambio competitivo.	23,1% 34,2%
1961–1969	Modelo agroexportador + Industrialización Sustitutiva de Importaciones (ISI).	Se instalan políticas ISI sin afectar exportaciones. Proteccionismo arancelario. Incentivos fiscales a la industria.	45% 17,2%
1970–1978	Problemas de crecimiento.	No se cambian las principales PDP, se crean las ZFI para paliar el desempleo.	5,1% 18,7%
1979–1989	Contracción económica. Caída de las exportaciones. Menor productividad.	Estatismo. Políticas macro expansivas. Sobrevaluación cambiaria.	–51,2% –3,3%
1990–2006	Cooperación internacional, remesas familiares y repunte en exportaciones e IED a partir del 2000.	PDP “pasivas” enmarcadas– parcialmente– en el “Consenso de Washington”. Políticas macroeconómicas sanas. Incentivos fiscales. ZFI.	20,8% 30,7%
2007–2012	Exportaciones, IED, cooperación internacional y remesas familiares.	Lo anterior + énfasis en políticas sociales. Retorno parcial a PDP activas.	16,5% 7,5%

Nota: los datos de PIB per cápita fueron tomados de Maddison, para tener una serie larga y comparable con otros países de la región, actualizando a 2012 con datos de WDI. Los períodos utilizados para computar el crecimiento acumulado fueron: 1920–1949, 1950–1960, 1961–1969, 1970–1979, 1980–1989, 1990–2005, 2006–2012. LATAM8 corresponde a: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú, Uruguay y Venezuela.

Fuente: elaboración propia.

aunque a tasas más moderadas que en los 50s y 60s, impulsada por el sector externo y la IED.

En 2006 gana las elecciones Daniel Ortega Saavedra, candidato del Frente Sandinista de Liberación Nacional, quién había sido parte del directorio que se hizo cargo del poder al triunfo de la Revolución Sandinista (1979). El cambio de color político, sin embargo, no significó esta vez un cambio radical en las políticas públicas, observándose estabilidad en la estructura básica de las PDP (aunque el gobierno de Ortega pone más énfasis en los aspectos sociales).

Productividad

El rol básico de las PDP es favorecer el crecimiento económico a través de ganancias de eficiencia y

productividad. Desde esta óptica, el desarrollo histórico de Nicaragua es preocupante ya que ha tenido muy bajos incrementos de productividad, aún en etapas de alto crecimiento. Nicaragua es el país de Latinoamérica con la mayor brecha en Productividad Total de los Factores (PTF), y esta brecha ha aumentado en los últimos años a pesar del crecimiento.

Uno de los estudios más recientes de descomposición del crecimiento en el país, De Franco (2011), muestra que entre 1991 y 2007 el 70% del crecimiento del PIB se debe al aumento del factor trabajo, 30% restante se reparte en partes casi iguales entre el crecimiento del capital humano y la contribución del capital físico, mientras que el aporte de la productividad ha sido negativo.

CUADRO 2. Matriz de las principales PDP de 50s y 60s

	Horizontal	Vertical
Bienes públicos	Infraestructura Pública. Servicios Públicos–electricidad, comunicaciones. Seguridad de la inversión. Derechos de propiedad. Estabilidad Macroeconómica. Tipo de cambio competitivo.	Caminos rurales, centros de acopio y almacenamiento de cosechas. Infraestructura para la exportación.
Intervención en el Mercado	Aranceles proteccionistas. Promoción de las exportaciones. Promoción de la Inversión Extranjera (en menor grado que actualmente). Investigación y Desarrollo.	Crédito dirigido al sector agropecuario. Crédito dirigido al sector Industrial. Transferencia técnica subsidiada al sector rural. Incentivos fiscales para el sector Industrial. Intervención en el mercado de los granos básicos. Intervención en el mercado de la vivienda.

Fuente: Meda! (2013a)

2. Las PDP de la época dorada de crecimiento⁵

Como se discutió en la sección anterior, las décadas de los 50s y 60s han sido las de mayor crecimiento en Nicaragua en el último siglo, lo que amerita analizar más en detalle qué PDP se implementaron en esos años.

Lo primero a destacar es el aumento del valor del café y el algodón como principal motor del crecimiento, acompañado de un incremento en la oferta exportable por la incorporación de nuevas tierras y uso creciente de mecanización agrícola. Los buenos precios de los productos exportables fueron beneficiados por una fuerte devaluación del tipo de cambio real. Se estimuló la producción (sobre todo la de algodón), a través de una política crediticia implementada por el Banco Nacional (Banco Mundial, 1960)⁶.

El cuadro 2 sintetiza las PDP más significativas implementadas en este período.

A la fuerte inversión en PDP se le contraponen inversiones modestas en los sectores sociales más vulnerables, a pesar de las crecientes necesidades

de escuelas, agua potable y hospitales (Banco Mundial, 1971). El caso de Nicaragua muestra que la inversión en PDP requiere un balance dentro del resto de las funciones del Estado.

Proceso de formulación

El proceso de formulación de políticas surgió de la influencia externa y un sistema presidencialista fuerte (Velásquez Pereira, 2011). La formulación

⁵ La sección se basa en el artículo de José Luis Meda! “Comparación Histórica PDP durante los 1950s y 1960s”, realizado especialmente para este estudio.

⁶ La tesis de que las exportaciones fueron el principal motor del crecimiento de Nicaragua, y de Centroamérica, durante el período 1950–1970 ha sido generalmente aceptada (Bulmer-Thomas, 1987 y 1988; Fernández, 1970; Torres-Rivas, 1977; CEPAL, 1966 y 1983). Fernández (1970), haciendo un análisis comparado con 5 países centroamericanos, concluye que el comportamiento del ingreso bruto y de la inversión privada se explicó en buena medida por el comportamiento del valor y poder de compra de las exportaciones, concluyendo que son las exportaciones las que empujaron el desarrollo.

fue centralizada en el Poder Ejecutivo, bajo una burocracia de técnicos y con un paradigma desarrollista⁷. El papel del sector privado y el diálogo con organismos estatales fue escaso. Los grandes empresarios prefirieron la comunicación directa con los Somoza, observándose un grado no despreciable de control estatal sobre organizaciones del sector privado, clientelismo político y corporativismo, Spalding (1994). Aunque el gobierno les otorgó a algunos gremios representación en ciertas entidades estatales como el Banco Nacional y el INFONAC, el sector privado no estaba cohesionado⁸.

Este proceso centralizado y poco democrático llevó a que se pudieran implementar medidas en forma veloz brindando, a su vez, poca flexibilidad al proceso para adaptarse a los cambios o corregir errores. Ejemplos de esto son: las rectificaciones tardías en el excesivo crédito dirigido al cultivo del algodón (que llevó al cultivo a áreas marginales y a serios problemas de repago); el desmantelamiento tardío de los incentivos fiscales y del proteccionismo arancelario al sector industrial. Otro aspecto, es que no hubo seguimiento y evaluación de las PDP, circunstancia que hoy día prevalece.

A pesar de que el proceso de formulación no era inclusivo, y que la gobernabilidad democrática brillaba por su ausencia, otros aspectos de la institucionalidad vinculados al clima de negocios funcionaron de manera más o menos razonable (sobre todo en lo relacionado al derecho de propiedad). Existió una especie de acuerdo tácito entre el sector empresarial grande y mediano y el régimen de los Somoza: los empresarios no se involucraban en política y los Somoza no obstaculizaban, por lo general, los negocios del sector privado, Spalding (1994). Por ejemplo, la reforma agraria implementada en los 50s y 60s para expandir el algodón no expropió ni confiscó propiedades, más bien se basó en proyectos de colonización agrícola para expandir la capacidad productiva. Ello contrasta con la reforma agraria de la década de los 80s, donde ocurrió un proceso masivo de confiscaciones de tierras, siendo el objetivo redistributivo y no productivo.

La lógica dual. El sector agropecuario y la Industria

El proceso de sustitución de importaciones en Nicaragua tiene como distintivo que no se hizo en desmedro del sector agropecuario. Por el contrario, se buscó promover a ambos a la vez, como muestran las políticas de mantener un tipo de cambio competitivo que permitía absorber las caídas de precios internacionales, infraestructura específica, expansión de frontera y asignación de tierras, caminos rurales y crédito dirigido. Las políticas fueron intervencionistas aún dentro del sector, pues se beneficiaba a ciertos productos por sobre otros (llamativamente al algodón, producto que inicialmente se expandió y que luego generó problemas por los daños al suelo y por la crisis crediticia que afectó al sector financiero). Lo cierto es que en estos años el sector se expandió respondiendo a los estímulos.

La lógica intervencionista también se dio en la promoción de las manufacturas, aunque sin el efecto esperado. El mayor éxito en el sector agropecuario se basó en que el mismo atravesaba condiciones económicas favorables y mayores niveles de competitividad. Las PDP en este período no prestaron atención a otras potenciales fallas, como: asimetrías informativas; necesidad de diálogo; interacción más fluida entre sector público y privado; búsqueda de nuevos productos de exportación; promoción del emprendimiento. Cabe señalar que, en aquellos años, estos fundamentos micro para las PDP también brillaban por su ausencia en el resto de los países de la región.

⁷ La PDP resultante emergió de distintas corrientes: el Banco Central respaldó el crédito dirigido, el Ministerio de Economía de ese entonces apoyó a las PDP vinculadas con la sustitución de importaciones, y el Ministerio de Hacienda y el Banco Central respaldaron la disciplina fiscal.

⁸ El Consejo Superior de la Empresa Privada (COSEP) se fundó en 1972. Tampoco aportaron a la formulación de PDP los partidos políticos, que se centraron más en aspectos políticos que de gestión económica. Por su parte, las organizaciones de la sociedad civil eran extremadamente débiles y por lo general no eran tomadas en cuenta.

Conclusiones

El papel que jugaron las PDP de estas décadas para promover el crecimiento es controversial. Algunos argumentan que los términos de intercambio explican gran parte del proceso. No existen conclusiones definitivas para la intervención del Estado en el mercado de granos o para el crédito dirigido, aunque la creación de la infraestructura fue indudablemente positiva, al igual que el extensionismo.

Las PDP orientadas a promover la industrialización en los 50s y 60s, protección arancelaria e incentivos fiscales especiales a la industria, no tuvieron éxito. Se crearon industrias de “toque final” altamente dependientes de insumos importados y con reducida capacidad de exportación extra-regional y, cuando el comercio regional se vio afectado, sucumbieron.

En el período, prevaleció el respeto a la propiedad privada sin observarse problemas de apropiabilidad. El poder judicial, aunque sujeto a influencias políticas, funcionó de manera razonable para dirimir conflictos entre particulares. Es importante destacar que, si bien el clima para hacer ciertos negocios fue relativamente favorable, existieron problemas vinculados al sistema político que condujeron en años posteriores a conflictos internos, produciendo un deterioro de las perspectivas de crecimiento de largo plazo.

3. Las PDPs hoy

En lo estrictamente referido a las PDP, Nicaragua ha ido configurando un modelo desde 1990 que en lo estructural ha tenido pocos cambios. En este período hay discontinuidades en las estrategias de desarrollo adoptadas por los gobiernos, pero en el fondo han sido consistentes con: sostenimiento del marco macroeconómico; fomento de las exportaciones; apertura comercial y financiera; atracción de la IED.

De esta forma, mayormente se intentó promover políticas horizontales, mejorando el clima de negocios, pero a la vez se aplicaron incentivos fiscales. En este esquema, el Estado ha tenido recursos escasos para proveer bienes públicos, por lo que

a pesar de este sesgo hacia políticas horizontales, el país no tiene un buen desempeño. Los factores más problemáticos para hacer negocios reportados por el índice de competitividad global (ICG) incluyen los siguientes: ineficiente burocracia gubernamental; infraestructura inadecuada; mano de obra no calificada; inestabilidad de las políticas públicas; corrupción; deficiente ética laboral. Los incentivos fiscales expresamente se diseñaron para suplir estas falencias. Esto es claro en diversas leyes y distintos planes estratégicos nacionales⁹. La ponderación, implícita o explícita, en la reducción del desempleo y la pobreza en dichas leyes o planes estratégicos, implica mayor énfasis en las consecuencias del funcionamiento de la economía y no en las fallas de mercado en sí.

El uso del incentivo fiscal interfiere en toda la esfera del diseño de PDP y el propio sector privado tiene una tendencia a buscar este paliativo como respuesta del gobierno, más que la corrección de las fallas de mercado. Mass (2007), argumenta que la búsqueda de rentas en el sistema tributario ha influenciado la implementación de los incentivos en Nicaragua. La escasa práctica de evaluar las políticas implementadas dificulta su diseño y control. Por otro lado, los objetivos de las políticas no son siempre claros y en los justificativos se introducen (crecientemente) objetivos redistributivos.

En estas páginas se analizará en detalle algunas de estas PDP, que se detallan en el cuadro 3, ubicadas en los cuadrantes según su tipología. Entre los sectores elegidos se estudian el turismo, y entre las actividades se eligieron la promoción de: exportaciones e IED; PYMES; financiamiento; capital humano; innovación; adaptación tecnológica.

El sector agropecuario, uno de los más importantes del país, no se incluye entre los sectores a estudiar ya que hay varios estudios previos, como el de Flores et al. (2012), que lo analizan en profundidad. Hoy, el país se concentra más en la producción de granos básicos que en nuevos productos de

⁹ Por ejemplo, las ZFI en los 70s nacen con el objeto de reducir el desempleo y la pobreza.

CUADRO 3. Matriz de instrumentos utilizados en la promoción de exportaciones e IED

	Horizontal	Vertical
Bienes Públicos	Educación superior y formación técnica.	Promoción de exportaciones no tradicionales.
Intervención en el Mercado	Promoción de Exportaciones e IED (Liberalización comercial, Tratados de libre comercio, ZFI, Ley de Admisión Temporal, Acuerdos Bilaterales de Inversión). Promoción del turismo. Acceso al Financiamiento. Promoción de PYMES. Promoción de Ciencia y Tecnología.	Incentivos fiscales a las exportaciones. Promoción de IED en determinados sectores. Incentivos Fiscales a la IED. Incentivos Fiscales al Turismo. Asistencia Técnica, Financiamiento e incentivos fiscales a las PYMES.

CUADRO 4. Principales tratamientos fiscales sectoriales

	DAI	ISC	IVA	IR	Justificación
Zonas Francas Industriales	Exento	Exento	Exento	Exento	Fallas del Estado
Ley de Admisión Temporal	Exento	Exento	Exento	No Exento	Fallas del Estado
Resto sector exportador	No exento	No exento	No exento	No exento	
Turismo	Exento	Exento	Exento	Exento	Fallas del Estado
Agropecuaria	Exento	Exento	Exento	Bolsa Agrop	Fallas del Estado
Industria manufacturera	No exento	No exento	No exento	No exento	
Comercio	No exento	No exento	No exento	No exento	
Generación de Energía renovable	Exento	Exento	Exento	Exento	Externalidad positiva
Proyectos forestales	Exento	Exento	Exento	Exento	Externalidad positiva

Fuente: Meda (2013b).

exportación (en contraposición a la estrategia de Costa Rica, por ejemplo). Por lo tanto, vemos que también se filtra en este sector, tradicionalmente exportador, aspectos que no tienen que ver con fallas de mercado o mejoras en la competitividad y productividad¹⁰.

4. Promoción de exportaciones e IED

La promoción de exportaciones ha jugado un rol preponderante en la historia económica de Nicaragua desde finales del siglo XIX. Aún en el proceso de sustitución de importaciones se preservó este objetivo y, contrariamente a lo que hicieron muchos países de la región (redirigir recursos desde el sector agroexportador hacia el

industrial), Nicaragua buscó promover ambos. La promoción de la IED se vinculó a la promoción de exportaciones y uno de los vehículos principales

¹⁰ Como menciona Flores et al (2012), el enfoque de esta PDP está sesgado a los productos o tipo de productor (pequeño vs el resto) y carece de una visión más integradora. El mayor desafío en esta PDP es un cambio de enfoque hacia las oportunidades y el desarrollo de capacidades diversas (técnicas, articulación de diálogo, gestión empresarial, innovación, o autodescubrimiento). Este sector combina productores tradicionales, pequeños productores en economías de subsistencia y empresarios con tecnologías modernas, y su PDP es compleja ya que tiene múltiples actores, a menudo poco coordinados entre sí. Las propias instituciones del Estado muestran problemas de coordinación en este sector.

CUADRO 5. Instrumentos utilizados en la promoción de exportaciones e IED en Nicaragua

Horizontal	Vertical
• Exportaciones. • Liberalización comercial. • Tratados de libre comercio. • ZFI. • Ley de Admisión Temporal. • IED. • Simplificación de trámites (Centro de Trámites de Exportaciones CETREX).	• Promoción de exportaciones no tradicionales. • Incentivos fiscales a las exportaciones. • Promoción de IED en determinados sectores. • Incentivos Fiscales a la IED.

en la actualidad lo constituyen las Zonas Francas Industriales.

En esta sección nos concentraremos en las políticas activas, en aquellas medidas específicas a la promoción de estas actividades, como las ZFI, los incentivos fiscales, o las agencias de promoción¹¹.

Justificación de las PDP

En el diseño de las políticas de Nicaragua ha pesado el argumento de fallas de mercado, como mencionamos anteriormente¹². El énfasis en el incentivo fiscal nace hacia mediados de los 70s cuando se crean las ZFI, uno de los pilares de la promoción actual de las exportaciones y la IED. Anteriormente, la promoción de exportaciones pasaba más por incentivar la oferta agropecuaria vía asignación de tierras, infraestructura específica, transferencia tecnológica o crédito dirigido. Este cambio en el menú de políticas responde al interés de promocionar productos manufactureros que no tenían condiciones económicas tan favorables. El debate de este tipo de promoción pasa por el uso eficiente de los recursos. El incentivo fiscal es un paliativo económico que le otorga rentabilidad a la firma para compensar otras ineficiencias pero no resuelve las fallas del Estado vinculadas con la insuficiente infraestructura, el clima de negocios y la institucionalidad, por lo que no se genera un cambio estructural. Las firmas atraídas por los incentivos terminan siendo aquellas que dependen poco de los insumos públicos faltantes, por lo que tampoco generan demanda

para que estos insumos se provean (pública o privadamente).

Lo más conveniente hubiese sido priorizar la corrección de las fallas del Estado que producían los sesgos anti-exportadores. Sin embargo, la capacidad del Estado de corregir sus propias fallas era limitada y el entorno político-institucional no permitía mayor margen de maniobra.

Si bien la Estrategia Nacional de 1996, como en los posteriores, identificó diversas acciones para promover exportaciones, sólo se avanzó en unas pocas, quedando en evidencia la falta de evaluación de las acciones¹³. Tal vez como novedad a destacar, el Plan Nacional de Desarrollo del 2003 introduce el concepto de promover conglomerados o *clusters*, entre los que se identificaron el café, carne y lácteos, minas, textiles, sector forestal y productos de madera, turismo, pesca y acuicultura y energía.

¹¹ Cabe destacar que la promoción de exportaciones o IED puede hacerse de diversas maneras y muchas políticas generales influyen o promueven estas actividades, como ser una mejora en el clima de negocio, la liberalización comercial, la desgravación arancelaria o los tratados de libre comercio. Estas son estrategias “pasivas”, que en Nicaragua jugaron un rol importante en los 90s.

¹² Existen diversas fallas de mercado que justifican promover exportaciones o IED, aunque a menudo también se busca corregir fallas del Estado previas, las que pueden ser por acción o por omisión (Krueger, 1990).

¹³ Entre las acciones mencionadas cabe destacar: simplificación de trámites para la exportación (se avanzó en esto), incluyendo la extensión de los servicios del CETREX a todo el país; la facilitación de trámites de aduana; la profundización del acceso a mercados; intentar disminuir los sesgos anti exportadores por medio del deslizamiento cambiario; promover las ventas de las empresas locales a las ZFI; acceso a información; aprovechamiento de las misiones diplomáticas en el exterior como mecanismo de información y enlace; amplia divulgación de las tendencias de los mercados internacionales; realizar inversiones en infraestructura moderna pro-exportadora; incluyendo la construcción de un puerto de aguas profundas en el Atlántico (Estrategia Nacional de Desarrollo Sostenible, 1996).

En el último Plan de Desarrollo, se señaló la necesidad de continuar promoviendo las exportaciones y los acuerdos comerciales, particularmente con el CAFTA-DR, y motivar una participación más activa dentro de la Alianza Bolivariana de las Américas (ALBA). Además, se reiteró el objetivo de construir un puerto de aguas profundas en el Atlántico (proyecto que cuenta con medio siglo en la agenda) y se aprobó una Ley vinculada con el ambicioso proyecto de construcción de un canal interoceánico. La PDP destaca que las ZFI no podrán existir por siempre y que el desafío es lograr generar empleos fuera de estas zonas. Para ello, las ZFI cuentan con trabajadores calificados en temas industriales que podrían ser reabsorbidos por otros sectores. Para potenciar esto, se menciona la necesidad de lograr derrames (*spillovers*) entrenando a la mano de obra y vinculando a las MIPYMES industriales y de servicios con las empresas instaladas en las ZFI.

Liberalización comercial

La liberalización comercial, basada en la desgravación arancelaria y en la firma de acuerdos de libre comercio, fue una PDP central desde 1990. Se dismanteló el monopolio estatal sobre las exportaciones y tuvo lugar un proceso acentuado de desgravación arancelaria. Además, Nicaragua suscribió a lo largo del período 1990–2012 diversos tratados de libre comercio, aunque no fue tan agresiva en este frente como otros países de Latinoamérica.

Desde inicio de los 90s, el “regionalismo abierto” y la “integración hacia afuera” pasaron a ser la nueva orientación dentro del MERCOSUR, abandonando oficialmente a la política sustitución de importaciones. En Nicaragua, el arancel promedio nominal era de más de 50% en 1990, bajando la tarifa promedio NMF (nación más favorecida) a 6,2% en 2012 (OMC, 2012). La Organización Mundial de Comercio (OMC), en su revisiones de políticas comerciales calificó al régimen comercial y de inversión de Nicaragua, como relativamente abierto (OMC, 2012).

Incentivos fiscales para exportaciones

Los incentivos fiscales que se han utilizado para la promoción de exportaciones en Nicaragua son los

Certificados de Beneficio Tributario (CBT), los otorgados a las ZFI, la Ley de Admisión Temporal, el reintegro tributario y la depreciación acelerada.

Los CBT eran documentos al portador libremente negociables o transferibles otorgados como beneficio fiscal a los exportadores por importar maquinaria e insumos. En 1997 no fue renovada esta medida, pero es un ejemplo de cómo medidas que intentan ser más sofisticadas pueden chocar con las capacidades institucionales¹⁴.

En marzo de 2001, se aprobó la Ley de Admisión Temporal para el Perfeccionamiento Activo y Facilitación de las Exportaciones (Ley 382). Su objetivo era asegurar que los exportadores accedieran a materias primas, bienes intermedios y bienes de capital a precios internacionales. Se estableció un régimen aduanero especial permitiendo el ingreso de esos bienes (o la compra local de los mismos) sin el pago de impuestos u otros tributos¹⁵. Una alternativa era aplicar una política generalizada de cero aranceles a la importación de todos los insumos y bienes de capital.

En la práctica, en Nicaragua se exoneran los aranceles a muchos productores y reiteradamente se ha renovado esa exoneración en las diversas reformas tributarias de los últimos 20 años, incluyendo la reforma reciente de 2012. El FMI ha criticado esa práctica ad hoc sugiriendo la reducción uniforme de todos los derechos arancelarios (FMI, 1995).

Es importante destacar que a pesar de los tratados comerciales y la desgravación arancelaria, aún subsisten remanentes que reflejan el proteccionismo

¹⁴ Este instrumento excedió la capacidad institucional existente para su adecuada implementación y varios requisitos eran poco verificables. El Informe de la Contraloría General de la República (CGR) muestra como entre 1992 y abril de 1997 se habían otorgado de manera poco transparente U\$74,6 millones en CBTs.

¹⁵ Para la Admisión Temporal la Secretaría Técnica de la Comisión de Promoción de Exportaciones (CNPE) determina para cada empresa acogida a esa Ley los coeficientes de devolución de impuestos por unidad física de cada producto exportado. Su aplicación requiere de recursos técnicos y una capacidad de fiscalización que es escasa.

arancelario de la sustitución de importaciones. El incentivo fiscal y los trámites para obtenerlos generan costos de transacción que suelen tener fuertes economías de escala, favoreciendo la concentración y perjudicando a las PYMES¹⁶.

Por último, la lista de beneficios fiscales para las exportaciones incluye depreciación acelerada para los exportadores acogidos a la Ley de Admisión Temporal, acreditación contra el ISR del 1,5% del valor FOB exportado (incentivo que iba a estar vigente por 7 años pero fue renovado por medio de la Ley de Concertación Tributaria de 2012) y acreditación del 25% del IECC (Impuesto Especial al Consumo de Combustible).

Las políticas de promoción de la IED

Las diversas leyes de promoción de la inversión extranjera que ha tenido Nicaragua (Ley de 1958 y Ley 344 del año 2000) han sido neutrales dado que, en lo fundamental, otorgan a la IED el mismo tratamiento que a los inversionistas nacionales. Las exenciones fiscales han sido la principal política de promoción y, si bien los inversionistas extranjeros tienen derecho a los mismos incentivos fiscales que los nacionales, en la práctica la IED se ha beneficiado más y goza de mayor protección (por ejemplo, acuerdos de inversión bilaterales).

Además de las ZFI, el país ha utilizado otras acciones como políticas activas de promoción. En 2002 se creó PRONICARAGUA como agencia promotora de IED, pero en 2011 se le incorpora las exportaciones y se le asigna la responsabilidad de la formulación y evaluación de políticas. Esto último, genera duplicidad con las actividades y funciones de CNPE.

PRONICARAGUA ha funcionado de manera eficiente. Dentro de sus servicios se encuentran: el apoyo directo a inversionistas potenciales en sus visitas al país; el suministro de información para la toma de decisiones de inversión; apoyo al inversionista a través de todo el proceso en las diferentes agencias gubernamentales.

La evolución reciente de la IED ha sido favorable, aunque no por completo gracias a las políticas implementadas. Existen múltiples factores que explican su desempeño como: la consolidación de la

economía de mercado; la estabilidad macroeconómica; los acuerdos comerciales; la ausencia de controles cambiarios; la liberalización comercial; los incentivos fiscales; el costo de la mano de obra; el costo de la tierra; la posición geográfica.

Zonas Francas Industriales

Las ZFI han desempeñado un papel preponderante en Centroamérica en los últimos 20 años. En Nicaragua nacen en 1976 (Decreto No.22 “Creación de Zonas Francas Industriales de Exportación”) en un contexto económico desfavorable y como respuesta al alto desempleo y creciente pobreza. Esta experiencia es desmantelada en los 80s y renace nuevamente a partir de 1991.

Las empresas en Zona Franca están autorizadas a comprar insumos en el país. Además, se constituyeron distintas categorías de empresa, con beneficios fiscales diferenciales dependiendo de la creación de valor agregado y empleo¹⁷.

El régimen legal de Zona Franca continuo evolucionando por medio de subsecuentes reformas. En 1998 se introdujo el concepto de “Zona Franca Administrada” (ZOFA), que autoriza a una empresa operadora a extender sus servicios a otras áreas

¹⁶ Nicaragua concentra el 70% de las exportaciones por fuera de las Zonas Francas Industriales en 50 empresas, BCN (2007).

¹⁷ En particular el artículo 22, establece 3 categorías: (a) empresas de primera categoría que deberán agregar al valor de su producto un mínimo de 50 % de insumos nacionales y generar más de 100 empleos; o agregar un mínimo del 40 % de insumos nacionales y generar más de 150 empleos, o agregar un mínimo de 30 % de insumos nacionales y generar más de 200 empleos; (b) empresas de segunda categoría que deberán agregar al valor de su producto un mínimo del 30 % de insumos nacionales y generar más de 40 empleos o agregar un mínimo del 20 % de insumos nacionales y generar más de 100 empleos; o agregar menos del 20 % de insumos nacionales y generar más de 200 empleos; (c) empresas de tercera categoría que deberán agregar más del 30 % de insumos nacionales, pero generar hasta 40 empleos; o agregar menos del 20 % del valor de su producción con insumos nacionales y generar más de 100 empleos.

geográficas. En 2003 se introduce una cuarta categoría a las empresas de las zonas (las que agregan más del 10% de insumos nacionales y generan más de 10 empleos). Se autoriza a las empresas a vender al país un porcentaje de lo producido que depende nuevamente de la categoría de la empresa. En 2005, entre varias medidas que apuntaban a fortalecer el marco jurídico, se agregaron a la categoría de empresa usuaria a aquellas que se dediquen a la industrialización de productos agropecuarios y forestales de alto valor agregado destinados a la exportación.

La justificación de las Zonas Francas Industriales

Con las ZFI, Nicaragua busca lograr derrames (*spillovers*) por la vía del entrenamiento de la mano de obra y la vinculación de las MIPYMES industriales y de servicios con las empresas instaladas en ZFI, MIFIC (2010).

En el cuadro siguiente se resume las relaciones entre las estrategias de desarrollo y la PDP de Zona Franca durante el periodo 1990–2012.

Actores

La gestión del marco institucional de Zona Franca ha mejorado notablemente por medio de la creación de mecanismos dirigidos a resolver los obstáculos y restricciones más importantes. Se destaca dentro de la política de Zona Franca una Gran Alianza Nacional, que ha permitido al Gobierno conocer y facilitar la resolución de los cuellos de botella que obstaculizan la inversión en ZFI. La expresión institucional de la alianza ha sido la constitución de comisiones de diálogo tripartito: gobierno, sindicatos y empresarios. Se han organizado 4 comisiones de trabajo con el objeto de consensuar y resolver los problemas de las PDP relacionadas con el comercio, inversión extranjera directa y políticas laborales. Entre estas comisiones la más importante para el sector ha sido la Comisión Tripartita Laboral de Zonas Francas Industriales, también conocida como Comisión de Seguimiento.

Los empresarios de Zona Franca son incorporados al esquema del diálogo tripartito. El Gobierno ha actuado resolviendo los cuellos de botella más

prominentes, especialmente a nivel de las relaciones laborales, creando un viceministerio especial para ZFI que reporta directamente al Presidente de la República. Los empresarios de ZFI presionan en la actualidad para que se creen vice direcciones en la Dirección General de Aduanas y en la Dirección General de Ingresos que atiendan los asuntos del sector. También, los empresarios han demandado al gobierno la gestión directa de las instituciones de capacitación y entrenamiento de la mano de obra (INATEC) por parte de la Zona Franca. A cambio de estas concesiones, el Gobierno por medio de Pro-Nicaragua, ha logrado que los empresarios de Zona Franca se incorporen al programa de promoción de la IED presentando sus experiencias a los potenciales inversores.

Resultados

En los últimos 10 años casi se triplicó la cantidad de empresas, el empleo se incrementó en 2 veces y medio, y las exportaciones en 5,5 veces. Si bien el empleo promedio por empresa se ha mantenido constante, las exportaciones por empresa y por trabajador han crecido significativamente (ver cuadro 7). Además, se ha dado un proceso de diversificación de mercados y productos.

De los volúmenes exportados, el 31% se origina en empresas de capital coreano, 18% de capital de EEUU, 11,7% Japón y 11,6% México. El principal mercado de estas exportaciones es EEUU (69% del total exportado por ZFI en 2012), seguido por México (22%). Las ZFI en los últimos años representaron entre 10 y 15% de la IED total, pero es importante notar que la IED fuera de las ZFI también ha estado creciendo en forma notoria y en industrias distintas.

Podría decirse entonces que, a pesar de que las ZFI de Nicaragua se encuentran rezagadas en comparación con la región, han sido dinámicas y han logrado atraer IED, aumentar las exportaciones y generar empleo (destacando que en muchos países de la región las ZFI comenzaron antes). El factor diferencial del país es que el costo de la mano de obra es el más bajo de la región (aproximadamente 1,10 dólares por hora), pero con el contrapeso que

CUADRO 6. Estrategias y Gobiernos

Gobiernos	Gobierno UNO 1990–1996	Gobierno PLC 1997–2001	Gobierno Nueva Era 2002–2006	Gobierno FSLN 2007–2012
Estrategia de Desarrollo	Programa de Reforma Económica y de Ajuste Estructural.	El Plan de Desarrollo Rural Productivo y la Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico (ERCERP).	ERCERP y Plan Nacional de Desarrollo (PND).	Plan Nacional de Desarrollo Humano (PNDH).
Política Industrial	Reconversión Industrial.	Desarrollo de infraestructura básica para la industria.	Modelo de Conglomerados y Competitividad por Sectores. Política de libre comercio y acceso a los mercados. Acuerdos de libre comercio, Ej. DR-CAFTA. Política de Empleo.	Mejora del clima de negocios; desarrollo del capital humano; transformación y organización industrial; desarrollo de mercados de productos e insumos; innovación tecnológica; construcción de infraestructura, y el desarrollo de mercados de capital.
PDP de Zona Franca	La PDP de ZFI se enmarca en la política de promoción de exportaciones y de inversiones. Promueve: la generación de empleo, la IED, la exportación de no tradicionales, adquisición de tecnología y la reactivación del comercio exterior.	Facilita y agiliza trámites aduaneros de exportaciones. Introducción de las “Zonas Francas Administradas” (ZOFA) para extender el régimen al sector agroexportador; y permite internamiento de porcentajes de la producción de ZFI al mercado local para abastecerlo. Generación de empleo.	Reducir costos de transacción; aplicación de reglas del juego estables, asegurar cumplimiento de los contratos y derechos de propiedad; estabilidad macroeconómica. Mejora del clima de negocios; mayor competitividad e incremento de IED en ZFI. Generación de empleo.	Atraer mayores niveles de IED hacia la ZFI; y la vinculación de las MIPYMES industriales y de servicios con las empresas de ZFI. Generación de empleo.
Marco Institucional	Se crean la Corporación de ZFI y la Comisión de ZFI.	Creación del Consejo Nacional de Planificación Económica Social (CONPES) como foro de concertación de políticas públicas.	Extensión territorial de los mecanismos de consulta y participación en políticas públicas: Ley de participación ciudadana.	Creación de comisiones tripartitas y la concertación de convenios tripartitos: Estado Empresa y Sindicatos. Creación de instancias de diálogo con los representantes de la IED. Resolución casuística de problemas.

(continúa en la página siguiente)

CUADRO 6. Estrategias y Gobiernos (continuación)

Gobiernos	Gobierno UNO 1990–1996	Gobierno PLC 1997–2001	Gobierno Nueva Era 2002–2006	Gobierno FSLN 2007–2012
Logros	19 empresas de ZFI. Creación de 9.442 empleos. US\$124.275,1 de ingresos por exportaciones; y US\$46 millones en valor agregado.	43 empresas de ZFI. 76.785 empleos; US\$1088,05 millones en ingresos por exportaciones; US\$270,4 millones de valor agregado y una IED de US\$1.183,1 millones.	95 empresas de ZFI; 76.785 empleos. US\$1088,5 millones ingresos por exportaciones; US\$270,4 millones de valor agregado; IED, US\$270,4 millones.	161 empresas de ZFI; 113.026 empleos. US\$1.904 millones en ingresos por exportaciones; Valor agregado US\$532,8 millones. IED US\$810 millones.

Fuente: Velásquez Pereira (2013).

muestra bajos niveles de productividad laboral¹⁸. También debe agregarse que el país tiene buenos indicadores para los parámetros de la región, en términos de seguridad ciudadana (estando a la par de Costa Rica y EEUU). Los planteles y las empresas de Zona Franca disfrutaban de calma y seguridad, así como de una baja incidencia de los problemas del narcotráfico, el crimen organizado y las pandillas en ambientes laborales.

La vulnerabilidad de las ZFI de Nicaragua es que dependen bastante de EEUU y del sector textil y de la confección. Este sector es muy sensible al costo de la mano de obra, la cual muestra tendencia al alza, por lo que es una ventaja competitiva que se va a erosionar.

Finalmente, cabe discutir el beneficio neto de las ZFI. Lo que es claro, es que los beneficios indirectos son bajos o nulos en Nicaragua. Lo anterior, por la escasa integración y *spillovers*, y porque el costo de oportunidad de los fondos es alto (escasez de bienes públicos). Además, para atraer IED el país tuvo que dar beneficios fiscales más generosos. Por tanto, si las ZFI tienen beneficios netos positivos, han sido más bajos de lo que podrían haber sido.

Conclusiones

Las exoneraciones fiscales para promover la exportación y la IED buscan compensar fallas del Estado, pero no las solucionan.

Tanto las ZFI como la Ley de Admisión Temporal para el Perfeccionamiento Activo de Exportaciones (LAT) vinieron a imitar de manera parcial a

un sistema de libre comercio. Compensan en cierta medida su ausencia, pero no lo sustituyen. Aunque ambos regímenes han tenido efectos positivos en la economía, en particular generando empleo (objetivo explícito de estas políticas), cabe preguntarse si realmente tienen efecto a largo plazo. Puede decirse que la PDP de ZFI continúa siendo más una política de atracción de IED para paliar el desempleo y la extrema pobreza, qué una política de promoción de exportaciones articulada a una política de desarrollo industrial que aproveche los efectos de derrame.

La evidencia sugiere que el objetivo plasmado en 2008, de incrementar la integración entre las ZFI y el sector productivo extra-zona, no ha tenido avances significativos. Las ZFI continúan aisladas, sin generar relaciones de complementariedad ya sea por medio de los mecanismos de creación de enjambres, la subcontratación o el encadenamiento de la producción. Por otro lado, también es cierto que las instituciones de gobierno han aplicado tímidamente los instrumentos y recursos de que disponen para fomentar complementariedad y derrames

¹⁸ Un estudio reciente de O'Rourke Group Partners, LLC (Comparación de la Competitividad de la Industria del Vestuario de Nicaragua, abril 2011) recolecta el costo horario de la mano de obra para varios países que compiten en el sector textil encontrando: Sur y Costa de China 1,12, Interior de China 0,89, Vietnam 0,51, Bangladesh 0,41, México 2,06, Honduras 1,68, Nicaragua 1,05, y Haití 0,86.

CUADRO 7. Evolución de las Zonas Francas Industriales en Nicaragua

Año	Cantidad de Empresas	Valor Agregado ZFI / PIB	Empleo Directo			Exportaciones		
			Cantidad	en % de la PEA	Por empresa	Millones de US\$	Por Empresa (miles US\$)	Exportaciones por trabajador
1992	8		1.003	0,10%	125			
1993	9		1.488	0,10%	165			
1994	14	0,98%	3.938	0,30%	281	37,3	2.664	9.472
1995	18	1,11%	6.457	0,40%	359	75,2	4.178	11.646
1996	19	1,37%	9.442	0,60%	497	124,3	6.542	13.165
1997	19	1,64%	12.445	0,80%	655	163,1	8.584	13.106
1998	24	1,69%	16.934	1,00%	706	181,6	7.567	10.724
1999	35	1,69%	21.000	1,20%	600	196,3	5.609	9.348
2000	39	1,70%	30.199	1,60%	774	230,7	5.915	7.639
2001	43	1,70%	35.565		827	296,3	6.891	8.331
2002	54	1,79%	41.928		776	347,0	6.426	8.276
2003	65	1,87%	51.344	2,50%	790	433,7	6.672	8.447
2004	76	2,09%	59.232	2,80%	779	596,7	7.851	10.074
2005	83	2,31%	69.820	3,20%	841	773,7	9.322	11.081
2006	99	6,50%	76.783	3,50%	776	966,2	9.760	12.584
2007	121	6,07%	84.408	3,70%	698	1.088,0	8.992	12.89
2008	124	4,91%	82.754	3,60%	667	1.015,6	8.190	12.273
2009	118	4,61%	69.067	3,00%	585	972,1	8.238	14.075
2010	125	4,89%	77.035	2,70%	616	1.277,2	10.218	16.579
2011	131	4,81%	91.019	3,00%	695	1.752,5	13.378	19.254
2012	146	4,67%	101.903	3,20%	698	1.903,8	13.04	18.682

Fuente: BCN (sobre datos de la Comisión Nacional de Zona Franca).

gerenciales, técnicos, educativos y tecnológicos del sector de ZFI hacia el sector empresarial local.

Es importante destacar que las políticas de apertura y atracción de IED no se acompañaron de estrategias activas para fomentar la competitividad desde un enfoque sostenible, quedando ausentes los instrumentos que prepararan la oferta nacional para la competencia internacional.

En los últimos años ha habido avances para moderar algunas fallas del Estado¹⁹, pero falta mucho por hacer. Persisten graves deficiencias en la infraestructura global y, en particular, en la de exportación, Agosin et al (2008). Además, no se ha creado un marco jurídico adecuado que promueva la inversión privada en infraestructura productiva,

por lo que el esfuerzo recae enteramente en el Estado.

¹⁹ Por ejemplo, se ha mejorado el funcionamiento de las aduanas, se aprobó una Ley de Auto Despacho y en la Ley de Concertación Tributaria de 2012 se introdujo un sistema más expedito de devolución del IVA y del Impuesto Selectivo de Consumo a los exportadores. En 2012, la agencia promotora ProNicaragua ha sido galardonada por el Banco Mundial, la Corporación Financiera Internacional (IFC) y la Agencia Multilateral de Garantía de Inversiones (MIGA) entre las 189 instituciones evaluadas, con la más alta calificación en el tema de “Mejor Práctica” (Estudio Comparativo Mundial de Promoción de Inversiones, GIPB, 2012).

Por último, hay muchos actores involucrados y existe un buen diálogo entre el sector público y privado. Las agencias APEN, CEI y CETREX han sido efectivas en la promoción de exportaciones. El diálogo y concertación entre el sector público y privado es positivo, pero incluye también elementos de búsqueda de rentas de parte de los agentes privados.

Las restricciones impuestas por la Organización Mundial de Comercio a las subvenciones en el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (que establece que las zonas francas deben desmantelarse cuando el país supere la barrera de PIB per cápita de 1.000 dólares del año 1990) no constituyen, por el momento, una preocupación para el gobierno de Nicaragua ni los empresarios de ZFI. Ambos sectores toman decisiones bajo el supuesto de que el horizonte de tiempo de aplicación es largo y que las restricciones pueden evitarse. Por consiguiente, no constituyen un incentivo importante para la experimentación y la introducción de innovaciones en la PDP de ZFI, dirigidas a hacerla más competitiva.

5. Promoción de actividades. PYMES

La promoción de PYMES suele ser controversial. Si bien existen fallas de mercado que las justifican, las políticas suelen apoyarse en fundamentos distributivos o de carácter social, o bajo concepciones falsas o no debidamente justificadas (como que las PYMES generan más empleo e innovación). A menudo se promocionan o subsidian las empresas meramente porque son pequeñas, sin distinguir si tienen o no capacidad de crecer (Melo y Rodríguez Clare, 2006).

El objetivo de promocionar con el fin de aumentar la productividad, el emprendimiento y la innovación, no se contradice con una visión más social o estructuralista de las PYMES, de integrar las mismas al sector productivo, pero pueden surgir costos que impliquen recomendaciones distintas. El enfoque de Nicaragua es híbrido, mezclando políticas asistencialistas con políticas productivas, con poca validación empírica dada la ausencia de evaluaciones.

Las políticas

En 1991 se inició dentro del Ministerio de Economía y Desarrollo (MEDE) de ese entonces (hoy MIFIC) el Programa Nacional de Apoyo a la Micro Empresa (PAMIC), que luego fue absorbido por el Instituto Nicaragüense de la Pequeña y Micro Empresa (INPYME, creado en 2002)^{20, 21}. El PAMIC se concentró en la década de los 90s en brindar asistencia técnica y capacitación a la microempresa (a través de los Servicios de Desarrollo Empresarial) y en promover el desarrollo de una red de intermediarios financieros no convencionales, en un contexto donde la privatización de la banca estatal había creado un vacío de financiamiento para las micro y pequeñas empresas.

En la Estrategia Nacional de Desarrollo Sostenible 1996–2000 se señaló la necesidad de un crecimiento de base amplia prestando atención a la PYME urbana pero también, muy especialmente, a los pequeños productores agropecuarios y aquellos con potencial de crecimiento (algo que se reitera en el Plan Nacional de Desarrollo de 2002). Se destacaba el potencial de las PYMES para reducir el desempleo y subempleo.

El Programa Nacional de Desarrollo Humano Sostenible de 2008 enfatizó las políticas sociales y las vinculadas a elevar la capacidad productiva, haciendo énfasis en los productores agropecuarios. Este programa busca diversificar la producción del hogar en forma eficiente para la auto-subsistencia, lo que muestra el mayor énfasis en lo social.

Más recientemente, 2008, se creó el Banco Produzcamos, banca de desarrollo estatal para financiar a las pequeñas y micro empresas. Se ha

²⁰ INPYME fue creado como un ente descentralizado dependiente de MIFIC. Su Consejo Directivo estaba presidido por el Ministro de MIFIC e integrado por el Director Ejecutivo de INPYME, un miembro del sector público y dos miembros del sector privado, nombrados por el Presidente de la República. Sus objetivos principales eran básicamente los mismos del PAMIC.

²¹ MIFIC clasifica como Microempresas a las que cuentan entre 2 y 6 trabajadores permanentes, Pequeña: entre 6 y 20 y mediana, entre 21 y 100 trabajadores permanentes.

implementado también el Programa de Apoyo a la Micro y Pequeña Empresa (PROMIPYME) y la atención empresarial a través del Centro de Apoyo a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (CAMIPYME). Se creó el Consejo Nacional de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (CONAMIPYME) como instancia de consulta, coordinación y consenso entre instancias del sector público y el sector gremial de las MIPYMES. Por otro lado, la promoción de PYMES pasó en 2012 a adscribirse al Ministerio de la Familia (Ministerio de Economía Familiar, Comunitaria, Cooperativa y Asociativa), denotando el actual peso de lo social por sobre lo productivo. El nuevo ministerio pasó a ser el ente rector e instancia ejecutora de las políticas destinadas a MIPYME.

Otras medidas recientes que favorecen a las PYMES son: la Ley de Sociedades de Garantías Recíprocas (Ley 663); la Ley sobre contrato de Fideicomiso (Ley 741), que busca mejorar el acceso al crédito; incentivos fiscales, la Ley de Concertación Tributaria conservó importantes incentivos tributarios para las PYMES y redujo además los montos de inversión requeridas para que las PYMES turísticas pudiesen acceder a exenciones fiscales; la creación de una ventanilla o Registro Único de las MIPYME; la Ley de Promoción de la Competencia, que busca preservar a las PYMES de prácticas monopólicas que limiten el acceso a los mercados.

Actores e instituciones

El listado de instituciones públicas es largo, pero también lo es el listado de asociaciones gremiales, lo que evidencia la fragmentación institucional de esta PDP. El cuadro 8 resume el marco institucional y los principales actores que intervienen en las PDP dirigidas a las MIPYMES.

Conclusiones

Existen numerosos programas para PYMES pero tienen un alcance limitado. No se realizan evaluaciones de impacto, hay dificultades de articulación interinstitucional y falta focalización de las políticas, las cuales tienen objetivos difusos e incluso hasta contradictorios. Es necesario separar las políticas asistencialistas (que siguen siendo

CUADRO 8. MIPYMES. Marco institucional y principales actores

Ministerio de Economía Familiar, Comunitaria, Cooperativa y Asociativa.	
Entidad Rectora	
Coordinación.	CONAMIPYME. Mesa Pyme.
Servicios de Desarrollo Empresarial (SDE).	INPYME, Intur, Instituto de Desarrollo Rural, Promipyme, comipyme, Prosede, Prorural, Proyecto Innovación, ONGs, Consultores privados.
Financiamiento.	Banco Produzcamos. Instituciones Financieras de MicroFinanzas. Programa Usura Cero y Programa Hambre Cero. Cooperación Internacional. Banca privada y Mercado Financiero Informal.

necesarias para atender a los sectores más vulnerables) de las PDP que prioricen los aumentos en la productividad de las PYMES. Hoy se mezclan ambos objetivos, lo que limita el impacto en una u otra dirección.

6. Promoción de actividades. Financiamiento

El costo y disponibilidad de crédito son variables fundamentales que determinan el nivel y composición de la inversión. Según De Franco (2011) en Nicaragua el crédito ha sido tradicionalmente caro, escaso, concentrado en un grupo reducido de actividades y de empresas y limitado al corto plazo. En efecto, esto se corrobora en los datos del Foro Económico Mundial que ubican a Nicaragua en una escala internacional muy baja en cuanto al desarrollo de los mercados financieros. Si bien el sector está particularmente rezagado de acuerdo a todos los componentes de esta escala, aquellos referidos a la solvencia de los Bancos y el financiamiento mediante el mercado de valores, clave para el desarrollo de

nuevos emprendimientos, presentan niveles especialmente bajos.

De acuerdo con Ansorena (2007), el proceso de liberalización financiera en Nicaragua no derivó en una estructura bancaria competitiva, un régimen bien regulado y transparente con fácil acceso al crédito. La quiebra de varias entidades y la débil regulación, llevó a la concentración. Como resultado, se ha dificultado el acceso al crédito al sector productivo, al agro y a las pequeñas y medianas empresas. Con la liberalización desapareció la banca de desarrollo y el crédito dirigido. A su vez, sólo recientemente se aprobaron leyes tales como la Ley de Sociedades de Garantías Recíprocas, Ley de Garantías Mobiliarias y la Ley General de Factoraje, todos elementos importantes para que un mercado financiero liberado funcione bien. Con la liberalización y la falta de otros instrumentos financieros, el crédito se canalizó hacia el consumo, con niveles agregados aceptables: el crédito al sector privado en porcentaje del PIB en Nicaragua se ubica actualmente levemente por encima de países de América Latina como México, Colombia, Argentina y Costa Rica, y tiene un nivel muy similar a Brasil.

En los últimos años, las organizaciones no gubernamentales (ONG) financieras desempeñaron un significativo papel en el financiamiento a medianos, pequeños y micro empresarios. Surgieron en la década de los 90s y se expandieron aceleradamente en los 2000s. Llenaron parcialmente el vacío de la desaparecida banca estatal de desarrollo, pero fueron fuertemente afectadas por los coletazos de la crisis financiera internacional y aún hoy están en recuperación. La regulación de estos actores se completó en 2011, al aprobarse la Ley de Fomento y Regulación de las Micro finanzas (Ley 769), y crearse la Comisión Nacional de Micro Finanzas (CONAMI) y el Fondo de Promoción de las Micro Finanzas (FOPROMI).

En 2007 se creó un banco de desarrollo, Banco de Fomento a la Producción (Produzcamos), con el objetivo de fomentar el desarrollo productivo de los medianos, pequeños y micro productores de los sectores agropecuarios e industrial, recordando

los desaparecidos Banco Nacional e INFONAC. A través de esta entidad se deben canalizar todos los recursos destinados a la producción, incluso los provenientes de la cooperación internacional.

El acceso al financiamiento

No parece haber restricción de recursos financieros. Los flujos de IED han sido significativos en los últimos años, la banca comercial privada y las empresas internacionales en el país tienen acceso al financiamiento externo. Los resultados de la *Enterprise Survey* de 2010 tampoco parecen indicar que hay un problema grave. El financiamiento aparece en tercer lugar en las barreras al crecimiento de las empresas, pero sólo el 23,3% de las firmas lo identifican como una restricción importante (esta respuesta es generalizada para las firmas domésticas o extranjeras de distintos tamaños). Sin embargo, existen diferencias por tamaño de la empresa en el financiamiento bancario: empresas pequeñas y medianas tienen niveles bajos de financiación de su inversión a través del crédito. Parte se explica por los microcréditos, aunque también debe influir aquí la elevada informalidad de estos grupos. Un estudio del Banco Central de Nicaragua (BCN, Resultados Encuesta Micro Empresas 2010) reveló que sólo el 12,4% de los micro empresarios encuestados informaron haber operado con financiamiento en el 2010. Dentro de los que recibieron crédito, el 38,5% provino de micro financieras, el 18,9% de la banca comercial y el 17,4% de financieras.

Conclusiones

La promoción del financiamiento se basa mayormente en políticas horizontales que han buscado normar al mercado e incorporar nuevos instrumentos, en el marco de una economía de mercado con banca privada. El Banco Produzcamos constituye un renacer de la banca de desarrollo, que intenta dirigir el crédito hacia sectores productivos y, en particular, hacia las PYMES, lo que introduce cierta verticalidad en esta PDP. El financiamiento hoy no está articulado con otras PDP y descansa más que nada en promover una mayor profundidad financiera en un esquema de libre mercado.

7. Promoción de formación de capital humano

El 25% de la población mayor de 15 años es analfabeta, porcentaje que se reduce levemente si se considera solamente la población en edad de trabajar (15 a 65 años). Este porcentaje sólo es superado por Haití dentro de la región²².

El bajo porcentaje de la población que accede a la educación superior (6,3%), unido a una baja calidad educativa, tiene fuerte incidencia en la competitividad de la economía. La escasez de mano de obra calificada es reconocida como una debilidad. El Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación del Gobierno, coloca en primer término la necesidad de generar un programa de mediano y largo plazo para acelerar la formación de recursos humanos en las áreas prioritarias.

La intervención del Estado en la educación superior se suele justificar por externalidades positivas y asimetrías informativas. En la formación técnica profesional, donde Nicaragua también muestra deficiencias, se suman además los problemas de apropiabilidad: si la capacitación es realizada por las empresas, éstas corren el riesgo de no apropiarse de su inversión por la movilidad de la fuerza de trabajo. Por otro lado, el trabajador no tiene incentivos a invertir en capital humano específico a una empresa.

Nicaragua asigna escasamente el 3,9% del PIB a los 3 subsistemas de la educación pública, lo que difiere de lo asignado en países de similar nivel de desarrollo. Además existe un desbalance en como se asignan los recursos hacia el interior del sector educativo, destinándose mucho a la educación superior. Duriez y Zamora (2011) destacan que se ha dado una proliferación de universidades y carreras en Nicaragua, con un fuerte incremento de la matrícula, pero que la oferta educativa está desarticulada de las demandas del sector productivo. No existe una planificación estratégica que vincule la oferta universitaria con las necesidades de crecimiento.

En la formación técnica, el Instituto Nacional Tecnológico (INATEC), creado en 1991, concentra los recursos y es el órgano rector²³. Lanuza

(2009) destaca que la oferta de técnicos del INATEC es insuficiente para cubrir la demanda de las empresas. El propio COSEP apunta al mismo diagnóstico. El INATEC procede de forma redistributiva, ya que el grueso de su presupuesto proviene del aporte del 2% obligatorio de la nómina salarial, pero sólo entre el 10% y 15% de los trabajadores que se capacitan provienen de las empresas aportantes.

El esquema de financiación del INATEC, por un lado, no le otorga recursos suficientes para cubrir la demanda por educación técnica y formación y, por otro lado, es cuestionable su diseño, porque recarga en el empleo formal el peso de financiar al resto de los trabajadores. También es criticable la bifurcación entre el bachillerato tradicional (ciencias y letras) a cargo del MECD y el técnico, a cargo de INATEC, que puede implicar problemas de coordinación. Si el bachillerato técnico beneficia a la economía en conjunto, debería financiarse mediante recursos generales y no con impuestos laborales. Por su parte, la capacitación queda cautiva de una institución única. Podría darse más flexibilidad al sistema con créditos fiscales (contra el impuesto a la renta en algún porcentaje de la masa salarial) por gastos en capacitación de las empresas, lo que incentivaría la formalidad y capacitación.

²² De acuerdo con el Censo de Población del 2005, del total de la población entre 15 y 65 años, el 57% tiene como máximo nivel educativo formal la escuela primaria y 20% no ha asistido a la escuela o no aprobó ningún año.

²³ El subsistema de educación técnica y formación profesional comprende los niveles y modalidades siguientes: (a) técnico básico; (b) técnico medio; (c) bachillerato técnico programas especiales; (d) atención a la pequeña empresa y microempresa; (e) atención a la mujer; y (f) rehabilitación profesional y otras capacitaciones. El INATEC cuenta con 33 Centros de Formación Profesional y 6 Escuelas Taller, distribuidos en todo el país. Oferta 25 especializadas técnicas en diversas áreas: agropecuario-forestal, industria y construcción, y comercio y servicio (MPMP 2010–2012). INATEC también acredita a centros privados para ofertar capacitación técnica.

Conclusiones

Si bien se han iniciado procesos de coordinación público-privada para orientar la capacitación a las necesidades de las empresas, falta mucho por hacer. El gobierno reconoce esta cuenta pendiente. Como se indica en el PNDH 2012–2016, es necesario “relevar, mejorar y ampliar la formación técnica, tecnológica y de idiomas y promover el bachillerato técnico, consolidando los procesos educativos del MINED, INATEC, e INTECNA...”.

El presupuesto de educación pública en Nicaragua no está asignado de acuerdo a criterios de rentabilidad económica y social. Hay estudiantes y graduados en carreras saturadas y escasez de técnicos intermedios. Nicaragua tiene un problema del nivel de gasto público en educación, pero también de diseño y eficiencia que requiere atender de acuerdo a los requerimientos productivos de largo plazo.

8. Promoción de innovación y tecnología

Nicaragua está rezagada respecto a la mayoría de los países de Latinoamérica en cuanto a inversión y promoción de ciencia y tecnología, ubicándose entre los países con menor gasto en I+D como porcentaje del PIB. Fue el último país de Centroamérica en crear un órgano nacional de ciencia y tecnología, y lo poco que invierte se focaliza en el sector agropecuario. Se estima que la inversión en investigación y extensión en el sector agropecuario representa 0,72% del PIB Agrícola (en 2006), 10 veces el promedio de la economía (MAGFOR, 2008).

No se han hecho grandes esfuerzos para vincular la IED con el resto de la industria nacional por la vía de eslabonamientos que fortalezcan las capacidades nacionales. Por otra parte, las empresas extranjeras se han orientado hacia eslabones de la cadena de valor poco intensivos en conocimiento, limitando el potencial para que la economía local asimile tecnología avanzada.

Auguste (2012) analiza la promoción en innovación y tecnología en Nicaragua, encontrando que el gasto en I+D, además de ser bajo para su nivel de desarrollo, genera escaso impacto o externalidades.

Si bien existen dificultades en la organización del sistema, que podrían estar explicando una eficacia baja, todo indica que la baja productividad del gasto se debe a la carencia de los factores coadyuvantes como el capital humano, acceso al financiamiento e infraestructura.

Como es usual en varios países de Latinoamérica, la articulación entre el sector público y privado es baja, las universidades están sesgadas a la enseñanza y con poco énfasis en la investigación y desarrollo, y el sector privado invierte poco. Los bajos niveles de inversión del sector privado se explican en parte por la estructura productiva del país, dominada por PYMES y productos en los que típicamente se requiere menos I+D. La IED que podría ser un motor para la adaptación tecnológica en el país no lo es tanto. Las ZFI atraen tecnologías con poco derrame, como el sector textil y de confección. También es cierto que las políticas de fomento del esfuerzo privado son escasas y que los factores que limitan las externalidades están presentes a nivel firma.

Desde el punto de vista sistémico, siempre existieron problemas informativos que dificultan la coordinación de políticas y no generan incentivos eficientes. Esto sumado a la poca colaboración y coordinación entre el sector público y privado, no permiten un trabajo en conjunto entre empresarios, universidades y gobierno. Inclusive, se dificulta en gran medida las interacciones entre las mismas universidades por la falta de información. En el pasado, el gobierno y donantes han financiado actividades diferentes sin una visión estratégica en común, lo cual conlleva a pérdida de recursos y resultados sub-óptimos.

En este ambiente, la estrategia que resalta en el país es la de focalizar el gasto. En general parece ser cierto que institucionalmente es en el sector agropecuario donde se observan las mayores fortalezas, lo que también puede justificar la concentración del gasto.

El sistema nacional de innovación

El sistema nacional de innovación (SNI) de Nicaragua comprende universidades y centros de investigación, agencias públicas dependientes del

gobierno central y de los gobiernos departamentales, actores del sector productivo y ONGs. Las actividades de I+D están concentradas en Instituciones de Educación Superior (IES) y centros de investigación dentro de las universidades y otras agencias del gobierno.

De acuerdo con Torres Godoy (2009), las IES nicaragüenses se encuentran en diferentes niveles de desarrollo de sus capacidades científicas y tecnológicas, con sólo 5 universidades del CNU con capacidades consolidadas en investigación y otras 5 del CNU con capacidades de investigación en proceso de consolidación. En tanto que, las 42 universidades privadas que no pertenecen al CNU no realizan mayores actividades científicas. La interacción de las empresas con las instituciones de I+D es escasa, a lo que se agrega que también lo es el vínculo entre ellas.

El Consejo Nicaragüense de Ciencia y Tecnología (CONICYT) es el órgano nacional en la materia, creado en 1995 como un organismo con carácter científico-técnico con autonomía administrativa y funcional. Sus operaciones formales comenzaron a fines del año 2000 y recién en 2005 recibió por primera vez un modesto presupuesto para funcionamiento. El CONICYT ha iniciado la organización de un incipiente Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SINACITI), integrado por el conjunto de instituciones y entidades del sector público, privado y académico, sociedad civil, individuos y organismos cuyas actividades se enmarcan en el desarrollo científico, tecnológico, económico y social del país. Aunque el CONICYT ha servido de canal para transferir fondos a algunos proyectos de investigación, no cuenta con recursos para financiar directamente la investigación como algunos organismos similares en otros países de América Latina.

Al CONICYT y las universidades hay que sumar como actores: al Instituto Nicaragüense de Tecnología Agropecuaria (INTA); el Centro Nacional de Diagnóstico y Referencia (CNDR) adscrito al Ministerio de Salud; los ministerios MAGFOR, MIFIC y el MINSA, que realizan diversas actividades vinculadas con la calidad y normas sanitarias.

Las políticas

El país formuló en 2010 el Plan Nacional de Ciencia Tecnología e Innovación (CONICYT, 2010). Este plan incorpora el concepto de SNI y señaló como objetivo general, por medio de la CTI, el desarrollo económico y social sostenible. Pretende incrementar y actualizar el conocimiento para innovar productos, procesos y servicios. Dentro de sus objetivos específicos se incluyen: fomentar la articulación de las políticas de CTI; proyectos conjuntos entre la academia, el sector productivo y el sector público; mejorar las capacidades para usar y general CTI; promover la evaluación de resultados.

El plan enunció los siguientes 7 programas (incluyendo además un amplio listado de líneas de acción a implementar por CONICYT) : Promover recursos humanos para CTI; diseñar un sistema nacional de investigadores; promover la retención y repatriación de talento humano; crear conciencia para el desarrollo, difusión y uso de la CTI; investigación, desarrollo e innovación para la modernización productiva; articulación de los actores que componen el SNI; desarrollo de un sistema de indicadores de CTI; promover mayor inversión pública y privada en CTI. Lamentablemente, CONICYT no dispone de los recursos necesarios para lograr esos objetivos.

En este contexto de debilidad generalizada del SNI, se destaca el comportamiento diferencial de innovación en el sector agropecuario, tanto por su mejor organización institucional como por ser el que mayores recursos destina a actividades de innovación (producto de concentrar los proyectos de cooperación internacional); revelando, en consecuencia, mejores resultados. Merece destacarse el caso de FUNICA por la disposición y habilidad de adaptar, cambiar y renovar el marco institucional para incrementar la innovación en el ámbito rural.

Conclusiones

El modelo histórico de crecimiento de Nicaragua se ha centrado en el uso de los factores abundantes (tierra y mano de obra barata) sin incorporar la Ciencia, Tecnología e Innovación (CTI) como elemento central para aumentar la productividad total de los factores de producción. En este contexto, más allá de atraer

financiamiento hacia el sector de I+D, es necesario que este se vea acompañado por políticas activas de fomento de las interacciones, apoyando el gasto con medidas que favorezcan las externalidades.

A pesar de que se están haciendo esfuerzos y que el concepto de SNI está relativamente difundido, no se ha constituido un sistema consolidado, tanto en lo que concierne a sus componentes como a las relaciones entre éstos. Dentro de las debilidades cabe remarcar:

1. la reducida coordinación.
2. la falta de suficientes recursos asignados.
3. la precaria vinculación sector público-universidades-empresas.
4. la falta de recursos en I+D en las universidades.
5. la escasez de recursos para el financiamiento de proyectos productivos empresariales y aún más para actividades de innovación.

9. Turismo

La justificación de la promoción del turismo descansa en las externalidades, las fallas de coordinación (se requiere la entrada de múltiples actores al mismo tiempo para que un destino turístico sea atractivo), las asimetrías informativas (sobre todo si se quiere posicionar al país en el radar del turismo internacional) y la necesidad de bienes públicos específicos (carreteras, aeropuertos, etc.). Por tanto, existen múltiples razones para contar con una PDP específica del sector.

El tipo de promoción es variado, desde la provisión de los bienes públicos, planeamiento estratégico, promoción en el exterior de la marca país, incentivos fiscales a la inversión u otros. En Nicaragua, se utilizan varios de estos instrumentos. La promoción del turismo a nivel internacional está a cargo de ProNicaragua e INTUR, creado en 1998. Se ha desarrollado infraestructura específica, hay formación de personal técnico especializado (como la escuela de hotelería) y capacitación al personal de atención turística. Además, se contempla el

desarrollo específico de ciertas áreas, con la Ley para el Desarrollo de Zonas Costeras (Ley 690) y hay incentivos fiscales que destacan por su generosidad.

El turismo en el país estuvo relegado durante mucho tiempo (inhibido por los conflictos civiles de los 80s) y comenzó a despegar en forma tardía en la segunda mitad de los 90s. En 1999 se aprueba la Ley de Incentivos para la Industria Turística de la República de Nicaragua, que estipula los incentivos fiscales para el sector (se puede renovar para períodos mayores a 10 años, por lo que no es temporal y permite amplias exoneraciones de impuestos por diversos conceptos en el proceso de diseño, construcción y puesta en marcha del negocio turístico). Desde que se aplicó esta ley, 1999–2012, se aprobaron 589 proyectos (42 por año) que invirtieron US\$881 millones y generaron 12.631 empleos permanentes. La tasa de inversión promedio del sector turístico en relación al PIB es 1,05% (el 2002 fue el de mayor tasa, con 2,2%). En los últimos años se registra una descentralización de las inversiones, sobre todo en Managua, siendo las inversiones marginales en otros destinos, lo que ayuda a diversificar la oferta (entre 2008 y 2012 se pasó de 503 a 812 establecimientos, disminuyendo la participación de Managua de un 25% a 19,7%).

La demanda acompañó la expansión de la oferta. Desde el lanzamiento de la Ley, la cantidad de visitantes extranjeros creció en el país en 132% (1999 a 2012) y las divisas generadas por este sector en 294%. Los ingresos por turismo en Nicaragua crecieron 11,7%, es decir, por encima del promedio mundial (7%) y del promedio de Centroamérica (8,6%). Los ingresos por divisas se incrementaron en Costa Rica en 86% entre 2002 y 2012, mientras que en Nicaragua lo hicieron un 227%²⁴.

Las ventajas estratégicas que identifica el país para este sector son: su ubicación geográfica; sus

²⁴ Ahora bien, de acuerdo al World Economic Forum, Nicaragua se encuentra (2013) 95 de 140 países en el ranking de competitividad mundial en turismo, habiendo escalado posiciones desde el puesto 103 de 133 países en 2009, siendo el único país de la región, junto con Panamá, que mejora en el *ranking*.

recursos naturales; sus bajos niveles de crimen y conflictos (en relación a sus vecinos). A menudo se ve a Costa Rica, país vecino, como un modelo de turismo a seguir de donde proviene hoy mucho turismo por derrame.

Con el cambio de gobierno en 2007 se impulsó el Turismo Rural Sostenible (TRS) con el fin de contribuir a la disminución de la pobreza y de la vulnerabilidad del sector rural. No obstante, hasta el momento ha demostrado pocos resultados. De forma complementaria, se aprobó en 2009 la ley para el desarrollo de zonas costeras tratando de impulsar el desarrollo de inversiones hoteleras a lo largo de la costa Pacífico y Caribe. En 2011 se lanzó el Plan Nacional de Desarrollo Turístico Sostenible (PNDTS) 2010–2020, como instrumento de planificación estratégica, algo que el sector privado venía demandando.

Además del incentivo fiscal

El generoso incentivo fiscal puede ser interpretado como una señal fuerte al mercado para que se generen economías de aglomeración y se logre escala en el sector, algo clave para el turismo internacional, ya que afecta los vuelos y el posicionamiento. Pero, sin lugar a dudas no es la única medida necesaria para desarrollar al sector.

De acuerdo al ranking de turismo de World Economic Forum las principales ventajas del país, en orden de importancia, son: competitividad de precios (17/140); disponibilidad de mano de obra calificada (31/140); sostenibilidad ambiental (43/140); recursos naturales (52/140). Las principales desventajas son las políticas y regulaciones (101/140); salud e higiene (110/140); infraestructura de transporte aéreo (112/140); infraestructura de transporte terrestre (106/140); infraestructura de tecnología y comunicaciones (113/140); educación y capacitación (107/140); los recursos culturales (101/140); infraestructura turística (88/140).

Las limitaciones más importantes están relacionadas con:

1. el escaso aprovechamiento de los recursos turísticos (deficientes condiciones de acceso y

calidad a zonas con potencial turístico orientado a naturaleza).

2. bajo desarrollo de la dotación de servicios básicos (bajo nivel de conectividad vial, aérea y portuaria; escasa infraestructura de agua y saneamiento en zonas con potencial turístico).
3. la escasez de conexiones internacionales.
4. desconocimiento internacional del destino (la marca país promovida en la actualidad no refleja las bondades o potencialidad que el sector turismo posee sobre todo el orientado a la naturaleza).
5. el reducido tamaño y calidad de la oferta turística.

Los esfuerzos realizados por el Gobierno en los últimos años han sido importantes en términos de promoción del país, zonificación de áreas turísticas e implementación de proyectos en zonas con potencial. Entre los avances a destacar, se ha progresado en el marco jurídico para dar mayor seguridad a los inversionistas y empresarios del sector, y se han aprobado normas para expandir el turismo (las leyes 690 —Desarrollo de las Zonas Costeras— y 694 —Promoción de Ingreso de Residentes Pensionados). Se han finalizado con éxito los procesos de coordinación interinstitucional, el fortalecimiento del Sistema de Información Geográfico del INTUR, y del Sistema de Calidad. Además, se ha venido capacitando a un número importante de empleados y empresarios.

Los actores

ProNicaragua (la agencia oficial de Promoción de Inversiones y Exportaciones del Gobierno de Nicaragua creada en 2002) también tiene a su cargo la promoción del sector turístico.

El INTUR es el ente rector y facilitador de la actividad turística, dirigido por un Consejo Directivo que integran representantes del gobierno (diversos ministerios y gobiernos locales) y del sector privado²⁵. Los mecanismos de participación privada no

²⁵ La participación privada está compuesta por 6 representantes : un representante por CANATUR (Cámara Nacional de Turismo), un representante por CANTUR

están limitados al nivel nacional, sino que tiene una dinámica participativa en el nivel regional y local. El 55% de los municipios del país han elaborado gabinetes del poder ciudadano de turismo y hay medio centenar de planes turísticos municipales.

Uno de los actores privados que ha tenido gran relevancia en el desarrollo del sector ha sido CANATUR (Cámara de Turismo de Nicaragua), creada en 1976. Existen 2 cámaras más que buscan aglutinar a los pequeños empresarios del sector, CANATUR (Cámara Nicaragüense de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa de la Industria Turística) y CANIMET (Cámara Nicaragüense de Microempresarios Turísticos).

Este tejido institucional muestra un buen nivel de diálogo y participación del sector privado en el diseño de las políticas públicas. Participan no sólo las empresas del sector, sino también ONGs y otros interesados. La formulación de políticas, planificación, gestión y supervisión de la industria, por lo tanto, es responsabilidad compartida de una amplia gama de partes interesadas. Donde se puede mejorar es en los niveles de coordinación entre las instituciones del sector público relacionadas con la provisión de bienes al sector turístico.

Conclusiones

El turismo ha estado creciendo a buenas tasas pero empezando desde niveles muy bajos. Los incentivos fiscales impulsaron la oferta hotelera, pero el país requiere prestar atención a otras políticas de promoción y evaluar si es necesario un incentivo tan generoso, que licúa recursos que el Estado podría redirigir a mejorar la infraestructura básica y recreativa pública. Nicaragua todavía tiene mucho por hacer para posicionarse como un destino turístico en el mundo (aún hoy el 65% de los turistas internacionales provienen de Centroamérica y la marca país tiene bajo reconocimiento). Debe optimizar la conectividad e infraestructura en zonas con potencial, diversificar la oferta de servicios turísticos y mejorar la calidad global de su turismo (lo que le permitirá incrementar los ingresos por turista). Para acelerar los procesos que requiere el país, y dada la limitación de recursos del estado,

tal vez Nicaragua debería pensar (además de reducir subsidios) en fomentar la participación privada en la infraestructura pública de turismo.

Finalmente, en el proceso de las políticas se observa una sana interacción entre el sector privado y público para diseñarlas, con interlocutores bien definidos, con capacidad de acción y voluntad de cooperación. Tal vez el mayor riesgo aquí es la captura del sector privado (que los objetivos de las políticas se desvíen demasiado en atender las demandas privadas por sobre la voluntad del bienestar general), pero este no es el caso, por el momento.

10. Conclusiones

En este capítulo, se analizó el proceso de formulación de políticas de desarrollo productivo en Nicaragua, tanto desde una perspectiva histórica como con varias PDP actuales. Se mostró la importancia que el país ha dado a los incentivos fiscales para promover a determinados sectores o actividades, práctica que en Nicaragua busca compensar fallas del Estado (en general por omisión), más que fallas de mercado (por ejemplo para internalizar externalidades positivas). Sin embargo, no se debe perder de vista que los incentivos fiscales no resuelven las fallas del Estado (por ejemplo, insuficiente infraestructura, falta de capital humano, el clima de negocios y la institucionalidad). Corregir estas fallas del Estado lleva más tiempo y esfuerzo, el subsidio es un paliativo de corto plazo pero que puede tener efectos nocivos en el largo plazo, al relajar la presión sobre el Estado para corregir las fallas de mercado estructurales que afectan la productividad y la competitividad, o generar grupos de poder que hacen que medidas que podrías ser temporales

(Cámara Nicaragüense de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa de la Industria Turística), un representante de CANIMET (Cámara Nicaragüense de Microempresarios Turísticos), y 3 miembros del sector privado. Cabe señalar que la representación del sector privado solo tiene voz y no voto, cuando se discute concesiones o se aprueben incentivos a empresas establecidos en la Ley 306.

se vuelvan permanentes. Es entendible que a inicios de los 90s y luego de un serio conflicto civil, con un Estado débil y con escasa capacidad, se haya optado por la vía rápida de los subsidios. Pero esta ya no es la situación 20 años después, y el país requiere urgentemente tomar medidas que le permitan mejorar su capacidad productiva. Los indicadores de productividad no son halagadores y en el largo plazo esto incide en el crecimiento económico. El Estado debería ir consolidando PDP para que apunten a resolver sus principales carencias y no simplemente dar paliativos. En esto se ha trabajado, pero como muestra el caso de la promoción de innovación y tecnología, o el turismo, queda mucho por hacer y se podría avanzar más rápido.

El contexto internacional ha sido bueno para el país, en particular por los buenos precios de los productos primarios; Nicaragua debería aprovechar esta oportunidad de crecimiento para fundamentar sus bases productivas, para establecer PDP modernas y escaparle al paliativo de corto plazo del incentivo fiscal, mejorando el proceso de las políticas, haciéndolas robustas a la captura, y promoviendo el cambio tecnológico en todas las esferas productivas, independizando los objetivos redistributivos de los productivos para lograr atender en forma más eficiente a cada uno de ellos. Las PDP deberían apuntar hacia lo productivo y dejar en otras instancias del Estado los objetivos distributivos.

Introducción¹

El presente capítulo busca estudiar algunas políticas de desarrollo productivo (PDP) seleccionadas para el caso de Panamá y que pudieran considerarse como casos especiales en la región y, por tanto, de interés para otros países.

La metodología que se usará para analizar los obstáculos al crecimiento de Panamá examina la efectividad de aquellas políticas públicas que se han diseñado para resolver algún tipo de funcionamiento inadecuado de los mercados. Este enfoque se realiza mediante 2 niveles de análisis. El primero se relaciona con el ámbito de influencia de las políticas: si está dirigida a sectores específicos o de enfoque vertical (manufactura o turismo, por ejemplo), o si cobijan actividades generales que están en capacidad de beneficiar, en principio, a todos los sectores de la economía (promoción de las exportaciones, por ejemplo), las cuales sostienen un enfoque horizontal.

El segundo nivel de análisis tiene que ver con la manera como se aplica la política pública, ya sea mediante la provisión de bienes públicos (información de mercados o derechos de propiedad), o mediante las intervenciones en los precios del mercado, las cuales tienden a afectar los precios relativos de insumos o productos (exoneraciones, aranceles diferenciados o subsidios focalizados, por ejemplo).

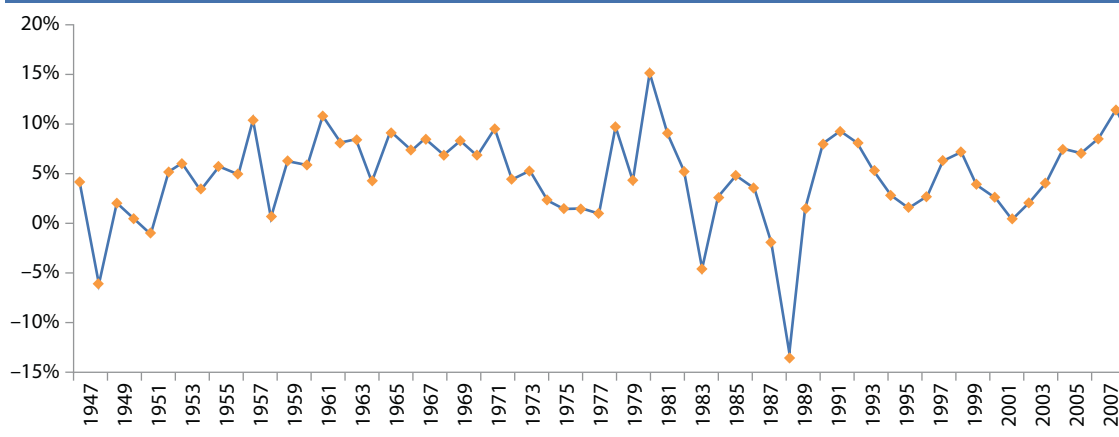
El análisis de cada PDP aplicada al ámbito panameño en general debe considerar los siguientes aspectos: ¿Cuál fue el mecanismo para su puesta en

vigencia, incluyendo sus orígenes y actores? ¿Qué fallas de mercado buscaban resolver? ¿Cuál ha sido su efectividad en relación con sus objetivos? ¿Qué recomendaciones pueden darse para mejorarlas? A su vez, las PDP que recaen sobre sectores puntuales de Panamá ofrecen temas de investigación importantes como ¿Cuál fue el criterio para elegir los sectores beneficiados con esas políticas? ¿Por qué las autoridades eligieron la agricultura o el turismo y no la manufactura ligera o la construcción? ¿Cuáles fueron los mecanismos para que el Estado obtuviese la información para la aplicación más eficiente posible de las políticas propuestas?

En todos estos casos, se presentará su historia, su justificación en función de las externalidades que deseaban resolver, los procesos de coordinación pública-privada y sus resultados para una economía como la panameña. Se concluirá con una valoración crítica de estas políticas y algunas recomendaciones.

Una advertencia inicial es que no existen PDP “puras”, en el sentido de que la focalización en un sector particular no indica inexistencia de posibles efectos derrames sobre otros sectores. No obstante, en este caso, el análisis de PDP parte de un reconocimiento inicial de PDP según la naturaleza del incentivo estudiado.

¹ Este capítulo es una síntesis del documento “Políticas de Desarrollo Productivo en Panamá: autodescubrimiento y fallas de coordinación” elaborado por Marco A. Fernández, enero, 2011

GRÁFICO 1. Producto interno bruto real: 1947–2008 (*porcentaje de variación anual*)

Fuente: Contraloría General de la República.

1. La estructura y el desempeño de la economía panameña en relación con el estudio

Aspectos generales

Panamá es una economía atípica en comparación con otros países de América Latina. Es una de las naciones con menor población en la región, la dolarización formal está vigente desde 1904 mediante el Tratado Monetario entre EEUU y Panamá², la cuenta de capitales del país ha estado completamente abierta desde su independencia de Colombia, pero la cuenta comercial está sujeta a restricciones, especialmente para la importación de alimentos. Sus ingresos por exportaciones provienen primordialmente de la venta de servicios al extranjero mientras que las exportaciones de bienes son relativamente pequeñas.

Con un producto interno bruto del orden de 23.000 millones de dólares estimados para 2008 y una población de 3,2 millones de habitantes (la más pequeña de la América Latina continental) su ingreso per cápita se encuentra en el tercio superior de los países de América Latina. La tasa de crecimiento del producto por habitante fue de 3,1% anual entre 1962 y 1982.

El gráfico 1 muestra una historia del crecimiento económico del país. Se destacan 2 extremos de la serie: el salto de 1979 y la caída de 1988.

El primero tuvo que ver con la incorporación a las cuentas nacionales de las operaciones del Canal de Panamá (como resultado de los Tratados del Canal Torrijos-Carter) que hasta ese momento se consideraba como una actividad extranjera. La situación de 1988 fue el resultado de la crisis política de ese año que se reflejó en un cierre prolongado del sistema financiero y culminó con la invasión de Panamá por parte del ejército de los EEUU.

La tasa de crecimiento del producto por habitante en Panamá ha estado por encima del promedio de América Latina en los últimos veinte años, salvo a inicios de los 2000s, cuando el país fue afectado por la recesión internacional. Para este periodo, el crecimiento promedio del PIB por habitante de Panamá se ubicó en el quintil superior del hemisferio superado por Chile, República Dominicana y Perú. La importancia de las exportaciones de servicios, debido a la combinación de “nuevos productos” y del crecimiento de los existentes ha sido parte de la explicación de este fenómeno, tal como se desarrollará más adelante en este capítulo.

² Aunque la unidad de cuenta en el país es el Balboa, el circulante (con excepción de las monedas fraccionarias) es el dólar estadounidense con el cual tiene paridad de uno a uno. En este trabajo, el balboa se usará para referirse a las cifras de las cuentas nacionales, tal como aparecen en las publicaciones oficiales.

La composición sectorial del PIB en las últimas décadas refleja la importancia de los servicios en la economía nacional, con participaciones recientes del orden del 70%, después de las décadas del desarrollo manufacturero incipiente en los 60s y 70s.

La productividad laboral media ha crecido sostenidamente desde la crisis política de 1989 (con la excepción del periodo 2001–2002, cuando las condiciones internacionales se deterioraron) aunque a una tasa menor que la de producción nacional. El producto interno bruto real por trabajador ha promediado entre US\$25.000 y US\$50.000 desde el año 2000 en los sectores modernos de la economía (transporte, el Canal, banca y electricidad) pero solamente entre US\$5.000 y US\$12.000 en los sectores tradicionales de agricultura, manufactura y construcción.

Una de las caracterizaciones de la economía panameña es su dualidad (Banco Mundial, 1996): un sector llamado “moderno” con niveles de ingresos y tecnología comparables a las de países avanzados en áreas como el Canal, los puertos, las telecomunicaciones y la banca, mientras que la agricultura, la manufactura y la administración pública son sectores de baja productividad y menores salarios reales.

Una de las razones para la dualidad productiva del país es que el sector moderno en Panamá muestra una adecuada coordinación entre el Gobierno y la empresa privada, las cuales no parecen existir en su sector tradicional. Esto ha ocurrido en la inversión en los puertos, en hidroeléctricas, en carreteras urbanas de peajes y en turismo. Este hecho se demostrará en este capítulo para unir el “diagnóstico clínico” de la dualidad productiva con el tema central del estudio, las políticas de desarrollo productivo (PDP).

Los datos macroeconómicos a partir del año 2000 reflejan la existencia de un nuevo “stock” de capital obtenido no por acumulación previa sino por tratados internacionales³.

Un nuevo artículo de la Constitución Nacional había establecido en la década de los 70s que el Canal sería administrado por una agencia estatal, que no podría ser privatizado y que sus recursos no podrían ser enajenados a favor de terceros. Se creó

entonces la Autoridad del Canal de Panamá (ACP) con total autonomía respecto al Gobierno. No sucedió lo mismo con las “áreas revertidas” de las antiguas bases militares que pasaron a manos del Estado panameño a través de otra agencia autónoma —la Autoridad de la Región Interoceánica (ARI)— cuyo propósito fue exactamente el opuesto al de la ACP: vender los activos revertidos a los privados.

En materia de indicadores socio-económicos, de acuerdo a un estudio reciente de la CEPAL, la pobreza ha caído de 36,5% en 2001 a 28,5% en 2007 y la distribución del ingreso pasó de un coeficiente Gini de 0,55 en 2001 a 0,52 en el 2007 (CEPAL, 2008).

El comercio exterior de Panamá también es atípico para los estándares latinoamericanos pues, como se mencionó, la mayoría de sus exportaciones proviene de la venta de servicios al extranjero. En lo fundamental, la cuenta de capitales no tiene muchas restricciones: no es necesario el registro de remesas hacia el país ni de la exportación de los capitales externos, y la inversión extranjera tiene los mismos beneficios que la inversión local.

Como se analizará en este capítulo, estos servicios han sido creados a través del tiempo para satisfacer demandas externas que, en muchos casos, son el resultado de distorsiones de mercados en los países donde se originan estas demandas. Las políticas públicas que se analizarán para los casos de los servicios internacionales y las zonas libres fueron la consecuencia de un proceso de coordinación entre el sector privado y el público, que si bien favoreció al sector moderno de la economía, no ha perjudicado de manera directa a otros sectores a través de apreciaciones en la tasa real de cambio (Fernández, 2008).

En contraste, la cuenta comercial está sujeta a diversas restricciones: los aranceles de importación de alimentos son elevados (Irrarrázabal, 2004), la protección efectiva a la industria es alta y las restricciones no arancelarias impiden el libre flujo de

³ Desde 1979, algunos activos como los 2 puertos terminales del Canal y el ferrocarril transístmico habían pasado a la administración del Gobierno Nacional de Panamá.

bienes. La agricultura y la industria manufacturera, en general, están orientadas hacia el pequeño mercado local mientras que el sector moderno está dirigido al mercado internacional.

2. La promoción de los servicios de exportación: autodescubrimiento y coordinación

El primer conjunto de políticas públicas que se examinará en este capítulo es el que contiene las acciones dirigidas a fomentar el motor más dinámico de la economía panameña desde mediados de la década de los 40s. Se examinarán varios sectores de actividad que pueden cobijarse bajo esta categoría. Se escogió este grupo de políticas por su importancia para Panamá y por las conclusiones que se desprenden de su análisis.

Origen y actores de las políticas públicas en los servicios internacionales

Para entender mejor las políticas que se han aplicado a las diversas actividades que conforman lo que se denominan “servicios internacionales” es importante repasar la historia de estas actividades las cuales han dependido de 3 pilares: la posición geográfica, la dolarización-con-integración de su sistema bancario a los mercados globales y la territorialidad de su tributación. Ninguno de ellos por sí solos hubiera logrado el desempeño económico actual del país, para lo cual se ha requerido la sinergia de los 3.

La estructura terciaria de Panamá ha sido una constante desde la colonia y sin duda alguna desde la inauguración de los tránsitos marítimos por el Canal. Se puede decir que Panamá “nació” terciaria y continúa siéndolo debido a su ubicación física en América Latina. En superficie, sólo cuenta con un poco más de 75.000 kilómetros y la distancia entre el Mar Caribe y el Océano Pacífico es la más corta de todo el hemisferio, con sólo ochenta kilómetros lineales. La historia del aprovechamiento de esta privilegiada situación y su impacto sobre la globalización comercial desde la Colonia

está bien documentada por historiadores reputados (Castillero Calvo, 2008).

Sin duda, algunas de las exportaciones de bienes (que comprenden sólo el 8,5% del total de ingresos comerciales externos del país) también son favorecidas por la corta distancia de los centros de producción a los centros de consumo y a los puertos marítimos.

Si bien se puede argumentar que una importante proporción de los recursos externos al país está explicada por la situación geográfica del país, otros servicios de exportación no lo están, al menos directamente, sino que se han visto favorecidos por políticas públicas que han complementado el atractivo del país para el comercio mundial marítimo. Este es el caso del desarrollo del sistema financiero, la Zona Libre de Colón (ZLC) y los servicios legales, entre otros.

Como resultado de estas iniciativas —que se analizarán en este capítulo— el 70% del PIB proviene de los servicios, aunque para los propósitos de estas páginas interesan los que se venden fundamentalmente en los mercados internacionales, es decir, los servicios transables.

La exportación directa de servicios representó un valor equivalente al 56,3% del PIB en el 2008. Sus categorías detalladas aparecen en el cuadro 1 de acuerdo a las cifras oficiales adaptadas por los autores⁴.

Los servicios legales internacionales y el abandonment de naves no aparecen detallados en la contabilidad nacional pero, como se establecerá más adelante, son importantes en la estructura de servicios del país.

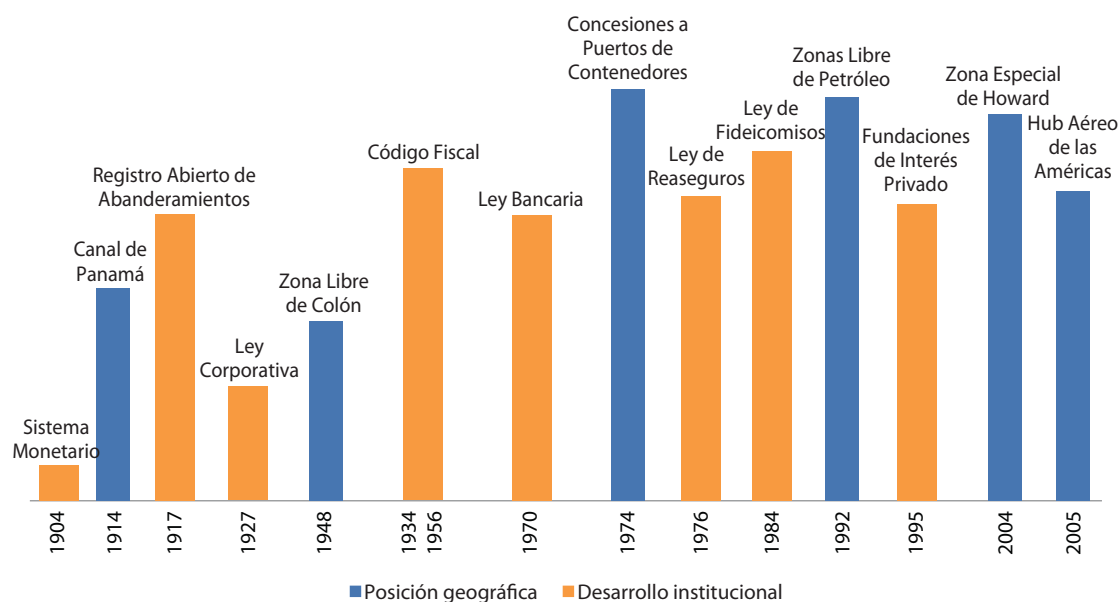
Un resumen histórico de los diversos servicios internacionales, es decir, aquellos cuyos “clientes” son empresas o personas no residentes en Panamá se puede apreciar en el gráfico 2. Muchas de las actividades que allí aparecen no se discutirán en detalle, pero el sentido de desarrollo histórico de la

⁴ Es frecuente observar diferentes cifras de exportaciones de bienes y servicios en las diferentes publicaciones internacionales, dependiendo como se clasifiquen las actividades de la ZLC.

CUADRO 1. Exportaciones directas de servicios: 2006–2007 (millones de US\$)

	2006	2007	2008	%, var.
Servicios	10.601,1	12.022,2	12.632,7	13,4%
Ingresos del Canal de Panamá	1.419,9	1.560,2	1.658,3	6,3%
Turismo	960,0	1.184,0	1.408,1	18,9%
Reexportaciones	7.688,4	8.535,5	9.657,6	13,1%
Puertos y logística	264,9	406,8	423,7	4,2%
Banca	267,9	335,7	485,0	44,5%

Fuente: Contraloría General de la República.

GRÁFICO 2. Pilares del autodescubrimiento en Panamá

Fuente: INDESA.

base de servicios puede ayudar a entender las características de este sector. Se concluirá a lo largo de este capítulo que la aparición de nuevas actividades de exportación de servicios ha sido el resultado de una combinación afortunada de las demandas insatisfechas de los mercados globales como resultado de fallas de mercado en los países demandantes y de la coordinación pública-privada (“autodescubrimiento”) para crear políticas públicas favorables en Panamá.

A continuación se presentará una breve descripción de los orígenes de algunos de estos pilares de los servicios de exportación, para en la próxima

sección tratar de entender las razones que indujeron su creación.

A la *posición geográfica* del país le hemos asignado el origen de la construcción del Canal; la Zona Libre de Colón (aunque, como veremos, existen políticas públicas de provisión de bienes públicos que también influyeron en su creación); los puertos marítimos; las zonas libres de petróleo (especialmente el oleoducto transistmico); y el área especial económica en la antigua base militar de Howard (aunque se pueda alegar que ésta fue el resultado indirecto de los Tratados del Canal más que de su ubicación).

Las reformas institucionales, basadas en acuerdos entre los principales actores de la sociedad, incluyen: el sistema monetario-bancario, el abanderamiento de naves y el desarrollo de la incorporación de sociedades, los servicios financieros, los puertos, las zonas libres y el centro de transbordo aéreo. Algunas de las principales se presentan a continuación:

El *sistema monetario* está basado en una dolarización incorporada en las diferentes Constituciones de la República de Panamá, empezando con la de 1904. Con la eliminación de la ley de usura en 1970, el incipiente centro bancario se integró a los mercados mundiales, de forma que los bancos pueden a partir de entonces recibir y colocar recursos externos sin limitaciones y fijar tasas de interés activas y pasivas prácticamente sin restricciones. Como se analizará posteriormente, el sistema monetario llevó al desarrollo de servicios internacionales como la banca “off-shore”, los reaseguros, los fideicomisos y las fundaciones privadas.

El *Canal de Panamá* representó alrededor del 5,5 % del PIB para el periodo 2000–2007. Hasta la aprobación de los Tratados Torrijos-Carter a fines de 1977, el valor agregado por el Canal no se consideraba como generado localmente. El Canal no nació en la primera década del siglo XX por consideraciones económicas, sino de orden político-militar. Los Tratados del Canal de 1977, sin embargo, permitieron la reversión del Canal y de las bases militares a Panamá, y su impacto económico fue la ampliación de la frontera económica nacional. A partir del año 2000, la política del Gobierno de Panamá ha sido el manejo de su política de peajes en la búsqueda de la mayor generación de recursos para el país⁵.

El *abanderamiento de naves* ofrece las ventajas de un exitoso registro que se caracteriza por la rapidez, credibilidad y seguridad jurídica del proceso del abanderamiento propiamente dicho: financiamiento, régimen laboral, fletamento, obtención de los llamados “certificados técnicos” de navegación hasta su cancelación ya sea por cambio de bandera, por desguace o hundimiento⁶. Las ventajas del registro nacional son: la exoneración de impuestos a la renta, la flexibilidad para la contratación de

marinos no panameños y un mercado financiero experimentado en hipotecas navales.

Los *servicios legales internacionales* parten de finales de la década de los 20s cuando se creó la llamada “Ley de Sociedades Anónimas” (Ley No. 32 de 1927). Esta ley permitió incorporar empresas con facilidad, rapidez y bajos costos, además de permitir la emisión de acciones al portador. Se ha planteado en años recientes que la anonimidad de los dueños de una sociedad (que en el pasado inclusive le permitía abrir cuentas bancarias) permite la evasión de impuestos en el país de origen del dueño de la sociedad y eso ha llevado a planteamientos nacionales sobre el futuro de ciertas áreas tradicionales de venta de servicios internacionales.

La *actividad portuaria* se desarrolló con posterioridad a la reversión de los principales puertos de la antigua Zona del Canal (Panamá, Cristóbal y Balboa) como consecuencia de la firma de los Tratados del Canal. En la actualidad el sistema portuario nacional consta de 4 puertos con un movimiento de 4 millones de contenedores anuales, lo que convierte al sistema panameño en el más desarrollado de la región. Otra actividad de transporte fue el ferrocarril transístmico (que movió hasta su privatización en 1998 mercancía seca y pasajeros). Desde ese año, el ferrocarril se ha especializado en el trasiego de contenedores entre los puertos marítimos.

La *territorialidad fiscal* Panamá no es el único país de la región con este régimen fiscal, pero la combinación de la territorialidad tributaria, del sistema financiero y de la geografía del país ha creado una sinergia importante que explica en gran parte el desarrollo de Panamá con sus virtudes y sus limitaciones.

La naturaleza de “bienes públicos” de las PDP aplicadas a los servicios internacionales proviene

⁵ Para una detallada reseña de las diferentes negociaciones sobre el Canal de Panamá se puede consultar a Jaén Suárez (2002).

⁶ En el 2008, Panamá contaba con un registro de 8.200 naves y un tonelaje de 201,5 millones de Toneladas, ubicando a Panamá a la cabeza del abanderamiento de naves en el mundo.

de 3 elementos: la ubicación geográfica del país, la dolarización y la territorialidad tributaria. La territorialidad de la tributación es, de los elementos mencionados, el que tiene su origen en una acción directa del Estado para crear un marco jurídico aplicable a la exportación de servicios. La característica de “horizontal” se justifica porque pueden beneficiarse con estas condiciones todo aquel sector que venda su “producto” al extranjero.

Las razones económicas para el diseño de las políticas públicas en los servicios internacionales

La dolarización panameña ratificada en 1904 posiblemente haya sido la primera en la historia resultado de una reacción a la hiperinflación que ocurría en el Istmo por razón de la Guerra de los Mil Días. Ayudó también que el Tratado Monetario entre Panamá y EEUU de 1904 favorecía la libre circulación del dólar. Lo que se conoce como sistema monetario panameño es en realidad la conjunción de la dolarización con un sistema bancario abierto y competitivo (Moreno-Villalaz, 1999).

El *centro financiero internacional* (CFI), que se desarrolló a partir de la Ley Bancaria de 1970, fue el resultado de la concertación entre los bancos internacionales existentes en Panamá hacia finales de la década de los 60s y las autoridades nacionales para permitir la liberación de los intereses de mercado de manera formal y definitiva. Los creadores del centro bancario fueron economistas, banqueros internacionales y abogados que percibieron que algunos países importantes de América Latina tenían la necesidad de financiamiento de su comercio exterior en monedas fuertes, pero que las limitaciones a la libre movilidad de capitales (controles de cambio) por razón de las balanzas de pago deficitarias impedían un desarrollo adecuado de las economías locales. En 1970, se creó una ley bancaria (el Decreto-Ley 238 de julio de 1970) que, entre otros temas, separaba la banca “off-shore” de la banca local mediante la emisión de diferentes licencias con esquemas regulatorios y tributarios diferentes.

Los *servicios legales*, tanto la incorporación de sociedades anónimas de acciones al portador, como

los fideicomisos, las fundaciones privadas, entre otros, respondieron a la necesidad de crear un sistema donde los ciudadanos de otros países pudieran guardar sus capitales de la persecución política de las autoridades de sus países de origen. También se han aprovechado de estos servicios quienes —por diferentes razones— desean proteger sus activos financieros y reales de la tributación de sus autoridades. Desde un punto de vista de la economía nacional, Panamá respondió así a una demanda efectiva internacional que fue acompañada de instituciones creíbles locales para satisfacerla.

El *registro abierto* panameño de la flota internacional se instituyó en el año 1917 como resultado de que el comercio marítimo internacional necesitaba de una bandera que no estuviera constreñida por la nacionalidad del propietario y de la tripulación, y que permitiera al naviero mantener el control de su barco para operarlo eficientemente y de esa manera abaratar el costo del comercio mundial. La distorsión económica que el registro panameño solucionó fue la diferencia entre el costo de hacer negocios de transporte marítimo en el mercado global y hacerlo con las restricciones de los países de origen de los navieros. Estas diferencias son: impuestos a la renta, costos laborales y la facilidad de financiamiento de hipotecas navales.

La *territorialidad fiscal* esbozada en la sección anterior se perfeccionó con el establecimiento formal en el Código Fiscal lo que ya era un hecho en la práctica: que los ingresos externos no se gravaban en Panamá, sin que mediara una norma jurídica explícita al respecto. Fue la creación del régimen tributario el que produjo el “salto cuantitativo” (y eventualmente el cualitativo) en la economía de servicios.

El *hub aéreo* es un ejemplo de políticas públicas proteccionistas que, apoyadas por la posición geográfica, resultaron en un nuevo pilar de los servicios de exportación. A diferencia de los otros señalados aquí, las autoridades aeronáuticas de Panamá concedieron a la empresa COPA la categoría de bandera nacional con los derechos de rechazo a la operación de nuevas aerolíneas que este privilegio conlleva.

El suministro de bienes públicos para el desarrollo del *hub* fue la ampliación del aeropuerto de Tocumen a partir del año 2002 y el compromiso de una nueva expansión a partir del año 2008. El mecanismo de coordinación fue el acuerdo contractual mediante el cual se utilizarían los ingresos de la tasa aeroportuaria (que se incrementarían con el nuevo tránsito) para pagar el servicio de la deuda en el que se incurrirá con la expansión, con el compromiso de que el Gobierno apoyaría a la empresa para negociar nuevas rutas en América Latina que generarían más tráfico y mayores tasas aeroportuarias.

Efectividad de las políticas de desarrollo en la exportación de servicios

Es necesario investigar si fue necesaria la intervención del Estado en el diseño y ejecución de las políticas aquí mencionadas. La intervención, más que un acto de creatividad gubernamental, fue el reconocimiento de un hecho que ya se había cumplido de acuerdo a los usos del mercado.

Otra inquietud es si la promoción de las políticas públicas vinculadas a los servicios (geografía, dolarización y territorialidad fiscal) ha tenido el éxito esperado. Los datos sugieren que esto ha sido así: la exportación de servicios ha sido cada vez más importante en la economía panameña y ha generado los recursos que han permitido la protección a los sectores para la producción dirigida al mercado local.

Un último aspecto de la discusión es si es posible mejorar las políticas públicas de promoción de los sectores exportadores de servicios para hacerlas más efectivas en el futuro. Este tema requiere una discusión especial que tiene que ver con el debate recientemente originado por los países del G20 respecto a la información de políticas de tributación en el mundo⁷.

Así como Panamá ha desarrollado políticas públicas dirigidas a fomentar la venta de servicios al extranjero por parte de empresas residentes en Panamá, recientemente los países más desarrollados del mundo han puesto en tela de juicio algunas de ellas y han amenazado con tomar represalias

económicas si Panamá no cambia algunas de esas PDP en el corto plazo.

Resumen y recomendaciones

Concluimos que la combinación de los elementos mencionados ha generado el impulso a la exportación de servicios internacionales, especialmente en los últimos cuarenta años. La “posición geográfica” que a inicios del siglo XX estaba representada por la operación del Canal ha sido complementada por el desarrollo de las telecomunicaciones y la red de fibra óptica (especialmente a partir de la privatización del sistema de telefonía a partir de 1997). Además, está la creación del país como un *hub* de aviación latinoamericana desde el año 2000 aprovechando que el aeropuerto está abierto a la navegación internacional todo el año por ventajas climáticas y, más recientemente, la ampliación del Canal para aumentar la capacidad de navegación y adaptar las dimensiones de la vía a la demanda de nuevas naves portacontenedores.

La promoción de los servicios internacionales en Panamá no ha sido el resultado de una acción puntual de las autoridades para lograr un objetivo específico basado en un programa o estrategia definida, sino que fue la consecuencia de un proceso de más de cien años que ha venido construyendo los pilares que han determinado la estructura actual de la economía nacional.

Este proceso tuvo como pilar el inicio de operaciones del canal en 1914 que aprovechó la posición geográfica del país para comunicar el comercio mundial entre los océanos más importantes del mundo. En la construcción de un canal por Panamá también existieron consideraciones geopolíticas y financieras que favorecieron la ruta istmeña sobre la de Nicaragua o México.

Pero el canal no fue panameño hasta el año 2000, aunque a partir de los tratados del Canal de 1987 ya se tenía la certeza de que ello ocurriría. Por

⁷ La OCDE, en su informe ministerial “Towards Global Tax Cooperation” de 2000, colocó a Panamá en la lista de paraísos fiscales junto a otros 34 países. El único de América Latina era Panamá.

ello no es posible explicar el desarrollo de los servicios por la existencia de un activo que no estaba sujeto a las políticas públicas del Gobierno de Panamá (salvo en contados acuerdos que mejoraban de manera marginal las condiciones económicas del Tratado de 1903). Sólo con posterior desarrollo del oleoducto y de las zonas libres petroleras, de los puertos marítimos, del *hub* regional aéreo y de las áreas revertidas, especialmente la antigua base de Howard (y, por supuesto, la reversión a Panamá del Canal), el concepto de “posición geográfica” ha tenido un significado económico importante.

Las políticas públicas que se analizaron fueron variadas y sus actores diversos, pero siempre originadas en alguna distorsión de los mercados fuera del país. Esta es la característica primordial de las exportaciones de servicios desde inicios de la República: la coordinación entre actores locales ha logrado instituciones duraderas que, en su inicio respondieron a externalidades externas, y que además han ido cambiando para acomodarse a los cambios en esas condiciones de esas demandas.

En resumen, el común denominador de las PDP aplicadas de manera general o específica a los servicios internacionales es que las fallas de mercado que intentaban corregir no fueron el resultado de distorsiones internas de Panamá, sino en los mercados internacionales: control de cambios, elevados aranceles en países vecinos, tributación excesiva en otros países, controles de capitales, costos de transacción elevados en el transporte marítimo, etc.

Otra característica común en estas PDP es el uso de instrumentos de mercado para corregir las externalidades externas. La escogencia de instrumentos para aprovechar estas circunstancias fue el adecuado. Por ejemplo, la dolarización y la territorialidad tributaria han sido fundamentales para que el autodescubrimiento empresarial desarrollara productos novedosos que respondían a las necesidades cambiantes del mercado global.

Los actores del mercado entrevistados para este estudio (abogados, banqueros y autoridades) concluyen lo siguiente: la posición geográfica no es fácilmente replicable cuando se trata del transporte internacional pero debe ser mejorada

continuamente ya que la “geografía” tiene una connotación diferente en la era de la actual globalización de la que tenía en 1914; y el éxito relativo de los servicios internacionales es el resultado de un siglo de experiencia institucional fortalecidos sistemáticamente con la coordinación público-privada para adaptarlos a nuevas demandas. Esta experiencia y coordinación forman una barrera a la entrada a nuevos jugadores en un mercado que, visto con una óptica objetiva, no tiene otras barreras importantes para los países que deseen incursionar en el mismo.

El modelo de negocios en los servicios de exportación ha venido cambiando en función de nuevas demandas de la demanda mundial. Sin embargo, el modelo de la exportación de bienes se ha mantenido con la baja productividad histórica, por las razones que se esbozarán en la próxima sección.

El desarrollo de muchos sectores de exportaciones de servicios es desafiado en la actualidad por los países de la OCDE y algunos de América Latina, con el argumento de que Panamá es sede de evasores de impuestos a la renta debido a la aplicación en el país del principio de territorialidad, a pesar de que muchos de los servicios ofrecidos por Panamá también lo ofrecen algunos países desarrollados.

Las PDP se crearon por iniciativas privadas que vieron la posibilidad de crear instituciones que aprovecharan distorsiones de mercado en el extranjero para beneficiar a ciertos grupos del país, e indirectamente (a través de tasas de registro público y otras rentas menores) al fisco. Como estas políticas no producían “perdedores” locales, los Gobiernos fueron muy ágiles en responder a las solicitudes de los agentes locales sin necesidad de una negociación “social”. Como veremos adelante, lo mismo no ocurrió cuando las políticas de desarrollo productivo tuvieron la iniciativa estatal y ganadores y perdedores nacionales.

3. La política de promoción de las exportaciones de bienes

Las principales políticas que se analizarán en este apartado son: (a) los subsidios tributarios directos

a las exportaciones de bienes (en particular el certificado de abono tributario, CAT), vigentes desde 1974, pero objeto de varios cambios respecto a su forma original; (b) los programas de ajuste estructural dirigidos a mejorar la competitividad de las exportaciones mediante la eliminación de distorsiones de los precios del mercado entre 1983 y 2002; y (c) los apoyos de infraestructura y asistencia técnica al sector exportador dentro del Programa Nacional de Competitividad, que iniciaron en el año 2000 y se encuentran en vigencia.

Los 2 primeros enfatizan políticas de precios relativos (segundo cuadrante) mientras que el tercero se concentra en inversiones en infraestructura y asistencia técnica, lo cual lo ubicaría en el primer o tercer cuadrante por su alto contenido de bienes públicos de estas PDP.

Orígenes y actores de las PDP vinculadas a promover las exportaciones de bienes

Una mirada general al tema

Las exportaciones de bienes de Panamá provienen principalmente del sector agropecuario y representan un porcentaje bajo de los ingresos de la cuenta comercial. Las exportaciones agrícolas sumaron US\$724,9 millones en el 2008, entre las cuales se destacan las frutas diferentes del banano y el atún. Las exportaciones industriales fueron US\$419,8 millones sin que se destaque ningún rubro en particular. Mientras que las exportaciones de bienes han sobrepasado apenas los 1.000 millones de dólares en promedio anual en los últimos 3 años, las de servicios superaron los 13.000 millones en el 2008.

El certificado de abono tributario (CAT)

El primer instrumento de promoción directa de las exportaciones, especialmente las agroindustriales, fue el CAT. El CAT se ideó como un crédito fiscal equivalente al 20% del valor agregado nacional de las exportaciones beneficiadas. A partir del 1 de enero del 2001 y hasta el 31 de diciembre del 2002, la tasa del CAT bajó a 15% del valor agregado nacional. En la práctica, el CAT se convirtió en un instrumento cuya efectividad nunca fue evaluada de manera sistemática para determinar si las

exportaciones realizadas eran sensitivas o no a la existencia del instrumento.

Los programas de ajuste estructural (PAE)

En particular en los años 80, los programas de ajustes estructurales dirigidos a la competitividad agrícola y manufacturera fueron aprobados sólo porque detrás de ellos estaban los necesarios recursos financieros para un Gobierno en crisis fiscal.

Resultados de las políticas de desarrollo aplicadas a la promoción de las exportaciones de bienes

En este sentido se puede concluir lo siguiente:

1. En materia de la promoción de exportaciones de la agricultura, la agroindustria y la industria manufacturera, la política arancelaria ha tenido históricamente un sesgo anti-exportador, con protecciones efectivas elevadas. Los aranceles a los alimentos se han venido reduciendo en años recientes, pero aún perduran fuertes restricciones a su importación de naturaleza zoo y fitosanitarias.
2. Las instituciones (agencias) de fomento a la producción agrícola no han estado directamente vinculadas a la producción para la exportación, pues han sido capturadas por los grandes y medianos productores de productos dirigidos al mercado local, los cuales disfrutaban de altos niveles de protección arancelaria.
3. Sólo a partir del año 2002, el enfoque de las PDP ha contemplado la focalización del apoyo estatal a los cultivos y a la ganadería con potencial exportador. En ese sentido, la política reciente ha sido la de escoger ganadores.
4. Los tratados comerciales firmados en años recientes han sido la palanca fundamental en el proceso de crear mecanismos de fomento a las exportaciones. Estos TLC se han caracterizado por haber sido negociados mediante mesas de trabajo en las que participan miembros del sector privado y del sector público.
5. Los programas Compite e Impacto Panamá se crearon como un mecanismo para apoyar a los

productores agropecuarios y agroindustriales para poder exportar a EEUU. En realidad, esta secuencia de programas fue el resultado de la negociación entre el Gobierno y los productores para lograr el apoyo de éstos frente a la apertura del mercado más grande del mundo. No es posible aún evaluar sus resultados.

6. Sin duda, en términos tanto del proceso para diseñarlo y ejecutarlo como de los recursos destinados para fomentar la competitividad de la producción de bienes, el programa de promoción de la competitividad del país y la preparación de los sectores productivos para la apertura es el que puede ser mostrado como el mejor ejemplo en las PDP que se han ensayado para este propósito, aunque aún está en fase de consolidación institucional. La participación pública-privada fue la base de la creación del plan.

Conclusiones y recomendaciones

Las intervenciones de mercado para favorecer las exportaciones de bienes no han logrado el éxito esperado hasta ahora. Los subsidios tributarios a las exportaciones (una política de *second-best*) fueron diseñados para compensar a los productores de ineficiencias internas en el área laboral, con la excusa de que el país tenía una moneda fuerte que no podía devaluar para competir, no produjeron los resultados esperados.

El argumento de la industria naciente fue esgrimido a inicios de los años 60 por parte del sector industrial, pero no fue el tema central en la propuesta de subsidios fiscales a las empresas manufactureras. Los elevados aranceles a los productos agrícolas han sido un impuesto a las exportaciones. Igualmente las restricciones para-arancelarias han restringido la competitividad agrícola o industrial.

Del lado de las manufacturas, la elevada diferencia entre los aranceles a la importación de maquinarias e insumos y la de los productos finales ha generado una elevada protección efectiva que ha impedido el desarrollo exportador con valor agregado nacional. El suministro de bienes públicos ha

provenido del sistema de información vinculado al Ministerio de Comercio e Industrias a través del Viceministerio de Comercio Exterior.

Las políticas públicas para la promoción de las exportaciones de bienes no han sido el resultado de acuerdos entre privados y Gobierno para solucionar un tema de fallas de mercado. Las PDP que han surgido como respuesta gubernamental a sus débiles finanzas públicas no han tenido continuidad, cuando se han logrado establecer. Los acuerdos multipartitos, por ejemplo los que se han logrado a través de la definición de los *clusters*, han tenido una mejor acogida, aunque es aún temprano para evaluar su efectividad.

4. Políticas públicas verticales con insumo de bienes públicos: la promoción de las Zonas Libres

Se analizarán en esta sección 2 tipos de zonas libres: las comerciales y las de petróleo. La Zona Libre comercial por excelencia en Panamá es la ubicada en la Ciudad de Colón (ZLC)⁸ mientras que las de petróleo se encuentran dispersas por todo el territorio nacional. Se pueden catalogar a estas actividades como sectores “mixtos” en el sentido de que se han beneficiado tanto de bienes públicos como de intervenciones en el mercado.

Orígenes y actores de las PDP para las zonas de libre comercio

La Zona Libre de Colón

La Zona Libre de Colón (ZLC) inaugurada en 1948 ha representado en las últimas décadas alrededor del 6% del PIB, genera alrededor de 14.000 empleos y es una de las bases económicas más importantes de la Ciudad de Colón. Por su tamaño relativo, esta zona comercial situada en el extremo norte del Canal es el caso paradigmático de PDP dirigidas a la promoción de exportaciones de servicios a pesar de que lo que “exporta” son bienes físicos.

⁸ Existe una zona comercial de menor importancia en la frontera entre Panamá y Costa Rica.

En realidad, la ZLC es una mezcla de servicios comerciales y de servicios financieros al comprador final. Las facilidades crediticias que los bancos radicados en Panamá otorgan a las empresas de la ZLC, permite la importación de grandes volúmenes de mercancías, a costos financieros competitivos que se distribuyen posteriormente a los compradores finales.

La existencia de la ZLC ha creado un sistema de coordinación comercial entre compradores internacionales y nacionales que reduce los costos de transacción. Los compradores que no pueden, por diversas razones, obtener créditos bancarios en sus países de origen, sí lo tienen con las empresas de la ZLC.

El Gobierno es el propietario de las tierras de la Zona Libre de Colón, donde están ubicadas las oficinas de las empresas y las bodegas. La ZLC pasó de ser un re-exportador de bajo valor por unidad de peso en los 60s a uno de alto valor en los 90s. Además, la ZLC ha dejado de ser un trasegador de bienes entre Asia y Suramérica para convertirse en un mecanismo de financiamiento de cuenta abierta del vendedor en Colón al comprador tradicional en Colombia, Venezuela o Ecuador.

Un caso reciente de autodescubrimiento y coordinación en Panamá ocurrió con la decisión del Gobierno en el 2004 de presentar una ley para crear una zona industrial y comercial en la antigua base militar de Howard ubicada en el lado Pacífico del Canal (en el extremo opuesto del Canal al de la ZLC). Para que la ley pudiera ser aprobada en la Asamblea Legislativa, el Gobierno tuvo que negociar con las “fuerzas vivas” de Colón un intercambio: la nueva zona industrial-comercial, llamada Agencia del Área Económica Especial Panamá Pacífico (AEEPP), podría incluir dentro de sus negocios la exhibición de productos para la venta al por mayor (compitiendo con la ZLC) a cambio de que el Gobierno se comprometiera a construir una autopista entre las ciudades de Panamá y Colón (un bien público) que redujera los costos a los viajeros de hacer sus negocios en Colón en vez de hacerlos en Howard. Esta fue una solución *win-win* negociada entre las partes relevantes: los usuarios de

la ZLC, los promotores de la AEEPP y el Gobierno Nacional.

Las Zonas Libres de Petróleo

Las zonas libres de petróleo son de reciente creación. En 1993 se estableció el mecanismo legal para el establecimiento y funcionamiento de estas zonas francas donde se puede llevar a cabo la importación, refinamiento, almacenamiento, mercadeo, venta, exportación y reexportación de petróleo crudo y sus derivados. El petróleo y sus derivados ingresan a las zonas libres de petróleo libres de impuestos, para posteriormente ser reexportados o vendidos libres de impuestos a buques que transitan el Canal de Panamá o cuyo destino sea un puerto extranjero. Las zonas de petróleo surgieron como consecuencia de la cesación de operaciones de la única refinería que existía en el país y que suplía toda la demanda por combustible del país. La exportación de derivados del petróleo está exonerada de impuestos de introducción y sobre la renta mientras que la venta al mercado local está sujeta a los impuestos ordinarios. Las operaciones con el Canal, incluyendo el *bunkering*, se consideran exportaciones.

El negocio de *bunkering* marino para el área del Canal⁹ es de alrededor de 30 millones de toneladas al año, la mayoría exportada a los barcos que transitan el Canal. La industria tiene los siguientes eslabones: un sistema de almacenaje de combustible en tierra con capacidad de 15 millones de barriles para satisfacer la demanda de los barcos que transitan por el Canal y de otros clientes menores; operadores internacionales que estén en capacidad de contratar la compra de combustible en los mercados globales; y el transporte en barcazas de las instalaciones de los puertos especializados a los barcos.

Las ZLP fueron oficialmente creadas a través del Decreto de Gabinete No. 36 del 17 de septiembre de 2003, con base en la legislación de la década de los 90s que dio origen a las zonas procesadoras de exportación. En la actualidad operan un total de 8 ZLP en el territorio nacional. Las ZLP son áreas

⁹ El búnker también se utiliza para la generación eléctrica, pero este mercado es comparativamente pequeño.

cerradas con sus propias medidas y controles de migración, donde actividades como importación, reexportación, refinamiento, almacenaje y exportación de productos del petróleo pueden ser llevadas a cabo bajo ventajas tributarias especiales.

Una característica importante de las ZLP es que, a diferencia de la ZLC, las ZLP no responden a una ubicación geográfica determinada. Por el contrario, la ubicación del proyecto determina la ubicación de la ZLP dando lugar a una mayor flexibilidad para su establecimiento en cualquier lugar del territorio nacional.

Una concesionaria de una ZLP puede practicar actividades relacionadas con petróleo crudo, semi-procesado o cualquier otro producto del petróleo y, en particular: introducir, almacenar, manufacturar, refinar, mezclar, comerciar, transportar, transferir, procesar, transformar, vender o en cualquier otra manera despachar en el mercado doméstico, exportar o reexportar.

Las provisiones legales también permiten instalar u operar refinerías de petróleo y otras instalaciones, incluyendo tanques de almacenamiento; instalaciones de bombeo y cañerías de petróleo, aceite y gas natural; puertos de construcción; estaciones de tren; facilidades de carga y descarga para navíos y aviones; y para derechos de adquisición o arrendamiento con respecto a la propiedad localizada dentro de las ZLP. Aunque las ZLP incluyen diferentes centros de acopio y distribución, la más importante de ellas se encuentra en el oeste del país y consiste en un complejo de oleoductos y almacenamiento propiedad de la empresa mixta Petroterminal de Panamá, S.A.

El oleoducto transístmico fue inaugurado en 1982 para el trasiego de crudo (no de productos finales) entre el Pacífico y el Caribe panameño al oeste del país¹⁰. Su concepción fue el resultado de la necesidad de coordinación internacional entre inversionistas norteamericanos (Northville Terminal y Chicago Bridge & Iron) y el Gobierno panameño para sacar provecho de una distorsión económica importante: la ley norteamericana que prohibía la venta de crudo de Alaska al Asia y que obliga a su venta al mercado interno de los EEUU. La Ley que

creó la empresa mixta Petroterminal de Panamá, S.A. fue aprobada por la Asamblea Legislativa en el año 1977 aunque el oleoducto empezó a funcionar en 1982. En su momento el oleoducto produjo ingresos al Estado panameño superiores a las que proveía el Canal, en ese entonces bajo la propiedad y administración norteamericanas. Una vez vencida la vigencia de esta ley marítima en EEUU, el oleoducto y sus instalaciones cayeron en la obsolescencia.

El oleoducto desapareció a mediados de los 80s porque se “secó” el mercado para el cual fue creado. En el 2007 el Gobierno y los promotores extranjeros firmaron un nuevo acuerdo que le permitirá a la empresa propietaria y operadora invertir US\$125 millones para revertir la dirección del flujo de crudo con respecto a su situación original para así mover petróleo de los países árabes, Venezuela y eventualmente Brasil, a los mercados del Asia. En la actualidad, la posición geográfica vuelve a tomar preponderancia puesto que se ha reactivado el oleoducto, pero cambiando el flujo de crudo del Caribe hacia el Pacífico para poder mover petróleo hacia los mercados asiáticos.

Zonas libres y fallas de mercado internacionales

La ZLC nació en 1948 como una idea dirigida a resolver el problema de la caída de la demanda externa y del empleo en la ciudad de Colón. Pero esta iniciativa estaba respalda por un modelo de negocios basado en la importación de mercancías del Oriente para venderla a mercados en los que existían 2 distorsiones: altos aranceles de importación y restricciones al endeudamiento en moneda extranjera. No es de extrañar, pues, que al auge de la ZLC se dio en la década de los 70s cuando estas distorsiones eran más evidentes.

Las zonas libres de petróleo aprovecharon ventajas de la ubicación de Panamá, pero el oleoducto transístmico (la zona libre más importante del país)

¹⁰ Cuando se puso en vigencia la Ley de Zonas Libres de Petróleo, el área de operación de PTP pasó a ser la primera zona libre cobijada por esta ley, dado que ya había operado durante más de 2 décadas anteriores.

nació como resultado de la coordinación pública-privada para tomar ventaja de la “renta de localización” que podría mover el crudo de Alaska hasta la costa este de los EEUU, dado que la legislación norteamericana vigente prohibía (por razones estratégicas) hacer los económicamente correcto: exportarlo al Asia. Una vez que quedó sin efecto esta ley, el oleoducto desapareció como negocio viable. Sólo en los últimos años, el oleoducto ha vuelto a tener perspectivas, pero se requirió nueva inversión para revertir el flujo y poder bombear crudo del Caribe al Pacífico.

Efectividad de las políticas aplicadas a las zonas libres

La Zona Libre de Colón ha sufrido años de auge y de recesión, directamente vinculados a la situación financiera de Venezuela y Colombia. En los momentos difíciles, los empresarios han reaccionado con rapidez abriendo, aunque fuese temporalmente, nuevos mercados más pequeños como Cuba, Haití o Jamaica. En todo caso, la ZLC ha representado históricamente un porcentaje importante del PIB, del orden de 5% o 6% (semejante al de la banca o al Canal). Además es la fuente más importante de empleo en la ciudad de Colón.

Aún es temprano para determinar si las zonas libres de petróleo van a convertirse en un sector dinámico por razón del estímulo tributario. El principal mercado de las empresas que operan en estas zonas de petróleo (diferentes de aquella en que se encuentra el oleoducto) estará en los barcos que pasarán por el Canal expandido. El *bunkering* representa uno de los principales pilares del conglomerado del Canal, tal como fue definido en los estudios de impacto económico de la expansión¹¹.

Resumen y recomendaciones

La principal zona libre comercial de Panamá es la ubicada en Colón (ZLC) que aporta alrededor de un 5% del producto bruto del país y está ubicada en una de las áreas más deprimidas de la República de Panamá. Su negocio principal es la re-exportación (sin procesamiento) de mercancías importadas del Oriente (China, Japón). Sólo alrededor del 8% de las ventas de la ZLC se realizan

al territorio nacional, aunque con el pago de los aranceles de importación respectivos.

Desde los años 90, las diferentes reformas fiscales que se han intentado adelantar en el país han buscado eliminar la franquicia tributaria de que ha gozado la ZLC con el fin de eliminar la inequidad de este negocio respecto a las otras en el país que sí tributan sobre sus utilidades. Pero la fortaleza política de los empresarios de Colón (que se apoyan en líderes sindicales y políticos) lo ha impedido.

Las zonas de petróleo fueron el mecanismo utilizado para otorgar a los negocios de exportación de bunker marino a los barcos que esperan en fila para atravesar el Canal y a los barcos que acodan en los puertos nacionales, un tratamiento fiscal semejante al de la Zona Libre de Colón ya que en ambos casos las empresas beneficiadas re-exportan bienes no procesados localmente. Tanto para el caso de la ZLC como las de petróleo, las operaciones que realicen en el mercado local tributan de manera normal.

5. Políticas públicas verticales con intervención de mercado: crédito subsidiado a las viviendas populares

Origen y actores de las políticas públicas dirigidas a producción y adquisición de las viviendas populares

La PDP que se analizará en este aparte es el subsidio a las tasas de interés para los préstamos a viviendas de interés social que se instituyó en 1985.

La construcción ha sido un sector de gran importancia en Panamá. Contribuye con 6% del PIB (promedio de las 2 últimas décadas) y emplea alrededor del 9% de la población ocupada. Un 18% del valor agregado de la industria manufacturera es generado por la producción de cemento y de otros materiales de construcción. La construcción

¹¹ Este conglomerado incluye además: los astilleros, el servicio a las naves, el financiamiento de los peajes, los seguros de carga, las actividades de protección marítima, entre otros (INTRACORP, 2004).

es un sector no-transable y su dinámica depende de los ingresos que proveen las actividades exportadoras de la economía. Por ello, cuando ocurren perturbaciones externas, la construcción y el empleo que ella genera, sufren de inmediato. Entre las diversas PDP dirigidas a este sector se encuentra una que se analizará en esta sección: la ley de intereses preferenciales, que otorga un subsidio a los intereses pagados en sus préstamos hipotecarios a los adquirentes de bajos ingresos de una vivienda nueva.

Esta PDP es relevante para el análisis ya que ha sido una de las pocas intervenciones de las autoridades en la libre determinación de las tasas de interés en el Centro Bancario panameño, caracterizado históricamente por su libertad de contratación.

El origen económico del subsidio a los préstamos otorgados para la adquisición de viviendas populares a través del mercado bancario y de cooperativas surgió de intereses: uno del sector público, de activar la economía en medio de una fuerte desaceleración (objetivo macroeconómico) y el otro, de eliminar una distorsión tributaria¹² que existía en Panamá desde antes de 1980 que era a la vez ineficiente e inequitativa (objetivo microeconómico).

Hasta la fecha ha resultado en un instrumento eficaz para el fomento de viviendas de bajos costos, lo que ha quitado al sector público la tarea de construir viviendas de interés social y cobrar las hipotecas respectivas, que se constituyó en la restricción política más complicada del proceso.

Los actores de esta PDP están vinculados al sector privado y han coordinado acciones con los Gobiernos para obtener beneficios económicos con repercusiones sociales y políticas. El principal actor privado es el gremio de la construcción, la Cámara Panameña de la Construcción (CAPAC) creada en 1961 y constituida principalmente por los constructores privados más importantes del país. El poder político de este grupo es importante: han logrado convencer a las autoridades de mantener no sólo la ley de intereses preferenciales, sino también la exoneración de impuestos de inmuebles a aquellas viviendas nuevas.

Causas económicas de las políticas públicas relacionadas con la vivienda popular

Antes de que se estableciera la ley de intereses preferenciales, las señales de precios (en este caso el costo de los préstamos) apuntaban a favorecer el apalancamiento máximo de la compra de viviendas costosas. La ley fiscal panameña permitía la deducción de los intereses hipotecarios en la declaración de la renta personal (en ausencia de intereses preferenciales) e inducía una mayor demanda por viviendas caras, ya que su precio relativo se privilegiaba. Este privilegio era mayor para quienes tuvieran un mayor endeudamiento, es decir, además de privilegiar los precios altos de las viviendas, el estatus existente promovía el endeudamiento en detrimento de la inversión patrimonial.

Desde un ángulo de eficiencia económica, la nueva ley amplió una distorsión que existía dentro de un actividad particular (viviendas baratas versus viviendas costosas) para convertirla en una distorsión general (sector de construcción de viviendas versus el resto de los sectores). Es cierto que se intentó eliminar la desventaja relativa que tenían los prestatarios de viviendas populares, pero a cambio se creó una señal más amplia al mercado al aumentar la rentabilidad de la inversión en todo el sector.

Como se mencionó, la presión de los grupos económicos importantes hacia el Gobierno fue el resultado de un indudable desequilibrio entre los tipos de viviendas, pero principalmente fue la respuesta a una inminente recesión en el sector. Si se hubiera planteado el problema desde el punto de vista de asignación de los recursos, la respuesta de las políticas públicas hubiera sido eliminar la deducción de los intereses por préstamos hipotecarios. Pero el enfoque que prevaleció fue el macroeconómico: estimular la demanda por vivienda en todos los sectores, con el usual argumento de que esto contribuye al PIB, al empleo y tiene connotaciones innegables de “bienestar social”.

¹² Que consistía en la deducción de la renta gravable, el monto de los intereses pagados en el año previo, favoreciendo mayormente a las familias de altos ingresos.

Efectividad de las PDP en viviendas populares

El régimen de intereses preferenciales otorga a personas de ingresos medios y bajos la posibilidad de abaratar el costo de sus viviendas a través de subsidios al crédito bancario y no bancario. La Ley y sus modificaciones periódicas ha tenido éxito en dirigir los recursos de crédito formal hacia el prestatario de ingresos medios, aún al costo de la eficiencia general de la economía.

A pesar de las posibles distorsiones económicas que pueden derivarse de un subsidio, el enfoque que prevaleció para el establecimiento del régimen fue el macroeconómico, pues se buscaba estimular el desarrollo de viviendas por su potencial contribución al PIB y al empleo. Además del obvio beneficio social, otro efecto de una mayor capacidad de endeudamiento de los hogares de ingresos medios y bajos, a través de un subsidio, ha sido el aumento en la oferta privada de viviendas de rangos preferenciales. Esto ha traído como resultado una focalización de la construcción privada en relación con la inversión total real en viviendas, que se ha expandido a una tasa compuesta de crecimiento de 17,8% durante el período entre 1990 y 2005.

En 1990, 5 años después de la creación del régimen y una vez iniciado el proceso de estabilización política del país, la inversión del sector privado en la construcción de viviendas se tradujo en un aumento en la participación de la inversión real privada en viviendas en el sector construcción al incrementar la misma de 34% a 47% del total de inversión para el cierre de 2005.

Además de impulsar la economía a través del sector construcción, este régimen posee un componente social importante al ampliar la capacidad de compra de estratos medios y bajos facilitando su obtención de activos a largo plazo.

El número de hipotecas vigentes en el sistema bancario nacional (como indicador sustituto de la adquisición de viviendas nuevas) sugiere que, en la actualidad, más del 90% de las hipotecas vigentes corresponden a viviendas dentro del rango preferencial. Asimismo, el aumento en el poder adquisitivo de estas familias se deriva de un mayor acceso a crédito

evidenciado en un 58% de los créditos hipotecarios vigentes correspondientes a estas viviendas.

Como resultado de este aumento en el poder adquisitivo en la compra de viviendas, el 75% de los panameños posee vivienda propia: uno de los porcentajes más elevados de propietarios de América Latina¹³. Otros grupos beneficiados con el régimen de intereses preferenciales han sido los constructores, los promotores de vivienda y las entidades de financiamiento hipotecario.

Generalmente, una política que busca la eficiencia económica eliminará cualquier subsidio y dejará que el mercado —demanda y oferta de crédito en este caso— establezca el tipo de interés para cada actividad, plazo y riesgo del cliente. Sin embargo, dado el éxito del régimen preferencial mostrado en este resumen, cada vez que se ha acercado el periodo de vencimiento de la Ley de Intereses Preferenciales, los grupos de interés (por ejemplo, constructoras, promotoras, desarrolladoras, sindicatos, etc.) han abogado, con éxito, por su renovación.

Resumen y recomendaciones

La construcción de vivienda popular en Panamá ha sido una política gubernamental explícita y prioritaria a partir de los años setenta. Entre el año 2000 y 2008 se construyeron alrededor de 100.000 unidades de viviendas populares, la mayor producción anual de cualquier país de América Latina con relación a su tamaño económico. La construcción de viviendas populares se ha beneficiado de una PDP vertical que ha usado un instrumento de mercado: el crédito subsidiado realizado a través de instituciones bancarias de licencia general y sin obligatoriedad de parte de los bancos de asignar porcentaje alguno de su cartera a este menester.

Sin duda, el sistema ha sido acogido por constructores, promotores, bancos y ciudadanos; sin embargo, por presiones de los 2 primeros, las viviendas favorecidas deben ser nuevas y no se benefician las mejoras realizadas a las mismas para dar ventajas a los nuevos proyectos, lo cual elimina en

¹³ Asociación Panameña de Corredores y Promotores de Bienes Raíces (ACOBIR).

la práctica el necesario mercado secundario. Esto debe corregirse o condenaría a las familias a permanecer en las mismas viviendas que obtuvieron con préstamos preferenciales, o a tener que vender sus casas a precios que descuenten el costo financiero más elevado de los nuevos compradores.

6. Políticas públicas verticales con intervención de mercado: crédito subsidiado a la agricultura

Origen y actores de las PDP para la agricultura

La PDP que será discutida en esta sección es un subsidio a las tasas de interés de los préstamos agropecuarios. Éste opera de manera cruzada producto de la creación del Fondo Especial de Compensación de Intereses (FECI) cuya fuente de recursos es una sobretasa a los intereses cobrados por bancos, financieras y cooperativas a los préstamos comerciales y al consumo; los usos de estos fondos son: un aporte al banco estatal de fomento agropecuario y el subsidio a los intereses que las instituciones financieras otorgan (de manera voluntaria) a los préstamos dirigidos a la agricultura y a la ganadería. Las sobretasas y los subsidios han variado a través del tiempo, pero la norma histórica ha sido que las primeras son de un punto porcentual, mientras que los segundos no han sobrepasado los 4 puntos porcentuales.

El Fondo Especial de Compensación de Intereses fue creado mediante la Ley 20 de 1980, la cual fue posteriormente modificada por la Ley 4 del 17 de mayo de 1994. El Decreto Ejecutivo 74 de 27 de mayo de 2008 autorizó a la Superintendencia de Bancos para que pudiese fijar una tasa de descuento mayor a la establecida originalmente, con el objetivo de abaratar el financiamiento a la producción de rubros estratégicos como: arroz, maíz, frijoles, carnes (avícolas, porcinas y bovinas) y leche fresca y para tratar de incrementar las colocaciones de la banca al agro. El FECI es administrado por la Superintendencia de Bancos de Panamá que además regula la tasa del interés preferencial para

los préstamos agropecuarios. El monto máximo de los préstamos beneficiados con la tasa preferencial es en la actualidad de B/. 200.000, exceptuando aquellos dirigidos a grupos asociativos que pueden solicitar créditos de mayor cuantía. Así mismo la Ley sólo permite un préstamo para un solo rubro en cada ciclo productivo.

El objetivo principal de la creación del FECI en 1980 como política pública fue ofrecer un incentivo para impulsar la producción del sector primario del país en un periodo de contracción económica. La razón que se adujo para instituirlo no fue la existencia de fallas de mercado (de naturaleza microeconómica) sino de baja demanda (de naturaleza macroeconómica). Se pensaba que la producción agropecuaria se había estancado por los altos costos del financiamiento y que un subsidio a las tasas de interés resolvería en parte este problema.

En realidad, la creación de esta PDP ocurre a principios de los 80s cuando la Comisión de Legislación creada por el Gobierno Nacional, y con una mayoría de legisladores vinculados directa o indirectamente al sector primario, propusieron que la banca asignara obligatoriamente un 10% de su cartera de crédito al sector primario.

Los préstamos personales —señalaba la Ley— se gravarían a una tasa establecida por la Comisión Bancaria Nacional (ente regulador de la banca en ese entonces) y se crearía el FECI para alimentar el subsidio de la tasa de interés otorgada por la banca (por voluntad propia) a los productores del sector primario. La misma Comisión Bancaria establecería quiénes podrían ser los beneficiarios potenciales de estos créditos subsidiados.

La actividad agropecuaria no ha respondido de manera sostenida a la tasas preferenciales de interés, porque la agricultura ha estado vinculada a los vaivenes del mercado interno y, como se analizó en el aparte de exportación de bienes, los principales problemas detectados para la competitividad del sector están vinculados a la falta de infraestructura productiva más que al costo de los préstamos.

Desde el punto de vista distributivo, los beneficios del subsidio llegan principalmente a los agricultores, ganaderos y agro-productores de tamaño

mediano, pues el 54% de los préstamos se han dirigido a la ganadería, que es extensiva en el país; en segundo lugar, porque los bancos, al momento de reducir sus riesgos asociados al cobro de préstamos, prefieren agricultores medianos y grandes por la capacidad de otorgar garantías reales que los pequeños productores no pueden proveer. El FECCI no causa ningún tipo de costo al fisco, ya que el Estado no asume en ningún momento el subsidio (a diferencia del subsidio a las viviendas populares).

¿Fallas de mercado o rentas económicas?

El FECCI no nació para suplir una falla de mercado, sino para evitar la intervención más directa de las autoridades en la asignación obligatoria de crédito por parte de la banca. El sistema bancario históricamente ha provisto créditos al sector agropecuario que equivalen al 3,4% de la cartera total de créditos internos y 3,86% del valor agregado del sector.

Salvo para el caso de la ganadería de carne y de la producción de algunas frutas tropicales, la actividad agropecuaria no ha sido competitiva. Las políticas de apoyo al sector han sido dirigidas a mantener un nivel mínimo de vida de los productores pequeños y evitar la migración rural-urbana. Una de las características de las PDP dirigidas al sector primario en los 70s fue la creación de empresas estatales (semillas, seguros, maquinarias, comercialización, azúcar, jugos de frutas) las cuales, en su gran mayoría, desaparecieron por no ser una fuente de gastos irrecuperables y de poco impacto económico y social.

Resultados de la política

El subsidio monetario a la tasa de interés se ha más que duplicado en los últimos 5 años, pero a pesar de ello su monto no es significativo. Un uso más efectivo de estos fondos es su traslado al programa de apoyo directo a los agricultores a través del programa de competitividad.

Resumen

Una conclusión es que esta PDP vertical no fue el resultado de una política explícita de eliminación de una externalidad de mercado, sino un mecanismo

para evitar la creación de una distorsión en el mercado financiero que hubiera abierto el campo para otras iniciativas futuras de semejante naturaleza. Existen muchas “manos” manipulando esta PDP: los bancos privados, el Banco de Desarrollo Agropecuario, el Instituto de Seguro Agropecuario, la Superintendencia de Bancos y los grupos favorecidos por el subsidio a la tasa de interés.

A diferencia del subsidio al crédito a las viviendas populares, esta PDP parece no tener “dueño”: los usuarios del crédito comercial y personal pagan un sobre costo; los bancos, en su mayoría, no tiene apetito por el riesgo en este sector; la Superintendencia de Bancos se ha convertido en un administrador de fondos, lo cual escapa a sus tareas fundamentales; el BDA, beneficiario de una parte del FECCI no es un actor preponderante en el sector, y el Gobierno ha dirigido sus esfuerzos en el agro al programa de “escoger ganadores” para fomentar la exportación de bienes primarios.

7. Lecciones de la experiencia de Panamá y recomendaciones para futuras acciones

El diseño de PDPs se remonta a los albores de la República, a raíz de la independencia del país de Colombia, aunque no se diseñaron como soluciones a problemas vinculados a ineficiencias en la economía local. Las instituciones que se crearon en los primeros 50 años del siglo pasado fueron el sistema monetario-bancario y la territorialidad fiscal. Ambas complementaron la privilegiada posición geográfica del país, apalancada por el canal interoceánico.

El éxito de los servicios internacionales fue el resultado de la creación de instituciones legales que fomentaron las ventajas comparativas del país frente a las limitaciones que otros países ponían al desempeño de sus mercados financieros y del comercio internacional. A fines de los 40s y de los 70s, este “modelo” se replicó con el desarrollo de las zonas libres de comercio y de petróleo (con el oleoducto como vanguardia).

Sin embargo, no hubo “efecto demostración” para el resto de la economía. En los años 70s, con el incipiente crecimiento de la manufactura y bajo la égida intelectual de las políticas de sustitución de importaciones, se empezaron a crear instrumentos de protección a la producción primaria y secundaria, actividades que dependían del pequeño mercado local como fuente de crecimiento. Los principales instrumentos de apoyo a estas actividades fueron las tarifas arancelarias y las restricciones no-arancelarias, al igual que ocurrió en la mayoría de los países de América Latina.

Estos “Panamás” han coexistido con muy poca interrelación. El desarrollo de la economía de servicios no permeó al resto de la economía, creando así la dualidad productiva que aún hoy permanece. Pero esta conclusión no puede ser validada todavía: la reversión del Canal a propiedad y administración panameña en el 2000 cambiará la historia del país, no sólo por razón de haberse eliminado una frontera interna que impedía a Panamá el uso de activos y tierras de gran potencial productivo, sino además porque, con la ampliación del canal a partir del 2014, se desarrollarán conglomerados productivos más vinculados a la economía interna¹⁴. Por tanto las conclusiones que se puedan desprender del estudio base de este capítulo deberán ser revisadas en la medida en que este proyecto empiece a operar.

En un plazo más corto, el repaso de los éxitos y fracasos de las PDP que se han aplicado en las últimas décadas deben servir como materia prima para los procesos de diálogo nacional recientemente formalizados en Panamá. Es decir, qué ha logrado el modelo panameño positivo para el país y qué cambios deben hacerse para mejorarlo.

Para realizar un examen de las PDP, se escogieron para el análisis seis casos distribuidos a lo largo del tiempo de forma tal que cubrieran diferentes épocas. Estos casos fueron: la promoción de las exportaciones de servicios, las de bienes, 2 tipos de zonas libres (comercial y de petróleo), y 2 tipos de subsidios a las tasas de interés (a la adquisición de vivienda popular y a la producción agropecuaria).

Los ejemplos estudiados ratifican la importancia de las instituciones como los pilares sobre los

cuales se puede sostener un proceso de crecimiento económico de largo plazo. La economía de servicios y las zonas libres han sido el resultado de la fortaleza de sus instituciones, en el sentido de North (1990). Las débiles instituciones (“reglas de juego”) que han caracterizado a las PDP para la promoción de las exportaciones de bienes —y en general, para el fomento de la producción agropecuaria— explican su escaso desarrollo.

La dualidad de la economía nacional se explica por las diferentes “productividades” de las PDP en la historia del país; los desafíos de la sociedad panameña frente a la ampliación del canal y de sus conglomerados es “subir” los sectores atrasados al nivel de los modernos y no desfavorecer éstos en beneficio de aquéllos. El país tendrá que seguir buscando los mecanismos para que los servicios “ganadores” sigan transformándose para aprovechar las oportunidades que aparecerán y “escoger” las actividades agropecuarias y agroindustriales que —con la ayuda requerida— puedan competir al igual que lo han hecho los servicios.

Conclusiones generales

La apertura de los servicios internacionales y la protección de la actividad local han sido la principal fuente de crecimiento y a la vez de dualismo de la economía panameña: ello se ha reflejado en las diferencias en la productividad de la mano de obra, en la productividad general de la economía y en los salarios reales.

Un análisis de economía política de las reformas propuestas permite concluir que ha habido poca oposición a aquellas que se han dirigido a aprovechar las ventajas institucionales nacionales frente a las distorsiones externas, pero mucha oposición a aquellas donde “ganadores” y “perdedores” coexisten en la economía local.

Las políticas públicas dirigidas al desarrollo de los sectores o actividades de exportación de bienes ha creado históricamente un rechazo a los cambios

¹⁴ Estudio del Impacto Económico del Canal en el Ámbito Nacional”, elaborado por Intracorp, S.A. y Asesores Empresariales, ACP, 2004.

en el *status quo* por parte de los sectores protegidos de la economía, en particular la agricultura tradicional, la manufactura y los no transables, como la construcción y el transporte interno.

Las instituciones que se vincularon a las exportaciones de servicios y a las zonas libres de comercio y petróleo han sobrevivido a los cambios en el entorno internacional y, de hecho, se han fortalecido a lo largo del tiempo, mientras que las vinculadas al mercado local, por ejemplo: el Fondo Especial de Compensación de Intereses y el Banco de Desarrollo Agropecuario no han sido eficientes.

Recomendaciones generales de políticas

Una de las lecciones positivas de la historia reciente de Panamá es la formalización del mecanismo de diálogos nacionales entre la sociedad civil y los políticos que, aunque distan mucho de haber sido totalmente efectivos, han creado la plataforma para un debate organizado sobre los temas de interés para el futuro del país, y proponemos que el marco de análisis elaborado en este estudio sea un insumo para estos futuros. Como consecuencia del referéndum aprobatorio de la ampliación del Canal de Panamá en el 2006, el Gobierno Nacional se comprometió a convocar un mecanismo formal de discusión de las políticas públicas que se ha formalizado recientemente y que se conoce como Consejo de la Concertación Nacional de Concertación para el Desarrollo, el cual deberá producir un acuerdo consensuado sobre la estrategia de desarrollo de Panamá. Los temas generales son el combate a la pobreza y la competitividad para el crecimiento, pero los temas específicos pueden ser incorporados al debate por parte de la sociedad civil o el Gobierno. Antes de su creación, ya el diálogo había aprobado temas tales como la Ley de Salud, la de descentralización administrativa y otras.

Como principio general, es indispensable, que las políticas públicas para el desarrollo económico sean el resultado de una coordinación privada-pública, que ya está institucionalizada en Panamá. El

mejor ejemplo de éxito en este proceso ha sido el referéndum sobre la ampliación del Canal cuyo debate dio origen al sistema de concertación nacional recientemente formalizado.

Como recomendaciones específicas se pueden presentar las siguientes:

- La experiencia histórica demuestra en los casos del CAT, de los subsidios a la tasa de interés para préstamos a las viviendas populares y las tasas preferenciales al sector agropecuario, que las PDP temporales terminan siendo permanentes porque los grupos beneficiados capturan a las autoridades de turno, con argumentos ajenos a la existencia o no de las fallas de mercado que originaron estas políticas. Es deseable que las PDP acordadas por la sociedad sean concebidas como permanentes, por supuesto hasta que las circunstancias exijan un cambio de las normas, pero este cambio no debe tener una “fecha de cumpleaños”.
- Este debate acerca de los beneficios fiscales que otorga Panamá es una oportunidad para que el Gobierno contrate un estudio sobre la eficiencia y los aspectos distributivos de la existencia de Panamá como “paraíso fiscal”.
- En lo que respecta a las exportaciones de bienes se propone eliminar el CAT que, por su pequeño monto en la actualidad y por la existencia del plan de competitividad que otorga montos importantes de apoyo a la exportación de bienes, no tienen sentido económico ni político.
- Se debe continuar con la PDP vinculada a la provisión de bienes públicos (infraestructura y asistencia técnica, entre otros) vinculada al Programa Nacional de Competitividad. Este programa, aunque demoró mucho en empezar a operar de manera efectiva, fue el resultado de una iniciativa conjunta privada-pública.

Conclusiones y lecciones aprendidas

Los 60s y 70s se caracterizaron por la introducción de un conjunto de PDP dirigidas a la promoción industrial y la sustitución de importaciones, incluyéndose distintos tipos de intervenciones verticales. En la mayoría de los casos los incentivos incluían exenciones al impuesto sobre la renta, exoneraciones de derechos arancelarios y la provisión de crédito subsidiado. La estrategia de fomento vertical inicialmente fue exitosa en promover la expansión del sector industrial y los avances tecnológicos, aunque pronto se observaron debilidades, como un bajo valor agregado interno y una magra generación de empleo. El resultado final de las intervenciones verticales, en combinación con la sustitución de importaciones, fue el establecimiento de industrias de dudosa sostenibilidad económica. A principios de los 80s, en la mayoría de países de la región se inició la reorientación de las PDP hacia la atracción de IED y el aumento de la capacidad exportadora. Con frecuencia, estas intervenciones acabaron generando economías duales, con sectores relativamente dinámicos ligados a la actividad exportadora, junto con sectores poco dinámicos enfocados al consumo local.

En el camino se ha confirmado que la estabilidad macroeconómica es una condición necesaria, pero no suficiente, para el exitoso desarrollo de actividades productivas. Se ha reconocido que también se deben solucionar las fallas de mercado y de gobierno. En conexión con esto, pueden mencionarse temas convencionales de carácter horizontal como la eliminación de barreras para desarrollar un negocio y trámites burocráticos, o la disminución

de obstáculos al financiamiento. Además, existe un consenso en el sentido que los países necesitan mejorar la provisión de infraestructura y los sistemas de educación.

La experiencia de los países centroamericanos sugiere que la orientación general de las reformas debería basarse principalmente en las PDP horizontales, con las políticas verticales utilizadas con carácter excepcional y sólo cuando están claramente justificadas. Las políticas horizontales siguen siendo las más apropiadas cuando las restricciones sobre el crecimiento y la competitividad abarcan todos los sectores de la economía, pues el marco institucional para esas políticas tiende a ser más sencillo y menos vulnerable a la captura por grupos de interés.

Dado que el nivel de calidad de las instituciones es un determinante de los costos relativos y de los patrones de especialización de una economía, la experiencia centroamericana apunta a que se hace necesaria una transformación institucional que acompañe la implementación de las políticas. Las PDP funcionan en el marco provisto por un estado de derecho, tomando como dadas la efectividad gubernamental y la facilidad para hacer negocios en un país. Se ha identificado como defectos comunes de las PDP la debilidad institucional y los problemas de comunicación entre el sector público y privado. Esto ha llevado a que las medidas adoptadas hasta la fecha no solucionan las fallas de mercado existentes, sino que con frecuencia generan fallas de gobierno y distorsiones adicionales. Otra característica de las PDP es que distintas

organizaciones gubernamentales operan con poca o ninguna coordinación entre sí. Esta situación naturalmente invita a preguntarse si existe la posibilidad de mejorar el desempeño del conjunto de PDP a través de una mejor coordinación y la reversión de la proliferación de instituciones registrada en las últimas décadas.

En principio, la identificación de fallas de mercado sirve como justificación para contar con PDP. Sin embargo, en los países centroamericanos el diseño e implementación de las políticas no siempre ha gozado de una argumentación clara respecto de las fallas que se busca resolver. En muchos casos, las intervenciones apuntan a resolver fallas gubernamentales y, cuando realmente se abordan las fallas de mercado, los mecanismos elegidos no han sido necesariamente los óptimos. Una razón posible es que no han sido identificadas con precisión suficiente las fallas de mercado y de gobierno que justifican las intervenciones; asimismo, incluso cuando la falla ha sido claramente identificada, no necesariamente existe comprensión de los instrumentos de política requeridos para una solución óptima. En conexión con esto último, la ausencia de sistemas de seguimiento y medición de impacto ha impedido una mejora sistemática del diseño e implementación de las PDP en Centroamérica.

La experiencia con la implementación de PDP en la región ratifica la importancia de las instituciones para el crecimiento económico de largo plazo. En buena medida, el éxito de la economía de servicios y las zonas económicas especiales con orientación exportadora, ha sido el resultado de la relativa fortaleza de sus instituciones; en contraste, la debilidad institucional ha sido la característica de las PDP para la promoción de la producción para consumo interno. Por tanto, en alguna medida la dualidad de las economías nacionales refleja una heterogénea calidad del marco institucional para las PDP. Adicionalmente, un análisis de economía política permite concluir que en Centroamérica ha habido poca oposición a aquellas reformas que se han dirigido a aprovechar las ventajas institucionales nacionales frente a distorsiones externas, pero

mucha oposición a aquellas donde los “ganadores” y “perdedores” coexisten en la economía local.

Otro factor a tenerse en cuenta es que las PDP exitosas han tendido a derivarse de la identificación de oportunidades externas por parte de agentes económicos nacionales, que luego transmitieron la información a los tomadores de decisiones gubernamentales. En contraste, las PDP que han seguido el patrón opuesto (iniciativas públicas que luego son “vendidas” al sector privado) tienen menores probabilidades de éxito. De una u otra manera, como principio general, es indispensable que las PDP sean el resultado de una coordinación privada-pública. Además, es deseable que las PDP acordadas por la sociedad sean concebidas como permanentes, por supuesto, hasta que las circunstancias exijan un cambio.

Lecciones de la experiencia de los países

Costa Rica¹

A diferencia de otros países en la región, Costa Rica no abandonó completamente las políticas industriales, incluso después de la crisis de la deuda en los 80s. Sin embargo, las PDP fueron reorientadas después de la crisis de la deuda, abandonando parcialmente el paradigma de la protección industrial y el modelo del Estado empresario, en favor de la promoción de exportaciones no tradicionales fuera del mercado centroamericano, complementado con la atracción de IED y el apoyo a industrias emergentes como el turismo. Tanto las metas como los beneficiarios de las intervenciones cambiaron. En términos generales, Costa Rica hizo mayor énfasis en las intervenciones selectivas, mediante políticas sectoriales estrechamente definidas e instrumentos focalizados, en lugar de abordar la resolución de las debilidades globales del clima de inversión en el país. La mejora de algunas áreas clave, como la infraestructura, tecnología, regulaciones y

¹ Esta sección tiene como base el estudio Monge-González, R. et al “Productive Development Policies in Costa Rica”, *mimeo*, diciembre de 2008.

distorsiones de mercado, con el fin de mejorar la competitividad y crear las condiciones requeridas para la mejora de la productividad, están pendientes de ser completadas, aunque hay indicios de resultados positivos aunque limitados.

Si bien la mayoría de PDP en Costa Rica no están resolviendo las fallas de mercado de manera óptima, cualitativamente se puede concluir que los resultados son predominantemente positivos (excepto en el caso del proteccionismo al sector del arroz). No obstante, existe información insuficiente para lograr una cuantificación de los resultados de las PDP y, especialmente, del impacto sobre la productividad, los beneficiarios y la economía en conjunto.

Una de las características de las PDP en Costa Rica, es que distintas organizaciones llevan a cabo una variedad de programas heterogéneos, con poca o ninguna coordinación entre sí. Sin embargo, en lugar de pretender una mejora de la coordinación gerencial y administrativa de numerosas organizaciones autónomas, respondiendo a reglas e incentivos divergentes, lo pertinente sería revertir la “explosión institucional” registrada en la última década. Por ejemplo, en lugar de sostener organizaciones que están geográficamente concentradas pero que gozan de autonomía funcional, podría pensarse en un retorno a un esquema de concentración funcional y descentralización geográfica de responsabilidades, promoviendo así una mejora de la coordinación administrativa.

Otro elemento a considerarse es si la mejora de la coordinación institucional debe ocurrir solamente al nivel administrativo o si, adicionalmente, se necesita fortalecer la coordinación al nivel de las políticas. Este será el caso conforme se incrementa el énfasis en PDP horizontales, con alcance para la economía nacional, en lugar de políticas estrechas aplicables a un solo sector. Por tanto, los obstáculos para la coordinación al nivel de políticas también merecen ser abordados. En este sentido, puede mencionarse la efectividad limitada del Ministerio de Competitividad, que es de reciente creación y hasta el momento ha dado como resultado avances limitados en la implementación de políticas horizontales.

En principio, la identificación de fallas de mercado sirve como justificación para las PDP. Sin embargo, el diseño e implementación de las políticas en Costa Rica no siempre ha gozado de una argumentación clara respecto de las fallas de mercado que se busca resolver. En muchos casos, las intervenciones apuntan a resolver fallas del gobierno y, cuando se abordan las fallas de mercado, los mecanismos elegidos no han sido necesariamente los óptimos. En cualquier caso, existe un margen significativo para mejoras institucionales que permitirían la resolución de las fallas de mercado.

Con la excepción de la oposición política a la liberalización del mercado del arroz, no se identifican en Costa Rica fuentes claras de oposición a una reorientación general de las PDP, lo que lleva a indagar sobre los motivos por los cuales todavía no se han llevado a cabo tales reformas. Una razón posible es que las fallas de mercado y de gobierno que justifican las intervenciones públicas no han sido identificadas con precisión suficiente; asimismo, en los casos en que la falla ha sido claramente identificada, no necesariamente existe una comprensión adecuada de los instrumentos de política requeridos para una resolución óptima. Por ejemplo, existe un énfasis excesivo en las instituciones públicas en la implementación de controles puramente contables, sin que existan incentivos similares para la introducción de sistemas de seguimiento, gestión y medición de impacto para las PDP. En conexión con esto último, la ausencia de los sistemas de seguimiento y medición de impacto impide la mejora del diseño e implementación de las PDP. Adicionalmente, la debilidad del liderazgo al nivel político más elevado y la débil coordinación entre instituciones responsables de las PDP, impide que se realicen las reformas necesarias para mejorar el desempeño de las políticas.

En el caso de las Zonas Francas, existe espacio para crear un sistema nacional de coordinación interinstitucional al nivel de la gerencia media. Por ejemplo, puede fortalecerse la relación entre el CINDE y agencias gubernamentales como PROCOMER, COMEX y MICIT. Una mejora de la coordinación permitiría a COMEX la creación de una

ventanilla única para la inversión extranjera, cuya eficiencia se mejora gracias a la coordinación entre distintas instituciones. Sin embargo, debe mencionarse que las mejoras en competitividad que se requieren para atraer IED con mayor sofisticación, requieren de un apoyo político al más alto nivel. Debido a las reglas de la OMC, se requiere un ajuste de los incentivos ofrecidos en las Zonas Francas, aunque la prioridad en adelante debería ser la mejora de la competitividad para lograr el crecimiento a través de la IED. Asimismo, otro objetivo de las Zonas Francas debiera ser la promoción de encadenamientos productivos, integrándose las políticas de Zonas Francas con el desarrollo de *clusters* industriales, teniendo en cuenta las ventajas comparativas de los sectores productivos. Por último, el país debe consolidar la adopción de un régimen comercial abierto, lo que facilitaría la eliminación de fallas gubernamentales que impiden la mejora de la productividad. Dado que las Zonas Francas gozan del apoyo político de actores clave en los sectores público y privado, no debe desestimarse la necesidad de incorporar la retroalimentación de estos actores en el proceso de reforma de las políticas.

La ausencia de una estrategia nacional para la promoción de encadenamientos e integración de las Zonas Francas es resultado, en parte, de la debilidad de la coordinación interinstitucional de las entidades a cargo de apoyar a las PYMES en ciencia y tecnología. Costa Rica Provee debe hacer el esfuerzo de coordinarse con otras entidades. Una política nacional de encadenamientos, complementaria e integrada con la atracción de IED, sería necesaria. Para incrementar el acceso al financiamiento de proveedores y otras PYMES, también debe fomentarse la coordinación con los bancos públicos y privados en el diseño de programas especiales de financiamiento. Finalmente, debe completarse el proceso unilateral de liberalización iniciado hace 2 décadas, con el fin de eliminar definitivamente al sesgo anti-exportador que impide a las empresas locales incrementar sus ventas a las multinacionales.

PROPYPE: se hace necesario impulsar una evaluación de impacto completa, tanto de la agencia como del desempeño de sus beneficiarios, con

el fin de ajustar y mejorar los resultados. Para incrementar el nivel de transparencia en las decisiones sobre proyectos, tanto las empresas solicitantes como las unidades de investigación no seleccionadas, deben poder conocer las razones por las que sus propuestas fueron rechazadas. De lo contrario, resulta imposible mejorar la calidad de futuras propuestas. Asimismo, es necesario que se asigne el 100% de los fondos requeridos por cada proyecto, o cuando menos que las empresas solicitantes reciban apoyo para obtener los créditos necesarios para completar su programa de inversión. Por otro lado, debe fomentarse una relación más estrecha entre las PYMES y las unidades de investigación, incluso desde el principio de la elaboración de una propuesta. Un único proceso de aplicación debe realizarse, al menos cada mes, de manera que se incremente el número de propuestas y se acelere la selección. También se requiere realizar un esfuerzo de divulgación e información de parte del MICIT y CONICIT, para que se conozca de manera generalizada el programa entre las empresas objetivo. La integración de PROPYPE con el entramado general de PDP, como las Zonas Francas, también debe recibir prioridad por parte de las autoridades nacionales.

Turismo sostenible: se ha identificado la necesidad de incrementar la inversión pública y privada en activos clave para elevar la oferta a niveles de clase mundial. Los atractivos naturales, como pueden ser parques y zonas costeras, así como atracciones culturales, son los activos más valiosos del país en términos de desarrollo turístico. Por tanto, el *cluster* de turismo debe involucrarse en el manejo y la conservación del ambiente, con una activa colaboración entre el sector público y organizaciones comunitarias. La inversión directa en los parques, áreas protegidas, zonas costeras y protección de la naturaleza, tendría retornos significativos. Las organizaciones para la promoción turística y gestión de recursos debieran alinear los productos turísticos más estrechamente con sus estrategias de mercadeo, de manera que quede garantizada una postura de oferta única y consistente en los mercados mundiales, sobre la base de un alto valor

añadido de las experiencias de sitios culturales y naturales. Un objetivo a mediano plazo sería la certificación de un mayor número de empresas (hoteles, operadores y otros) con Certificados de Turismo Sostenible (CTS). El CTS debiera convertirse en el estándar general de la industria y el gobierno para la certificación turística. Un programa para apoyar a las empresas para realizar los ajustes necesarios para calificar para el CTS debiera quedar coordinado con otros programas de fortalecimiento productivo. La posición competitiva del país podría erosionarse como resultado del tradicional turismo masivo o de cruceros, por lo que todos los actores involucrados deben convenir el tipo de *cluster* turístico que buscan desarrollar en los próximos años, teniendo en consideración los impactos sobre los recursos y oportunidades de desarrollo del país.

Protección del arroz: debe realizarse una evaluación del impacto de CONARROZ desde el punto de vista económico, social y ambiental. Asimismo, debe consolidarse la eliminación de las barreras arancelarias y no arancelarias para la importación del arroz, y eliminarse las regulaciones de precios internos. Por otra parte, debe reorientarse la asignación de recursos de parte de CONARROZ de manera que apoye la mejora de la productividad de los arroceros. Los apoyos a los productores de arroz deben estar vinculados a mejoras en el desempeño productivo. Otra manera de fortalecer las ventajas competitivas del sector pueden ser las alianzas público-privadas.

El Salvador²

En general, el nivel tecnológico de las empresas salvadoreñas es bajo y la mano de obra es poco calificada. Las capacidades de CONACYT para impulsar una efectiva política de desarrollo tecnológico son limitadas, con pocos recursos y muchas funciones. A un nivel más básico, el sistema educacional es disfuncional, pues no existe un nexo entre la demanda de habilidades y destrezas que requieren los empleadores con la oferta educativa. En particular, los inversionistas resienten la falta de mano de obra calificada y bilingüe.

Uno de los principales problemas en El Salvador es la falta de diversificación de la matriz

energética, lo cual redundará en un alto costo de la energía. Igualmente, los empresarios resienten el alto costo del transporte y su mala calidad obliga a muchas empresas a proveer transporte para trabajadores del turno nocturno. La disponibilidad de instrumentos financieros para proyectos nuevos es limitada, pues no existen segmentos tales como el capital de riesgo o los inversionistas ángeles. Si bien existen formalmente mecanismos financieros de garantías recíprocas para apoyar el financiamiento de las PYMES, la efectividad de los mismos es baja.

Las exportaciones salvadoreñas afrontan problemas de presentación, etiquetado y de otra índole, aunque se han logrado avances gracias a la asesoría de entidades como el FOEX sobre estos temas. En otros casos, las exportaciones de productos agroindustriales se han visto impedidas por falta de cumplimiento de normas fitosanitarias. A ello se suma, en algunos casos, las dificultades de penetración a ciertos mercados debido a barreras informales. Finalmente, el problema de seguridad sigue siendo serio.

Los recursos destinados por CONAMYPE para el apoyo de la competitividad se asignan en 3 tramos: (a) Fondo de Asistencia Técnica (FAT) para micro y pequeña empresa; (b) los fondos mencionados de FONDEPRO, para pequeñas y medianas empresas; y (c) recursos de la Oficina Nacional de Inversiones (ONI) para empresas más grandes. El Fondo de Desarrollo Productivo (FONDEPRO) es otra instancia de apoyo a la competitividad, constituida como un pequeño fondo horizontal. Su objetivo es acercar a las PYMES a su mercado meta, por lo que apoya en encontrar clientes, asistir a ferias, mejorar la calidad, comprar equipo y desarrollar franquicias. Entre los ejemplos más exitosos de tales políticas se cuenta el desarrollo de los *call centers*, mientras que en agroindustria se ha conseguido impulsar exportaciones nuevas, como el noni, así como la expansión de exportaciones de productos nostálgicos

² Esta sección tiene como base el estudio de Agosin, M. et al "Política Industrial en El Salvador", *mimeo*, diciembre de 2008.

al mercado salvadoreño en EEUU. También se ha propiciado una incipiente integración agrícola industrial y se ha renovado el impulso de las exportaciones de alcohol etílico a EEUU. Otra iniciativa interesante ha sido el desarrollo de una red de proveedores de Walmart en El Salvador.

PROESA es una agencia especializada para negociar y facilitar la instalación de empresas extranjeras, que inició labores en el año 2000. La premisa fundamental del trabajo de PROESA es que el futuro de El Salvador está en consolidarse como una economía de servicios. El paso siguiente en la agenda de PROESA es promover el desarrollo de BPO, servicios médicos y logística, luego de la aprobación de una ley de servicios que otorga exoneraciones impositivas a estas actividades. Asimismo, se han realizado esfuerzos por atraer operadores portuarios a nivel internacional y gestionar asociaciones público-privadas para invertir en el sector energético y transporte aéreo. Otro de los objetivos estratégicos de PROESA es la búsqueda de eslabonamientos para completar la cadena de valor, como en el caso de la maquila textil, donde PROESA ha desarrollado actividades relevantes para la identificación de nichos con mayor potencial de exportación.

El aprovechamiento del CAFTA-DR se ha presentado como un factor clave para El Salvador. EXPORTA busca consolidar el mercado de servicios a la exportación a través de la información comercial y la asesoría a exportadores. Se promueve la formación de consorcios de exportación, para atenuar el problema de economías de escala y de escala pequeña de la producción local. En la actualidad funcionan 5 consorcios, entre ellos el denominado “Afluentes”, que reúne a 5 laboratorios para la exportación de productos farmacéuticos. Una de las iniciativas más exitosas de EXPORTA ha sido el impulso del sello “sabor auténticamente salvadoreño” para productos étnicos dirigidos a los 1.500.000 salvadoreños que residen en EEUU, a través de degustaciones y otras actividades de promoción. Tal iniciativa constituye uno de los pocos ejemplos de una política vertical implementada en El Salvador a través del suministro de bienes públicos sectoriales.

El CENTA se ha constituido en la cara visible de una apuesta reciente por la competitividad en el sector agrícola. Aunque existe desde hace tiempo, su asignación presupuestaria ha aumentado significativamente. Atiende a dos tipos de público, uno comercial y otro social. El sector comercial demanda servicios de análisis de productos o suelos. El sector social está constituido por pequeños productores y necesita asistencia técnica y más asociatividad entre ellos. Los programas principales del CENTA se desarrollan a lo largo de dos ejes principales: el programa de mejoramiento de semillas para el aumento de la productividad de granos básicos para el mercado interno (sustitución de importaciones); y un segundo eje orientado a mejorar la productividad y producción de frutas y hortalizas para la exportación y el mercado interno.

En 2004 el gobierno creó el Ministerio de Turismo, como una instancia de alto nivel institucional para apoyar los esfuerzos que anteriormente venía realizando CORSATUR, una institución público-privada dedicada a impulsar el turismo como una política de Estado. La estrategia desarrollada ha puesto especial énfasis en el turismo de convenciones y eventos, y en el aprovechamiento del potencial turístico de los salvadoreños residentes en el exterior. Se contemplan políticas de fomento de la demanda y de la oferta. Por el lado de la demanda, destacan la introducción del “derecho de embarque” (US\$7.00), 5% impuesto de hospedaje, y el 5% de las exoneraciones de impuesto a las empresas destinado al turismo. La estrategia incluye un fuerte componente de promoción interna y externa a través de operadores mayoristas. Los mercados meta son EEUU, Canadá y Centroamérica. Por el lado de la oferta, el énfasis fue un paquete de incentivos fiscales: exoneración de impuesto a la renta y municipales por 10 años para la atracción de inversión turística. Para resolver el tema de la inseguridad, se ha creado una policía turística.

Guatemala

La experiencia del país indica que la orientación general de las reformas debería basarse principalmente en PDP horizontales, aplicando políticas

verticales con carácter excepcional. Dado que las políticas verticales a veces pueden ser apropiadas, debe contarse con un marco institucional para que los canales apropiados estén disponibles para la identificación de políticas, así como su posterior aplicación, seguimiento y evaluación.

La eficacia de las instituciones responsables de la promoción de exportaciones e inversiones se reduce en la medida en que los datos necesarios para la toma de decisiones no están disponibles, ya sea de fuentes públicas o privadas. Esto sugiere que en la investigación de mercado es necesaria una estrecha colaboración de los sectores público y privado, centrándose en el descubrimiento de oportunidades en los mercados internacionales. Una debilidad importante identificada en Guatemala, especialmente en relación con las PYMES, es la falta de normas y certificación de calidad reconocidos a nivel mundial. El país ha avanzado en el sentido que la academia, el sector privado y el gobierno participan más activamente en el sistema nacional de ciencia y tecnología; sin embargo, la política de innovación, ciencia y tecnología debería recibir prioridad en la agenda estratégica de los sectores público y privado, para que tenga una mayor probabilidad de éxito.

Una de las debilidades más evidentes en la implementación de la agenda nacional de competitividad de Guatemala es la debilidad de los mecanismos institucionales para la inversión y la promoción de exportaciones. Individualmente cada entidad es responsable de resolver problemas de coordinación, dentro de su ámbito, pues no existe un foro de coordinación. También hay necesidad de facilitar la coordinación entre los sectores público y privado. Es necesario dar prioridad a la promoción de políticas horizontales, en lugar de promover la multiplicación de intervenciones verticales. Ejemplo de ello es que una de las más fuertes restricciones a la competitividad es la falta de seguridad ciudadana y el acceso a la justicia.

En cuanto a la infraestructura, se identifican dos importantes restricciones: las restricciones fiscales y los mercados financieros subdesarrollados. En cuanto a la escasez de recursos fiscales, la

experiencia con la privatización y la desregulación en la década de los 90s mostró que la participación del sector privado en la inversión y la gestión, positivamente facilita el aumento de la oferta de infraestructura. Sin embargo, aún hay debilidades en los sistemas nacionales para la participación del sector público y privado, así como en los correspondientes marcos legales y regulatorios. En cuanto al segundo elemento, el subdesarrollo de los mercados de capital impide la movilización de fondos suficientes para completar con éxito grandes proyectos de infraestructura.

La experiencia de Guatemala apunta a que las distorsiones en el mercado laboral están entre las más costosas en términos de crecimiento y competitividad. Un marco demasiado restrictivo para las operaciones del mercado de trabajo ha llevado al crecimiento del sector informal en el país. Dos aspectos del marco deben ser revisados: los costos y la flexibilidad. La presión fiscal sobre el trabajo debe reducirse y los procedimientos para establecer el salario mínimo deben ser revisados. En cuanto al aumento de la flexibilidad del mercado de trabajo, la legislación laboral se remonta a los 50s y ahora es evidente que tal legislación no satisface las necesidades de una economía moderna y competitiva. La seguridad social es la fuente de uno de los impuestos más importantes en materia de trabajo. Con frecuencia, esto es considerado como un “impuesto” no solamente por su carácter obligatorio, sino debido a que los trabajadores a menudo perciben el sistema como un costo “puro”, pues muchos evitan acudir a los servicios públicos y buscan proveedores privados en su lugar.

Se ha invertido en los últimos años para reducir la burocracia en los trámites de exportación y mucho se ha logrado a través de la operación de una ventanilla única para las exportaciones (VUPE). Sin embargo, la mayoría de los esfuerzos se han centrado exclusivamente en la facilitación de las exportaciones, a raíz de una visión estrecha que sostiene que la exportación es la etapa final de la producción. No obstante, la realidad es que la competitividad de las exportaciones depende de las condiciones en todas las etapas de la producción, no sólo la fase de

exportación. Desafortunadamente, el sistema aduanal funciona primordialmente con la finalidad de recaudar impuestos, en lugar de considerarse facilitadores del comercio, por lo que se requiere una revisión general de las políticas y disposiciones del sistema tributario, más allá de mirar a las aduanas únicamente.

El país ha concretado acuerdos de libre comercio con los socios comerciales más importantes, lo que constituye un avance importante del marco formal para el comercio internacional pero, por desgracia, las oportunidades que ofrecen los tratados aún no se han explotado plenamente. Esta situación resulta especialmente evidente en el caso del CAFTA-DR. Una posibilidad que se ha planteado es la introducción de mecanismos diferenciados para aprovechar específicamente los acuerdos de libre comercio, una sugerencia que va de la mano con propuestas para fortalecer aún más la cooperación entre el sector público y privado. Además, Guatemala debe invertir en el análisis de la aparente falta de ventajas derivadas de los acuerdos de libre comercio existentes, para identificar las barreras al comercio que no se eliminaron previamente.

Textiles y prendas de vestir: se requiere apoyar al sector para que pueda adaptarse con éxito a los retos planteados por los competidores asiáticos. En particular, el trabajo y la mejora de las capacidades políticas deben dar prioridad a la oferta de programas de estudio sobre el diseño industrial, un requisito que ha sido identificado por los actores del sector privado.

Centros de contacto y servicios de BPO: es necesario fomentar asociaciones productivas a lo largo de la cadena de valor a través de asociaciones con los centros de formación, asociaciones entre los productores y exportadores locales, especialmente en las actividades relacionadas con la externalización de procesos de negocio (BPO) y los centros de contacto.

Sector energético: se reconoce que el sector energético tiene efectos en toda la economía (horizontales), pero al mismo tiempo se considera necesario introducir políticas verticales para promover su desarrollo y promover la eficiencia. Por un lado,

la capacidad de generación se debe aumentar para satisfacer el crecimiento de la demanda proyectada sobre una base sostenible. Por otro lado, también es necesario invertir en fuentes rentables y renovables. Por desgracia, la inversión en este sector continúa limitada por la ausencia de adecuadas políticas horizontales relacionadas con la infraestructura. Por último, el marco regulador debe reforzarse y mejorarse para asegurar que los mercados siguen siendo suficientemente competitivos en todas las etapas.

Honduras

Existe un marco de política oficialmente aprobado, con sus programas y proyectos, resultado de un diagnóstico y consultas amplias con sectores y actores. El apoyo decidido y amplio a MIPYMES será de gran impacto en la economía hondureña, en cuanto a la generación de empleos e ingresos y, por tanto, como factor importante para lograr la estabilidad social. Los esfuerzos deben orientarse a la eliminación de barreras para desarrollar un negocio y trámites burocráticos engorrosos, así como a disminuir los obstáculos para un financiamiento accesible y en condiciones blandas. El sector público debe revisar y evaluar los resultados de una burocracia diseminada en muchas de sus dependencias, que asignan presupuestos para programas y actividades de MIPYMES sin coordinación, traduciendo en una pérdida de esfuerzos y recursos. Convendría que se otorgue importancia a la definición del ente rector, pero básicamente de facilitador y apoyador de los programas y proyectos, y que por medio de CONAMIPYME se dicten directrices y ejecutar acciones por medio de una sola unidad de Dirección. Finalmente, es indispensable aplicar la política, asignando recursos financieros y humanos suficientes y adecuados, para culminar con éxito el esfuerzo planteado. Correspondiendo en este esfuerzo la dirección y coordinación a los sectores público y privado, por medio de CONAMIPYME.

El defecto común de las PDP en Honduras es la debilidad institucional y la falta de un diálogo fructífero entre el sector público y privado. Esto ha llevado a que las medidas adoptadas no solucionan las fallas de mercado existentes en cada sector o

actividad, y que en muchos casos acaban generándose fallas de gobierno y distorsiones adicionales.

La promoción de exportaciones en Honduras se ha basado en dos pilares, la apertura comercial y las maquilas (Zonas Libres). La apertura comercial efectivamente ha ampliado la frontera de oportunidades para el país, a través de la firma de tratados comerciales. Respecto a las maquilas, si bien fueron exitosas en generar exportaciones y dar empleo, no parecen haber sido efectivas en resolver las fallas de mercado y pueden haber generado distorsiones que afectan el crecimiento de largo plazo. En los últimos años y debido a la competencia asiática, el modelo de maquilas textiles se está agotando.

El turismo ha estado creciendo sostenidamente en los últimos años empezando desde niveles sumamente bajos, aunque aún se encuentra lejos de explotar su potencial. La mayoría de las restricciones que enfrenta el sector están asociadas con políticas públicas que no cumplen sus roles, muchas de las cuales son generales a la economía, aunque algunas son específicas al turismo. El gobierno le ha dado prioridad al sector y hay un marco normativo favorable, pero se requiere mejorar la implementación, el marco institucional y la efectividad de las políticas.

El sector forestal muestra una realidad similar a la del turismo. El sector, a pesar de no tener todo el apoyo financiero y político para destacar como parte medular en la estrategia de desarrollo de Honduras, continúa siendo una opción potencial de desarrollo. Hay una nueva ley que regula la actividad forestal, que requirió un fuerte esfuerzo de coordinación y consenso. Sin embargo, la nueva institución, el Instituto de Conservación Forestal (ICF), continúa sin apoyo financiero, sin personal calificado suficiente y sobre todo sin coordinación interinstitucional. Nuevamente los problemas institucionales son cruciales, pues esfuerzos en la dirección correcta se diluyen por una pobre implementación.

Finalmente, cabe destacar los resultados de las PDP relacionadas con capacitación laboral en Honduras. Hay numerosas fallas de mercado que justifican la intervención y, dado que los niveles educativos son bajos, resolver estas fallas tiene una importancia primordial. La institución creada con

estos fines, el INFOP, no los cumple en la actualidad y hay una clara necesidad de contar con un Sistema Nacional de Capacitación. A través del consenso entre las partes involucradas se logró un anteproyecto de ley para la creación de este sistema, presentado al Congreso en 2004, aunque esa fecha hasta la actualidad no ha habido avance alguno.

La experiencia hondureña sugiere que la estabilidad macroeconómica es una condición útil para el desarrollo de actividades productivas, pero es insuficiente para alcanzar el desarrollo. Aparte de conservar la estabilidad macroeconómica, también se deben solucionar muchas fallas de mercado y de gobierno a nivel microeconómico para potenciar a las actividades productivas. El país necesita mejorar la oferta de bienes públicos, como la infraestructura y la educación, pero también necesita que las intervenciones de mercado sean eficientes, por lo que debe hacerse un esfuerzo en redefinir las PDP y clarificar sus objetivos.

Nicaragua

De los países de la región, Nicaragua se destaca por la importancia del sector agropecuario, por un grave conflicto civil que generó grandes costos económicos, y por el bajo crecimiento de la productividad. Al igual que en muchos países en desarrollo, en Nicaragua la capacidad de lograr consensos y que los mismos se mantengan en el tiempo ha sido escasa, lo que hace que los procesos y las políticas terminen afectando la estabilidad de las reglas de juego en la economía. Esto se refleja en las PDP, donde el Estado ha sido en general débil en su estructura, recursos y consistencia institucional, limitando su capacidad para generar políticas sostenibles y con impacto en la economía. Al igual que en otros países de la región, en Nicaragua se han usado y abusado los incentivos fiscales para atraer inversión, y muchas veces las PDP incluyen objetivos que no necesariamente apuntan a resolver fallas de mercado, sino más bien buscan corregir fallas de gobierno, mezclando temas redistributivos y ponderando la generación de empleo por sobre la resolución de la falla de mercado.

Se ha dado importancia a los incentivos fiscales para promover a determinados sectores o

actividades, práctica que en Nicaragua busca, por lo general, compensar fallas del gobierno (en general por omisión), más que fallas del mercado (por ejemplo para internalizar externalidades positivas). Sin embargo, no se debe perder de vista que los incentivos fiscales no resuelven fallas del Estado como la insuficiente infraestructura, la falta de capital humano, un pobre clima de negocios y una débil institucionalidad. Corregir estas fallas del gobierno conlleva tiempo y esfuerzo, mientras que el incentivo fiscal es un paliativo de corto plazo, que puede tener efectos nocivos en el largo plazo al relajar la presión sobre el Estado para corregir las fallas de mercado, o generar grupos de poder que hacen que medidas que podrías ser temporales se vuelvan permanentes. Es entendible que a inicios de los 90s y luego de un serio conflicto civil, con un Estado débil y con escasa capacidad, se haya optado por la vía rápida de los incentivos. Pero esta no es la situación más de 20 años después y Nicaragua requiere urgentemente de medidas que permitan mejorar su capacidad productiva. Los indicadores de productividad no son halagadores y en el largo plazo esto incide en el crecimiento económico.

El Estado debería ir consolidando las PDP para que apunten a resolver carencias y no simplemente a dar paliativos. En esto se ha estado trabajando, pero como muestra el caso de la promoción de innovación y tecnología, o el turismo, queda mucho por hacer y se podría avanzar más rápido. El contexto internacional ha sido bueno para el país, en particular por los buenos precios de los productos primarios; por tanto, Nicaragua debería aprovechar esta oportunidad de crecimiento para fundamentar sus bases productivas, establecer PDP modernas y escapar del incentivo fiscal, mejorando el proceso de las políticas, haciéndolas robustas a la captura, promoviendo el cambio tecnológico en todas las esferas productivas, e independizando los objetivos redistributivos de los productivos para atender en forma más eficiente cada uno de ellos. Las PDP deberían apuntar hacia lo productivo y dejar en otras instancias del Estado los objetivos redistributivos.

Es controversial el papel que jugaron las PDP en las décadas de los 50s y 60s para promover el

crecimiento. No existen conclusiones definitivas para la intervención del Estado en el mercado de granos o para el crédito dirigido, aunque la creación de la infraestructura en este período fue indudablemente positiva, al igual que los resultados del extensionismo. En contraste, no tuvieron el mismo éxito las PDP orientadas a promover la industrialización en los 50s y 60s, como la protección arancelaria o los incentivos fiscales especiales para la industria. Se crearon industrias de “toque final” altamente dependientes de insumos importados, con reducida capacidad de exportación extra-regional y que sucumbieron cuando el comercio regional se vio afectado.

Desde la década los 90s, Nicaragua ha venido configurando un modelo que, en lo estructural, ha tenido pocos cambios, a pesar de las discontinuidades en las estrategias de desarrollo adoptadas por los diferentes gobiernos. En el fondo, el modelo se ha consolidado alrededor de los siguientes lineamientos: (a) sostenimiento del marco macroeconómico, (b) fomento de las exportaciones, (c) apertura comercial y financiera, y (d) atracción de la IED. Dentro de este esquema general, se intentó promover políticas horizontales, mejorando el clima de negocios, pero a la vez se utilizaron los incentivos fiscales. Debido a que el Estado ha tenido recursos escasos para proveer bienes públicos, a pesar del sesgo en favor de políticas horizontales, el país no tiene un buen desempeño en estos aspectos. Los factores más problemáticos para hacer negocios reportados por el Índice de Competitividad Global (ICG) incluyen una ineficiente burocracia gubernamental, infraestructura inadecuada, mano de obra no calificada, inestabilidad de las políticas públicas, corrupción y una deficiente ética laboral. Los incentivos fiscales expresamente se diseñaron con el objetivo de suplir estas falencias. La ponderación, implícita o explícita, en la reducción del desempleo y la pobreza en dichas leyes o planes estratégicos, implica que se está poniendo énfasis en las consecuencias del funcionamiento de la economía y no en las fallas de mercado en sí mismas. El uso del incentivo fiscal interfiere en toda la esfera del diseño de PDP y el sector privado tiene una

tendencia a buscar este paliativo como respuesta del gobierno, más que la corrección de las fallas de mercado. Asimismo, la práctica de evaluar las políticas es muy rara, lo que dificulta el diseño y control de las mismas.

Las exoneraciones fiscales para promover la exportación y la IED buscan compensar fallas del Estado pero no las solucionan. Puede decirse que la PDP de Zonas Francas continúa siendo más una política de atracción de la IED para paliar el desempleo y la extrema pobreza, que una política de promoción de exportaciones articulada a una política de desarrollo industrial centrada en el aprovechamiento de los derrames. Los datos y la evidencia disponible muestran que el objetivo plasmado en 2008 de incrementar la integración entre las Zonas Francas y el sector productivo no ha tenido avances significativos, y que las Zonas Francas continúan aisladas, sin generar relaciones de complementariedad ya sea por medio de los mecanismos de creación de enjambres, la subcontratación o el encadenamiento de la producción. También es cierto, por otro lado, que las instituciones de gobierno han aplicado tímidamente los instrumentos y recursos disponibles para fomentar complementariedades y derrames gerenciales, técnicos, educativos y tecnológicos de las Zonas Francas hacia el sector empresarial manufacturero local.

Es importante destacar que las políticas de apertura y atracción de IED no se acompañaron de estrategias activas para fomentar la competitividad del país desde un enfoque sostenible, quedando ausentes los instrumentos que prepararan la oferta nacional para la competencia internacional.

Por último, en términos institucionales hay muchos actores involucrados y existe un buen diálogo entre el sector público y privado. Las agencias APEN, CEI y CETREX han sido efectivas en las actividades de promoción de exportaciones que realizan. El diálogo y concertación entre el sector público y privado es positivo, pero incluye también elementos de búsqueda de rentas por parte de los agentes privados.

Existen numerosos programas para PYMES pero tienen un alcance limitado, no se realizan

evaluaciones de impacto, hay dificultades de articulación interinstitucional, y falta focalización de las políticas, que en todo caso tienen objetivos difusos e incluso contradictorios. Es necesario separar las políticas asistencialistas de las PDP que priorizan los aumentos en la productividad de las PYMES. La promoción del financiamiento se basa mayormente en políticas horizontales que han buscado normar el mercado e incorporar nuevos instrumentos, en el marco de una economía de mercado con banca privada. El Banco Produzcamos constituye un renacer de la banca de desarrollo, que intenta dirigir el crédito hacia sectores productivos y, en particular, hacia las PYMES, lo que introduce cierta verticalidad en esta PDP. El financiamiento no está articulado con otras PDPs, y descansa más que nada en promover una mayor profundidad financiera en un esquema de libre mercado.

Si bien se han iniciado procesos de coordinación público-privada para orientar la capacitación a las necesidades de las empresas, falta mucho por hacer en esta área. El presupuesto de educación pública en Nicaragua no está asignado de acuerdo a criterios de rentabilidad económica y social. Hay un exceso de estudiantes y graduados en carreras saturadas y escasez de técnicos intermedios. Nicaragua tiene un problema del nivel de gasto público en educación, pero también de diseño y eficiencia que requiere atender de acuerdo a los requerimientos productivos de largo plazo del país.

El modelo histórico de crecimiento de Nicaragua se ha centrado en el uso de los factores abundantes, como la tierra y mano de obra barata, y no se ha incorporado debidamente la ciencia, la tecnología y la innovación (CTI), como un elemento central para aumentar la productividad total de los factores de producción. En este contexto, es necesario entonces, más allá de atraer financiamiento hacia el sector de I+D, conseguir que este se vea acompañado por políticas activas de fomento de las interacciones, y apoyar el gasto con medidas que favorezcan las externalidades para que el retorno social del gasto sea más alto. A pesar de que se están haciendo esfuerzos y que el concepto de SNI está relativamente difundido, no se ha constituido un sistema consolidado,

tanto en lo que concierne a sus componentes como a las relaciones entre éstos. Dentro de las debilidades cabe remarcar: (a) la reducida coordinación, (b) la falta de suficientes recursos asignados, (c) la precaria vinculación sector público-universidades-empresas, (d) la falta de recursos en I+D en las universidades, y (e) la escasez de recursos para el financiamiento de proyectos productivos empresariales y aún más para actividades de innovación.

El sector turismo ha estado creciendo a buenas tasas pero empezando desde niveles muy bajos. Sin lugar a dudas los incentivos fiscales impulsaron la oferta hotelera, pero el país requiere prestar atención a otras políticas de promoción y evaluar si es necesario un incentivo tan generoso, que licúa recursos que el Estado podría estar redirigiendo para mejorar la infraestructura básica y recreativa pública. Nicaragua todavía tiene mucho por hacer para posicionarse como un destino turístico en el mundo (a la fecha el 65% de los turistas internacionales provienen de Centroamérica y la marca-país tiene bajo reconocimiento), para mejorar la conectividad e infraestructura en zonas con potencial, para diversificar la oferta de servicios turísticos y para mejorar la calidad global del turismo (lo que le permitirá incrementar los ingresos por turista). Para acelerar los procesos que requiere el país, y dada la limitación de recursos del Estado, tal vez Nicaragua debería pensar, además de reducir incentivos fiscales, en fomentar la participación privada en la infraestructura pública de turismo.

Finalmente en el proceso de las políticas se observa una sana interacción entre el sector privado y público para diseñar las políticas, con interlocutores bien definidos, con capacidad de acción y voluntad de cooperación. Tal vez el riesgo mayor aquí es la captura por parte del sector privado, de manera que los objetivos de las políticas se desvíen hacia la atención de las demandas privadas por sobre el bienestar general, pero este no parece ser el caso hasta el momento.

Panamá

El éxito de los servicios internacionales fue el resultado de la creación de instituciones legales que

fomentaron las ventajas de Panamá frente a las limitaciones que otros países imponían al desempeño de sus mercados financieros y al comercio internacional. A fines de los 40s y de 70s este “modelo” se replicó con el desarrollo de las zonas libres de comercio y de petróleo (con el oleoducto como vanguardia). Sin embargo, no hubo un “efecto demostración” para el resto de la economía. En los 60s, con el incipiente crecimiento de la manufactura y bajo las políticas de sustitución de importaciones, se empezaron a crear instrumentos de protección a la producción primaria y secundaria, actividades que dependían del pequeño mercado local. El desarrollo de la economía de servicios no permeó al resto de la economía, creando así la dualidad productiva que hoy permanece.

La experiencia de Panamá ratifica la importancia de las instituciones para el crecimiento económico. La economía de servicios y las zonas libres han sido el resultado de la fortaleza de sus instituciones, mientras que la debilidad institucional ha sido la característica de las PDP para la promoción de las exportaciones de bienes -y en general, para el fomento de la producción agropecuaria. Por tanto, la dualidad de la economía nacional se explica por las diferentes “productividades” de las PDP.

La apertura de los servicios y la protección de la actividad local han sido la principal fuente de crecimiento y a la vez de dualismo de la economía panameña, como se refleja en las diferencias en la productividad de la mano de obra, en la productividad general de la economía (PTF) y en los salarios reales. Un análisis de economía política de las reformas propuestas permite concluir que ha habido poca oposición a aquellas que se han dirigido a aprovechar las ventajas nacionales frente a las distorsiones externas, pero mucha oposición a aquellas donde “ganadores” y “perdedores” coexisten en la economía local. Las instituciones que se vincularon a las exportaciones de servicios y a las zonas libres de comercio y petróleo, han sobrevivido a los cambios en el entorno internacional y se han fortalecido a lo largo del tiempo, mientras que las vinculadas al mercado local, como el Fondo Especial de Compensación de Intereses y

el Banco de Desarrollo Agropecuario, no han sido eficientes.

La promoción de las exportaciones de servicios ocurrieron por el desarrollo de sinergias en 3 pilares: la posición geográfica del país, el sistema monetario-bancario y la territorialidad de la renta. En los casos examinados, las políticas que cimentaron este sector fueron diseñadas y puesta en práctica por la existencia de fallas de mercado que no ocurrían en la economía local sino en la economía global: controles cambiarios y restricciones a las importaciones. La ley de sociedades, la de abandonmentamiento de naves, la de banca, la Zona Libre de Colón y el oleoducto transistmico, surgieron de iniciativas privadas que fueron recogidas por las autoridades respectivas. El nacimiento de las instituciones de servicios ocurrió tanto en gobiernos democráticos como autocráticos y su crecimiento ha sido promovido como política de Estado. La coordinación para establecer las políticas de promoción de los servicios empezó con la identificación de las oportunidades externas por parte de los agentes locales y luego fue transmitida a los tomadores de decisiones gubernamentales. En contraste, las PDP que han seguido el patrón opuesto (una iniciativa pública que luego es “vendida” al sector privado) han tenido poco éxito o han fracasado.

En el caso de las PDP dirigidas a la promoción de la exportación de bienes, las conclusiones son diferentes. Por ejemplo, los certificados de abono tributario fueron ideados en los 70s como una compensación por la fortaleza del dólar y los altos costos laborales del país, que los productores locales argüían como obstáculos para la competitividad nacional. La ley que los creó en 1974, sin embargo, fue promulgada como una concesión a los grupos empresariales que se encontraban en pugna con el gobierno militar.

Los programas de ajuste estructural implementados en los 80s tampoco tuvieron todo el éxito deseado. Las fallas de mercado se identificaron correctamente: ineficiencias productivas en las empresas públicas, controles de precios, elevados aranceles agropecuarios e industriales y elevada protección efectiva al mercado interno. Sin

embargo, el sector privado percibió que el gobierno estaba proponiendo ajustes a las empresas, pero que no se estaban planteando suficientes reformas al sector público. De nuevo, las iniciativas partieron del gobierno y no fueron acogidas por el resto de la sociedad, con inexistentes mecanismos de coordinación ni instancias de diálogo nacional.

El subsidio a la tasa de interés a los préstamos agropecuarios fue el resultado de la iniciativa pública por “hacer algo” para detener la caída de la producción del sector en los 70s y 80s. El Gobierno creó el Banco de Desarrollo Agropecuario para otorgar crédito subsidiado. Este subsidio fue diseñado como una política de escogencia de “ganadores” que tenía pocas posibilidades de éxito ya que, salvo la ganadería de carne y algunas frutas, el sector primario panameño no es competitivo internacionalmente. La iniciativa fue resultado de la presión del sector agropecuario en la asamblea legislativa. Los resultados han sido pobres, a juzgar por los resultados de producción y de exportaciones.

Una de las lecciones positivas de la historia reciente de Panamá es la formalización del mecanismo de diálogos nacionales entre la sociedad civil y los políticos que, aunque distan mucho de haber sido totalmente efectivos, han creado la plataforma para un debate organizado sobre los temas de interés para el futuro del país. Los diálogos datan de inicios de los 90s, con los Encuentros Bambito I, II y III entre 1993 y 1994. En el año 2000 el diálogo se centró en los temas vinculados a la reversión del Canal y de las bases militares norteamericanas a jurisdicción panameña. Como consecuencia del referendo aprobatorio de la ampliación del Canal de Panamá en 2006, el Gobierno Nacional se comprometió a convocar a un mecanismo formal de discusión de las políticas públicas, que desde entonces se ha formalizado y que hoy se conoce como Consejo de la Concertación Nacional para el Desarrollo.

La experiencia panameña ilustra el principio general de que es indispensable que las PDP sean el resultado de una coordinación privada-pública. Es deseable que las PDP acordadas por la sociedad sean concebidas como permanentes, por supuesto hasta que las circunstancias exijan un cambio de las

normas, pero este cambio no debe tener una “fecha de cumpleaños”.

En lo que respecta a las exportaciones de bienes se propone eliminar el CAT que, por su pequeño valor monetario y por la existencia del plan de competitividad que otorga montos importantes de apoyo a la exportación de bienes, no tienen sentido económico ni político. Por el contrario, se debe continuar con las PDP vinculadas a la provisión de bienes públicos (infraestructura y asistencia técnica, entre otros) dentro del marco del Programa Nacional de Competitividad. Este programa, aunque demoró en operar de manera efectiva, también fue el resultado de una iniciativa conjunta privada-pública.

En la promoción de las actividades vinculadas al agro se encuentra la mayor falta de coordinación institucional: dos bancos del estado ofrecen financiamiento a este sector y una empresa estatal de seguros toma riesgos excesivos. Un subsidio a los créditos agrícolas lo maneja la Superintendencia de Bancos que, sin embargo, no supervisa al BDA, y un instituto de mercadeo para apoyar a los agricultores se encarga de vender al detal. Si el país decide “escoger ganadores” en este sector, se deben sincronizar todas las instituciones para reducir la captura de algún eslabón en la cadena de decisiones por parte de algún grupo de interés.

República Dominicana³

El nivel de sofisticación de las exportaciones dominicanas se encuentra rezagado con respecto a competidores cercanos y las políticas aplicadas hasta el momento podrían ser ineficaces para suplir los incentivos a la productividad e innovación que garanticen un crecimiento sostenido en el largo plazo. Además, el país enfrenta el reto de transformar su estructura productiva, partiendo de una economía dual dividida entre la producción de zonas francas y el resto del sector productivo, hacia una economía integrada.

Los 60s y 70s se caracterizaron por un conjunto de intervenciones dirigidas a la promoción industrial y la sustitución de importaciones, por lo que se introdujeron numerosas intervenciones verticales

en favor de la producción agropecuaria y ganadera, incentivos a la pequeña industria y la actividad artesanal, así como la industria de la construcción. En la mayoría de los casos los incentivos incluían exenciones al impuesto sobre la renta y exoneraciones de derechos arancelarios en la importación de maquinarias o materias primas. En algunos casos se crearon consejos para la administración de los incentivos, que en la práctica se convirtieron en instancias anticompetitivas. Después de las exenciones tributarias, el instrumento de promoción que se usó más ampliamente fue la provisión de crédito subsidiado a través de fondos de desarrollo administrados por el Banco Central. La estrategia de fomento vertical inicialmente fue exitosa en promover la expansión del sector industrial y los avances tecnológicos en la República Dominicana. Sin embargo, desde sus primeros momentos se observaron desventajas, como un bajo valor agregado interno y una magra generación de empleo. Por tanto, el resultado de las intervenciones verticales y la sustitución de importaciones fue el establecimiento de industrias de dudoso valor económico.

A principios de los 80s se inició la reorientación de las PDP, hacia la atracción de IED y el aumento de la capacidad exportadora. En la etapa de transición, se experimentó con el otorgamiento de tasas de cambio preferenciales para los exportadores, pero esta medida no promovió la expansión generalizada de la capacidad exportadora. Sin embargo, el nuevo ambiente de negocios causó un impacto apreciable en dos actividades —las zonas francas y el turismo— que se expandieron de forma acelerada. La expansión de esas actividades acabó generando una economía dual, con sectores relativamente dinámicos ligados a la actividad exportadora, junto a sectores poco dinámicos enfocados al consumo local.

La década de los 90s se inició con una severa crisis económica. En búsqueda de una salida a la

³ Esta sección tiene como base el estudio de Guzmán, R. et al “Políticas de Desarrollo Productivo en América Latina: Análisis de la Experiencia de la República Dominicana” *mimeo*, enero de 2008.

crisis, se adoptó un conjunto de reformas estructurales en el plano tributario, arancelario, laboral y financiero. Un punto de partida simbólico fue la creación en 1992 del Consejo Nacional de Reestructuración Industrial, para proponer un esquema de incentivos a las exportaciones y fue en ese marco que surgió el proyecto de enlaces industriales. La reforma arancelaria contribuyó a reducir los niveles de protección y a elevar la competencia en el mercado dominicano. La atracción de capital siguió siendo un objetivo prioritario, permitiéndose a partir de 1995 la entrada de inversión a prácticamente cualquier sector de la economía, garantizando la libre repatriación de capitales, regalías y dividendos. En este período se creó el Consejo Nacional de Competitividad (CNC), se elaboró un Plan Nacional de Competitividad Sistémica y se promulgó la Ley de Competitividad e Innovación Industrial. Como un último aspecto destacable en este período conviene mencionar la entrada en vigencia del CAFTA-DR.

Las Zonas Francas son un legado de las PDP de la década de los 80s. En conjunto, las exportaciones dominicanas originadas en las Zonas Francas han perdido dinamismo, situación a la que se suma el requerimiento de la OMC en el sentido de eliminar los incentivos condicionados a la actividad exportadora. La experiencia dominicana reitera que las Zonas Francas son en realidad un esfuerzo por subsanar problemas generalizados en la economía, las políticas públicas y la infraestructura. En esas circunstancias, las exenciones tributarias fueron una condición sin la cual la República Dominicana no hubiese sido capaz de atraer IED en la magnitud que lo hizo. Si se acepta que el gasto tributario generado en las Zonas Francas sólo representa un costo de oportunidad real en la medida en que la IED en Zonas Francas se hubiese realizado en ausencia del esquema de exoneraciones, es claro que la contribución neta de las Zonas Francas a la economía dominicana fue positiva. Sin embargo, las condiciones que justificaron la existencia de un régimen especial parecen haber desaparecido. Por una parte, ha habido una convergencia institucional a medida que el clima general de negocios ha venido mejorando. Por otro lado, la generación de

empleos en las Zonas Francas se ha deteriorado, por lo cual los beneficios del régimen especial tienden a reducirse en comparación con el costo tributario. Si bien una convergencia total entre Zonas Francas y el resto del sector productivo parece inviable en la actualidad, existe la necesidad de implementar una estrategia que fortalezca al sistema de producción fuera de las Zonas Francas y que a la vez promueva mayores enlaces entre ambos sistemas.

Las políticas de desarrollo de la industria turística son un legado de décadas anteriores. En la segunda mitad de los 70s, la República Dominicana ya se había establecido como un centro turístico. La intervención en el turismo procuraba resolver 3 problemas: la coordinación entre los actores del sector, la presencia de externalidades en las inversiones turísticas, y la necesidad de proveer grandes recursos en un contexto caracterizado por un sistema financiero incipiente. Un actor importante en este proceso es el sector de tour operadores, que tiene un poder de mercado considerable, siendo la regulación del poder de mercado de los tour operadores un tema pendiente en las negociaciones multilaterales de servicios.

Las dificultades de los sectores productivos dominicanos —no solamente el turismo— para tener acceso a financiamiento local de largo plazo refleja un problema de imperfección de los mercados financieros. Obviamente, el acceso al mercado internacional requiere una serie de precondiciones para que sea factible y rentable, particularmente condiciones vinculadas al mantenimiento de la estabilidad macroeconómica, que se reduzca el riesgo cambiario y se mantengan niveles relativamente bajos de riesgo-país.

Por otro lado, el desarrollo de la política turística de la década actual revela una preocupación por el incentivo de regiones geográficas no desarrolladas hasta el momento. El proceso no ha estado libre de problemas, con una concentración de la oferta hotelera en la ciudad de Santo Domingo, un bajo gasto per cápita de los turistas y débiles nexos con la red local de servicios. En la actualidad, el reto es identificar factores que pudieran impulsar al sector, además de identificar las fallas en

las políticas implementadas. Esto permitiría la definición de una nueva generación de intervenciones adecuadas al momento actual.

Ante esta situación se ha planteado la necesidad de impulsar un modelo de desarrollo turístico que permita una mayor diferenciación del producto, posicionándose en segmentos de mercado que atraigan turistas con mayor poder de compra. En los últimos años la apuesta de la República Dominicana ha estado orientada a alejarse del “modelo de sol y playa todo incluido”, que cumplió su rol en posicionar al país como destino turístico. Las nuevas apuestas están orientadas al desarrollo de la oferta complementaria, mediante el desarrollo de marinas, campos de golf y parques temáticos, entre otros, así como al desarrollo del turismo inmobiliario y la modalidad de hoteles boutique. Se reconoce que en áreas ecológicamente ricas aunque frágiles, se requiere un modelo de turismo de bajo impacto ambiental. Es oportuno recordar que el diseño inicial del desarrollo turístico partía de un modelo integral, por lo que es irónico que muchos de los efectos no deseados que querían ser evitados, efectivamente ocurrieron, como es el caso del desarrollo de turismo de enclave y el deterioro ambiental. Esta divergencia entre el diseño original y los resultados posteriores plantean la necesidad de aprender de la experiencia, reconociendo que el sector turismo evidencia derrame entre diferentes actividades económicas y políticas públicas, así como un alto grado de multidimensionalidad, lo cual crea problemas en materia de institucionalidad y coordinación de las políticas.

La experiencia dominicana con los *clusters* industriales abarca las áreas de manufactura, turismo, agroindustria y servicios. En primer lugar, se observa como rasgo típico la división horizontal del trabajo y el aprovechamiento de mano de obra poco calificada. Similarmente, los principales *clusters* existentes están compuestos por PYMES, con excepción de los grandes hoteles de los *clusters* turísticos. En general, los niveles de especialización y de enlaces industriales entre grupos o entre industrias son aún limitados, y los grupos no han logrado migrar hacia segmentos de mayor

valor agregado, o intensivos en conocimiento. Además, persiste un sesgo hacia la reducción de costos y no tanto la transformación productiva. Otro de los elementos comunes es que han logrado operar de manera eficiente y exhibir resultados sólo mientras han sido beneficiarios de recursos y asistencia técnica externa, por lo que uno de los retos es lograr que los *clusters* estén en capacidad de hacer auto-sostenibles sus inversiones. Asimismo, la asistencia técnica ha sido un buen punto de partida, pero el apoyo a los distintos grupos deberá extenderse al capital de trabajo y el acceso al financiamiento productivo.

Dado que la calidad de las instituciones es un determinante de los costos relativos y de los patrones de especialización de una economía, la experiencia de la República Dominicana subraya la necesidad de la transformación institucional como acompañamiento de la implementación de las reformas a la política pública. Aquí el tipo de estrategia debe enfocarse en los errores de omisión por parte del gobierno (lo que el sector oficial ha dejado de hacer), en lugar de las fallas de comisión (lo que hace o impone). Se concluye que las PDP funcionan en el marco provisto por un estado de derecho, la efectividad gubernamental y la facilidad para hacer negocios en un país. Asimismo, la estabilidad macroeconómica es un bien público que afecta a todas las empresas y a la efectividad de todas las políticas. Por tanto, estas políticas pueden tener mayor impacto que aquellas dirigidas a subsanar particulares fallas de mercado o estimular inversiones en sectores específicos.

Recomendaciones sobre políticas horizontales

La experiencia de los países centroamericanos coincide en que la orientación general de las reformas debería basarse principalmente en las PDP horizontales, utilizando las políticas verticales con carácter excepcional. Asimismo, la experiencia indica que el marco institucional necesario para implementar políticas horizontales tiende a ser más sencillo y es

menos vulnerable a la captura por grupos de interés que en el caso de políticas verticales. A continuación se presentan algunas consideraciones particulares sobre las políticas horizontales, derivadas de las experiencias de los países de la región.

La experiencia con la implementación de PDP en la región indica que la eficacia de las instituciones responsables de la promoción de exportaciones e inversiones depende de la disponibilidad de los datos necesarios para la toma de decisiones. Esto sugiere que la organización de la investigación de mercado requiere de la colaboración de los sectores público y privado, centrados en el descubrimiento de oportunidades en los mercados internacionales. Algo similar ocurre con la promoción de estándares de calidad y certificaciones, especialmente en relación con las PYMES. Asimismo, las políticas de innovación, ciencia y tecnología deberían recibir una mayor prioridad en la agenda estratégica del sector público y privado, para que tenga una mayor probabilidad de éxito.

Una de las debilidades más frecuentes en las agendas nacionales de competitividad es la debilidad de los mecanismos institucionales para la inversión y la promoción de exportaciones. Individualmente, cada organismo suele ser responsable de resolver los problemas de coordinación dentro de su área, pero no siempre existe un foro de coordinación con la participación de todos los organismos gubernamentales pertinentes, o dicho foro carece de efectividad. También se identifica la necesidad de facilitar la coordinación entre los sectores público y privado, por ejemplo, para promover la identificación de oportunidades de innovación y reformas.

Las fallas de infraestructura son frecuentes en los países de la región. En conexión con esto, se identifican dos importantes restricciones: las limitaciones de los recursos fiscales y el subdesarrollo de los mercados financieros locales. La experiencia con la privatización y la desregulación mostró que la participación del sector privado en la inversión y gestión facilita la oferta de infraestructura. Sin embargo, aún hay debilidades en los sistemas para la participación de los sectores público y privado, así

como los marcos legales y regulatorios. Asimismo, faltan instancias para la movilización de fondos para completar con éxito grandes proyectos de infraestructura.

Un área donde se detectan debilidades significativas con carácter transversal en varios de los países de la región, es la seguridad ciudadana. En ocasiones, el problema se aborda desde una perspectiva vertical, como en el caso de la creación de policías especializadas (policía de turismo), así como la provisión de servicios de seguridad dedicados a zonas económicas especiales. No obstante, el tema de la seguridad merece un abordaje transversal, congruente con la naturaleza de la falla por resolver.

La experiencia de varios de los países de la región también sugiere que existe un marco demasiado restrictivo para las operaciones del mercado laboral. Al menos dos aspectos del marco deben ser revisados: los costos y la flexibilidad. Asimismo, cabe destacar los resultados de las PDP relacionadas con la capacitación laboral y la necesidad de fortalecer los sistemas nacionales de capacitación. Hay numerosas fallas de mercado que justifican políticas de capacitación que tienen como telón de fondo las debilidades del sistema educativo. Por otra parte, uno de los impuestos más importantes en materia de trabajo se deriva de los sistemas de seguridad social, concebidos en algunos países como “impuestos” no solamente a causa de su carácter obligatorio, sino también por la inoperancia de los servicios brindados, que lleva a los trabajadores a evitar los servicios públicos y buscar proveedores privados.

Se ha invertido en los últimos años para reducir la burocracia en los trámites de exportación y mucho se ha logrado a través de la operación de ventanillas únicas. Desafortunadamente, la mayoría de los esfuerzos se han centrado exclusivamente en la facilitación de las exportaciones, a raíz de la visión estrecha de que la exportación es simplemente la etapa final de la producción. La experiencia indica que la competitividad de las exportaciones depende de las condiciones en todas las etapas de la producción, no sólo en la fase de exportación.

Además, las aduanas aún funcionan con la visión de los recaudadores de impuestos, en lugar de considerarse como facilitadores del comercio, por lo que se requiere una revisión general de las políticas y disposiciones que atañen a la totalidad del sistema tributario y aduanero.

La promoción de exportaciones ha tenido fundamentalmente dos pilares: la apertura comercial y los tratados de libre comercio, y el establecimiento de zonas económicas especiales (zonas francas o zonas de libre comercio). La apertura comercial efectivamente ha ampliado la frontera de oportunidades para los países. Las zonas económicas especiales, si bien fueron exitosas en generar exportaciones y crear empleos, no necesariamente han sido efectivas en resolver las fallas de mercado en la economía en general y, por el contrario, en algunos casos pueden haber perpetuado distorsiones que afectan el crecimiento de largo plazo. Por ejemplo, en los últimos años y debido a la creciente competencia internacional, el modelo de maquilas textiles se está agotando; además, el régimen especial de promoción con beneficios impositivos permanente debe ser revisado debido a las reglas de la OMC. En todo caso, la prioridad en adelante debería ser la mejora de la competitividad para lograr el crecimiento a través de la atracción de IED y la promoción de encadenamientos productivos, integrándose las zonas económicas especiales al desarrollo de *clusters* industriales. En conexión con lo anterior, deben concebirse políticas nacionales de encadenamientos, complementarias e integradas con la atracción de IED. Asimismo, para incrementar el acceso al financiamiento puede fomentarse la coordinación con los bancos públicos y privados en el diseño de programas especiales de financiamiento.

Recuérdese que las zonas económicas especiales son en realidad un esfuerzo por subsanar problemas generalizados en la economía, políticas e infraestructura de los países. En esas circunstancias, las exenciones tributarias otorgadas fueron una condición sin la cual los países no hubiesen sido capaces de atraer suficiente IED. Si se acepta que el gasto tributario sólo representa un costo de oportunidad en la medida en que la IED se hubiese

realizado en ausencia del esquema de exoneraciones, es claro que la contribución neta de las zonas económicas especiales ha sido positiva. Sin embargo, las condiciones que justificaron la existencia de un régimen especial parecen haber desaparecido. Por una parte, ha habido una convergencia institucional, a medida que el clima de negocios fuera de las zonas especiales ha mejorado. Por otro lado, el potencial de generación de empleos ha disminuido, por lo cual los beneficios de tener regímenes tributarios especiales tienden a reducirse en comparación con el costo tributario. Si bien una convergencia total entre zonas especiales y el resto de las economías aún parece inviable, existe la necesidad de implementar una estrategia que fortalezca al sistema general de producción y que promueva mayores enlaces entre ambos sistemas.

En los últimos años se han implementado acuerdos de libre comercio con los socios comerciales más importantes, aunque las oportunidades que ofrecen aún no se han explotado plenamente. En esta etapa, los países deben invertir en el análisis la aparente falta de ventajas derivadas de los acuerdos de libre comercio existentes, para identificar las barreras al comercio que no se eliminaron previamente y plantear estrategias dirigidas a optimizar el aprovechamiento de los tratados. Adicionalmente, debe completarse el proceso de liberalización comercial con el fin de eliminar definitivamente el sesgo anti-exportador, y consolidar la eliminación de las barreras para la importación en sectores con elevada protección.

Recomendaciones sobre políticas verticales

Dado que las políticas verticales en ocasiones pueden ser apropiadas, es necesario contar con un marco institucional para que los canales apropiados estén disponibles para la identificación de políticas concretas, así como su posterior aplicación, seguimiento y evaluación. Asimismo, la experiencia indica que si un país decide “escoger ganadores” en un sector, se debe sintonizar a todas las

instituciones para reducir la captura de algún eslabón en la cadena de decisiones por parte de algún grupo de interés. A continuación se presentan algunas consideraciones particulares sobre políticas verticales, derivadas de la experiencia de los países de la región.

Textiles y prendas de vestir: Se ha identificado la necesidad de apoyar al sector en varios países para que pueda adaptarse con éxito a los retos planteados por los competidores asiáticos. En particular, el trabajo y la mejora de las capacidades deben dar prioridad a programas de estudio sobre diseño industrial, la mejora de técnicas de gestión y el posicionamiento en etapas más ventajosas de la cadena internacional de valor.

Centros de contacto y servicios de BPO: Se ha sugerido en varios países la necesidad de fomentar las asociaciones productivas a lo largo de la cadena de valor, a través de asociaciones con los centros de formación, asociaciones entre los productores y exportadores locales. Asimismo, los países están considerando ir más allá, para desarrollar servicios de telemedicina y logística.

Sector energético: Este sector tiene efectos horizontales pero algunos países consideran necesario introducir políticas verticales, para promover su desarrollo y eficiencia. Por un lado, la capacidad de generación se debe aumentar para satisfacer el crecimiento de la demanda proyectada sobre una base sostenible. Desafortunadamente, la inversión en este sector está restringida por las lagunas en las políticas horizontales que afectan a todo tipo de infraestructuras. Por último, el marco regulador del sector debe mejorarse para asegurar que los mercados sean suficientemente competitivos en todas las etapas. Asimismo, existe la opción de gestionar asociaciones público-privadas en el sector energético.

Turismo: La experiencia de los países indica que los actores involucrados deben convenir el tipo de *cluster* turístico que buscan desarrollar en los próximos

años, teniendo en consideración los impactos sobre los recursos y oportunidades de desarrollo de cada país. Un tema que se identifica en varios países es que el *cluster* de turismo debe involucrarse en el manejo y la conservación del ambiente, con una activa colaboración entre el sector público y organizaciones comunitarias. Asimismo, las organizaciones para la promoción turística y gestión de recursos deben alinear los productos turísticos más estrechamente con sus estrategias de mercadeo, de manera que quede garantizada una postura de oferta única y consistente en los mercados mundiales, sobre la base de un alto valor añadido de las experiencias de sitios culturales y naturales. En conexión con lo anterior, se están planteando programas de certificación de turismo sostenible para los proveedores a lo largo de toda la cadena de valor. Por otro lado, el desarrollo de la política turística revela una preocupación por el incentivo de regiones geográficas no desarrolladas hasta el momento. En general, la experiencia indica que en el sector turismo se evidencia un considerable grado de derrame (*spillover*) entre diferentes actividades económicas y políticas públicas, así como un alto grado de multidimensionalidad, lo cual crea problemas en materia de institucionalidad y coordinación de las políticas.

Clusters industriales: En primer lugar, los *clusters* industriales en varios de los países de la región se caracterizan por una división horizontal del trabajo y el aprovechamiento de mano de obra poco calificada. Similarmente, un buen número de los principales *clusters* están compuestos por PYMES, aunque en algunos casos participan empresas de mayor tamaño que sirven como “ancla”. No obstante, los niveles de especialización y de enlaces industriales entre grupos o entre industrias son aún limitados, y los grupos no han logrado migrar hacia segmentos de mayor valor agregado, o intensivos en conocimiento. Además, todavía persiste un sesgo hacia la reducción de costos y no tanto en la transformación productiva. Otro de los elementos comunes es que los *clusters* han logrado operar de manera eficiente y exhibir resultados mientras

han sido beneficiarios de recursos y asistencia técnica externa, por lo que uno de los retos es lograr que eventualmente estén en capacidad de hacer auto-sostenibles sus inversiones. Asimismo, si bien la

asistencia técnica ha sido un buen punto de partida, en el mediano plazo el apoyo deberá extenderse hacia la mejora del acceso al capital de trabajo y financiamiento productivo.

Referencias

- Agosín, M., Acevedo, C. y Ulloa, A. (2008). "Política industrial en El Salvador", mimeo, Banco Interamericano de Desarrollo, diciembre.
- Agosín, M., Bolaños, R. y Delgado, F. (2008). "Nicaragua: A la búsqueda del crecimiento perdido", *Documento de Trabajo SDT 275*. Santiago: Universidad de Chile, Departamento de Economía.
- Ansorena, C. (2007). "Competencia y regulación en la banca: el caso de Nicaragua", *Serie Estudio y Perspectivas Nro. 85*. Managua: CEPAL.
- Artana, D., Auguste, S. y Cuevas, M. (2007). "Tearing Down the Walls: Growth and Inclusion in Guatemala", *Informe para el CID/BID*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Auguste, S. y Cuesta, A. M. (2009). "Políticas de Desarrollo Productivo en Honduras", *Informe para el CID/BID*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Auguste, S. (2012). "Innovación y Productividad en Nicaragua: Diagnóstico del Sistema Nacional de Innovación", *Informe para el CID/BID*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2010). "La era de la productividad: cómo transformar las economías desde sus cimientos", *Desarrollo en las Américas*. Washington, DC: BID.
- Banco Mundial (1960). "Current Economic Position and Prospects of Nicaragua", *Reporte Económico WH99*, Departamento de Centro América y El Caribe. Washington, DC: BM.
- Banco Mundial (1971). "Current Economic Position and Prospects of Nicaragua", *Reporte Económico CA1*, Departamento de Centro América y El Caribe. Washington, DC: BM.
- Banco Mundial (1996). "Panamá: una Economía dual". Washington DC: BM.
- Banco Mundial (2003). "Investment Climate Survey". Washington DC: BM.
- Banco Mundial (2012). "Global Investment Promotion Best Practices 2012". Washington DC: BM.
- Bolt, J. y Van Zanden, J. L. (2013). *Maddison Project Working Paper Nro. 4*. Maddison Project Database.
- Bulmer-Thomas, V. (1987). "Nicaragua since 1930". Cambridge: Cambridge University Press.
- Bulmer-Thomas, V. (1988). "The Political Economy of Central America since 1920". Cambridge: Cambridge University Press.
- Castillero Calvo, A. (2008). "Los metales preciosos y la primera globalización". Panamá: Banco Nacional de Panamá.
- Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (2002). "Ventajas y desventajas para Centroamérica de la liberalización comercial unilateral, bilateral, regional y multilateral". Guatemala: CIEN.
- Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (2003). "Agenda Nacional de Negocios". Guatemala: CIEN.
- Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (2007). "Oportunidades y riesgos en la liberalización del comercio de servicios: el caso de Guatemala". Guatemala: CIEN.

- Comisión Económica para América Latina (1966). "Análisis y proyecciones del desarrollo económico: El desarrollo económico de Nicaragua". Nueva York: CEPAL-PNUD.
- Comisión Económica para América Latina (1983). "La Crisis en Centroamérica: orígenes, alcances y consecuencias". México: CEPAL.
- Comisión Económica para América Latina (2005). "La Facilitación del Comercio y la Integración Centroamericana: Modernización de Aduanas", *Boletín Nro. 222*. Santiago: CEPAL.
- Comisión Económica para América Latina (2007). "Honduras: tendencias, desafíos y temas estratégicos del desarrollo agropecuario". México: CEPAL.
- Comisión Económica para América Latina (2007). "Pobreza y distribución de la riqueza en Panamá". Santiago: CEPAL.
- Cuevas, M. y Bolaños, L. (2007). "Opportunities and Risks in Liberalising Trade in Services: The Case of Guatemala", *MPRA Paper Nro. 9941*. Geneva: International Center for Trade and Sustainable Development.
- Cuevas, M., Lee, S. y Pineda, B. (2008). "Industrial Policy in Guatemala", *Interamerican Development Bank Country Studies Initiative*, November.
- De Franco, M. (2011). "Causas del (de) Crecimiento Económico de Largo Plazo de Nicaragua", *Serie de Estudios especiales Nro. 7*. Managua: Fundación Nicaragüense para el Desarrollo Económico y Social.
- De Grip, A. (2004). "Evaluating human capital obsolescence", *ED-OECD Seminar on Human Capital*. Bruselas.
- Duriez, M. y Zamora, B. (2011). "La Educación Superior en Nicaragua 2005–2009". Santiago: Centro Interuniversitario de Desarrollo.
- Engman, M., Onodera, O. y Pinali, E. (2007). "Export Processing Zones: Past and Future Role in Trade and Development", *OECD Trade Policy Papers Nro. 52*, OECD Publishing.
- Esser, K., Hillebrand, W., Messner, D. y Meyer-Stamer, J. (1994). "Competitividad sistémica. Competitividad internacional de las empresas y políticas requeridas". Berlín: Instituto Alemán de Desarrollo.
- Fernández, E. (1970). "Política monetaria, estabilidad financiera y desarrollo económico en Centroamérica". México: Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos.
- Fernández, M. (2008). "Cómo funciona la dolarización en Panamá". Cartagena: Fondo Latinoamericano de Reservas.
- Fernández, M. (2011). "Políticas de Desarrollo Productivo en Panamá: Auto-descubrimiento y fallas de coordinación", *Documento de Trabajo del Banco Interamericano de Desarrollo Nro. 172*, Enero.
- Flores, S., Acevedo, I. y Sandino, A. (2012). "Nicaragua" en *¿Tiempo de Cosecha? Desafíos y oportunidades del sector agrícola en Centroamérica y la República Dominicana*, Sebastián Auguste y Osmel Manzano, editores. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Food and Agriculture Organization of the United Nations (2002). "Evaluación de los recursos forestales mundiales 2000", *Montes Nro. 140*. Roma: Estudio FAO.
- Food and Agriculture Organization of the United Nations (2005). "Situación de los bosques del mundo". Roma: Estudio FAO.
- Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (1996). "Las Pequeñas y Medianas Empresas en la Argentina". Buenos Aires: FIEL.
- Guatemala. Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (2007). "Informes de Transición".
- Guatemala. Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (2008). "Informe del Presidente al Congreso 2007".
- Guatemala. Programa Nacional de Competitividad (2005). "Agenda Nacional de Competitividad: Hacia una Guatemala Próspera, Solidaria y Equitativa".
- Guatemala. Programa Nacional de Competitividad (2006). "Avances y Retos: Agenda Nacional de Competitividad 2005–2015".

- Guzmán, R. et al. (2008). "Políticas de desarrollo productivo en América Latina: análisis de la experiencia de la República Dominicana" mimeo, Banco Interamericano de Desarrollo, enero
- Harrison, A. E. y Rodríguez-Clare, A. (2008). "Trade, Foreign Investment, and Industrial Policy", *MPRA Paper Nro. 15561*. Munich: University Library of Munich.
- Hausmann, R. y Rodrik, D. (2003). "Economic Development as Self-discovery", *Journal of Development Economics*, 72(2), pp. 603–33, December.
- Hausmann, R., Rodrik, D. y Sabel, C. F. (2008). "Reconfiguring Industrial Policy: A Framework with an Application to South Africa", *CID Working Paper Nro. 168*, Center for International Development, Harvard University.
- Hausmann, R., Rodrik, D. y Velasco, A. (2005). "Growth Diagnostics", *John F. Kennedy School of Government*, Harvard University, March.
- Honduras. AFE-COHDEFOR. Varios años. "Reportes sobre Situación Forestal en Honduras".
- Honduras. Banco Central de Honduras (2008). "Reporte Anual".
- Honduras. Agenda Forestal Hondureña (2004). "Programa Nacional Forestal 2004–2021".
- Hopenhayn, H. A. (1992). "Entry, Exit, and Firm Dynamics in Long Run Equilibrium", *Econometrica*, 60(5), pp. 1127–50, September.
- INDESA (2008). "Impacto del TLC con Estados Unidos sobre la Economía de Panamá", *Informe para el Banco Interamericano de Desarrollo*.
- INTRACORP, S.A. y Asesores Empresariales (2004). "Estudio del Impacto Económico del Canal en el Ámbito Nacional", *Informe para la Autoridad del Canal de Panamá*.
- Irrarázabal, R. (2004). "Protección efectiva en la agricultura panameña". Panamá: Ministerio de Economía y Finanzas.
- Jaén Suárez, O. (2002). "Las negociaciones sobre el Canal de Panamá: 1964–1970". Grupo Editorial Norma.
- Kinloch Tijerino, F. (2008, ed. 3ra). "Historia de Nicaragua". Managua: Institute of History of Nicaragua and Central America.
- Klinger, B. y Lederman, D. (2005). "Diversification, Innovation, and Imitation off the Global Technological Frontier", mimeo, World Bank.
- Krueger, A. O. (1990). "Government Failures in Development", *Journal of Economic Perspectives*, 4(3), pp. 9–23.
- Lanuza R, S. J. (2009). "Estudio de Demanda de Empleos y Oferta de Formación de Recursos Humanos en Nicaragua". Managua: MIFIC-PNUD.
- Mass, H. (2007). "The Proliferation of Fiscal Incentives and the Nicaraguan State as a Manager of Rents", *MPRA Paper Nro. 2335*. Munich: University Library of Munich.
- Medal, J. L. (2013a). "Comparación Histórica PDP durante los 1950s y 1960s", mimeo, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Medal, J. L. (2013b). "Políticas de Desarrollo Productivo (PDP) por Actividad y el Rol de los actores en la formulación de las PDP", mimeo, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Melo, A. y Rodríguez-Clare, A. (2006). "Productive Development Policies and Supporting Institutions in Latin America and the Caribbean", *Interamerican Development Bank WP C-I 06*, February.
- Monge-González, R., Rivera, L. y Rosales-Tijerino, J. (2010). "Productive Development Policies in Costa Rica", mimeo, *Interamerican Development Bank Country Studies Initiative*, december.
- Moreno-Villalaz, J. L. (1999). "Lessons from the Monetary Experience of Panama: a dollar economy with financial integration", *CATO Journal*, 18(3), pp. 421–39, Winter.
- Nicaragua. Banco Central de Nicaragua (2007). "Informe Anual".
- Nicaragua. Banco Central de Nicaragua (2010). "Encuesta a Microempresas 2010".
- Nicaragua. Gobierno de la República de Nicaragua (1996). "Estrategia Nacional de Desarrollo Sostenible 1996–2000".
- Nicaragua. Gobierno de la República de Nicaragua (2002). "Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Combate a la Pobreza".

- Nicaragua. Gobierno de la República de Nicaragua (2003). "Plan Nacional de Desarrollo del 2003".
- Nicaragua. Gobierno de la República de Nicaragua (2008). "Plan Nacional de Desarrollo Humano (PNDH)".
- Nicaragua. Gobierno de la República de Nicaragua (2012). "Plan Nacional de Desarrollo Humano 2012-2016".
- Nicaragua. Ministerio Agropecuario y Forestal (2008). "Sub Programa de Innovación Tecnológica".
- Nicaragua. Ministerio de Fomento, Industria y Comercio (2010). "Política de Desarrollo Industrial de Nicaragua".
- North, D. (1990). "Institutions, Institutional Change, and Economic Performance". Cambridge: Cambridge University Press.
- Núñez, O. (1980). "El Somocismo y el modelo capitalista agroexportador". Managua: Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua.
- O'Rourke Group Partners (2011). "Comparación de la Competitividad de la Industria del Vestuario de Nicaragua", *Estudio de Consultoría para PRO-NICARAGUA*, abril.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (2000). "Towards Global Tax Cooperation", *Progress Report*. Paris: OECD.
- Organización Mundial del Comercio (2012). "Trade Policy Review: Nicaragua", *Document WT/TPR/G/274*.
- Panamá. Contraloría General de la República de Panamá. Varios. "Informes del Contralor".
- Paniagua, E. (2008). "General Manager of Free Zone CROPA". Guatemala, 30th October, 2008.
- Rodríguez-Clare, A. (2005). "Coordination Failures, Clusters and Microeconomic Interventions", *Interamerican Development Bank WP Nro. 544*, December.
- Spahn, P. B., Haindl, E. y Toro, J. (1995). "Nicaragua: Expansión del Potencial Tributario y Fortalecimiento de la Recaudación". Washington DC: Fondo Monetario Internacional, Departamento de Finanzas Públicas.
- Spalding, R. J. (1994). "Capitalist and Revolution in Nicaragua: Opposition and Accommodation, 1979-1993". North Caroline: University of North Caroline Press.
- Torres Godoy, E. (2009). "Diagnóstico de las Capacidades Científicas y Tecnológicas de las Instituciones de Educación Superior y Técnica de Nicaragua", *Documento de trabajo Nro. 39*. Comisión Económica para América Latina.
- Torres-Rivas, E. (1977). "Interpretación del Desarrollo Social Centroamericano. Procesos y estructuras de una sociedad dependiente". Editorial Universitaria Centroamericana.
- Velásquez Pereira, J. L. (2013). "Nicaragua: Políticas de Desarrollo Productivo — Zonas Francas", mimeo, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Velásquez Pereira, J. L. (2011). "Institucionalidad para el Desarrollo: Una Visión de Nicaragua desde la Economía Política". *Serie de Estudios Especiales Nro. 8*. Managua: Fundación Nicaragüense para el Desarrollo Económico y Social.
- World Economic Forum. Varios años. "Global Competitiveness Report". Ginebra: WEF.

