

POLÍTICA COMERCIAL 2001

La política de liberalización económica y apertura comercial continuó orientada a la Simplificación y agilización de los trámites burocráticos en el comercio exterior, mejoramiento del marco legal e institucional, la consecución de acuerdos comerciales y de inversión con otros países, y la reducción y simplificación de la estructura arancelaria. Considerando el peso relativo del comercio y las inversiones entre los países del istmo centroamericano, Nicaragua abogó por el perfeccionamiento de la zona de libre comercio con Centroamérica y el establecimiento de una unión aduanera completa entre los miembros del grupo CA-4, con aranceles externos bajos.

La región es para Nicaragua un mercado importante que representa el 30.2 por ciento de destino de las exportaciones y el 26.7 por ciento del origen de sus importaciones.

Consecuentemente, se iniciaron negociaciones tendientes a suscribir un tratado de libre Comercio entre los miembros del CA-4 con Canadá y se concluyeron las negociaciones comerciales entre los países del istmo centroamericano y Panamá, por lo que podría firmarse el TLC-bilateral con este país, a principios del año 2002.

Además, se lograron avances importantes dentro del ALCA, lo que permitirá el próximo año acelerar las negociaciones para una Liberalización progresiva, más aun, integrando en las negociaciones el espíritu y el reconocimiento de parte de los miembros de la OMC, expresado en la Conferencia Ministerial realizada en noviembre de este año. En esta, se abordó la necesidad de colaborar con los países menos desarrollados, reconociendo su vulnerabilidad y las dificultades estructurales especiales con que se enfrentan en la economía mundial, a fin de poder aprovechar efectivamente las ventajas del sistema multilateral de comercio.

La política arancelaria continuó orientándose hacia la neutralidad en su implementación, en función de promover la producción, por lo que la composición del arancel formado, por el DAI + ITF + ATP en 1997, a finales de este año sólo lo compone el DAI. En este sentido, el proceso de desgravación arancelaria alcanzó la eliminación total del ATP, incluso para los bienes gravados con ATP sujetos a calendario, así como a los productos considerados bienes intermedios y de capital no producidos en Centroamérica. No obstante, el techo del DAI se ajustó de 10 a 15 por ciento, conforme Resolución de la Corte Centroamericana de Justicia, y la protección nominal pasó de 5.1 por ciento, en enero del 2000, a 5.2 por ciento, en noviembre del 2001.

Se promulgó la Ley y el Reglamento de Admisión Temporal para Perfeccionamiento Activo y de Facilitación de las Exportaciones como

mecanismo de suspensión o devolución del pago de derechos o impuestos a la importación y pago de otros tributos causados en la compra o internación de materiales incorporados en productos exportables. Así mismo, con el objetivo de fomentar la inversión extranjera directa, se avanzó en la formulación del registro nacional de inversión extranjera, lo que permitirá conocer y orientar mejor el proceso de captación y asimilación de nueva tecnología. Además, tomando en cuenta los acuerdos internacionales respecto a la sistematización aduanera, y para reducir los costos y plazos de internación de las mercancías, se puso en práctica el sistema aduanero automatizado (SIDUNEA ++), lo que incidirá también en la mejora de la calidad, cobertura y oportunidad de la información para la promoción del comercio y la inversión.

Balanza de Pagos

El comercio mundial se ha venido expandiendo a un promedio de 6.8 por ciento, salvo en 2001 que prácticamente se estancó. Sólo en 2000, el comercio mundial se expandió en más del 12 por ciento. Sin embargo, las exportaciones nicaragüenses no han presentado ese ritmo de crecimiento, salvo las no tradicionales que ponderan un tercio en las exportaciones totales. Si bien es cierto que el quantum de las exportaciones tradicionales se ha mantenido y que su valor en dólares ha bajado debido a la depresión del precio de los productos agrícolas, el resultado total de las exportaciones no ha mostrado ningún dinamismo y la participación de las exportaciones en el comercio mundial ha descendido. Esto contrasta con las experiencias de países similares en la región como Costa Rica y El Salvador, que han estado dentro de los más dinámicos.

Esta diferencia de comportamiento refleja el esfuerzo de estrategias exportadoras orientadas a la inserción de dichos países en el comercio mundial. El desarrollo de estas estrategias trasciende el puro crecimiento inercial de la demanda externa y abona terreno para la manifestación de elementos dinámicos.

Nicaragua ha sido un ejemplo de las limitaciones de la teoría de las ventajas comparativas. Especializado en productos intensivos en recursos naturales (como alimentos procesados, maderas, y minerales) rápidamente se rezagó en su incorporación a las Corrientes de comercio. De hecho, los productos primarios de exportación han bajado del 44 por ciento del comercio mundial al 26 por ciento, terreno que ha sido ocupado por productos de mayor elaboración.

La evidencia empírica y los cambios de composición en las corrientes de comercio sugieren que no hay sectores ganadores (llámense electrónicos, turismo o de tecnología intermedia) y que las exportaciones deben responder a estrategias globales y no sectoriales. El punto de vista que debe prevalecer es el de la vinculación intrínseca entre exportaciones y crecimiento económico.

Las exportaciones han sido la fuente de la generación de las utilidades, del ahorro, y el cambio tecnológico. En un sistema económico hay dos fuentes para la rentabilidad, la que proviene de la competencia y la apertura, y la que proviene de los esquemas proteccionistas. Nicaragua ha probado repetidas veces el segundo esquema con resultados muy pobres para el crecimiento y la eficiencia económica.

No obstante la falta de dinamismo de las exportaciones, la balanza comercial, en términos del PIB, se mantuvo al nivel del año 2000 (41 por ciento del PIB) y representó una baja de 11.1 puntos porcentuales respecto a 1999. Esto fue así dado que las importaciones bajaron en forma generalizada salvo los bienes de consumo no duraderos (debido a la emergencia de abastecimiento por la sequía y la crisis del café), los bienes intermedios para la industrias y los de capital para la agricultura.

La balanza de rentas o servicios factoriales se desmejoró en 2001 debido a la baja de las tasas de interés en USA y la inflexibilidad a la baja de dichas tasas en Nicaragua. El resultado fue una mayor brecha en la retribución a factores financieros, lo cual hizo desmejorar la balanza en cuenta corriente. Otro rubro que perderá dinamismo son las remesas familiares debido a la recesión económica en USA y a la gestación de una nueva política de captación de mano de obra. Como resultado, la balanza en cuenta corriente se desmejoró en un punto porcentual del PIB (37.8 en 2000 vs. 38.8 en 2001). El déficit en cuenta corriente se financió con movimiento de capital oficial neto (41.2%), capital privado (39.4%), pérdida de reservas del Banco Central de Nicaragua (11%), pérdida de reservas del sistema financiero (2.4%) y acumulación de mora en la deuda externa(6%). Un hecho que llama la atención es el comportamiento de la inversión extranjera directa (IED). Este es el otro gran vacío en materia de estrategia de apertura. La IED fue de US\$132.3 millones en 2001, que se compara desfavorablemente con los US\$265 millones, en 2000, y US\$300 millones, en 1999. Y la tendencia es más preocupante por cuanto la IED del 2000 incorpora US\$115 millones provenientes de la privatización de ENEL (y que los consumió el déficit fiscal del 2001), e incorpora también US\$37.3 millones, de la privatización de ENITEL, en el 2001. Esta tendencia declinante se da en un período en que la IED se ha multiplicado en relación al crecimiento del comercio mundial y América Latina ha sido un centro de gravitación de la

misma. En otro sentido, la inversión de cartera muestra una tendencia creciente que llega a los US\$52 millones en 2001, a los US\$34.6 millones de 2000 y al flujo negativo de 1999. Las implicaciones de comportamiento tanto en la IED como en la inversión de cartera son muy diferentes. Esta última es determinada por diferenciales de tasas de interés, domésticas y externas, ajustadas por la expectativa de devaluación (deslizamiento cambiario) y un premio al riesgo. La tendencia creciente en los flujos de cartera son atribuibles a un mayor diferencial de tasas de interés. Sin embargo, una mayor tasa de interés doméstica motivada por factores de riesgo impacta adversamente la balanza comercial ya que los criterios de sostenibilidad para el sector externo implican una relación inversa entre el crecimiento de las exportaciones netas y la tasa de interés de la deuda. Si el país requiere de una oferta creciente de tasas de interés las exportaciones netas se ven comprometidas, en especial cuando no son muy relevantes las estrategias exportadoras.

Por su lado, la IED responde, en forma relevante, a factores como la calidad de la mano de obra, la calidad de la infraestructura y la calidad de las instituciones públicas, y en grado menor, a los incentivos fiscales. En resumen, el diseño de las estrategias de apertura y de endeudamiento tendrán que reflejarse en la composición de la balanza de pagos y la vinculación sostenible entre la posición de activos externos netos y la balanza comercial.

Apertura comercial y lucha contra la pobreza

Los principios del comercio internacional predicen los resultados que tiene la liberalización comercial sobre la retribución a los factores de producción. Dichos principios predicen que un aumento en el precio relativo de un bien induce un aumento en la retribución del factor productivo usado intensivamente en la producción de dicho bien. Esto significa que para un país en desarrollo, como Nicaragua, que aun mantiene una elevada protección efectiva en su estructura productiva, la liberalización comercial resultará en un aumento en el precio del trabajo no calificado y, por tanto, en un aumento en el salario real de los trabajadores.

A medida que se expande el mercado para trabajadores no calificados, la demanda por este tipo de trabajo aumentará generalizándose el aumento del salario real al trabajador no calificado. Así, un resultado poderoso de la apertura comercial en países en desarrollo es el aumento del empleo y el salario real de los trabajadores no calificados.

Sin embargo, para que la predicción se cumpla ciertos supuestos tienen que cobrar validez.

Primero, la flexibilidad de los mercados de trabajo determinará si los efectos de la apertura comercial se transmitirán a cambios en el empleo o el salario, de la mano de obra no calificada. En los sectores urbanos y rurales de países en desarrollo, que es donde se concentra la pobreza, el mercado de trabajo es altamente flexible (ya que por lo general no está regulado) y presenta una elevada (si no es que infinita) elasticidad de oferta. Así, sería de esperarse que el ajuste a la apertura externa se daría vía aumento del empleo más que del salario real.

Segundo, si la apertura comercial resultara en mayores precios para los productos agrícolas intensivos en mano de obra, el impacto favorable sería en el empleo y el salario de subsistencia, lo que beneficiaría a las áreas donde se concentra la pobreza. Sin embargo, hay que tener presente que la liberalización comercial (o cualquier otra reforma estructural) impactaría el salario real del trabajador no calificado solo en el caso de que dicha apertura aumente la productividad del factor trabajo.

Tercero, la estructura inicial de protección determina obviamente a ganadores y perdedores una vez que la protección es eliminada. Y conste, que se refiere a la protección efectiva (que en Nicaragua aún es elevada) y no a la protección nominal (que se ha venido desgravando). Si la protección efectiva inicial favorece principalmente al trabajo calificado, esto es, sectores intensivos en capital, la apertura favorecerá a la mano de obra no calificada. Al contrario, si la protección inicial favorece al trabajo no calificado (como parece haber sido el caso de México) la apertura no favorecerá la reducción de la pobreza. Cuarto, si los mercados son incipientes o son muy reducidos, la reforma comercial no será capaz de provocar una reasignación de recursos hacia áreas de mayor eficiencia, sino más bien dichos sectores o mercados tenderán a desaparecer como sucedió con las empresas artesanales de calzado, textiles y vestuario, en Nicaragua, en la década de los 1960, a raíz de la formación del mercado común centroamericano.

Guatemala y El Salvador sí aprovecharon las ventajas comparativas, y Nicaragua equivocadamente se orientó a la producción de insumos agrícolas intensivos en capital (industrias de molinillo). El resultado fue devastador para la ocupación, el crecimiento económico y el bienestar del país.

Finalmente, hay que enfatizar lo que se llama “dominio de comercio”, es decir el número de productos o mercados sobre el que la liberalización comercial tendrá sus impactos. Dado que la liberalización comercial significa un choque a los precios relativos, a mayor “dominio de comercio”, más amplio será el conjunto de productos, mercados y agentes económicos que tendrán que

ajustarse al choque de precios. Si los costos del ajuste se distribuyen de una manera más amplia sobre un número diferente de agentes y mercados, el impacto de dichos costos será menor para cualquier mercado individual, y viceversa. En Nicaragua, la protección efectiva inicial todavía cubre un amplio espectro de partidas arancelarias, así que los costos del ajuste, al eliminar dicha protección, serán bien asimilados en los distintos mercados.

Estas consideraciones tienen implicaciones muy claras para el diseño de una política de apertura comercial. Se requieren medidas que flexibilicen el mercado de trabajo, lo que facilita el ajuste e incrementa los beneficios en términos de empleo. Asimismo, en circunstancias en que los monopolios u oligopolios (protegidos por aranceles efectivos) reducen o distorsionan el llamado “dominio de comercio”, se requieren reformas que aumenten la competencia en mercados que operan en el área de distribución o en mercados vinculados a los productos y servicios que los pobres consumen o producen. En los resultados extremos, cuando se carece de infraestructura y los canales de distribución no existen, entonces ciertas regiones o mercados (probablemente donde se concentra la pobreza) se mantendrán aislados de los impactos favorables de la apertura comercial. Como quiera, la apertura comercial en sí significa ganancias estáticas que afectan el nivel del PIB pero no su tasa de crecimiento. Para que el efecto sea permanente, se requiere que el diseño de la apertura comercial afecte el crecimiento de largo plazo de la economía a través de los incentivos y estímulos a la inversión, a fin de producir un mayor número de bienes o intensificar las innovaciones.

En la medida en que una verdadera y amplia apertura comercial se rezague o incluso sea paralizada, las distorsiones económicas aumentarán. Por ejemplo, en Nicaragua, el 37% de la población económicamente activa está en la agricultura y el 38% está en el sector terciario, es decir el 75% de la PEA está en áreas donde la productividad es muy baja, y, por tanto, las expectativas de aumentos de salarios reales son muy bajas.

En general, el 81% de la PEA trabaja en los sectores informales, y la solución no es suprimir los sectores informales sino aperturar comercialmente los sectores formales. De lo contrario, las ineficiencias en la asignación de los recursos se verán reflejadas en mayores presiones en el empleo gubernamental y en programas de mantenimiento de pobreza o de subsidios a sectores sociales.

Acuerdos comerciales, crecimiento, y geografía económica

La vinculación entre libre comercio y desarrollo ha venido siendo corroborada por una vasta experiencia entre países desarrollados, de reciente industrialización, y en vías de desarrollo. Aunque ha habido posiciones

críticas frente a esa vinculación, las mismas no han logrado desafiar los fundamentos que ligan el comercio internacional y el desarrollo económico. Sin embargo, recientemente, han proliferado, en muchos gobiernos, acuerdos de comercio regionales o bilaterales (TLC's) poniéndose en evidencia la falta de marcos analíticos de referencia que ayuden a evaluar los objetivos y resultados de los TLC's. El esquema tradicional de análisis toma en cuenta aspectos como el crecimiento económico, la localización industrial y los incentivos para la inversión y la credibilidad. Adicionalmente, se han venido identificando marcos de análisis no tradicionales que ayudan a evaluar el por qué de la proliferación de los TLC's.

Dentro del esquema tradicional, el estímulo al crecimiento económico derivado de los TLC's se ha relacionado a los conceptos estáticos de creación y desviación de comercio. Los acuerdos comerciales suponen un tratamiento discriminatorio entre países miembros y no miembros, por lo general representado por una tarifa externa común; esta tarifa produce una desviación de las fuentes de aprovisionamiento que lleva a que los países miembros intercambien mercancías, que antes producía cada uno a mayores costos. A esto se le llama creación de comercio y tiene resultados positivos para el crecimiento y el bienestar de los países miembros. A su vez, el arancel común hace que los países miembros sustituyan fuentes de aprovisionamiento de países no miembros, y de costos menores, hacia el aprovisionamiento de países miembros que presentan costos mayores. A esto, se le denomina desviación de comercio y tiene un efecto empobrecedor del crecimiento y bienestar de los países miembros. Así, por ejemplo, en el caso del mercado común centroamericano se podría argumentar, que las pérdidas de bienestar debido a la desviación de comercio son bajas ya que se dan entre países miembros que son fronterizos, que constituyen una región, y que, por tanto, están de hecho ya vinculados por el comercio entre vecinos. No obstante, este efecto de la desviación de comercio podría ser atenuado o incluso revertido por otro tipo de consideraciones como es el que Centroamérica esté en un proceso integracionista que profundiza en la armonización de políticas y podría endogenizar la creación de comercio.

Otro esquema de análisis en relación a los TLC's proviene de una combinación entre los principios de la organización industrial y de la geografía económica, cuyos efectos dinámicos explican los beneficios de la aglomeración (clusters) y la localización de industrias. Este esquema de análisis permite explicar los acuerdos comerciales Norte-Sur y Sur-Sur. Así, las ganancias de un tratado Norte-Sur son superiores porque el Sur se beneficia del acceso a mercados desarrollados. En cambio, las ganancias del comercio Sur-Sur dependen de si el mercado combinado de los países miembros es lo suficientemente grande como para atraer industrias.

Sin embargo, en el comercio Norte-Sur, las industrias con rendimientos crecientes permanecen en el Norte y el Sur se beneficia solo con industrias de rendimientos constantes. Estos modelos ayudarían a explicar el TLC de Nicaragua con México y, aun más, el TLC con Estados Unidos. Esta diferenciación entre industrias con rendimientos crecientes y constantes ayuda también a explicar ciertas propiedades del crecimiento económico. En el Sur, en los países de la periferia, el crecimiento se da principalmente por acumulación del capital (industrias con rendimientos constantes), en cambio, en el Norte, el crecimiento se da por aumentos sostenidos en la productividad factorial total (industrias con rendimientos crecientes). Las industrias pueden ser manufactureras o no manufactureras. Los esquemas no tradicionales de análisis ayudarían a explicar el por qué un TLC con Estados Unidos es superior si se negocia como región, por ejemplo, Centroamérica y Estados Unidos. Entre otros elementos a considerar en estos modelos estarían problemas de inconsistencia de políticas inter-temporales en Centroamérica, mayor poder de negociación, y la reputación que adquiere una región, en este caso Centroamérica, al poner a prueba los factores de coordinación que requiere la negociación como bloque. Este sería un resultado superior respecto a la negociación atomizada, al estilo del “dilema del prisionero”.

Así mismo, hay evidencia empírica que demuestra que los TLC's con economías vecinas desarrolladas y abiertas proporcionan un mayor crecimiento en comparación a los TLC's con economías cerradas y menos desarrolladas. La evidencia empírica respecto a cinco acuerdos regionales en los años 1970 y 1980 demostró que ninguno de ellos condujo a un mayor crecimiento. La razón principal parece ser que dichos acuerdos o TLC's fueron entre economías pequeñas, cerradas y en vías de desarrollo.

En cualquier caso, los beneficios superiores se generan cuando los países negocian productos intraindustriales como en Europa. El Sur negocia productos interindustriales, donde los beneficios son menores.