



TOGETHER
for a sustainable future

OCCASION

This publication has been made available to the public on the occasion of the 50th anniversary of the United Nations Industrial Development Organisation.



TOGETHER
for a sustainable future

DISCLAIMER

This document has been produced without formal United Nations editing. The designations employed and the presentation of the material in this document do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of the Secretariat of the United Nations Industrial Development Organization (UNIDO) concerning the legal status of any country, territory, city or area or of its authorities, or concerning the delimitation of its frontiers or boundaries, or its economic system or degree of development. Designations such as “developed”, “industrialized” and “developing” are intended for statistical convenience and do not necessarily express a judgment about the stage reached by a particular country or area in the development process. Mention of firm names or commercial products does not constitute an endorsement by UNIDO.

FAIR USE POLICY

Any part of this publication may be quoted and referenced for educational and research purposes without additional permission from UNIDO. However, those who make use of quoting and referencing this publication are requested to follow the Fair Use Policy of giving due credit to UNIDO.

CONTACT

Please contact publications@unido.org for further information concerning UNIDO publications.

For more information about UNIDO, please visit us at www.unido.org

RESTRINGIDO

18410

Febrero 20 de 1990
Castellano

DIAGNOSTICO DE LAS ACTIVIDADES
DE INVERSION INDUSTRIAL EN NICARAGUA

NICARAGUA

Reporte técnico: La promoción de inversiones

Preparado para el Gobierno de Nicaragua
por la Organización de las Naciones Unidas para el
Desarrollo Industrial,
actuando como agencia ejecutora del Programa de las Naciones Unidas
para el Desarrollo

Informe realizado por el Econ. Carlos Bañonera.

Consultor en materia de promoción de inversiones

Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial

Viena

BC-111-1990-10

Este reporte no ha sido aprobado por la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial, quien por tanto no comparte necesariamente con los puntos de vista aquí expresados.

RESUMEN

Título del Informe : Diagnóstico de las Actividades de Inversión Industrial en Nicaragua

Reporte Técnico: La Promoción de Inversiones

Objetivo : Análisis de las posibilidades en Nicaragua para atraer inversiones extranjeras; análisis del interés por la promoción de inversiones que existe actualmente en Nicaragua; propuesta de un programa de posible cooperación en el campo de la promoción de inversiones para iniciar acciones de promoción en Nicaragua.

Duración : Una semana de trabajo de campo, en Managua.
Dos semanas para la elaboración del informe y una para su discusión.

Principales conclusiones y recomendaciones: Las condiciones que existen en Nicaragua comienzan a conformar un clima de inversiones que, perfeccionado debidamente, estaría en condiciones de atraer inversiones extranjeras. La experiencia realizada por Nicaragua para cambiar su política económica ha sido interesante. Existe el deseo del Gobierno de Nicaragua y el interés de las entidades y organismos de ampliar su trabajo hacia la promoción de inversiones, para cuyo efecto se desearía iniciar un programa específico de cooperación con la ONUDI.

En el presente informe se incluye una propuesta que permita iniciar un programa de promoción de inversiones en Nicaragua por parte de la ONUDI, en cooperación con el gobierno y el sector privado de ese país.

INDICE DEL CONTENIDO

	Página
RESUMEN	1
INDICE	2
INTRODUCCION	4
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	7
I. ASPECTOS GENERALES DE NICARAGUA	9
A. Indicadores	9
B. Política económica	12
II. ASPECTOS VINCULADOS CON LA PROMOCION DE INVERSIONES	17
A. Aspectos introductorios	17
B. La política, las instituciones y las acciones en la promoción de inversiones: una mirada de conjunto	19
III. LA COOPERACION EXTERNA	33
IV. ANALISIS DE LA PROBLEMATICA DE LA PROMOCION DE INVERSIONES EN NICARAGUA	34
Aspectos Generales	34
La Promoción de Inversiones	36
V. PROPUESTA DE UN PROGRAMA EN MATERIA DE LA PROMOCION DE INVERSIONES	38
Consideraciones generales sobre la promoción de inversiones	38
Iniciación de un programa de promoción de inversiones	40
La conformación de un organismo de promoción y su acción	42

	Página
CUADRO RESUMEN SOBRE UN POSIBLE PROGRAMA DE APOYO PARA LA PROMOCION DE INVERSIONES	47
RECOMENDACIONES	49
ANEXOS	50
PERSONAS CONTACTADAS	51
AGRADECIMIENTO	52

INTRODUCCION

DIAGNOSTICO DE LAS ACTIVIDADES DE INVERSIONES INDUSTRIALES EN NICARAGUA

El presente documento corresponde a un proyecto de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial -ONUDI-, y la sección de ONUDI responsable por el proyecto es IID/PIF/LAC (GO 1100).

El Gobierno de Nicaragua ha manifestado a la ONUDI su interés de obtener una asistencia técnica en materia de promoción de proyectos de inversión y coinversión industrial y la ONUDI ha aceptado este importante encargo, abriendo así el camino para la realización del presente trabajo y su correspondiente informe, como un primer paso en este nuevo campo de actividad.

Propósito del proyecto y su contexto

Nicaragua está variando su política de desarrollo económico, basándola en un gran esfuerzo exportador. El énfasis se dirige a diversificar las exportaciones de productos sobre todo no tradicionales, para lo cual es importante atraer inversiones privadas del exterior.

Por otra parte, a fin de contrarrestar la tendencia de una economía en constante deterioro, el Gobierno de Nicaragua ha cambiado su anterior política hacia una nueva orientada en forma creciente a hacer uso de mecanismos de mercado para dirigir la economía, a fin de lograr así una reactivación no solo de las exportaciones sino del desarrollo económico general.

Igualmente, desea en un futuro próximo preparar la industria del país para una etapa de modernización, mediante un esfuerzo especial de reconversión industrial, sin haberse designado aún a un organismo como agencia de dicho programa de reconversión.

En tal razón, el Gobierno ha solicitado a la ONUDI realizar un diagnóstico a fin de clarificar las actividades realizadas por varias instituciones

relacionadas con la promoción sobre todo de exportaciones y señalar las necesidades para establecer un programa de promoción de inversiones y presentar una propuesta de las varias actividades que se deban realizar de modo que se optimicen los recursos existentes y se alcancen resultados adecuados en la promoción de inversiones externas, que se iniciarán lo antes posible.

ONUDI ha encargado a un consultor realizar este trabajo de diagnóstico, que se presenta siguiendo estrechamente los términos de referencia para el objeto. El trabajo investigativo del consultor, Econ. Carlos Bañomera, se inició el 23 de enero de 1990 en Managua, durante una semana.

Actividades desarrolladas

Durante la permanencia en Nicaragua se efectuaron las siguientes actividades:

1. Un análisis somero de otros programas de las NN.UU. o de carácter bilateral en Nicaragua, relacionados directa o indirectamente con el campo de inversiones industriales.
2. Discusión con varias instituciones, en especial las relacionadas con la promoción de exportaciones e inversión conociendo su actividad actual y eventuales planes y necesidades futuras, con énfasis en las dificultades que encuentran para cubrir esas necesidades.
3. Revisión de las relaciones inter-institucionales y del sector público con el privado y análisis de mecanismos para mejorar acciones conjuntas o complementarias.
4. Análisis somero del país, en términos de su potencial para atraer inversiones extranjeras: determinación de sectores o subsectores potenciales y tipo de cooperación más fácilmente promovibles entre empresarios extranjeros.

Posteriormente al período de permanencia en Nicaragua, se ha realizado la preparación del reporte final conteniendo:

- a. el diagnóstico de la situación actual de la promoción de inversiones en Nicaragua;
- b. propuesta de reforzamiento institucional y de la mejora de la complementación y cooperación entre instituciones y entre los sectores público y privado;
- c. sugerencias para la iniciación de un programa de promoción de inversiones extranjeras en Nicaragua.

Duración de la consultoría

La consultoría se extendió por una semana, a partir del 23 de enero de 1990, con una semana de discusión y análisis del trabajo en las oficinas de ONUDI para la Promoción de Inversiones, en Viena, aparte de las dos semanas en Quito, para elaboración del informe.

Resultados obtenidos

Los objetivos de la consultoría han sido logrados, pues se ha esclarecido la situación existente respecto a las actividades de Asistencia Técnica de las NN.UU. y de otros programas bilaterales en el campo de las inversiones industriales en Nicaragua, al igual que se han discutido las necesidades para iniciar la promoción de inversiones y las necesidades existentes en esa materia, con las organizaciones vinculadas a estos asuntos en Nicaragua, se han observado las interrelaciones entre los organismos en su trabajo de promoción y sus necesidades, y se ha logrado señalar aunque muy preliminarmente los campos de posible atractivo para las inversiones extranjeras.

Finalmente, se ha elaborado una propuesta de un posible programa de cooperación de la ONUDI con el Gobierno de Nicaragua, señalando los campos de acción y los pasos organizativos a darse para desarrollar un programa de promoción de inversiones.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Nicaragua comienza a contar con condiciones básicas para la promoción de inversiones. La política económica adoptada por el Gobierno recientemente, tiende a una apertura de la economía hacia el exterior. Ello llevará en breve a plantear un programa de reconversión industrial, para modernizar las empresas existentes, sobre todo con el empleo de tecnología moderna para volverlas más competitivas frente al exterior. Además, la política económica gubernamental asigna prioridad al desarrollo de nuevos productos exportables no tradicionales.

En esta política, las inversiones extranjeras juegan un papel primordial y son deseadas, fundamentalmente porque permiten asegurar tecnologías modernas de producción y porque permiten acceder más fácilmente a mercados exteriores. Con todo, el gobierno debe establecer aún una política respecto a la forma o formas que tomaría la coparticipación externa.

La ausencia de participación de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe en el esquema, no ha permitido realizar producciones de ensamble o maquila. Con todo, luego de las elecciones que se realizarán en muy breve tiempo, es probable que cualquiera sea su resultado, se termine el bloqueo económico a Nicaragua y se inicie el otorgamiento de beneficios mediante el uso de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (CBI).

El análisis de la situación actual y de las necesidades de la promoción han llevado a que se encuentre una clara posibilidad de acción para la ONUDI con un programa específico que permita dar inicio a la promoción de inversiones en Nicaragua.

Por tanto, se recomienda específicamente:

1. Se concrete, con base en los planteamientos del presente informe o de nuevos planteamientos complementarios que se señalen, un programa de acciones específicas para unos dos años, a la vez que un calendario para su realización que de inicio a la promoción de inversiones en Nicaragua, concreción que deberá ser realizada con las autoridades que sean determinadas en el proceso electoral que en breve se realizará en el país.

2. se establezcan los requerimientos financieros correspondientes;
3. se incluya entre los requerimientos financieros los necesarios para cubrir un fondo suficientemente amplio de expertos o especialistas para los trabajos señalados en el programa y para otros que sean necesarios a medida que avance su ejecución;
4. se inicie la concreción de los trabajos lo antes posible, así como su ejecución, de modo que Nicaragua esté en condiciones de aprovechar la experiencia, los contactos, la red de promoción y los expertos, en breve plazo, y así iniciar una importante y exitosa labor de promoción de inversiones, con el apoyo y cooperación de la ONUDI.
5. se busque y encuentre la cooperación de otras instituciones y organizaciones del exterior para este programa, en particular la del Banco Centroamericano de Integración Económica, que se ha declarado interesado en coadyuvar con un programa de promoción de inversiones en Nicaragua.

Febrero 20 de 1990

I. ASPECTOS GENERALES DE NICARAGUA

A. Indicadores

1. Los indicadores generales más importantes de este país son los siguientes (1988):

- Superficie	148.000 km ² .
- Población	3'600.000
- Densidad de población	24.3
- Crecimiento poblacional	2.9%

2. La estructura económica

Dólares

2.1 Producto Interno Bruto (estimac. en millones)	1.080.0
Crecimiento en %	- 8.0
PIB per cápita	300.0
Inflación (%) anual	10.205.0
Tipo de cambio oficial por USDólar	250.0 Córdobas <u>2/</u>

Country Report 4, 1989, ONUDI

1/ Cifras convertidas en Córdobas a dólares al tipo oficial de cambio

2/ Nuevo tipo de moneda introducido en febrero de 1988: un nuevo Córdoba = 1000 Córdobas antiguos

2.2 Producto Interno Bruto, por sectores (cifras provisionales, 1987)	<u>%</u>
- Agricultura	22.7
- Manufactura	26.3
- Construcción	3.7
- Electricidad, gas y agua	2.3
- Transporte	4.9
- Comercio	17.1
- Otros	<u>23.0</u>
	100.0

2.3	Componentes del PIB (cifras provisionales, 1987)	<u>₡</u>
-	Consumo privado	58.1
-	Consumo de gobierno	24.6
-	Formación bruta de capital fijo	7.9
-	Variación de inventarios	3.0
-	Exportaciones	22.1
-	Importaciones	<u>- 15.1</u>
	PIB a precios de mercado	100.0
2.4	Principales exportaciones (cifras provisionales, 1987)	<u>Millones de Córdoba</u>
-	Café	134.2
-	Algodón	46.0
-	Banano	14.1
-	Carne	12.1
-	Camarones	12.1
2.5	Principales mercados (1987)	<u>₡</u>
-	Alemania Federal	11.9
-	Japón	10.9
-	Canadá	8.8
-	Francia	7.9
-	Bloque Socialista	13.1
2.6	Principales importaciones (cifras provisionales, 1987)	<u>Millones de Córdoba</u>
-	Bienes de consumo	172.1
-	Materias primas y productos intermedios	276.0
-	Bienes de capital	228.2
-	Combustibles y lubricantes	115.5
-	Materiales de construcción	26.0

2.7 Principales países de origen de las importaciones (1987)	<u>8</u>
- Unión Soviética	10.6
- Italia	8.7
- Cuba	8.2
- España	4.8

Country Report 4, 1989 - ONUDI

B. Política económica

1. El marco general político en Nicaragua está dado por las próximas elecciones. En ellas tercian el actual presidente Daniel Ortega y la Sra. Violeta Barrios de Chamorro, el primero encabezando el Frente Sandinista de Liberación Nacional, FSLN, en el poder desde poco después de la caída del somozismo, y la segunda, al frente de una coalición opositora del 14 partidos diferentes y pertenecientes a un amplio espectro ideológico. Las elecciones se realizarán el 25 de febrero de 1990, y el ganador ejercerá el poder por 6 años, a partir de mediados del mes siguiente.
2. De triunfar en las elecciones el actual presidente, debe el gobierno tomar decisiones importantes que viabilicen la consecución de los objetivos señalados, de abrir la economía, reconvertir y modernizar la industria, propiciar cada vez más nuevas exportaciones no tradicionales, de obtener una mayor participación privada nicaraguense en la producción, y de encontrar inversionistas extranjeros que coparticipen en las necesarias inversiones.

De triunfar la Sra. Chamorro, similares decisiones deberán ser enfrentadas, pero en el contexto de una base política más dispar, dada por la variedad de concepciones políticas y económicas de sus seguidores, que van desde la izquierda hasta la derecha, lo que hará necesario esfuerzos especialmente complejos para adoptar criterios comunes en el manejo práctico de los distintos aspectos de política económica involucrados.

3. En todo caso, Nicaragua ha cambiado en los últimos años en forma radical su política económica, hacia una paulatina apertura de su economía, dando mayor importancia al sistema de competencia económica como medio para modernizarse. Ha abierto al sector privado un mayor ámbito de responsabilidad para producir tanto para el mercado propio como para el foráneo aunque cerca de la mitad de la producción sobre todo industrial, es aún estatal. Esta política se ha ejecutado en un proceso paulatino, en el que se ha dejado poco a poco a un lado aunque no totalmente, la fórmula de toma de decisiones centralizadas

en la política económica y en la producción. En el sector privado prima el deseo por contribuir al esfuerzo que el país debe realizar para no verse estancado, dadas las limitaciones que enfrenta.

Nicaragua comparativamente, es un país pequeño y de poca población, lo que impide que inicie producciones que requieren de mercados importantes. En tal circunstancia, no existe otra alternativa que la de abrir el país al exterior, de modo que se superen las limitaciones del mercado propio, que es precisamente lo que ha reconocido su gobierno, tanto más cuanto aparentemente sus principales socios comerciales, en Europa Oriental, van perdiendo importancia, y por tanto, no es ya sostenible un esquema económico que marche a contrapelo de la corriente actual.

Al abrir el país, propicia exportaciones de productos no tradicionales y espera paulatinamente lograr exportar un número creciente de productos, de modo que se diversifiquen las ventas al exterior. Se espera también pasar de productos primarios a productos cada vez más elaborados. Al mismo tiempo, el país desea que la dependencia de unos pocos mercados tradicionales desaparezca y se transforme en una exportación activa a mercados más diversificados, incluyendo el de los Estados Unidos. Respecto a este último, se tiene la confianza de que con las elecciones a mantenerse en breve para elegir un nuevo gobierno, se levante el embargo y se abran las posibilidades de hacer uso de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe -CBI-, que es el mecanismo que ha permitido a los demás países del área conformar paquetes interesantes de exportaciones al mercado norteamericano bajo condiciones especialmente ventajosas.

Al escoger el sistema de competencia, Nicaragua subraya la importancia de los mercados y de los precios para establecer mediante la oferta y demanda, las producciones a realizarse y la distribución consiguiente, antes que las decisiones de gobierno para señalar lo que debe fabricarse o comerciarse, y en que condiciones. La competencia propicia así una producción capaz de sostenerse en los mercados y conquistar nuevos, no solo en el interior, sino lo que es

importante, en los mercados externos. La competencia, paralelamente, establece los grados de exigencia en lo que respecta a la tecnología empleada, al igual que la calidad, como elemento que al sumarse al precio posibilita la venta de los bienes.

Esta vía para lograr incrementar exportaciones, es subrayada adicionalmente por el gobierno mediante la intención de continuar bajando los niveles de protección arancelaria a la producción interna.

No obstante, se comprende que la apertura de la economía no trae automáticamente la transformación y modernización del sector productivo, particularmente del industrial, y por tanto, se debe afrontar urgentemente la tarea necesaria de obtener y adaptar tecnologías modernas de producción, por su mayor dinamismo, flexibilidad y capacidad de reacción. Al mismo tiempo, el estado debe replantear el grado de su participación como empresario en la producción, frente al sector privado. Para el logro de tales objetivos, se requiere de la participación y apoyo del exterior, por lo cual se abren las puertas del país a la inversión foránea y a la co-inversión, como importantes medios de captación de nuevos mercados y de obtención de tecnología moderna. El gobierno debe, con todo, precisar en detalle las reglas prácticas de juego para esta coparticipación foránea.

4. Los esfuerzos realizados en la promoción de exportaciones comienzan a fructificar y dan una tónica general de confianza para el futuro.
5. El Mercado Común Centroamericano, si bien para Nicaragua no ha crecido en importancia relativa, aún continúa teniendo interés para el país.

Así, si bien se redujo la participación del país en el MCCA, se espera encontrar una nueva oportunidad para renovados esfuerzos exportadores.

6. No obstante lo manifestado, Nicaragua enfrenta aún varios problemas de importancia en lo económico. Entre los problemas que enfrenta el país deben citarse los siguientes:

- una alta tasa de inflación, no obstante haber disminuído ésta en forma radical, de más de 30 mil por ciento anual a aproximadamente un 1.500 por ciento y menos al momento;
- un tipo de cambio que no refleja un precio real, favorable al proceso exportador, lo que obligará probablemente a nuevas devaluaciones;
- una reserva monetaria inexistente;
- una deuda exterior elevada y sumamente onerosa en el servicio;
- una situación recesiva en el sector productivo, fundamentalmente por falta de suficientes recursos, sobre todo crediticios;
- un gasto público elevado por el tamaño de la burocracia, aumentado por los altos costos de mantenimiento de un ejército muy voluminoso, dando un déficit fiscal superior en un momento al 58% del producto interno, y que según se informa, ha bajado últimamente en forma importante;

Estos y otros problemas acuciantes llevan a Nicaragua a la necesidad de efectuar esfuerzos continuados en su camino por la normalización económica, base necesaria para el éxito en la promoción de inversiones.

7. Debe esperarse que al culminar las elecciones, se varíe sustancialmente la actitud de los Estados Unidos, levantando el embargo y permitiendo el acceso a productos de Nicaragua a su mercado, al amparo de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe. A esto se sumaría la ayuda de países europeos en forma de apertura de mercados y de créditos, que han comenzado a hacerse presentes, a lo

que eventualmente podría añadirse también el apoyo económico de Norteamérica, así como de organismos multilaterales como el Banco Mundial y otros.

Con ello, las posibilidades de reiniciar un proceso que lleve a la estabilización y crecimiento económico en Nicaragua se viabiliza siempre y cuando, adicionalmente, el país resuelva sus problemas más acuciantes ya anotados.

8. Este proceso llevará algún tiempo, que permitirá paralelamente realizar los trabajos básicos en la organización institucional, el inicio de labores para llevar adelante un programa efectivo de promoción de inversiones, así como asegurar los recursos necesarios.

II. ASPECTOS VINCULADOS CON LA PROMOCION DE INVERSIONES.

En este capítulo del informe se expresará en forma resumida el resultado de las entrevistas y conversaciones que se mantuvieron durante el trabajo de campo del consultor, en la ciudad de Managua.

A. Aspectos introductorios

La circunstancia de la proximidad de las elecciones para presidente de la república, para representantes del congreso y demás autoridades de elección popular, señaladas para el 25 de febrero de 1990, ponía en especiales condiciones de presión de tiempo a las principales autoridades administrativas.

Ello motivó que fuera en numerosos casos difícil e incluso imposible mantener entrevistas con varios ministros y otras autoridades que estando muy estrechamente vinculados con aspectos relacionados en forma directa o indirecta con el tema de la promoción de inversiones, habría sido deseable contactar.

Con todo, las autoridades que pudieron ser visitadas y los funcionarios que ofrecieron información sobre los diversos aspectos de interés, permitieron que se obtenga una mirada tanto de conjunto como de aspectos de detalles que, a juicio del consultor, han dado una posibilidad de aquilatar con gran justeza la situación imperante y las necesidades existentes en materia de la promoción de inversiones.

A ello contribuyó en un grado muy importante el criterio y la información proporcionada por asesores extranjeros de las NN.UU., que por un tiempo suficiente han prestado su contingente en Nicaragua, y conocían de los logros que se había dado en el proceso de ajuste de la economía y de la paulatina reorientación hacia esquemas de decisión fundamentados en el mercado, y

trabajaban precisamente en uno u otro aspecto muy vinculado con el tema de este informe.

Las autoridades nicaraguenses entrevistadas han manifestado, sin excepción, los siguientes puntos de vista que abonan claramente en favor de un trabajo para llevar adelante un esquema de promoción de inversiones:

- la necesidad de la inversión extranjera, para complementar recursos internos y obtener el aporte de tecnología y la apertura de mercados exteriores para producciones nicaraguenses;
- el interés porque lo antes posible se ponga en marcha un programa de promoción de inversiones; y
- el deseo de que la ONUDI otorgue su activa cooperación para que Nicaragua pueda llevar adelante un programa activo de promoción de inversiones.

B. Las políticas, las instituciones y las acciones
relacionadas con la promoción de inversiones: una mirada de conjunto

Ministerio de Cooperación Externa

Lic. Enrique Sáenz
Director General

Una observación global de la actual situación, permite señalar que Nicaragua ha efectuado un esfuerzo costoso en términos sociales, el proceso de ajuste, necesario para lograr un equilibrio en el aspecto macro económico. Por ello, las inversiones externas que en el pasado fueron imposibles de ser realizadas, ahora son posibles, aunque aún con dificultades. Los parámetros de la inversión extranjera están establecidos en la ley de esa materia.

El objetivo es crear el marco necesario para reactivar la producción y las exportaciones. Después de las elecciones presidenciales, probablemente se realizará una revisión del aparato estatal, para reforzar las facilidades que lleven a ese objetivo. Con todo, las condiciones políticas son de incertidumbre respecto al modelo a utilizarse. Existiendo paz interna, es necesaria la paz regional, cuyas expectativas serán alentadas luego de las elecciones.

En ese nuevo contexto, es de esperarse que el embargo de los EE.UU. a Nicaragua se levante debido a que de hecho que está sujeto a revisión prácticamente cada 6 meses. Con todo, luego de los sucesos de Panamá, existen varias incógnitas en tal proceso.

En lo que toca al Ministerio de Cooperación, éste tutela la aplicación de la legislación de inversión extranjera, no obstante ser también responsabilidad de todo el gobierno, en lo tocante a industrias, agricultura y turismo. El Ministerio sería también contraparte para un programa de promoción de inversiones. Se tendería a crear un Consejo Nicaraguense de Inversiones Extranjeras, que podría ser algo mixto, del sector público y privado, aunque debería todavía decidirse sobre esto último.

Fondo de Promoción de Exportaciones

Sr. Peter Broden
ONUDI/PNUD

Luego de un largo período de actividad en el que las entidades del sector público de Nicaragua actuaban en forma directa, tomando decisiones y operando en materia del comercio exterior, el gobierno tomó dos decisiones fundamentales, que son las que rigen al momento.

- La primera, descentralizando el proceso de toma de decisiones para facilitar exportaciones; y
- La segunda, permitiendo que el sector privado coparticipe en la ejecución de las operaciones del comercio exterior en ciertas áreas específicas.

Para cumplir tales propósitos, se creó el Fondo de Promoción de Exportaciones -FOPEX-, con una administración de gente experimentada en el campo del comercio exterior, capaz de realizar directamente negocios, dejando de lado la anterior fórmula, en la que eran oficinas del gobierno quienes los efectuaban. El modelo es uno adaptado de los países del este europeo. Con todo, el gobierno mantiene en sus manos el comercio de exportación de los productos tradicionales y aún muchos de los no tradicionales, sin que para ello importe que sean producidos por empresas públicas o privadas.

Los cambios introducidos y otros que se incorporarían en esta materia en un futuro próximo han tomado forma en buena medida debido a las sugerencias y a la asistencia técnica dada por agencias de cooperación de países occidentales, de Suecia, Noruega, Canadá, así como las NN.UU. y otras. Así, la exportación de productos agrícolas no tradicionales se esperaría cambie de manos pronto, a fin de dar mayor dinamia al proceso de estas exportaciones mediante la operación descentralizada mencionada.

Por otra parte, se ha liberado la importación en un grado importante, eliminando una serie de trámites y permisos, y confiando el control del proceso de importaciones más bien a un mecanismo de precio realista para las divisas extranjeras, logrado mediante un fuerte proceso devaluatorio relativamente reciente.

El número de empresas nacionalizadas por el régimen al tomar el poder es relativamente importante. Entre ellas se encuentran las productoras de bienes que utilizan materias primas nacionales básicas, por ejemplo el algodón. Igualmente, se ha nacionalizado un número de empresas que perteneció al dictador Somoza y sus cercanos colaboradores. En total, se estima que un 40% de empresas pertenecen al gobierno. Con todo, algunas industrias de procesamiento de productos agrícolas se encuentran abiertos a la adquisición por parte de partícipes extranjeros. Así, el gobierno busca conformar joint ventures con inversiones francesas e italianas. Este proceso involucraría producciones para la exportación en líneas tradicionales, y más adelante en productos no tradicionales. Ejemplo de ello es un proyecto de producción y mercadeo externo de maní o cacahuates, con intereses belgas.

Los productos de mayor interés entre los no tradicionales para exportación que se pueden consignar aquí son los siguientes:

Concentrados

jugos

cacahuates

melones

aceites

manteca

resinas

productos químicos

Se manifiesta con frecuencia que Nicaragua adolece de suficiente personal preparado y con experiencia, y éste es probablemente el problema o uno de los problemas más agudos que sufre el país. No obstante, en materia de exportaciones, el país había logrado ganar una interesante experiencia en el marco del Mercado Común Centroamericano, y que aunque se han detenido esas exportaciones, se cuenta todavía con buena parte del personal con el conocimiento entonces adquirido.

El FOPEX fue puesto en marcha mediante un esfuerzo basado en fondos suecos, principalmente, unidos a la asistencia de las NN.UU., y apoyado por el FNI - el Fondo Nicaraguense de Inversiones. Con el FOPEX colabora MIDINRA, el

brazo del Ministerio de Agricultura bajo el que se desarrollan los proyectos de exportación, como por ejemplo el algodón, que repunta nuevamente luego de haber decaído fuertemente en los primeros años del régimen.

Es importante mencionar que Nicaragua no goza de las ventajas abiertas a los otros países centroamericanos con la fórmula del CBI (Iniciativa de la Cuenca del Caribe, por sus siglas en inglés) para ingresar con sus productos en el mercado de los EE.UU. en condiciones arancelarias muy atractivas, y que ha permitido a Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Honduras crear una importante industria de maquila, a más de desarrollar numerosos productos no tradicionales con base en el mercado norteamericano. Por lo contrario, Nicaragua ha debido sufrir el cierre de su comercio con Norteamérica debido al embargo comercial impuesto por el país del norte.

El bloque socialista no puede apoyar mayormente a Nicaragua y por ello posiblemente pierde influencia en el gobierno. Con todo, uno de los mayores problemas es la dificultad de la coordinación en el manejo de los diversos temas, pues cada reparto de gobierno tiene puntos de vista diferentes, que muchas veces nacen de posiciones de política económica divergentes o de bases filosóficas diversas. A ello se suma el que con frecuencia no hay decisión clara del ente que debe manejar un área específica, lo que dificulta aún más el avanzar.

Pero igualmente, se requiere un grado mayor de coordinación en la asistencia técnica externa, pues son muchos los organismos de cooperación, y aún en una sola entidad, son muchas las agencias, con el traslape de funciones y la debilitación de los resultados globales.

Dirección de Promoción de Exportaciones

Sra. Aida César de Zablah
Directora

La Dirección es parte del Ministerio de Economía. Su función básica al momento es la promoción de exportaciones, sobre todo de los llamados productos no tradicionales, y se lo hace desde 1987. Las condiciones, dadas las políticas en vigencia, son ahora más favorables para la exportación, y se puede continuar laborando con mayor efectividad.

La Dirección es en realidad una Dirección de Promoción de Exportaciones e Inversiones, pero no se tiene experiencia en el campo de las inversiones. A mediano plazo probablemente se irá hacia un instituto autónomo para la promoción, tanto de exportaciones como inversiones.

Un campo que la Dirección mira como de especial importancia es el de la capacitación, tanto para el sector público como para el privado. Otro de especial interés es el de la información, que debe ser robustecida.

La Dirección desea recibir asistencia técnica de ONUDI lo antes posible, de modo que se pueda diseñar un esquema para iniciar labores en materia de la promoción de inversiones.

Proyecto de Rehabilitación Industrial de las NN.UU.

Ec. Melba Castellanos

Nicaragua está al borde de introducir cambios importantes en el régimen que gobierna la propiedad de las empresas. Juega en ello un papel central el Consejo de Empresas Estatales, que establece las políticas en esta materia, así como la Corporación de Industrias del Pueblo -COIP-, en cuyas manos se encuentran, como en una empresa holding, las empresas nacionalizadas a partir del triunfo del nuevo régimen sobre el dictador Somoza.

Las condiciones para el cambio deben aclararse aún, y se analizan las diversas opciones o las combinaciones entre ellas. Las alternativas incluyen una privatización directa o la conformación de joint ventures entre las empresas del gobierno e inversionistas extranjeros. En todo caso, está claro que habrá una participación mayor por parte del sector privado. Con éste se han iniciado conversaciones por ramas, con la idea de aumentar su participación productiva. De darse la privatización de empresas a menos privadas nicaraguenses, existiría la posibilidad de un interés de ésta por coinversiones con extranjeros que aporten tecnología y mercado.

El sector de recursos naturales quedará probablemente reservado al estado, en particular la minería, y quizá también la industria forestal y la de la pesca.

La apertura de la política en favor de mayores exportaciones, descentralizando las operaciones, va pareja con una mayor facilitación de las importaciones. Frente a las antiguas fórmulas de cuotas de importación, se está operando una desgravación con rebajas importantes arancelarias, para llegar a un nivel de protección bajo. Al eliminarse la asignación de divisas, se ha liberado en forma importante las importaciones.

Los cambios en el arancel llevan también a que la industria deba competir en una fórmula de apertura del país en lo económico hacia el resto del mundo. Con las necesidades así establecidas para modernizar la industria, el programa de desarrollo irá forzosamente a una reconversión industrial, en cuya problemática ya han empezado a trabajar grupos de técnicos con la asistencia de las NN.UU. De allí que nace también una tendencia de pensamiento en el gobierno a tomar decisiones de política que radiquen en el sector privado una mayor porción de la responsabilidad en el manejo empresarial.

Estos tópicos son analizados a los niveles más altos, con el fin de alcanzar las fórmulas más apropiadas. Uno de los foros es el Consejo Consultivo Industrial, en el que participa también el sector privado.

De todos modos, el gobierno de Nicaragua está abierto a la inversión extranjera, sea en arreglos de gobierno a gobierno, mediante joint ventures de empresas públicas nicaraguenses con inversionistas privados del exterior, o de empresas privadas nicaraguenses con empresas privadas del exterior. Es preciso señalar que con tales propósitos, el Gobierno expidió una ley que propicia la inversión extranjera.

Finalmente, es igualmente de interés mencionar aquí que Nicaragua es parte del GATT.

Proyecto para inventariar a la A.T.
a la industria

Ing. Eduardo Gitli, NN.UU.

Sr. David Loyola, PNUD/UNCTAD

El proyecto tiene por objeto realizar un inventario en el sector industrial y en el agroindustrial nicaraguense sobre las acciones de asistencia técnica

que se realizan, y permitirá esclarecer el panorama actual y planificar la asistencia técnica futura en forma apropiada. Este esfuerzo se realiza en el ámbito que va desde la producción hasta la comercialización de exportación, refleja la importancia que el gobierno concede al esfuerzo para exportar en forma creciente y hará posible conocer los mecanismos, medidas, legislación y problemas a resolverse en el campo indicado.

Desde hace aproximadamente unos 4 años el gobierno inició un proceso que ha incluido, sobre todo en tiempo reciente, las siguientes medidas de política:

- establecimiento de un tipo de cambio que refleje la posición económica real del país;
- conformación de un tipo de cambio libre, paralelo al anterior;
- por efecto de la nueva política cambiaria, desaparición del mercado negro de divisas;
- eliminación del sistema de distribución estatal de bienes y el consiguiente racionamiento, salvo el caso de los granos básicos, su acopio y venta;
- importación libre con autofinanciamiento mediante divisas adquiridas en el proceso de exportaciones no tradicionales (las mismas que parcialmente han sido igualmente liberadas del procedimiento central de comercialización externa);
- lucha contra la inflación, disminuyéndola de un 35 mil por ciento anual en 1987 a unos 1.500 por ciento a fines de 1989 y con tendencia a seguir disminuyendo rápidamente;
- inflación disminuida al momento (calculado en base mensual con proyección anual) a un 300% aproximadamente;
- disminución del déficit fiscal, de aproximadamente un 40% del PIB en 1987 a un 5%, en la actualidad (disminución drástica de gastos militares, así como inicio del proceso de compactación, es decir, reducción de la burocracia).

El interés para desarrollar las exportaciones, sobre todo las no tradicionales se expresa, en el ámbito de la asistencia, en las siguientes necesidades de prioridad:

- formación y capacitación
- pasantías en el exterior
- asistencia técnica de expertos
- información

En materia de inversión extranjera, la Ley de Inversión Extranjera se complementa con una legislación abierta para la radicación de personal extranjero, que puede ingresar al país en forma fácil.

Cámara de Industrias de Nicaragua

Dr. Jaime Bengochea, Presidente
Dr. Gilberto Solís, Secretario Ejecutivo

Se considera que la reactivación económica de Nicaragua depende de que se realicen reformas de mucho alcance, ya que la estructura actual, si bien se han introducido algunas modificaciones en el campo económico y sus mecanismos, no opera en favor de una producción dinámica, en la que puedan participar incluso inversiones extranjeras.

En una mirada retrospectiva, debe recordarse que al iniciar su gobierno, el actual régimen estableció un esqueleto para la economía, con un sistema centralizado de decisiones para la producción, la distribución así como la comercialización externa, con un 90% de la propiedad productiva en manos estatales. En la práctica, no se llegó a ese porcentaje y en el camino, Nicaragua mas bien ha cambiado paulatinamente su concepción económica a fórmulas más occidentales y ortodoxas. Con todo, los cambios no necesariamente son definitivos en razón de que las leyes iniciales no han sido derogadas sino que en el mejor caso coexisten con las nuevas regulaciones, lo que no abona a la confianza del sector privado, y por otro lado, buena parte de los funcionarios públicos no comparten el criterio de una economía más abierta, competitiva y liberada a las fuerzas del mercado, lo que lleva a muchos empresarios a temer un regreso a mecanismos de control burocrático que parecían haberse superado.

Con todo, con las elecciones a efectuarse en breve, existe la opción de la continuación por 6 años del actual gobierno, o el cambio a un gobierno que dirija la economía hacia una fórmula de completa apertura al exterior y de

competencia, descansando en la acción del empresariado privado y dejando para el estado una función reguladora y la capacidad de orientación de las grandes políticas.

De todas formas, muchos empresarios comparten el criterio de que quien quiera gane en las elecciones, Nicaragua no puede optar sino por una vía, la de fomentar las exportaciones y la producción de bienes no tradicionales para mercados externos, así como propiciar la inversión extranjera para atraer nueva tecnología y facilitar la apertura de mercados externos adicionales. De otro modo, el país quedaría irremediabilmente rezagado frente a los demás del área centroamericana. Por tanto, es de pensarse que Nicaragua continuará su evolución a una economía de mercado. Si las elecciones se efectúan en un clima de confianza y transparencia, difícilmente podrían los EE.UU. no levantar el embargo, con lo que se abren también por esta razón nuevas perspectivas, tanto más cuanto el ambiente mundial contiene signos generalizados de la necesidad de organizar la gestión económica en términos de apertura y competitividad.

La concreción de una política económica competitiva y abierta, con énfasis en la acción libre del sector privado es tanto más necesaria cuanto prácticamente se ha detenido la inversión, salvo en contados proyectos productivos del estado, que aún no llegan a funcionar, y que son complejos de gran tamaño en el área azucarera, (Malagatorá), lechera (Chiltepe), de empaque de legumbres y frutas (Valle de Cebaco), así como en la producción de maquinaria y en la metalurgia.

La industria está en aproximadamente un 40% o más en manos del estado (por producción y número de empresas), y el gobierno tiene que decidir sobre su eventual privatización, total o parcial, y de así decidirlo, la forma de hacerlo. Una tesis es la de que el gobierno podría asociarse con el empresariado privado, incluso con inversionistas extranjeros. Otra, la de abrir las puertas a convenios de concesión. Una tercera, la de establecer reglas de juego similares a las que existen en países vecinos.

La legislación existente que más preocupa, es la contenida en el Código de Comercio, que da al estado con un 10% de participación la capacidad decisoria

en una empresa, y que de no cambiarse, invalida un esfuerzo para promover inversiones del exterior.

Fondo Nicaraguense de Inversiones

Dr. Silvio Lanza
Director Ejecutivo

El FNI cree conveniente el que se establezca un centro para la promoción de inversiones, que sea mixto, privado y público, de modo que los programas de promoción se realicen con la coparticipación de ambos sectores. Podría ponérselo en el FNI o el FNI participar en dicho centro.

El interés mayor es el de promover la inversión para proyectos de exportación. Nicaragua posee recursos naturales de importancia, en minería, pesca, madera y más, pero requiere instalar las facilidades para su explotación. En este esfuerzo podría participar el sector privado.

El Fondo es el brazo ejecutor del financiamiento. Presta dinero en forma directa o por medio de la banca comercial, que es igualmente estatal. Su manejo anual es de unos 12 proyectos industriales, que suben aproximadamente a 20 si se añaden los agroindustriales. Cree que sería conveniente promover consultoras para que realicen estudios, lo que podría ser un camino de interés. La limitación del Fondo para otorgar préstamos para un número mayor de proyectos estriba sobre todo en los recursos escasos con que cuenta. De concretarse ayuda externa adicional, por ejemplo de la CEE, se podrían manejar proyectos en mayor número.

En lo que toca a la política general futura, es probable que el sector privado intervenga en mayor grado. Con todo, no parecería que se camine a una privatización de la industria estatal, mas bien a un esquema mixto, estatal y privado. No obstante, es de esperarse una descentralización de la banca.

MIDINRA

Sr. Arturo Grigsby

El gobierno nicaraguense tiene especial interés en fomentar las exportaciones, y ha creado las regulaciones necesarias para el propósito, en particular para las de productos agrícolas no tradicionales.

El efecto ha sido el inicio de trabajos tendientes a lograr inversiones europeas, a más de las nicaraguenses, y el ingreso de las tecnologías necesarias. No obstante que se tratan de aperturas recientes, la expectativa existente es positiva.

Ejemplos de este inicio son la colaboración con empresas suizas y españolas en la producción de maní, frutas tropicales con técnicas israelitas, cacao con asistencia sueca.

El nivel de transformación es aún pequeño salvo por ejemplo el procesamiento de tomate para obtener concentrados, o el de pepinos y oca en encurtidos, al igual que puré de bananos.

El fomento de las exportaciones comienza a ser usado en todos los sistemas productivos, el cooperativo, el estatal y ahora incluso para el privado.

Nuevos productos importantes se inician también, como la palma, en la Costa Atlántica, y se expanden otros como los bananos, con un canal de comercialización a los Países Bajos, al igual que ganado para Costa Rica, que rellena el vacío dejado en ese país por sus exportaciones a Norteamérica, etc.

El espacio abierto al sector público se espera se amplíe, especialmente mediante las Comisiones nacionales de Concertación, para establecer políticas, por ejemplo en ganadería, trabajando con la Federación de Asociaciones Ganaderas de Nicaragua.

Corporación de Industrias del Pueblo

Ing. Lázaro Cruz

COIP fue hasta 1988 un ente adscrito al Ministerio de Industrias, realizando solo labores de control estadístico. A partir de entonces, la institución opera como una empresa holding, y el Ministerio se mantiene como el ente normativo.

En COIP existen 82 empresas, de las cuales aproximadamente un 10% tiene una participación privada minoritaria. Las empresas producen textiles, productos metal mecánicos, cuero, calzado, papel, plásticos, materiales de construcción, fundición, maquinaria, implementos agrícolas y otros.

Las 82 empresas tienen unos 16.000 trabajadores, en los que se incluye la administración.

La entidad se rige mediante un Consejo Superior de Dirección, y el Ministro de Economía e Industrias es su presidente, y participan el Viceministro de Cooperación Externa y la Central Sandinista de Trabajadores. Un presidente ejecutivo ejerce la dirección de COIP.

La corporación no tiene al momento proyectos específicos nuevos de ampliación, sin embargo, se montará una unidad de estudios de preinversión e inversiones y desarrollo, que será el germen del proceso de la reconversión industrial.

No han resuelto aún la actitud frente a las inversiones extranjeras, aunque éstas son bienvenidas en principio. No se han señalado porcentajes máximos de participación ni sobre la forma de aceptarlas. En forma similar, la privatización debe ser discutida, y establecerse si será en forma de empresas mixtas o quizá, en casos, también privadas.

Existe un régimen de zonas francas, y una empresa de COIP en la manufactura de zapatos con coparticipación italiana hace uso de este mecanismo. Sin embargo, quisieran poner en marcha zonas francas específicas, que operen en las mejores condiciones posibles.

Zona Franca - PROISA

Sr. Alvaro Delgado, Administrador

Desde antes de la revolución existe una legislación sobre zonas francas, y de hecho existió una zona franca, llamada "Las Mercedes", albergando unas 3 o 4 empresas en las afueras de Managua, que no funciona en la actualidad.

Existe el deseo de reactivar el mecanismo, y se han discutido varias fórmulas, sin llegar aún a una definición. Inclusive se ha mirado la posibilidad de establecerla mediante coinversión. De darse una decisión de invertir en este propósito, decisión que nacería en el Ministerio de Economía y en la Corporación de Industrias del Pueblo -COIP-, la ejecución recaería en PROISA, que es un ente administrador de proyectos y de nuevas inversiones. El Fondo Nicaraguense de Inversiones -FNI-, otorgaría el correspondiente financiamiento.

Industrias que podrían ser albergadas en las zonas francas que se establezcan son las de maquila (si EE.UU. abre sus puertas a Nicaragua con el mecanismo del CBI), así como otras diversas de transformación, con un importante componente de mano de obra.

Banco Centroamericano de Integración

Económica

Lic. Ronaldo Sevilla, Representante Residente

El BCIE, que había dejado de operar por un tiempo en Nicaragua, está nuevamente activo una vez que se han renegociado las obligaciones del país y eliminado la mora existente.

Una de las primeras operaciones realizadas últimamente ha sido por un millón de dólares para la pequeña y mediana industria, con el FNI como ejecutor. Se empleará parte de los recursos en la identificación de proyectos y estudios en el sector productivo.

Con fondos de la Comunidad Económica Europea -CEE-, se espera impulsar el desarrollo de empresas orientadas a la exportación, y fondos del Japón (87

millones de dólares para Centroamérica) incluyen la posibilidad para el BCIE de trabajar en programas de reconversión industrial y apoyo a la pequeña y mediana empresa, al igual que a la promoción de exportaciones no tradicionales. En similar sentido y propósito, una donación sueca por 10 millones de dólares, 3 y medio de los cuales deben emplearse en Nicaragua, complementa los fondos mencionados.

En este contexto, el BCIE está interesado en un programa de promoción de inversiones para Nicaragua, que apoyará el proceso de desarrollo productivo del país, y se considera que el apoyo de ONUDI en este campo es de vital importancia.

III. LA COOPERACION EXTERNA

Al observar la asistencia técnica que se efectúa en Nicaragua por parte de organismos multilaterales o en forma bilateral por agencias de diversos países, sobre todo europeos y en especial escandinavos, se ve que, si bien ésta es muy amplia, no existe cooperación alguna en materia de promoción de inversiones.

Por otra parte, no ha sido posible obtener una información sistemática sobre la asistencia externa a Nicaragua, que está en realidad en elaboración (ver el capítulo II, literal B, en Proyecto para Inventariar la Asistencia Técnica a la Industria), en lo que corresponde a algunos campos específicos.

Sin embargo, no cabe duda que el grado de cooperación externa en favor de Nicaragua es importante en campos como la salud, educación, producción de bienes exportables y promoción de exportaciones, así como en el campo de la pequeña y mediana industria.

IV. ANALISIS DE LA PROBLEMÁTICA DE LA PROMOCION DE INVERSIONES EN NICARAGUA

El presente análisis pretende resumir la situación actual en Nicaragua en lo que toca a la promoción de las inversiones, al contexto general de políticas económicas dentro del cual se desenvuelven las preocupaciones por esa promoción, así como a las necesidades, tanto las inmediatas como las menos urgentes pero igualmente insoslayables, de modo que el país pueda contar con un sistema adecuado para promover inversiones foráneas.

El análisis, por tanto, cubre una primera parte, de carácter general, y una segunda, más específica, del tema mismo. En el capítulo siguiente, se presenta una propuesta de cooperación en la materia de promoción de inversiones, relacionada con lo que podría ser un programa de asistencia de la ONUDI.

Aspectos generales

Nicaragua ha efectuado un paulatino cambio durante los últimos años en su política, incluyendo la relacionada con materias económicas. Por tanto, el actual contexto general en el que se mueven los temas, acciones e instituciones vinculados con el área de la promoción de inversiones es el siguiente:

- 1) Nicaragua se acerca poco a poco a una economía regulada por principios de mercado, alejándose de una de decisiones centralizadas;
- 2) Con todo, el cambio aparentemente requiere aún de ciertos elementos, sobre todo en materia de legislación así como en actitudes más abiertas al sector privado, para crear un clima de confianza en ese sector;
- 3) Se realiza un notable esfuerzo de promoción de exportaciones, sobre todo de productos no tradicionales, se han creado facilidades legales y administrativas para ello y se mantiene un sistema de coordinación de las tareas de los entes públicos responsables de uno u otro aspecto de esta promoción.

- 4) Para dinamizar la producción, se trata de que empresas extranjeras coinviertan sobre todo con empresas estatales nicaraguenses, y aparentemente así lo han hecho en algún grado empresas originarias de varios países europeos para un número de producciones, sobre todo agrícolas y de agroindustria.
- 5) Se desea la inversión extranjera, se ha emitido una ley para facilitar esas inversiones, que sin embargo requiere de alguna revisión, sobre todo de aspectos formales.
- 6) No se ha iniciado aún un proceso de reconversión industrial, aunque se han disminuído y se continuarán bajando los aranceles externos, lo que hace urgente esta tarea a fin de establecer una capacidad competitiva en la industria nicaraguense.
- 7) No se identifican ni elaboran proyectos ni se promueven inversiones en forma sistemática.
- 8) Hace falta una clarificación de las reglas en numerosos campos, pues quedan aún funcionarios en la necesidad de recibir mayores instrucciones y conocimientos sobre como deben funcionar los diferentes mecanismos en detalle y en el trajín diario de la administración, que tienen que ver con producción, precios, la libertad de acción de las empresas y muchos otros problemas más. Se hace cada vez más necesaria una adhesión de toda la administración a los lineamientos del gobierno, una concepción compartida, no necesariamente en lo filosófico ni en la teoría económica pero si en el aspecto operativo. Es la base necesaria para lograr una coordinación adecuada y una complementación de acciones de los organismos en el futuro.
- 9) Están a la puerta las elecciones, en las que se escogerán sus mandatarios y representantes. Existen dos opciones, la de la continuidad del actual gobierno, y la de cambio a autoridades diferentes. En el primer caso, el giro económico mencionado es probable que se siga dando, en forma paulatina, con una participación creciente del sector empresarial privado y una coexistencia de empresas productivas públicas.

En el segundo caso, el sector privado probablemente jugará un rol mayor, muchas o todas las empresas estatales podrían pasar a manos privadas y la economía de mercado entraría a regular la vida económica.

- 10) De cualquier manera, cabe pensar que Nicaragua participaría de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe, aunque el calendario para ello depende obviamente de decisiones de la política norteamericana.
- 11) Nicaragua podría, con ello, iniciar procesos de maquila, además de contar con numerosos proyectos nuevos para coinversión, dados sus ricos recursos mineros, forestales, pesqueros y agropecuarios, a más de una metalmecánica y quizá una industria química de cierto relieve, bases todas para una promoción de inversiones dinámica.
- 12) Existen muchos recursos de asistencia técnica en prácticamente todos los campos, desde aspectos de política macro-económica a aspectos puntuales de producción de bienes específicos, pero no se ha iniciado en Nicaragua una asistencia para promoción de inversiones.
- 13) En las reuniones con autoridades y funcionarios públicos y empresarios privados, se expresó el deseo de que ONUDI ofrezca su cooperación para iniciar la promoción de inversiones en Nicaragua.

La promoción de inversiones

- 1) La primera indicación que cabe repetir es que, si bien se miran como importantes las inversiones foráneas en el sector productivo, no existen esfuerzos ni instituciones para trabajar en forma sistemática en este campo.
- 2) No obstante, el énfasis de la afirmación anterior está en la falta de esfuerzos sistemáticos, pues como se ha indicado, si se han dado casos de coparticipación de empresas de gobierno con empresas del exterior, aunque ésta coparticipación ha sido menos en la inversión misma que en otras modalidades de trabajo conjunto, como transferencia de tecnología, asistencia técnica o esfuerzos en comercialización.

- 3) No está señalada una contraparte para que un organismo como ONUDI pueda iniciar una labor de asistencia técnica tendiente a poner en funcionamiento un programa de promoción de inversiones. En el contexto actual, ese organismo podría ser escogido de entre uno de los siguientes:

Ministerio de Cooperación Externa;
Ministerio de Industrias;
Dirección de Promoción de Exportaciones;
Fondo Nicaraguense de Inversiones.

- 4) La cercanía de las elecciones en el país permite vislumbrar este problema señalado bajo 3 como uno de los más rápidamente subsanables, y que permitiría iniciar trabajos en un plazo relativamente breve. De todos modos, cabe consignar aquí que ese organismo de contraparte no necesariamente debe ser el que lleve adelante la tarea específica de la promoción. En este caso, se piensa solamente en una institución con la que se inicien los trabajos de base, para luego dar paso a la eventual creación de la institución promotora.
- 5) Es de importancia señalar que no se ha establecido tampoco una estrategia para la promoción de inversiones. Esta estrategia debería haberse encuadrado en los lineamientos de gobierno, así como en los conceptos de política económica que se señalan por parte de éste y contener los lineamientos fundamentales de la promoción.
- 6) Por tanto, conviene que se inicie a la brevedad posible un programa de trabajo, con el apoyo de ONUDI, si así lo decide el Gobierno de Nicaragua, para elaborar la estrategia de la promoción de inversiones, que se realizaría con el organismo nicaraguense que señalen las autoridades, y que lleve a conformar, además, el ente promotor de inversiones que se responsabilice luego de llevar adelante esta importante tarea.

V. PROPUESTA DE UN PROGRAMA EN MATERIA DE LA PROMOCION DE INVERSTONES

En este capítulo se puntualizarán, por un lado, una serie de elementos de juicio de carácter general sobre la labor de promoción de inversiones, que usualmente es afrontada en los diversos países con un gran número de elementos comunes y de fórmulas de trabajo similares, y en segundo lugar, se propondrá un programa de acción que tenga, a la vez, un primer propósito de apoyar la puesta en marcha de la promoción de inversiones en Nicaragua, y un segundo, para cooperar con el organismo responsable de la promoción en la ejecución misma de la labor de promoción de inversiones extranjeras para Nicaragua.

Consideraciones generales sobre la promoción de inversiones

- En primer lugar, conviene señalar que no es posible realizar la promoción si no se cuenta con lo que se ha dado en llamar el clima de inversiones. Mientras mejor sea ese clima, mejores serán los resultados de la promoción y mayor el interés de empresarios extranjeros para arriesgar su capital y esfuerzos. El clima comprende un contexto general económico apropiado (inflación baja o ninguna), regulaciones cambiarias adecuadas, existencia de crédito, etc.) regulaciones laborales convenientes, régimen legal de compañías y de repatriación de utilidades razonable, trámites sencillos y exentos de sobresaltos, actitud general amistosa al capital foráneo, sistemas de apoyo a los inversionistas, existencia de facilidades especiales como zonas francas y el régimen de importación temporal, una burocracia que coopera con el propósito del gobierno de dar facilidades a la inversión, etc.;
- En segundo lugar, debe mencionarse que es indispensable una excelente coordinación. Como las acciones relacionadas a facilitar la inversión extranjera las realizan varias autoridades e dependencias gubernamentales, así como en varios escalones de la administración, se requiere una perfecta orquestación, tanto a los niveles más altos, de señalamiento de políticas y toma de decisiones como en los niveles operativos y de ejecución. A esto se añade la necesidad de que la coordinación se

se extienda al sector privado, sus gremios y a las agrupaciones privadas que ejecuten igualmente tareas en el campo de la promoción;

- Tres son los pasos fundamentales de la promoción, la identificación, la elaboración de proyectos y la promoción misma. En la medida que la identificación y la elaboración sean bien realizadas, mejores resultados pueden esperarse de la promoción en sí. Esa promoción se efectúa en el exterior, en los mercados objetivo en donde se desea encontrar a los inversionistas, y requiere también fórmulas específicas de acercamiento, pues no es igual hacerlo en Norteamérica que en Europa o en otros sitios. Estas tareas deben ser afrontadas por un organismo ágil, creativo, entusiasta y altamente responsable, con personal bien pagado;
- Se requiere el apoyo externo, amplio y suficiente, tanto en asistencia técnica como en recursos y facilidades. Existen muchos organismos bilaterales o multilaterales de los que se puede canalizar la ayuda, y para ello se tiene que trabajar activamente y con un plan determinado;
- En quinto lugar, debe contarse con personal altamente calificado y con entrega en el servicio. De otro modo, poco podrá lograrse para inducir y convencer en el exterior a invertir en Nicaragua;
- La promoción es un proceso, que requiere tiempo. No solo para las tareas más obvias, sino para lograr crear en el exterior una imagen, positiva, atractiva, de un país abierto y dinámico, que sabe que hacer y a donde va. No pueden esperarse resultados de la noche a la mañana, lo que no significa que no deban señalarse metas muy concretas en la labor;
- Como en la mayor parte de actividades humanas, quizá la virtud más importante sea la tenacidad. Complementa todas las otras virtudes del trabajo, y en cierto modo, hasta puede compensar ciertas carencias, dentro de límites, claro está.
- Nada puede lograrse, finalmente, sin una buena estrategia. Las horas y días consumidos en diseñar una estrategia, fruto fundamentado del análisis de las ventajas comparativas con que se cuenta y de las oportunidades que

existen, así como señalamiento de un camino apropiado para lograr los objetivos y metas que se establezcan, se retribuyen con creces luego, cuando con los recursos que se cuenten, se logre el éxito esperado.

Iniciación de un programa de promoción de inversiones

1. En razón de que en Nicaragua no se ha tocado aún el tema de la promoción de inversiones en forma sistemática, y no existe ni en el sector público ni en el privado un organismo que ha actúe en este campo, es necesario que el gobierno cuente en primer lugar con un proyecto de base para la toma de decisiones iniciales. La Dirección de Promoción de Exportaciones en realidad, es una dirección orientada hasta el momento en forma exclusiva a la parte de las exportaciones, aunque en su nombre se incluya "y de Inversiones". Este nombre con la referencia inversiones parecería reflejar más bien una intención futura.
2. El proyecto a presentarse al gobierno contendrá las estrategias para la promoción de inversiones, y obviamente incluirá la sugerencia sobre el organismo que se haga luego cargo de esa labor. El proyecto a presentarse deberá ser elaborado lo antes posible en un organismo que sirva de contraparte, señalado por el gobierno, que bien puede ser uno de los mencionados en el Capítulo IV, numeral 3 de la segunda parte, o algún otro. Será conveniente que se incluya en lo posible en el grupo de trabajo a personeros del sector privado, para enriquecer el planteamiento con criterios propios de su experiencia y de sus preocupaciones.
3. En la mencionada estrategia se debe establecer fundamentalmente los siguientes aspectos:
 - Señalar el Organismo responsable de la identificación y elaboración de proyectos, el alcance de esos trabajos y los recursos necesarios para ello;
 - Señalar el Organismo que realizará la promoción general del país así como la promoción específica de los proyectos. Usualmente, los

aspectos de identificación, elaboración y promoción de proyectos, así como su seguimiento lo hace el mismo organismo; señalar igualmente el alcance de los trabajos y los recursos que se requieren;

- Establecer el grado de apertura en la labor de promoción al sector privado nicaraguense. Se trata de establecer en un organismo estatal un departamento de promoción o se buscaría crear un nuevo organismo. En cualquier caso, en que grado participaría el sector privado. O se dejaría al sector privado, como en varios otros países del área, que afronte la labor de promoción;
- Fórmulas para asegurar la coordinación sector público/sector privado, la necesaria entre organismos del sector público, y la coordinación en el sector privado;
- Estrategias para lograr la formación del personal, tanto del sector público como del privado, y un fondo para becas y entrenamiento, sobre todo en el exterior;
- La asistencia técnica necesaria: señalamiento inicial de los campos más importantes en los que se precisa la asistencia, recursos para ello, y una indicación de las posibles fuentes para tal propósito. No debe olvidarse la necesidad de que exista un fondo de asistencia técnica, que permita con flexibilidad acudir al mismo de acuerdo a las necesidades, y obtener expertos en una u otra materia, a medida que avance el trabajo;
- La labor en materia del llamado clima de inversiones, clima que debe ser desarrollado y perfeccionado (leyes, trámites, ayudas, etc.);
- Otros aspectos de importancia para la promoción de inversiones.

En el Cuadro Resumen, más adelante, se establecen en forma sistemática los pasos a darse, divididos en etapas. Como se ha indicado, la etapa inicial conviene realizarla a la brevedad posible. Las etapas siguientes se señalan en el cuadro como una guía para las ulteriores labores. En cada etapa, ONUDI prestaría cooperación decidida.

La conformación de un organismo de promoción y señalamiento de sus principales acciones

En este apartado del informe, conviene tocar el aspecto relacionado con el establecimiento de un organismo de promoción y las labores relacionadas con ello, toda vez que se ha tocado el aspecto de la realización de las labores de base, con la elaboración de un documento que le permita al gobierno tomar las decisiones iniciales necesarias sobre la promoción.

1. Es importante que se señalen las características fundamentales del organismo que llevará adelante el esfuerzo de la promoción de inversiones. Esas características estarán sujetas al lineamiento general que se haya decidido adoptar por parte del gobierno, en la fase primera.

Un aspecto importante a considerar para esto es el grado de independencia que tendrá el organismo para la toma de decisiones. Si es un departamento administrativo en un ministerio, y aun si es un organismo adscrito, se corre el peligro de que muchos aspectos de su labor queden a la decisión de la autoridad máxima del ministerio, con las demoras eventuales.

Frente a tal alternativa, está la posibilidad de que el organismo se establezca con criterios de tipo empresarial, suficientemente independiente, ágil, rápido y responsable por el cumplimiento de los objetivos y metas preestablecidos.

Adicionalmente, en este punto debe sopesarse la importancia de la independencia de carácter administrativo del organismo en relación con las reglas generales de la administración pública, sobre niveles máximos de salario, nombramiento y promociones de personal, estabilidad y otros semejantes. La administración pública tiende a trabajar con reglas muy detalladas, a igualar al personal en casilleros poco flexibles, y no permite retribuir por rendimiento. En un esquema de sector privado, se puede pagar bien al personal, su escogitamiento puede estar libre de presiones de tipo político y se puede premiar al personal según metas alcanzadas o sobrepasadas.

En todo caso, conviene que el sector privado esté muy vinculado con el organismo de promoción, comparta las decisiones en sus niveles directivos, y apoye la acción de la promoción. Además, su presencia en el organismo deberá servir de elemento de coordinación con las cámaras y asociaciones privadas.

2. Es importante que un organismo de promoción tenga poca gente, únicamente la esencial para cumplir la labor. Este aspecto será tanto más importante cuanto un organismo que cuente con recursos limitados, debe cuidar este aspecto de modo que no se vuelva crítico frente al nivel de gastos en la labor de promoción en sí, que es costosa y se la efectúa en su mayor parte en el exterior, donde los precios de todos los servicios y bienes son absolutamente diferentes que los acostumbrados en el interior del país. Además, suele observarse una y otra vez que no es la cantidad sino la calidad de la gente lo esencial
3. Sería interesante que se establezca como una fórmula importante en el desarrollo del organismo, el que tienda a autofinanciarse. Esta regla trae muchas ventajas en la seriedad con que se manejan recursos y en el grado de preparación y planeamiento que se establece para proceder a la acción.
4. Será de máximo interés para evitar conflictos en lo posterior, que se delimite con claridad y precisión las funciones del organismo de promoción y las de otros organismos e instituciones que coadyuven en el esfuerzo general de promoción.
5. La coordinación a todos los niveles es vital. Cada elemento debe comprender la función de los demás y como se conjuga su esfuerzo con el esfuerzo del conjunto. Las acciones deben igualmente concebirse como partes del trabajo más amplio de todos, que no solo se suma sino que se engrana en algo congruente, y ello solo es posible mediante una prolija coordinación.

Conviene que la coordinación se efectúe en los diversos niveles. Al más alto, podría establecerse un Consejo, en el que estén presentes los

ministros que más relacionados están al tema de la promoción, con representantes del sector privado, de ser posible en un esquema paritario, que subraya la importancia de una responsabilidad compartida. En los niveles siguientes, conviene formalizar la coordinación y hacerla sistemática. Su institucionalización permitirá luego gozar de los frutos que da el esfuerzo económico y bien realizado por el conjunto de elementos que juegan un papel en la promoción de inversiones.

6. Los recursos deben ser motivo de muy especial preocupación. Tanto los de asistencia técnica como los financieros, así como apoyos de diversa índole, son esenciales para el éxito del programa.

El estado debe aportar una parte y a ella sumarse la ayuda de organismos bilaterales o multilaterales diversos, entre los que se destaca la del Banco Centroamericano de Integración Económica -BCIE-, que puede jugar un rol no solo en el aspecto de los recursos económicos, sino como un catalizador de esfuerzos amplios y concertados, incluyendo apoyos en la misma promoción, y como puente entre el país y los inversionistas extranjeros y los gremios empresariales del exterior.

7. La ONUDI, con su experiencia amplia, servirá en todos estos aspectos al propósito de Nicaragua, de poner en marcha un programa de promoción de inversiones, y colaborará en todos los trabajos que tiendan a este propósito.
8. En el menor plazo posible, el organismo de promoción de inversiones debe proceder a establecer su estrategia de acción.

Al iniciarse el análisis de la problemática de la promoción en Nicaragua, se había elaborado una estrategia global, como se indicó más arriba, que incluía la puesta en marcha de un organismo así como sus principales características.

De lo que se trata es de contar con una estrategia sobre la acción que el organismo de promoción, solo o con la colaboración de otros entes, debe desarrollar. Elementos fundamentales de preocupación en este aspecto serán los siguientes:

- la identificación sistemática de proyectos, su alcance y modus operandi;
- la elaboración de proyectos, su metodología, grado de profundidad y técnicas de comprobación y congruencia interna a usarse;
- las fórmulas de promoción:
 - la interna del programa, en Nicaragua;
 - la externa general;
 - la específica de cada proyecto;
- el material informativo, folletería, películas y más ayudas a producirse;
- la creación de una base de datos amplia y suficiente, su contenido, las fuentes de información, el equipamiento necesarios, etc.;
- los estudios a realizarse, entre ellos:
 - a. confirmación o variaciones de los sectores de máxima prioridad para la inversión externa;
 - b. análisis de la proveniencia o proveniencias más convenientes de inversionistas y de tecnología para el caso de Nicaragua;
 - c. requerimientos para hacer uso de las ventajas de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (CBI) para preparar al país en su aprovechamiento tan pronto se abra esta posibilidad;
 - d. estudio sobre el clima de inversiones en Nicaragua y sugerencias para su perfeccionamiento;
- la asistencia técnica necesaria, con la valoración de los montos necesarios y señalamiento en principio de las especializaciones requeridas, así como con la formación de un fondo para usarlo en la adquisición rápida y flexible de expertos;
- el apoyo que se requerirá del exterior, por ejemplo, el servicio de las oficinas IPS de promoción en el exterior (Investment Promotion Services) y que se hallan en las principales ciudades europeas, de la América del Norte y de Asia, con las que trabajan intensamente los programas de promoción de ONUDI;

- la presupuestación al mayor detalle posible de los requerimientos financieros para la operación de la oficina, no solo en el costo sino también en el mediano plazo, y las fuentes para su financiamiento;
- la estrategia para lograr el financiamiento, con señalamiento de posibles fuentes y establecimiento de las fórmulas de acercamiento a los organismos que pueden otorgar la ayuda económica;
- el cronograma de acciones;
- otros aspectos de interés, como:

Misiones empresariales;

oficinas propias en el exterior;

zonas francas;

la relación con la reconversión industrial;

la relación con la promoción de exportaciones;

etc.

En el Cuadro Resumen a continuación se establece sintéticamente la labor a efectuarse en el campo de la promoción de inversiones en Nicaragua, en varias etapas, y que servirá de guía en el análisis de los requerimientos y de la toma de decisiones necesaria.

CUADRO RESUMEN SOBRE UN POSIBLE PROGRAMA DE
APOYO PARA LA PROMOCION DE INVERSIONES

El presente Cuadro Resumen establece muy esquemáticamente las acciones a realizarse para iniciar y poner en marcha un programa de promoción de inversiones en Nicaragua.

Primera fase de trabajos o acciones:

1. El Gobierno de Nicaragua decidirá sobre su interés en recibir, para llevar adelante un programa de promoción de inversiones, la cooperación de ONUDI;
2. De inmediato, será conveniente que el Gobierno de Nicaragua determine el organismo contraparte con quien se trabaje en la materia (Ministerio de Cooperación Externa, Dirección de Promoción de Exportaciones, FNI, otro organismo, sector privado).
3. Realizar un señalamiento de la estrategia que se adoptará respecto al organismo y sus lineamientos fundamentales de acción:
 - objetivos
 - funciones
 - organismo público, privado o mixto
 - recursos de aporte por parte del gobierno y de otras fuentes
 - asistencia técnica
 - coordinación (en especial Consejo Superior)
 - otros aspectos relevantes
4. Análisis por parte del gobierno y toma de una decisión para dar paso al organismo de promoción y su trabajo

Segunda fase:

1. Establecimiento del núcleo gerencial del nuevo organismo;
2. Señalar la asistencia técnica necesaria para esta fase;

3. Determinar los siguientes aspectos fundamentales:

estatutos;

objetivos detallados;

funciones;

órganos de administración;

4. Coordinar las primeras acciones con organismos que deben cooperar en el trabajo de promoción:

Ministerios de Economía, Industrias, Relaciones Exteriores, Agricultura;

Organos encargados de la reconversión industrial (cuando sean determinados);

Organos de la promoción de exportaciones;

5. Facilidades físicas (local, equipos de comunicaciones, de computación, mobiliario, etc.)

Tercera fase:

1. Establecimiento de la estrategia del organismo de promoción y de su acción, en detalle:

Identificación de proyectos;

Elaboración de proyectos;

Promoción interna en Nicaragua del programa de promoción

Armado del apoyo externo necesario (oficinas IPS, oficinas propias, etc.);

Esquematzación de la cooperación con los empresarios;

Mecanismos operativos de coordinación;

Promoción general, de la imagen de Nicaragua en el exterior;

Promoción de proyectos;

Promoción en el marco del CBI de existir ya la posibilidad;

Marco de referencia para los estudios a realizarse;

Formación de personal;

Otros aspectos en la estrategia.

2. Búsqueda del personal apropiado;

3. Iniciación de los trabajos preparativos y de las acciones concretas y labores de la promoción.

RECOMENDACIONES

En la Propuesta de un Programa en materia de la Promoción de Inversiones (ver Capítulo V y el Cuadro Resumen sobre un posible Programa de Apoyo para la Promoción de Inversiones) se ha detallado una fórmula de trabajo, señalando las diversas acciones agrupadas para fines de más fácil comprensión en fases, que se realizarían sistemáticamente, sin que necesariamente tenga que terminarse una fase para iniciar otra.

La propuesta mencionada requiere ser examinada en forma detenida por parte de las autoridades de Nicaragua y de gremios empresariales privados, así como parte de la División de Desarrollo Industrial de la ONUDI.

Mediante el examen y con las sugerencias de enriquecimiento del programa, se podrá concretarlo en forma específica, incluyendo el correspondiente calendario así como un presupuesto y su debido financiamiento. Este programa podría extenderse en una primera instancia por unos dos años. Gobiernos amigos y entidades multilaterales colaborarán en materia de financiamiento de un programa de esta naturaleza.

Adicionalmente, será conveniente incluir en el presupuesto un rubro de financiamiento que permita contar con un fondo para obtener servicios de expertos durante el período de ejecución de este programa.

Febrero 20 de 1990

A N E X O S

PERSONAS CONTACTADAS

Ministerio de Cooperación Externa

Lic. Enrique Sáenz, Director General

Fondo de Promoción de Exportaciones

Sr. Peter Broden, ONUDI/PNUD

Dirección de Promoción de Exportaciones

Sra. Aída César de Zablah, Directora

Proyecto de Rehabilitación Industrial

Econ. Meiba Castellanos, NN.UU.

Proyecto para Inventariar la Asistencia Técnica a la Industria, Fondo Nicaraguense de Inversiones

Ing. Eduardo Gitli, Asesor Principal, NN.UU.

Sr. David Loyola, PNUD/UNCTAD

Cámara de Industrias de Nicaragua

Dr. Jaime Bengochea, Presidente

Dr. Gilberto Solís, Secretario Ejecutivo

Fondo Nicaraguense de Inversiones

Dr. Silvio Lanuza M., Director Ejecutivo

MINDIRA

Sr. Arturo Grigsby

Corporación de Industrias del Pueblo

Ing. Lázaro Cruz

Zona Franca - PROISA

Sr. Alvaro Delgado, Administrador

Banco Centroamericano de Integración Económica

Lic. Ronaldo Sevilla, Representante Residente

Representante Residente de las NN.UU.

Sr. G. Vincenti

Programa ONUDI/PNUD para el Desarrollo Industrial

Sr. Bjorn Moldskred