



La Realidad
Macroeconómica

Módulo 2- La era
de la
productividad



**Director del Curso**

Eduardo Lora

Coordinador del Curso

Carlos Gerardo Molina

Autores del módulo

Eduardo Lora y Carmen Pagés-Serra

La Realidad Macroeconómica

Módulo 2. La era de la productividad

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) es titular de todos los derechos de autor sobre la versión original de esta obra. El uso, transformación, reproducción, distribución y comunicación total o parcial de esta obra puede ser autorizado por el BID bajo los términos de una licencia, los cuales pueden consultarse en el siguiente enlace electrónico <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=36550852>. Para los efectos de la licencia dicho enlace electrónico constituye el URI (Identificador Uniforme de Recurso). Esta licencia contiene restricciones y limitaciones de responsabilidad. Para el otorgamiento de la licencia se requiere, en todo caso, de un acuerdo escrito y firmado entre el BID y el licenciatario que incorpore los términos que aparecen en el enlace electrónico antes indicado. Para más información sírvase escribir a PID-INDES@iadb.org

Nota: Las opiniones incluidas en los contenidos corresponden a los autores de los mismos y no reflejan necesariamente la opinión del Banco y del INDES.

Índice

OBJETIVOS DE APRENDIZAJE.....	4
PREGUNTAS PARA ACTIVAR CONOCIMIENTOS PREVIOS	4
INTRODUCCIÓN.....	5
UN CONCEPTO SENCILLO.....	7
ALGO MÁS QUE MANUFACTURAS	9
DEMASIADAS FIRMAS PEQUEÑAS	13
COMERCIO Y COSTOS DE TRANSPORTE	16
UNA CUESTIÓN DE CRÉDITO.....	19
MÁS INEVITABLE QUE LOS IMPUESTOS SON SUS EFECTOS SOBRE LA PRODUCTIVIDAD ...	23
EFFECTOS INDESEADOS DE ALGUNAS POLÍTICAS SOCIALES.....	27
RECURSOS PARA LAS PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS	30
ALGO NUEVO EN INNOVACIÓN.....	33
TRABAJAR JUNTOS	36
¿POR QUÉ ES TAN DIFÍCIL?.....	38
QUÉ HACER	42
FUENTES Y LECTURAS RECOMENDADAS	53

Objetivos de Aprendizaje

- Analizar las causas y consecuencias del deficiente desempeño de la productividad de América Latina y el Caribe.
- Identificar los elementos clave que, en términos generales, podrían aumentar la productividad.
- Seleccionar las políticas adecuadas para fomentar una era de productividad en los países latinoamericanos y caribeños.

Preguntas para Activar Conocimientos Previos

- ¿Podría explicar cuáles son las causas del lento crecimiento de América Latina y el Caribe?
- ¿Por qué el sector servicios tiene el potencial más grande de productividad?
- ¿Conoce dónde se presentan los mayores de casos de innovación? y ¿Cuál es la relación entre innovación y productividad?
- A su juicio ¿Cómo se podría aumentar la productividad?

Introducción

“La productividad no es todo, pero en el largo plazo es casi todo.”

Paul Krugman

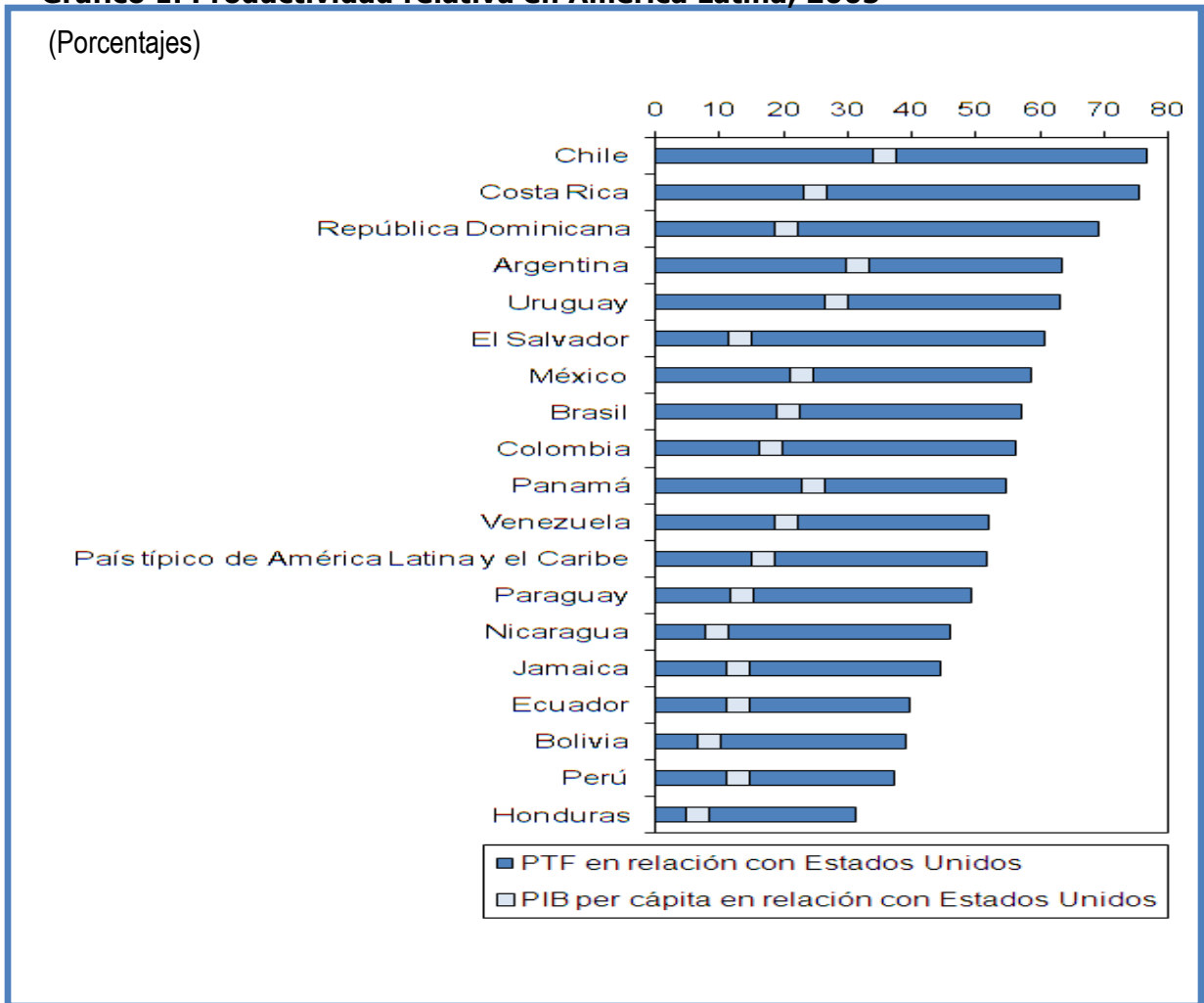
Las economías de América Latina y el Caribe padecen del síndrome crónico del crecimiento lento. Otras regiones del mundo en desarrollo han logrado crecer mucho más rápido durante décadas, reduciendo sus brechas de ingreso per cápita con respecto a los países desarrollados. En cambio, la mayoría de los países latinoamericanos y caribeños está actualmente más distanciada de las fronteras del desarrollo económico que hace varias décadas. En contra de la opinión corriente, el bajo crecimiento no puede atribuirse principalmente a bajas tasas de inversión, sino a que la productividad con que se utilizan los recursos productivos crece muy poco (e incluso ha decrecido con el tiempo en varios países). Ninguna empresa puede ser exitosa sin poner atención a su productividad. Detectar las causas de la falta de productividad y encontrarles soluciones está en la esencia del manejo de cualquier empresa. Lo mismo debería ocurrir con los países, pero rara vez es así. El precio que se paga por esta omisión es demasiado alto.

E

Productividad Estados Unidos vs América Latina y el Caribe

Si la productividad en América Latina y el Caribe hubiese aumentado al mismo ritmo que en Estados Unidos desde 1960, el ingreso per cápita de la región habría crecido a un ritmo semejante al de Estados Unidos, de forma que la brecha relativa de ingresos se habría mantenido constante: el ingreso per cápita en la región seguiría siendo un cuarto del de Estados Unidos. Pero la brecha se ha ampliado: el ingreso per cápita de la región es –según cifras para 2005– apenas una sexta parte del de Estados Unidos (véase el Gráfico 1).

Gráfico 1. Productividad relativa en América Latina, 2005



Fuente: BID (2010), *La era de la productividad: Como transformar las economías desde sus cimientos*.

E Productividad de Chile y Costa Rica

Chile y Costa Rica son las dos economías de la región que usan mejor sus recursos productivos, pero incluso estos dos países tienen niveles de productividad que son apenas el 75% del nivel de Estados Unidos, lo que implica un potencial desperdiciado de aumento de ingresos del 25%. Si la región consiguiera elevar sus niveles de productividad hasta alcanzar la eficiencia productiva de Estados Unidos su ingreso per cápita se duplicaría y, por consiguiente, la brecha de ingresos con respecto a ese país se reduciría de un sexto a un tercio.

Por supuesto, con mayor productividad, habría más inversión y más educación, acelerando la convergencia hacia los niveles de renta de los países desarrollados.

El desafío de la productividad no puede esperar. Millones de personas padecen limitaciones que podrían resolverse si se emplearan mejor los recursos que existen en la región.

Un concepto sencillo

La productividad es un concepto muy sencillo: es la relación entre la cantidad de producto y la cantidad de recursos utilizados. Por ejemplo, la productividad de las tierras agrícolas puede medirse en toneladas de producto por hectárea; o en el valor producido por hectárea (si hay que tener en cuenta varios productos). La productividad laboral de un país es, simplemente, el PIB dividido por la fuerza de trabajo. Si el PIB y la fuerza de trabajo aumentan en las mismas proporciones, la productividad no ha cambiado.

La productividad es la relación entre el producto y los recursos utilizados. La mejor medida de productividad para una economía es la PTF –la productividad total de los factores— es decir, la relación entre el PIB y el valor de los recursos humanos y de capital. El crecimiento del PIB resulta del crecimiento de los stocks de esos recursos productivos y del crecimiento de la productividad.

Puesto que la producción de cualquier bien requiere no solamente tierra, o trabajo, sino una mezcla de factores productivos, es preferible calcular la “productividad total de los factores”, PTF, en lugar de las relaciones separadas de cada uno (aunque en ocasiones es imposible por falta de información). Para combinar en una sola variable los distintos factores –capital, fuerza de trabajo, educación— se utilizan

pesos de ponderación consistentes con una función de producción (es decir, con una receta para mezclar los factores). Cuando se dice que la productividad total de los factores, PTF, creció 1% es equivalente a decir que, con los mismos recursos productivos, se obtuvo 1% más de producto.

El crecimiento del producto puede descomponerse en el crecimiento de la productividad más el crecimiento de los factores productivos (cada uno ponderado por su peso en la función de producción).

Por lo general, los aumentos de eficiencia se calculan de manera residual, es decir, como la porción del crecimiento que no puede atribuirse a la acumulación de factores. De esa manera, en palabras de Robert Solow, premio Nobel y creador de la teoría moderna del crecimiento económico, la productividad es “la medida de nuestra ignorancia”. Desde el original trabajo de este autor en 1957, este residuo ha sido tratado a menudo como una medida de la tecnología, y se le da crédito al progreso tecnológico como el factor determinante principal del crecimiento de la productividad. Pero esta es una interpretación demasiado estrecha. Aunque las ganancias de productividad se derivan de usar en forma más eficiente los recursos productivos, la productividad no depende solamente de la tecnología. Una economía con empresas tecnológicamente avanzadas puede ser muy improductiva, de la misma forma que un equipo deportivo con las mejores figuras mundiales puede desempeñarse muy mal. Por mal funcionamiento de los mercados o por malas políticas, los recursos

Para saber más...

Robert Solow:
Teoría Moderna
del Crecimiento
Económico



<http://www.biografiasyvidas.com/biografia/s/solow.htm>

[m](#)

pueden quedar mal asignados entre sectores y entre firmas, reduciendo la eficiencia (de la misma forma que buenos jugadores puestos a jugar en deportes, o en posiciones, que no son su especialidad). En los países en desarrollo, lograr aumentos agregados de eficiencia no es un problema tecnológico: en general, la tecnología está disponible (aunque en muchos casos requiera adaptación). El problema es mucho más complejo.

La baja productividad suele ser el resultado no intencionado de una gran cantidad de fallas del mercado y de Estado que, además de distorsionar los incentivos para innovar, impiden la expansión de las compañías eficientes y promueven la supervivencia y el crecimiento de empresas ineficientes.

Esto no implica que la innovación y adopción tecnológica no sean fuentes importantes de crecimiento de la productividad en los países en desarrollo. Simplemente significa que, además de incrementar la productividad de cada empresa fomentando la innovación y la adopción de tecnología, los países en desarrollo disponen de otras importantes fuentes adicionales de crecimiento mediante mejoras en sus políticas.

Algo más que manufacturas

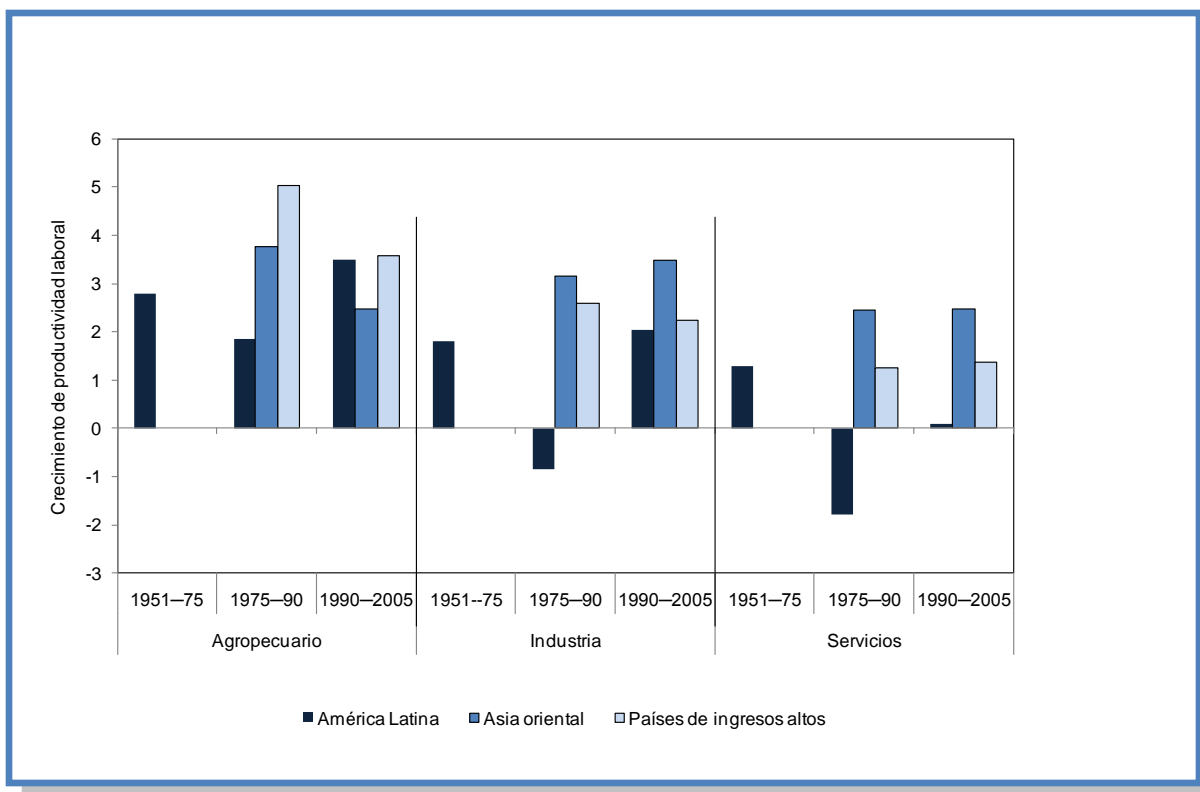
Cuando se habla de productividad, es común enfocarse casi de inmediato en los sectores industriales, pero ése es un enfoque que puede llevar a conclusiones equivocadas, pues las tendencias de la productividad pueden diferir sustancialmente entre sectores.



Caso: El Sector Agropecuario, Industrial y de Servicios en América Latina

En América Latina, la agricultura ha sido el sector estrella. En el medio siglo desde 1960, la productividad laboral en la agricultura aumentó más de 2% por año, en contraste con la industria y sobre todo con los servicios, donde la productividad laboral se desplomó en la década de 1980 y se mantuvo prácticamente estancada durante las dos décadas siguientes (Gráfico 2).

Gráfico 2. Crecimiento promedio anual de la productividad laboral en los sectores agropecuario, industrial y de servicios, 1951-2005 (Porcentaje)



Fuente: Cálculos del autor con base en Timmer y de Vries (2007).

Industrialización y prosperidad son términos que suelen considerarse sinónimos, y con muy buena razón: los países actualmente desarrollados se volvieron ricos cuando, gracias a la revolución industrial, lograron que la fuerza de trabajo que estaba concentrada en los sectores agrícolas y artesanales tradicionales pudiera ser ocupada en actividades de manufactura industrial de mucha mayor productividad.

Los países latinoamericanos trataron de seguir esa ruta hacia la prosperidad durante la segunda mitad del siglo veinte, pero sus intentos de industrialización fueron poco exitosos. Fue difícil competir internacionalmente y los mercados internos resultaron demasiado pequeños. Las políticas de apoyo a la industria y de promoción de exportaciones que estuvieron vigentes hasta la década del ochenta se anotaron algunos triunfos, pero no los suficientes para absorber la creciente oferta laboral y la migración desde el campo.

La fuerza laboral excedente fue absorbida por los sectores de servicios, donde actualmente se ocupa el 60% de los trabajadores latinoamericanos. A diferencia de los países desarrollados, que primero se enriquecieron con la industria y luego se transformaron en economías de servicios, las economías latinoamericanas se concentraron en los servicios a medio camino entre la pobreza y la prosperidad.

Como los sectores industriales en América Latina ocupan apenas al 20% de la fuerza de trabajo, resolver los problemas de competitividad o de atraso tecnológico de estos sectores ayudará poco a superar el subdesarrollo. Si la productividad industrial aumentara al ritmo que lo hace en los países de rápido crecimiento del Este de Asia, apenas si se notaría cambio alguno en la productividad total de la fuerza laboral

(crecería al 1,8% anual, en vez del 1,5% anual). En cambio, si se lograra elevar la productividad en los sectores de servicios al ritmo que aumenta en esos países, el PIB por trabajador crecería al doble de velocidad (3,1% anual). Hay mucho espacio para aumentar la productividad de los servicios en América Latina, puesto que en estos sectores hay una brecha del 85% con respecto a la productividad de Estados Unidos (mientras que en los sectores industriales la brecha es de 61%).

Elevar la productividad de los servicios es la forma más efectiva de mejorar el nivel de vida de todos los latinoamericanos, no solo porque los servicios ocupan a la mayor parte de los trabajadores, sino porque la competitividad de los sectores primarios e industriales depende de que haya buenos servicios de transporte y comunicaciones, sistemas efectivos de almacenamiento y distribución, y muchos otros servicios. Después de la primera revolución industrial, todos los demás episodios de rápido aumento de la productividad en los países desarrollados han venido de revoluciones en los servicios: los ferrocarriles, la electricidad, las telecomunicaciones y la informática. No hay ninguna razón para pensar que los grandes aumentos de la productividad que requiere América Latina para acelerar su crecimiento deban provenir de los sectores primarios o de la industria manufacturera.

Los servicios tienen el potencial más grande de aumento de la productividad

Demasiadas firmas pequeñas

Si bien, en cualquier país, son más numerosas las firmas medianas y pequeñas que las grandes, en América Latina, hay un verdadero exceso de firmas extremadamente pequeñas.

E

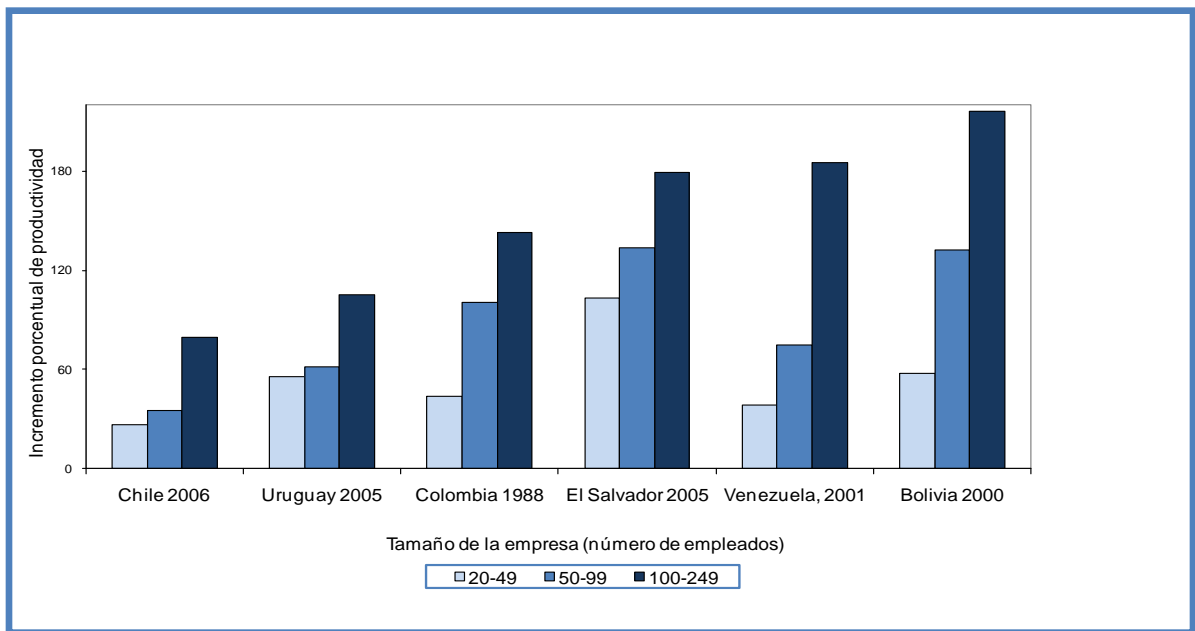
Tamaño de las firmas en Estados Unidos vs Argentina, México y Bolivia

Mientras que en Estados Unidos el 54% de las firmas tiene 10 o menos trabajadores, en Argentina, 84% de las firmas tiene hasta 10 trabajadores y en México y Bolivia más del 90% de las firmas no llega a los 10 trabajadores. Esto es un problema, porque estas firmas pequeñas absorben una proporción muy importante de los recursos de la economía, especialmente de los recursos laborales, pero tienen en promedio muy baja productividad.

Típicamente, una firma latinoamericana de más de 100 empleados puede generar el doble de producto con los recursos de una firma de 10 a 19 empleados (Gráfico 3). En algunos países, las diferencias son sustancialmente mayores. En Venezuela, las firmas más grandes son tres veces más productivas que las que apenas tienen una o dos decenas de empleados. En Bolivia, Brasil y El Salvador, las brechas de tres o más con respecto a las empresas pequeñas son la norma entre las empresas de más de 250 empleados.

Una firma latinoamericana típica de más de 100 empleados puede generar el doble de producto con los recursos de una pequeña empresa. La productividad aumentaría mucho reasignando recursos de las empresas menos productivas a las más productivas.

Gráfico 3. Productividad por tamaño de la empresa en relación con empresas de 10 a 19 trabajadores, establecimientos manufactureros



Fuentes: Bolivia: Machicado y Birbuet (2009); Chile: Busso, Madrigal y Pagés (2009a, 2009b); Colombia: Camacho y Conover (2009); El Salvador: Atal, Busso y Cisneros (2009); Uruguay: Casacuberta y Gandelman (2009); Venezuela: cálculos de los autores basados en INE (2001).

Nota: Las cifras corresponden a establecimientos con 10 o más empleados, excepto China, donde corresponden a plantas con ventas superiores a US\$600.000 y Estados Unidos, donde corresponden a todos los establecimientos con uno o más empleados.

Lo anterior no quiere decir que todas las firmas grandes sean productivas, ni que todas las pequeñas sean improductivas. Lo que quiere decir es que América Latina podría ganar mucho en productividad si reasignara los recursos de las firmas menos productivas hacia las más productivas. Por supuesto, esto alteraría la distribución de tamaño de las firmas, pero habría de todas formas firmas de tamaños muy diversos, pues entre las firmas más pequeñas también hay muchas que son muy productivas.

En cualquier economía del mundo hay un potencial de productividad que podría explotarse facilitando la reasignación de recursos de las firmas menos productivas a las más productivas.

E*Ejemplos de Aumento de Productividad Reasignando Recursos Productivos: Estados Unidos, China, México, El Salvador.*

Se calcula que Estados Unidos podría aumentar en un 40% su producción industrial mediante pura reasignación de recursos productivos (es decir, manteniendo las tecnologías existentes). En China, la ganancia sería de más del doble: la producción industrial podría aumentar 86%. México lograría ganancias semejantes (95%), mientras que El Salvador podría conseguir 57% más de producto industrial por pura reasignación.

Por fuera de los sectores manufactureros, parece haber aun más espacio para mejorar la productividad mediante reasignación de recursos. El comercio minorista, en el que se han refugiado millones de trabajadores latinoamericanos por falta de mejores empleos, es una reserva potencial de enormes ganancias: es posible aumentar en cerca de 260% la productividad de este sector en México y Brasil. En otros servicios pueden lograrse ganancias parecidas.

¿Qué está evitando, por lo tanto, que los recursos se muevan a las firmas más productivas o, puesto de otra forma, cómo pueden sobrevivir tantas firmas que tienen productividades tan bajas, especialmente firmas muy pequeñas?

Estas son preguntas cruciales para fines de política, y a ellas está dedicado el resto de este módulo.

Comercio y costos de transporte

Facilitar las importaciones se consideró durante la década del noventa como una de las políticas más efectivas que podían adoptar los países latinoamericanos para elevar la productividad. Aunque los efectos de la liberación de importaciones generaron un intenso debate, actualmente se reconoce que efectivamente contribuyeron al objetivo buscado, pero apenas en forma modesta. Esta es la conclusión que resulta de analizar el comportamiento de la productividad en las empresas que compiten con importaciones. Cuando la competencia de productos importados aumenta, las empresas se ven forzadas a reducir costos y aumentar su eficiencia. Pero hay otros canales de gran importancia a través de los cuales el comercio afecta la productividad, que han sido menos estudiados. Sin cambiar los niveles de productividad de las firmas, el comercio puede ser benéfico para la productividad agregada si contribuye a que se reasignen recursos a favor de las empresas o sectores más productivos. Esto puede ocurrir porque desaparecen empresas poco productivas o porque crecen empresas de alta productividad, por ejemplo en los sectores exportadores.

En las industrias que experimentan las mayores reducciones en los costos de comercio –tales como aranceles y costos de transporte– aumentan las probabilidades de salida de las empresas menos productivas.

E

Chile y Brasil

Por ejemplo, una reducción de 10 puntos porcentuales en los costos de comercio de un sector se traduce en un aumento de siete puntos en la probabilidad de salida de las empresas de ese sector en el caso de Chile y de tres puntos en el caso de Brasil. Además, en Chile esa

misma reducción en los costos de comercio aumenta en unos siete puntos porcentuales la probabilidad de que las empresas del sector se conviertan en exportadoras.

E *Colombia y Chile*

En Colombia, 35 puntos de reducción en los aranceles durante la primera mitad de los noventa resultaron en un aumento de 10 puntos en la probabilidad de salida de las empresas. Como las empresas que salieron del mercado eran menos productivas, la ganancia en la productividad industrial debida a la reducción de aranceles fue de tres puntos porcentuales, un efecto nada despreciable, considerando que la productividad total de los factores en la industria en ese período aumentó 12 puntos porcentuales. En Chile, la ganancia en productividad industrial fue de un punto por la reducción de aranceles y de 2,4 puntos por la caída en los costos de transporte.

Si las reducciones de aranceles fueron el foco de las discusiones en materia de comercio internacional en los noventa, actualmente debería ser los costos de transporte, ya que para la mayoría de países representan un porcentaje mayor de los costos de comercio, especialmente los de exportación. Esto no es sólo el resultado de las distancias o la geografía. Países de Centroamérica, como Guatemala o Panamá, incurren en costos de transporte de carga hasta Estados Unidos que, como proporción del valor de las exportaciones, son mayores que los de China. Solo una parte se debe a que China exporta productos con una relación más alta de valor a peso. La principal razón es la ineficiencia de los puertos y aeropuertos. De igual forma, 40% de las diferencias en los costos de transporte desde distintos orígenes latinoamericanos hasta los mercados de destino en Estados Unidos y Europa se explica por factores que afectan la eficiencia de puertos y aeropuertos. La inadecuada infraestructura física puede ser la principal

razón en algunos países, pero los factores comunes más importantes son las actividades de soporte al movimiento de carga y las ineficiencias debidas a la falta de competencia en los servicios y a procedimientos operativos y sistemas de información deficientes.

E*Situación del Transporte Interno en Brasil, Ecuador y Chile*

Las ineficiencias en el transporte interno de carga son aún mayores que en el transporte internacional. Los costos de producción de soya en Mato Grosso Norte, en Brasil, son cerca de un 20% más bajos que en las grandes zonas productoras de Estados Unidos, pero la ventaja es absorbida completamente por los mayores costos de transporte interno. Ecuador tiene una enorme ventaja natural para producir flores, que no puede ser aprovechada plenamente por falta de capacidad de transporte interno y de almacenamiento adecuado. Por falta de infraestructura y regulación del tráfico, la productividad de las ciudades latinoamericanas también se ve seriamente afectada. El PIB de Chile se elevaría 0,1% por las ganancias de productividad que resultarían de aumentar apenas en uno y en medio kilómetro por hora, respectivamente, la velocidad de circulación de los vehículos privados y del transporte público.

Las principales causas de los costos de transporte en los países de América Latina y el Caribe son: a) la inadecuada infraestructura física junto a actividades de soporte al movimiento de carga, b) las ineficiencias debidas a la falta de competencia en los servicios y a procedimientos operativos y c) los sistemas de información deficientes.

Una cuestión de crédito

La liberación financiera fue una de las reformas estructurales que impulsó el Consenso de Washington con el objetivo de mejorar la productividad. Las modalidades de intervención financiera que eran más dañinas para la productividad, tales como los controles a las tasas de interés o las asignaciones obligatorias de crédito a ciertos sectores, fueron dismanteladas en casi todos los países. También se mejoraron los sistemas de regulación y supervisión financiera, con el gran beneficio para la región de haber podido resistir bastante incólume la crisis financiera mundial. No obstante, la profundidad de los sistemas crediticios latinoamericanos sigue siendo muy baja para los patrones internacionales y, en muchos países, no ha regresado a los niveles que alcanzó a comienzos de los ochenta.

Para saber más...Consenso de Washington

Ramón Casilda (2004) "América Latina y el Consenso de Washington"

[http://biblioteca.hegoa.ehu.es/system/ebooks/14120/original/America Latina y el consenso de Washington.pdf](http://biblioteca.hegoa.ehu.es/system/ebooks/14120/original/America%20Latina%20y%20el%20consenso%20de%20Washington.pdf)

La falta de crédito es una de las razones que explica que haya firmas con niveles tan diversos de productividad. Puesto que las firmas grandes tienen en general acceso al crédito, la falta de financiamiento no contribuye a explicar las diferencias de productividad entre esas empresas. Pero entre las empresas pequeñas el acceso es crucial, porque las firmas que son productivas no pueden expandirse y porque las firmas que son menos productivas no pueden adoptar los cambios tecnológicos y las inversiones que podrían aumentar su productividad. Las firmas pequeñas que tienen acceso al crédito son 9% más productivas que las que no lo tienen. Esto significa que en los sectores donde predominan las empresas pequeñas, la productividad depende fuertemente del acceso al crédito.



Estudio en Colombia

Un estudio para Colombia encontró que en los sectores de firmas pequeñas, un aumento del 14% en los montos de crédito recibidos dio lugar a 50% de aumento en la productividad. En cambio, en los sectores donde la firma promedio tiene más de 40 trabajadores, la mayor disponibilidad de crédito no tuvo efecto alguno en la productividad.

En los sectores donde predominan las pequeñas empresas, la productividad depende crucialmente del acceso al crédito. Una mayor oferta de crédito contribuye a reducir la informalidad.

La falta de crédito tiene otro efecto dañino sobre la productividad, y es que reduce los incentivos para que las firmas informales se acojan a las normas tributarias y laborales. Esto afecta la productividad porque permite la sobrevivencia de firmas improductivas, que pueden mantenerse operando porque tienen costos más bajos que sus pares formales. La expansión del crédito puede contribuir fuertemente a formalizar el empleo, como lo demuestra la experiencia de Brasil entre mediados de 2004 y el comienzo de la crisis financiera mundial cuatro años más tarde. En ese período, el porcentaje de trabajadores con contrato aumentó de 38% a 45% y el crédito a las firmas formales pasó del 15% del PIB al 24%. Esto no fue una simple coincidencia: los sectores más dependientes del crédito por sus necesidades de inversión y flujos de caja fueron precisamente los que experimentaron una mayor formalización de su empleo.

La mayor oferta de crédito puede representar un aliciente muy poderoso para la productividad, especialmente en los sectores que dependen más de financiamiento. La diferencia en la profundidad financiera de un país latinoamericano, como Bolivia, y uno desarrollado, como Portugal, son unos 35 puntos del PIB. Si esa brecha se cerrara, el aumento de la productividad en la industria del vidrio –cuyas necesidades de financiamiento son bastante típicas de la industria en su conjunto— pasaría de 1,2% anual a 1,6% anual. En sectores con necesidades financieras sustancialmente mayores, el efecto podría ser varias veces más alto.

Pero las expansiones de crédito pueden resultar dañinas para la productividad si no son sostenibles. Hay dos razones centrales por las que una súbita contracción del crédito resulta perjudicial para la productividad de largo plazo:

- Por un lado, los episodios de sequía crediticia llevan a aplazar inversiones que serían necesarias para adoptar nuevas tecnologías que aumentarían la productividad. Es difícil recuperar posteriormente ese atraso.
- De otro lado, cuando desaparece el crédito, las firmas que se ven forzadas a cerrar no son necesariamente las menos productivas, sino en general las más pequeñas, entre las cuales hay tanto firmas productivas como improductivas. Una firma pequeña tiene que ser tres veces y media más productiva que una grande para tener una misma probabilidad de sobrevivir durante una sequía crediticia. Si las crisis crediticias son frecuentes, las firmas pequeñas que son eficientes no tienen mayor probabilidad de sobrevivir que las ineficientes.

Prevenir la inestabilidad macroeconómica es de suma importancia para el progreso de la productividad. Aparte de los canales financieros mencionados, hay otro mecanismo a través del cual la inestabilidad induce inversiones menos productivas: cuando los precios relativos son inestables, las empresas tienden a protegerse haciendo inversiones de menor cuantía y más maleables que les permiten ajustar la composición de la producción ante los cambios de precios. Por ejemplo, los agricultores preferirán producir cultivos temporales, en lugar de invertir en plantaciones de lento rendimiento. Debido a la menor especialización, al monto más bajo de las inversiones y a los cambios frecuentes de producto, harán menos esfuerzos de innovación y capacitación, en detrimento de la productividad.

El progreso del sistema financiero desde la década del noventa ha sido muy notable, lo cual ayudó a la región a resistir con relativo éxito el terremoto financiero de 2008–2009. Aun así, es demasiado pronto para cantar victoria. La región está muy rezagada en su capacidad de crear, identificar y ejercer derechos de propiedad sobre los activos y las obligaciones de las empresas. Este es quizá el paso más difícil y crucial si los sistemas financieros han de sustentar el crecimiento de la productividad. De hecho, un mayor caudal de crédito para las empresas no siempre es sinónimo de una mayor productividad; los préstamos deben canalizarse hacia empresas con un potencial productivo más alto. Cuando se concede crédito a empresas improductivas, se perpetúa la asignación desacertada de los esfuerzos, el trabajo y el capital, lo que reduce la productividad de un país. Los bancos nacionales de desarrollo o los subsidios al crédito público son ejemplos clásicos.

No cabe duda de que estos bancos y programas pueden contribuir en gran medida al crecimiento de la productividad, pero los mecanismos focalizados deben procurar que el crédito fluya hacia las empresas más productivas, o potencialmente productivas. Esta distinción no es fácil, pero es indispensable para no malgastar los recursos productivos del país.

La asignación de crédito contribuye al crecimiento de la productividad pero se debe procurar que el crédito fluya hacia las empresas más productivas o potencialmente productivas a fin de no malgastar los recursos productivos del país.

Más inevitable que los impuestos son sus efectos sobre la productividad

Las mayores aberraciones que tenían los sistemas tributarios latinoamericanos fueron corregidas en la década de 1990, bajo la influencia del Consenso de Washington. Sin embargo, los sistemas impositivos de la región siguen siendo extremadamente complejos, segmentados e ineficientes.

Según las encuestas de "Doing Business" del Banco Mundial, las empresas de América Latina y el Caribe deben dedicar, en promedio, 320 horas al año para preparar sus declaraciones de impuestos, frente a un promedio de 177 horas en los países de altos ingresos. En algunos países, las transacciones relacionadas con los impuestos pueden requerir hasta 2.000 horas al año. Casi todos los países tienen regímenes impositivos múltiples para empresas de diferentes tamaños, y la recaudación de impuestos es decididamente baja (17% del PIB en 2005, frente a 36% en los países industriales). Los impuestos a las ganancias son altos para los estándares internacionales, pero la recaudación es muy ineficiente porque existe una fuerte evasión, sobre

todo en las microempresas y pequeñas empresas.

La evasión no es solo un problema de recaudación sino también de productividad. Los sistemas tributarios distorsionan la asignación de recursos productivos: los sectores y las empresas que crecen no necesariamente son los más productivos, sino aquellos que gozan de mayores deducciones fiscales o los que pueden evadir más fácilmente sus obligaciones tributarias.

E *México*

Es el caso de las pequeñas empresas. En México, el 70% de las microempresas no está registrado legalmente y, por lo tanto, no paga impuestos. Entre las medianas, el 63% corresponde a empresas que, aunque están registradas, no pagan impuestos. En El Salvador, sólo 1% de las microempresas y 3% de las demás empresas son formales. Incluso en Chile, 74% de los establecimientos de 10 o más trabajadores evade el IVA, y más de una tercera parte no efectúa las contribuciones a la seguridad social y los pagos de los impuestos a las ganancias.

Como los sistemas tributarios son tan complejos y las empresas más pequeñas aportan una fracción mínima de la recaudación tributaria, en 13 países de los 17 países latinoamericanos estudiados, las administraciones tributarias han establecido uno o más regímenes simplificados para estas empresas y, en otros dos países, simplemente han decidido eximirlos de las obligaciones tributarias. Puesto que los regímenes simplificados benefician a las empresas que están por debajo de ciertos límites de ventas o de personal, las empresas pequeñas evitan expandirse más allá de esos límites porque su rentabilidad se desplomaría. Las ganancias de una pequeña empresa peruana caerían 53% si cruza ese límite, y las de una empresa argentina 26%. Esto ayuda a entender por qué hay tan pocas

empresas de tamaños intermedios en América Latina.

Más crucialmente, ayuda a entender por qué conviven empresas pequeñas que tienen productividades tan diversas, muchas de las cuales absorben recursos que serían más productivos en empresas de mayor tamaño.

Las ganancias de una pequeña empresa pueden reducirse en 50% si deja de beneficiarse del régimen tributario simplificado. Esto ayuda a entender por qué pueden sobrevivir empresas pequeñas improductivas y por qué empresas grandes más productivas no pueden crecer más.

Dadas la complejidad de los regímenes tributarios y la magra recaudación tributaria que generan las empresas pequeñas y medianas, es natural que las administraciones tributarias concentren sus esfuerzos en las grandes empresas. Como resultado, numerosas empresas grandes con potencial de crecimiento evitan hacer inversiones que podrían aumentar su productividad para no atraer la atención de la administración tributaria. Cuanto más grandes son las empresas, más susceptibles son sus decisiones de inversión a estos riesgos tributarios. Y cuanto más concentrada la inversión en unas pocas empresas de gran tamaño, mayor la tentación del sistema político y de la administración tributaria de gravar fuertemente sus ingresos.

Los regímenes tributarios latinoamericanos tienen una gran responsabilidad en la tragedia de la productividad de las economías latinoamericanas, pues contribuyen a:

- la supervivencia de firmas improductivas,
- obstaculizan el crecimiento de las empresas pequeñas y grandes, y
- propician la conformación de un universo empresarial profundamente desigual y concentrado.

Los regímenes diferenciados por sectores, tamaños de empresa, u otras razones, distorsionan la asignación de recursos, distraen los escasos recursos gerenciales de las empresas y son una carga extra para las administraciones públicas. Un sistema tributario bien diseñado debe contribuir a crear incentivos para el pago de los impuestos y a prevenir la evasión. Ésta es la gran virtud del impuesto al valor agregado, pues está en el interés de las empresas que sus proveedores paguen el IVA correspondiente para poder acreditarlo a su propio pago. Por el contrario, los impuestos a las transacciones financieras inducen a las empresas a confabularse entre sí para no efectuar operaciones a través del sistema financiero, lo que destruye el sistema de pagos y los canales de información útiles para vigilar el cumplimiento de las obligaciones tributarias. Los regímenes tributarios simplificados para las pequeñas empresas son una colección de los defectos que puede ofrecer un mal sistema tributario: discriminan por tamaño, facilitan la evasión, no inducen el control cruzado entre las firmas y rara vez ayudan a generar información útil para el control tributario.

Simplificar, unificar y hacer efectivas las normas tributarias que aplican a las empresas puede contribuir mucho a la productividad.

Efectos indeseados de algunas políticas sociales

Sólo uno de cada tres trabajadores latinoamericanos está cubierto por los sistemas de seguridad social y demás beneficios obligatorios para los trabajadores asalariados legales (tales como seguros de salud, pensiones, seguros de desempleo y cesantía, fondos de financiamiento de la vivienda, programas de compensación familiar y recreación, etc.).

No es sorprendente que la cobertura de estos programas sea reducida, ya que implican un costo para las empresas que no es valorado plenamente por los trabajadores por diversas razones:

- restricciones de liquidez,
- desconocimiento de los programas,
- falta de entendimiento de sus beneficios, y
- mala calidad de los servicios que se ofrecen o deficiencias de diseño de los programas.

En Argentina, Brasil, Colombia, Nicaragua y Perú, los costos no salariales por cuenta de las contribuciones que hacen las empresas y los trabajadores a estos programas superan el 50% del salario nominal de los trabajadores. Los trabajadores prefieren volverse independientes –uno de cada cuatro trabajadores latinoamericanos es independiente— o vincularse a una empresa que evade las contribuciones a estos programas, a cambio de un salario un poco más alto del que recibirían en una empresa formal.

Ante la limitada cobertura de los programas de seguridad social y otras prestaciones laborales, los gobiernos han puesto en práctica distintos programas de protección social para los trabajadores que no tienen cobertura. Los sistemas de seguridad y protección social son justificables por muchas razones, y es claramente esencial contar con una política social vigorosa en una región caracterizada por tantas deficiencias y desigualdades. Sin embargo, las soluciones correctivas bien intencionadas pero mal concebidas refuerzan los incentivos para optar por el empleo informal y exacerban su impacto negativo en la productividad.

E*Sistema de Seguros de Salud de Colombia*

Un ejemplo es el sistema de seguros de salud en Colombia, que tiene un régimen contributivo y un régimen subsidiado para los trabajadores formales e informales, respectivamente, ambos financiados con los aportes de las empresas y los trabajadores formales. Como es obvio, estas soluciones refuerzan los incentivos para la informalización del empleo y agravan sus consecuencias sobre la productividad.

Con el tiempo, la coexistencia de regímenes paralelos de seguridad y protección social puede llevar a un círculo vicioso perjudicial para la productividad. Como una menor productividad redonda en salarios reales más bajos, es comprensible que los gobiernos traten de mejorar el nivel de vida de los trabajadores con más programas sociales, en particular para los del sector informal. Esto, a su vez, amplía aún más la brecha entre el costo del empleo formal e informal, y da lugar a que haya más empleados por cuenta propia y microempresas que no ofrecen cobertura de seguridad social a sus trabajadores.

Esta tendencia genera más puestos de trabajo de baja productividad, contrae la oferta de mano de obra para las empresas formales más productivas e impide aumentos de los salarios reales, cerrando de esa manera el círculo.

La coexistencia de un régimen contributivo de seguridad social para trabajadores formales y uno subsidiado para los informales es perjudicial para la productividad porque induce mayor informalización.

La respuesta no es eliminar los mecanismos de protección social, sino cortar el vínculo entre el financiamiento de las prestaciones y la relación laboral. Los servicios de cobertura universal, como el seguro médico, o incluso las pensiones por jubilación, pueden financiarse con menores distorsiones por medio de impuestos generales o pagos suplementarios. Los servicios como la educación universal, financiados con el presupuesto general del Estado, no generan un comportamiento estratégico hacia la informalidad, ni tienen un impacto negativo en la productividad. Los servicios que dependen de las preferencias, las opciones de ahorro y los niveles de ingresos del hogar, como el financiamiento para la vivienda, pueden ofrecerse con mayor eficiencia en el mercado financiero, con subsidios directos a las familias más pobres. Únicamente el seguro contra riesgos inherentes a la relación laboral, como el desempleo o los accidentes de trabajo, debería estar vinculado a ella.

Recursos para las pequeñas y medianas empresas

Las empresas más grandes son, en general, más productivas, pero es preciso entender por qué para poder actuar. La razón pueden ser economías de escala que hacen ineficiente, por ejemplo, tener varias plantas productoras de automóviles, cuando una sola planta podría producir los mismos automóviles con menos recursos. Los acuerdos de integración regional hasta la década de 1990, y la liberación del comercio internacional desde entonces, respondieron en parte a esta justificación.

Pero, ¿puede ser que las empresas más grandes son más productivas porque tienen mejor acceso al crédito, o porque pueden entrenar más fácilmente a sus trabajadores?

En tal caso, no es necesario que se consoliden las firmas de un sector —lo que podría inducir monopolios improductivos— sino que se extiendan los servicios financieros y se creen programas de capacitación. Esta ha sido la lógica de una multitud de programas de apoyo a la pequeña y mediana empresa que existen actualmente en América Latina. México cuenta con más de 140 programas orientados a apoyar a las PYMES; los 25 programas más grandes dedican a las PYMES tantos recursos como el programa Oportunidades de transferencias condicionadas, que llega a cinco millones de familias. La mayoría de los programas de apoyo a las PYMES que existen en América Latina está dirigida a:

- mejorar el acceso al crédito,
- ofrecer capacitación,
- fomentar la innovación de los productos, y
- lograr las certificaciones de calidad estandarizada (ISO).

Desafortunadamente, muy pocos de esos programas han sido evaluados en forma rigurosa. De los 18 programas más importantes que hay en Perú, solamente uno cuenta con un sistema de monitoreo y evaluación (pero la evaluación no ha tenido lugar aún). En México, el Congreso ha exigido desde el 2000 que se evalúen los programas de subsidios o transferencias, no sólo a las PYMES, pero la implementación de esa norma ha sido muy deficiente. Las evaluaciones se concentran en medir el alcance de los programas, no en evaluar su impacto.

Aunque solo evaluaciones rigurosas pueden decir la última palabra, es improbable que los programas de apoyo a las PYMES puedan contribuir significativamente a resolver el problema de productividad. Para ello, es necesario no solamente que los programas eleven la productividad de las empresas atendidas, sino que el capital y los recursos laborales adicionales que se ocupen en esas empresas sean más productivos que si se destinaran a otras empresas (es decir, las grandes, ya que las más pequeñas rara vez son más productivas, como ya se ha mencionado).

Evaluación de los Programas de Apoyo a las PYMES

Las evaluaciones miden el alcance de los programas pero no su impacto en productividad.

Con la excepción de Chile, no hay evidencia de que reasignar recursos a las empresas de tamaño medio eleve la productividad agregada.

E Programas de Apoyo a las PYMES

Considérese el siguiente experimento. Si los programas actualmente existentes se expandieran para dar los mismos servicios a todas las PYMES parecidas a las que los están recibiendo ya, el efecto sería un aumento de la productividad agregada del 5,7%, que resultaría, en parte, de que los recursos de las PYMES beneficiadas se volverían más productivos y, en parte, de que esas empresas crecerían a expensas de otras menos productivas. Puesto que éste es un impacto sustancial, de aquí parecería deducirse que los programas a las PYMES deben expandirse. Y en realidad sí debe hacerse, pero no con exclusividad para las PYMES: con el mismo esfuerzo de expansión de los programas, pero sin restringirlos a las PYMES, el crecimiento de la productividad podría ser no ya 5,7%, sino 10,5%.

Es más fácil ayudar a que crezcan las empresas más productivas que mejorar la productividad de las que no lo son. Los programas de apoyo empresarial deben excluir a la empresas informales, y deben abrirse a las medianas o grandes.

Para elevar la productividad de la economía en su conjunto, es mucho más efectivo que crezcan las empresas más productivas que tratar de mejorar la productividad de las que no lo son. Centrar la atención en las PYMES es enfocarse en un instrumento y no en un objetivo, con el riesgo de desarrollar una gran masa de empresas muy pequeñas que sobreviven gracias a los subsidios públicos y crean muchos empleos de baja productividad, que podrían producir mucho más si se hubiesen creado en otras compañías. Los programas de apoyo, además de abrirse a las compañías de todos los tamaños, deberían restringirse a las empresas formales, no sólo porque estas firmas pueden aprovechar

mejor esos programas, sino porque eso sería un incentivo para que se formalicen las empresas.

Algo nuevo en innovación

Aunque muchas empresas latinoamericanas hacen esfuerzos de innovación, los recursos que dedican a ese propósito como proporción de los ingresos brutos son una fracción mínima, de sólo 0,2%, mientras que en los países de la OECD, las empresas dedican alrededor de 2% de sus ingresos a innovar.

Las empresas latinoamericanas dedican la mayor parte del gasto en innovación a asimilar la tecnología incorporada en nuevos equipos y maquinarias, mientras que en los países desarrollados la inversión en investigación y desarrollo es el principal componente del gasto en innovación.

La eficacia del esfuerzo por asimilar la tecnología importada está limitada por el poco desarrollo de capacidades tecnológicas internas en las firmas, lo que reduce el rendimiento de largo plazo de la innovación.

En relación con sus ventas, las empresas que más innovan no son las más grandes, ni las que más exportan, ni las que tienen más inversión extranjera.

Entonces, ¿dónde se presentan los casos de innovación?

La innovación ocurre más en:

- las empresas que tienen mejor acceso a recursos financieros,
- que cuentan con formas efectivas de protección de los resultados del conocimiento,
- y que logran desarrollar lazos de cooperación tecnológica con sus clientes o sus proveedores y, en menor medida, con entidades de generación y transmisión de conocimiento aplicado.

En algunos países, el poder de mercado incentiva a las empresas a invertir más en innovación. Los principales obstáculos a la innovación son:

- la falta de financiamiento,
- los largos períodos de retorno,
- el reducido tamaño de los mercados internos, y la escasez de personal capacitado.

Hay discusión sobre la importancia de la protección a los derechos de propiedad intelectual para la innovación en los países en desarrollo. Sin embargo, no parece haber duda de que dicha protección es importante para que haya innovación en los sectores más avanzados tecnológicamente en los que las inversiones en investigación y desarrollo son más costosas y solo pueden dar fruto en períodos largos.

Las empresas latinoamericanas son más efectivas en conseguir ganancias de productividad mediante innovaciones en los productos que en los procesos de producción, en el mercadeo de los productos o en las formas de organización empresarial

Todos estos rasgos sugieren que las empresas latinoamericanas operan aún muy lejos de la frontera tecnológica y, por lo tanto, tienen incentivos muy débiles para innovar. Aunque las empresas no son el único agente de innovación, el resto del gasto en investigación y desarrollo, que se hace principalmente en el sector público, es bastante modesto y se concentra en investigación básica, bastante distanciada de la actividad productiva. Los recursos humanos dedicados a la investigación están concentrados en universidades y centros de investigación públicos que, con valiosas excepciones, inciden muy poco en la innovación productiva y tienen un desempeño científico muy bajo para los estándares internacionales.

Estas deficiencias son el legado de una primera generación de políticas que puso el énfasis en la oferta de capital humano e infraestructura científica, ignorando la demanda y descuidando sus conexiones con los sectores productivos. Una segunda generación de políticas, que estuvo en boga en las dos últimas décadas, buscó llenar este vacío creando incentivos para la innovación, especialmente a través de fondos de innovación asignados por concurso y mediante estímulos fiscales. Pero ya se observa la emergencia de una tercera generación de políticas que se enfoca en resolver las fallas de coordinación entre los diferentes actores de los sistemas de innovación.

Cuadro 1: Generación de Políticas y Énfasis de las Mismas

Generación de Políticas	
Primera Generación	Énfasis en la oferta de capital humano e infraestructura científica
Segunda Generación	Creación de incentivos para la innovación a través de fondos de innovación y estímulos fiscales
Tercera Generación	Resolución de fallas de coordinación entre los diferentes actores de los sistemas de innovación

Trabajar juntos

Las fallas de coordinación son uno de los mayores desafíos que enfrentan las políticas de aumento de la productividad, no sólo en el campo de la innovación productiva. Por ejemplo, el éxito de un gran proyecto hotelero depende, entre muchas otras cosas, de que se instalen y funcionen adecuadamente los servicios de agua y electricidad, de que haya un aeropuerto cercano, buenas vías de acceso a los sitios de interés, y de que los turistas pueden sentirse seguros. Desde las actividades de extracción de recursos naturales hasta la prestación de servicios de salud dependen de la coordinación de esfuerzos entre individuos, empresas e instituciones del sector privado y del gobierno.

“Aplanar la cancha de juego” para que todos los sectores tengan acceso a todos los recursos en igualdad de condiciones fue un lema común durante la hegemonía del Consenso de Washington. Aunque válido en algunos sentidos, este lema no sirve de guía para ninguna política sectorial porque cualquier sector requiere algunos insumos públicos e instituciones de apoyo que son específicos a ese sector.

Las políticas industriales están reviviendo, entendidas actualmente como el conjunto de instrumentos e instituciones para facilitar la coordinación y generar los insumos públicos específicos que requieren sectores específicos.

Aunque el producto final de algunos de estos esfuerzos pueden ser exportaciones o bienes transables internacionalmente, el objetivo de las nuevas políticas industriales no es el aumento de las exportaciones o el crecimiento de sectores específicos.

El objetivo de las políticas industriales es resolver los problemas de coordinación y de provisión de insumos de sectores escogidos por sus ventajas comparativas potenciales o por sus externalidades sobre otros sectores.

Algunos de los éxitos de las nuevas políticas industriales han ocurrido en sectores tradicionales, como la agricultura, en los que se han logrado desarrollos tecnológicos en cooperación entre el sector público y el privado.

E

Desarrollo del Arroz

Ejemplos destacados son el desarrollo de variedades de arroz genéticamente mejoradas, liderado por el Instituto Nacional de Tecnología Agroalimentaria, INTA, de Argentina, y el de semillas de soya adaptadas a las condiciones de las sabanas brasileñas, por parte de Embrapa. Pero los sectores escogidos han sido en otros casos actividades nuevas como las tecnologías de la información o la nanotecnología.

Puesto que las nuevas políticas industriales están “condenadas a escoger” sectores sin garantía de éxito y deben promover la exploración de nuevas actividades y formas de producción, es preciso que sean proactivas pero restringidas en su alcance. Ello requiere instituciones que:

- promuevan la cooperación pública-privada,
- que aprovechen las ventajas de información que puede tener el sector privado,
- y que incentiven tomar riesgos, pero evitando el comportamiento orientado a la búsqueda de rentas.

Todo un reto!

¿Por qué es tan difícil?

Si se considera que la productividad es el arte de lograr más con lo mismo, las políticas encaminadas a elevar la productividad deberían ser las favoritas de todo sistema político. Lamentablemente, el crecimiento de la productividad es una tarea compleja en la que es necesario:

- identificar las políticas adecuadas,
- entender los conflictos que existen entre objetivos diferentes,
- conseguir los recursos para poner en práctica esas políticas,
- lidiar con quienes prefieren el *statu quo* u otras políticas, y
- mantener esfuerzos sostenidos en ámbitos complementarios hasta que se obtengan resultados.

Esta es una tarea tan incierta que exige tanta coordinación, esfuerzo y paciencia, que rara vez es una prioridad de los sistemas políticos. La distribución de subsidios a empresas improductivas, las pequeñas empresas o los trabajadores informales son mecanismos más fáciles de poner en práctica y tienen una rentabilidad política mayor y más inmediata.

Si las empresas son paladines de la productividad, sus intereses tienden a coincidir con el bienestar general de la sociedad. Esto es una rareza en empresas individuales que operan aisladas de las demás, pero es más probable que suceda cuando las empresas unen fuerzas en asociaciones de alto nivel para generar políticas. Cuando las compañías deben interactuar antes de presentar sus exigencias, es más probable que tengan en cuenta los efectos indirectos en el resto de la economía. En una economía con un gobierno centralizado, un sistema político estable y un número reducido de partidos políticos, la influencia de un entorno empresarial muy estructurado (que puede deberse a una estructura económica concentrada) probablemente propicie la adopción de políticas que fomenten la productividad no solo en las empresas del sector principal sino también en otros sectores. No obstante, en muchos países se han diversificado las estructuras productivas, se han descentralizado —y en algunos casos debilitado— los poderes de los gobiernos nacionales, y los sistemas políticos son ahora más participativos y porosos, lo que ha dado lugar a la balcanización de los esfuerzos para obtener beneficios de las políticas públicas.

La productividad sufre cuando las políticas públicas responden a las demandas descoordinadas de empresas, grupos de presión y segmentos políticos diversos.

Con una frecuencia aterradora, la productividad es la víctima inocente de esos esfuerzos:

- ➔ empresas que son muy rentables, no porque sean productivas sino porque extraen ingresos por medio de concesiones o normas especiales;
- ➔ sindicatos que erigen barreras al ingreso y crean beneficios especiales para sus afiliados y costos más altos para todos los demás;
- ➔ empresas privadas pequeñas que, pese a ser improductivas, se las arreglan para seguir operando porque evaden impuestos y aportaciones a la seguridad social;
- ➔ sectores de la actividad agrícola, minera, industrial, del transporte o del comercio que extraen beneficios de un tratamiento tributario especial o de algún subsidio oculto en un rincón del presupuesto nacional;
- ➔ trabajadores informales que reciben prestaciones sociales por las que tendrían que pagar si estuvieran insertos en el sector formal;
- ➔ empresas públicas cuya posición monopolística les permite rebajar la productividad de todos con su mal servicio y sus altos costos.

En síntesis, son incontables las conductas que se suman a los beneficios para empresas particulares o trabajadores, que no están basadas en una mayor productividad y que, en conjunto, son parte de la explicación de la tragedia de la productividad en la región.

La puesta en práctica de políticas que eleven la productividad depende de la manera en que están organizados los intereses privados. Pero, sobre todo, depende de la capacidad del Estado y del sistema político para:

1. mantener políticas estables y creíbles que permitan al sector privado invertir e innovar con un horizonte a largo plazo;
2. adaptar las políticas a los cambios de la coyuntura económica, y
3. coordinar las políticas de diferentes ámbitos —económico, social e institucional— teniendo en cuenta sus efectos mutuos.

Si el gobierno carece de estas capacidades, las organizaciones empresariales o los grupos económicos influyentes abogarán por políticas que ofrezcan beneficios inmediatos, aun a expensas de la productividad agregada y, en definitiva, del bienestar de toda la sociedad.

La productividad de un país es el resultado de la combinación de acciones de millones de empresas y trabajadores individuales. Con pocas excepciones, ninguna acción aislada de una compañía o un trabajador puede ser suficientemente importante como para tener un impacto mensurable en la productividad agregada. Pero la suma de todas las acciones es decisiva. Para entender la tragedia de la productividad en la región es necesario no solo entender cómo las políticas individuales (tributaria, social, comercial, crediticia) influyen en la productividad, sino también cómo influye la economía política de un país en esas políticas.

La productividad como objetivo nacional enfrenta problemas de acción colectiva: todos se beneficiarían a nivel individual si los demás pagasen los impuestos, fuesen más productivos, tuviesen que lidiar con más competencia y trabajasen más, siempre que la carga de la responsabilidad no recaiga personalmente en ellos

Como en un estadio de fútbol: si todos los espectadores están sentados, la persona que se ponga de pie tendrá una mejor visión del partido. Pero cuando hay muchas personas de pie, nadie puede disfrutar del espectáculo.

¿Cómo hacer que todos se sienten simultáneamente, cuando la persona que se sienta primero pierde si los demás no lo hacen? ¿Cómo convencer a todas las empresas y a todos los trabajadores —en los sectores público y privado— para que actúen de una manera que propicie una mayor productividad individual? ¿Cómo obligar al sistema político de un país a que internalice el objetivo de la productividad como parte integral de sus acciones normales?

Qué hacer

Para tener alguna posibilidad de éxito, las recomendaciones sobre políticas que eleven la productividad deben tener en cuenta la manera en que están organizados los intereses privados y la capacidad del Estado y del sistema político para coordinar y poner en práctica esas políticas. Aunque estas circunstancias son difíciles de cambiar radicalmente, las posibilidades de éxito pueden mejorar concentrándose solo en unos pocos puntos:

1. **Hacer de la productividad un tema central del discurso público**, como lo son actualmente el crecimiento, la inflación o el desempleo, y en ocasiones incluso puede serlo algo tan difuso como la “competitividad”. El crecimiento de la productividad depende de que los ciudadanos y los formadores de opinión le exijan al sistema político políticas adecuadas. En algunos casos, la creación de consejos nacionales puede ser un mecanismo valioso, siempre y cuando estén legalmente institucionalizados y se mantengan activos con el correr del tiempo. Para ello es menester contar con un marco institucional que separe la estrategia del diseño y la evaluación de políticas, tenga mucha credibilidad, y esté protegido de conductas improductivas que solo busquen el beneficio propio.
2. **Difundir los efectos de las políticas en la productividad a largo plazo**. Esto se aplica a las políticas directas de crecimiento de productividad y a otras con efectos indirectos como las políticas sociales o tributarias. Es necesario explicar de qué manera estas políticas influyen en la productividad de los sectores beneficiados —como las microempresas o los trabajadores informales— así como en la productividad agregada de todos los sectores productivos. Para ello será necesario crear instituciones independientes y transparentes que den seguimiento y evalúen los efectos.

3. **Incorporar a las empresas y a los trabajadores en el debate sobre políticas** por medio de organizaciones al más alto nivel, que representen los intereses nacionales, y no por medio de grupos sectoriales o de intereses más específicos. También es útil promover la formación de agrupaciones con la cobertura más amplia posible y fortalecer sus capacidades.
4. **Invertir en el fortalecimiento de la capacidad del Estado para adoptar políticas de largo plazo.** Cuando las perspectivas de su carrera profesional son de más largo plazo, los legisladores, los funcionarios públicos y los jueces pueden invertir más en sus capacidades y en establecer formas eficaces de cooperación con otros actores. Si se han de adoptar políticas creíbles, es de crucial importancia que el poder judicial goce de estabilidad e independencia política.
5. **Hacer participar a entidades que garanticen la credibilidad** gracias a su independencia política, seriedad técnica y permanencia en la escena nacional. Esta descripción puede aplicarse a ciertas entidades académicas, organizaciones no gubernamentales u organismos multilaterales que pueden facilitar las transacciones y supervisar el cumplimiento de los compromisos.
6. **Prever las consecuencias indirectas de las reformas en las acciones políticas.** La descentralización del Estado y el surgimiento de nuevos partidos políticos pueden ser factores favorables que propicien una mayor participación ciudadana y abran canales de representación a grupos sociales excluidos, pero también pueden tener efectos negativos en la capacidad del sistema político para adoptar políticas de crecimiento de la

productividad. Los instrumentos de la política económica y social que más afectan a la productividad deben aislarse de esas tendencias hacia la fragmentación.

Sería arriesgado proponer una receta de políticas para mejorar la productividad porque son las circunstancias económicas, sociales, institucionales y políticas de cada país las que determinan la conveniencia, viabilidad, eficacia y estabilidad de las políticas. No obstante, a continuación se presenta una lista tentativa de “qué se debe hacer” y “qué no se debe hacer”. Es tentativa, porque el conocimiento es limitado, y porque a menudo las conclusiones deben plantearse de tal forma que guarden relación con los temas que se tratan en el resto del curso. Esta lista, por lo tanto, es una invitación a profundizar en los temas que más le interesan a cada lector.

Cuadro 2: Cómo Mejorar la Productividad

	Qué hacer	Qué no hacer
Estrategia general	<p>Hacer de la productividad un objetivo de Estado</p> <p>Facilitarle el acceso a los recursos productivos a todas las empresas, de todo tipo</p> <p>Buscar no sólo las ganancias de productividad dentro de las empresas, sino entre firmas, facilitando que los recursos vayan de las firmas menos productivas hacia las más productivas</p> <p>Apoyar el éxito, no el fracaso; lo grande, no lo pequeño; lo que puede crecer, no lo que está estancado</p>	<p>Identificar productividad con competitividad internacional</p> <p>Concentrarse en la industria o en la tecnología</p> <p>Confundir las políticas sociales con las políticas de productividad</p> <p>Apoyar a las empresas más débiles o más improductivas</p>

<p>Política comercial y de infraestructura de transporte</p>	<p>Crear competencia cuando es posible (apertura de mercados, de mares y de cielos para todos)</p> <p>Regular cuando no es posible crear competencia</p> <p>Promover la consolidación y coordinación de pequeños proveedores de servicios para aprovechar las economías de escala y de complementariedad</p> <p>Eliminar toda ineficiencia en las aduanas</p>	<p>Preferir los acuerdos bilaterales a las aperturas unilaterales universales</p> <p>Defender los monopolios de rutas</p> <p>Aplazar o escatimar gastos de mantenimiento de la infraestructura de transporte.</p>
<p>Política financiera</p>	<p>Facilitar el uso de la buena reputación crediticia y de garantías para acceder al crédito</p> <p>Fortalecer los sistemas de protección de los derechos de los acreedores</p> <p>Consolidar los sistemas de información crediticia</p> <p>Fortalecer la supervisión y la regulación financiera de manera que incorporen los riesgos macroeconómicos</p>	<p>Intervenir los mercados de crédito mediante asignaciones específicas o controles a las tasas de interés</p> <p>Asignar el crédito mediante bancos públicos de primer piso</p> <p>Ser complacientes con los logros en materia macroeconómica y debilitar los procesos de consolidación fiscal.</p>
<p>Política tributaria</p>	<p>Simplificar el régimen de impuestos a la producción y las ganancias</p> <p>Aprovechar los mecanismos de autocontrol de la evasión (como el IVA)</p> <p>Castigar la evasión</p>	<p>Tolerar la evasión tributaria</p> <p>Hacer política distributiva con los impuestos a las empresas</p> <p>Crear regímenes tributarios especiales por sectores o por tamaños de empresa</p> <p>Fijar impuestos a las transacciones financieras</p>

Política de protección social	<p>Desvincular la seguridad social de la relación laboral</p> <p>Ofrecer en forma separada cada componente de la seguridad social</p> <p>Financiar con impuestos generales los programas sociales universales</p>	<p>Utilizar el mercado laboral para hacer política social</p> <p>Financiar los programas de protección social con impuestos laborales</p>
Políticas de apoyo a las PYMES	<p>Evaluar los programas actuales por su impacto en la productividad</p> <p>Concentrarse en las PYMES con mayor posibilidad de éxito</p> <p>Condicionar cualquier apoyo al logro de objetivos medibles.</p>	<p>Concederle ventajas a las PYMES sobre empresas de otros tamaños</p> <p>Dar apoyo en forma permanente o por largos períodos</p> <p>Buscar objetivos sociales con las políticas a las PYMES.</p>
Políticas de innovación	<p>Vincular la investigación con la actividad empresarial</p> <p>Conceder estímulos a los programas y servicios tecnológicos ofrecidos a las empresas</p> <p>Fortalecer los derechos de propiedad intelectual</p> <p>Resolver las fallas de coordinación entre los diferentes actores de los sistemas de innovación.</p>	<p>Dedicar más recursos públicos a la oferta (educación profesional y técnica, universidades y centros tecnológicos) ignorando la demanda empresarial y las interacciones con el resto del sistema de innovación.</p>
Políticas de desarrollo productivo	<p>Estimular el desarrollo de sectores con externalidades positivas y capacidad de arrastre sobre otros sectores</p> <p>Identificar las fallas de coordinación y de información y ayudar a resolverlas con persuasión, incentivos, etc.</p> <p>Promover la co-exploración de oportunidades entre los sectores público y privado</p> <p>Dejar que se vayan los perdedores</p>	<p>Darle preferencia a sectores exportadores, o industriales, o con inversión extranjera por el simple hecho de serlo</p> <p>Dar apoyo a proyectos o empresas fracasadas</p>

Reformas y estrategias políticas	<p>Hacer de la productividad un tema central de atención pública</p> <p>Informar sobre los efectos de productividad de las políticas</p> <p>Incorporar al debate al sector empresarial en su conjunto</p> <p>Invertir en desarrollar las capacidades del Estado</p> <p>Involucrar a entidades que sean garantía de credibilidad</p> <p>Prever las consecuencias indirectas de las reformas en el quehacer político</p>	<p>Fragmentar el diseño y discusión de las políticas de productividad entre múltiples grupos de agentes y arenas de debate</p> <p>Utilizar subsidios y otras concesiones lesivas para la productividad como instrumento de negociación política</p>
---	--	---

Este módulo termina donde comenzó: el ingreso per cápita de la región se ha mantenido rezagado con respecto al resto del mundo, no porque la población de América Latina y el Caribe invierta menos que otras o trabaje menos, sino porque, en términos relativos, la productividad de la región se ha desplomado.

Es de vital importancia revertir este fenómeno. El nivel de vida de un país puede elevarse explotando el hecho de que —por obra de la naturaleza— puede producirse o extraerse algún cultivo, mineral o fuente de energía a muy bajo costo en relación con el precio internacional; también puede elevarse, por un tiempo, contratando préstamos. Pero el rezago que América Latina y el Caribe han sufrido durante varios decenios en relación con el resto del mundo muestra, a simple vista, que estas estrategias no son viables en el mediano plazo.

En definitiva, no hay ningún sustituto para producir de manera más eficaz, innovar, capacitar, adaptar, cambiar, experimentar, reasignar, y emplear el trabajo, el capital y la tierra con mayor eficiencia; en síntesis, no hay ningún sustituto de una mayor productividad.



Conceptos claves

- Productividad
- Productividad total de los factores, PTF
- Recursos productivos
- Brechas de ingreso y de productividad (entre países)
- Reasignación de recursos productivos



Preguntas de repaso

1. Explique con sus propias palabras la relación entre el crecimiento económico y la productividad
2. ¿Cuánto aumentó la productividad en un país que creció 5%, con un crecimiento de la fuerza de trabajo del 2% y del stock de capital del 2%? Suponga que no cambió la educación, y que el trabajo y el capital contribuyen por partes iguales en la generación del producto.
3. ¿Cuál sería ahora su respuesta si el stock de capital hubiera crecido 8% y todo lo demás hubiera sido lo mismo que en la pregunta anterior?
4. Explique por qué aumentar la productividad de un país no equivale a mejorar las tecnologías de sus sectores productivos
5. ¿Por qué razón no se llega muy lejos enfocando en los sectores industriales todos los esfuerzos para mejorar la productividad?
6. Explique cuáles reasignaciones de recursos generan aumentos agregados de productividad

- 7.** Señale cinco políticas que dificultan la reasignación de recursos hacia las empresas de mayor productividad
- 8.** Y cinco ejemplos que hacen lo contrario
- 9.** ¿Por qué la falta de crédito contribuye a la baja productividad?

- 10.** ¿Cuáles son las principales características de los sistemas tributarios latinoamericanos que son adversas a la productividad?
- 11.** ¿Por qué los regímenes tributarios simplificados para las empresas pequeñas pueden ser perjudiciales para la productividad?

- 12.** ¿Por qué los sistemas paralelos de seguridad social para trabajadores formales e informales pueden ser perjudiciales para la productividad?
- 13.** ¿Por qué los programas de apoyo empresarial deben ofrecerse a todas las empresas formales?
- 14.** ¿Por qué para mejorar la productividad no basta con “aplanar la cancha”?
- 15.** ¿Por qué sufre la productividad cuando hay descoordinación entre las empresas para relacionarse con el gobierno o con el sistema político?
- 16.** ¿Qué características del sistema político dificultan la adopción de políticas favorables a la productividad?



Temas de estudio adicional e investigación

1. Investigue cuál es la fórmula matemática que se usa corrientemente para calcular el crecimiento de la PTF por el método del residuo de Solow
2. Escriba un breve ensayo para un país seleccionado sobre los posibles efectos sobre la productividad de (uno o varios de los siguientes): (a) el sistema tributario; (b) el sistema de seguridad y protección social; (c) las regulaciones sobre las tasas de interés y la asignación del crédito.
3. Escriba un breve ensayo sobre las políticas prioritarias para elevar la productividad en un país seleccionado.

Fuentes y lecturas recomendadas

Este capítulo se basa totalmente en el informe del BID *La Era de la Productividad: Cómo Transformar las Economías desde sus Cimientos* (Pagés, C., 2010. *La Era de la Productividad: Cómo Transformar las Economías desde sus Cimientos*. Washington DC: Desarrollo de las Américas, Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en: http://www.iadb.org/research/dia/2010/files/DIA_2010_Spanish.pdf). Allí se encuentran análisis más completos de todos los temas resumidos en este capítulo y las referencias bibliográficas correspondientes.

En otros módulos de este curso se analizan en mayor detalle las siguientes áreas de política mencionadas en este módulo: políticas financieras, políticas tributarias, sistemas de pensiones y sistemas de salud. En el módulo “La Política de las Políticas Públicas” se discute en mayor detalle por qué los procesos de decisión pública pueden dar origen a políticas inadecuadas.

Fuentes Técnicas

Comercio y costos de transporte: Las estimaciones sobre la relación entre la reducción de aranceles y el aumento de la productividad en Colombia provienen del estudio de Marcela Eslava, Arturo Galindo, Marc Hofstetter, y Alejandro Izquierdo, “Scarring Recessions and Credit Constraints: Evidence from Colombian Firm Dynamics”, (Eslava, M.; Galindo, A.; Hofstetter, M. & Izquierdo, A., 2009. *Scarring Recessions and Credit Constraints: Evidence from Colombian Firm Dynamics*. Disponible en: *Scarring Recessions and Credit Constraints: Evidence from Colombian Firm Dynamics*).

Las estimaciones sobre la reducción de aranceles y los costos de transporte como determinantes de la productividad industrial en Chile pueden encontrarse en Juan Blyde, Gonzalo Oberti y Mauricio Mesquita Moreira, “Integration, Resource Reallocation and Productivity: The Cases of Brazil and Chile”, (Blyde, J.; Oberti, G. & Mesquita Moreira, M., 2009. *Integration, Resource Reallocation and Productivity: The Cases of Brazil and Chile*. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo). El análisis de los factores que determinan las diferencias en costos de transporte desde distintos orígenes latinoamericanos hasta mercados de Estados Unidos y Europa puede encontrarse en el Reporte Especial de Integración y Comercio preparado por Mauricio Mesquita Moreira, Cristian Volpe y Juan Blyde, *Unclogging the Arteries: The Impact of Transport Costs on Latin American and Caribbean Trade* (Mesquita Moreira, M.; Volpe, C. &

Blyde, J., 2008. *Unclogging the Arteries: The Impact of Transport Costs on Latin American and Caribbean Trade*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en: http://qcg.universia.net/pdfs_revistas/articulo_107_1227718940236.pdf). El dato sobre los costos de producción de soya en Mato Grosso Norte, en comparación con los de zonas productoras de Estados Unidos, proviene de Jorge Batista, "Trade Costs for Brazilian Exporting Goods: Two Case Studies", (Batista, J., 2008. *Trade Costs for Brazilian Exporting Goods: Two Case Studies*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo). El análisis sobre las ganancias de productividad que resultarían de aumentar la velocidad de circulación de vehículos en Chile puede encontrarse en Ian Thomson, "Algunos conceptos básicos referentes a las causas y soluciones del problema de la congestión de tránsito" (Thomson, I., 2000. *Algunos conceptos básicos referentes a las causas y soluciones del problema de la congestión de tránsito*. Santiago de Chile: CEPAL).

Una cuestión de crédito: El estudio que se menciona sobre la relación entre los montos de crédito recibidos y la productividad de las firmas en Colombia es el de Marcela Eslava, Arturo Galindo, Marc Hofstetter, y Alejandro Izquierdo, "Scarring Recessions and Credit Constraints: Evidence from Colombian Firm Dynamics", (Documento Inédito, 2009). Los datos sobre la expansión del crédito y la formalización del empleo en Brasil provienen de Luis Catão, Carmen Pagés, y M. Fernanda Rosales, "Financial Dependence, Formal Credit and Informal Jobs: New Evidence from Brazilian Household Data" (Catão, L.; Pagés C. & Rosales, F., 2009. *Financial Dependence, Formal Credit and Informal Jobs: New Evidence from Brazilian Household Data*. Documento de trabajo N°. 118. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo).

Las estimaciones de la diferencia en la profundidad financiera de países latinoamericanos, como Bolivia, y otros desarrollados, como Portugal, así como de la implicancia de la profundidad financiera en industrias como la del vidrio, se basan en el estudio de Francisco Arizala, Eduardo Cavallo y Arturo Galindo, "Financial Development and TFP Growth: Cross Country and Industry Level Evidence" (Arizala, F.; Cavallo, E. & Galindo, A., 2009. *Financial Development and TFP Growth: Cross Country and Industry Level Evidence*. Documento de Trabajo N°. 682. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo).

Más inevitable que los impuestos son sus efectos sobre la productividad: Los datos sobre el efecto de cruzar cierto límite de ventas o de personal, por debajo del cual rige un régimen simplificado de impuestos, en las ganancias de pequeñas empresas en Perú y Argentina, pueden observarse en los gráficos 7.9 y 7.10 del reporte Desarrollo en las Américas (DIA), BID (2010), *La era de la productividad: Como transformar las economías desde sus cimientos*.

Recursos para las pequeñas y medianas empresas: La estimación de lo que ocurriría si los actuales programas para PYMES se expandieran a otras PYMES parecidas, así como también a empresas de otros tamaños, proviene de Pablo Ibarrarán, Alessandro Maffioli y Rodolfo Stucchi, "SME Policy and Firm's Productivity in Latin America" (Ibarrarán, P.; Maffioli, A. & Stucchi, R., 2009. *SME Policy and Firm's Productivity in Latin America*. Documento de Discusión N° 4486, IZA. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo).