

Instituciones para la productividad

Hacia un mejor
entorno empresarial
Resumen ejecutivo

Instituciones para la productividad

Hacia un mejor entorno empresarial

Resumen ejecutivo

Título:

Instituciones para la productividad: hacia un mejor entorno empresarial
Resumen ejecutivo

Editor: CAF

publicaciones@caf.com

Las ideas y los planteamientos contenidos en la presente edición son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no comprometen la posición oficial de CAF.

Diseño gráfico: Estudio Bilder / Buenos Aires.

© 2018 Corporación Andina de Fomento

Todos los derechos reservados

Instituciones, productividad y desarrollo

En 1960 el habitante latinoamericano promedio tenía un 20% del ingreso de un estadounidense típico. Hoy, la situación sigue siendo prácticamente la misma. Otros países, por el contrario, han mostrado importantes avances en el mismo periodo: España pasó de un tercio a dos tercios del nivel de ingreso per cápita de Estados Unidos, mientras que Corea del Sur pasó del 7% al 67%. América Latina, en cambio, tiene aún por delante el desafío de reducir significativamente la enorme y persistente brecha de ingresos por habitante con respecto a los países más desarrollados.

El principal responsable de ese rezago es la baja productividad. A su vez, este rezago se debe, principalmente, a una muy baja productividad de todos los sectores que conforman sus economías, más que a una concentración de recursos en sectores de particularmente baja productividad.

Las causas más fundamentales de esta baja productividad pueden rastrearse en las instituciones que afectan el entorno productivo de las empresas independientemente del sector en el cual operen. Este reporte se enfoca en cuatro ámbitos de dicho entorno: la competencia, el acceso a insumos y la cooperación entre las empresas, las relaciones laborales y el financiamiento.

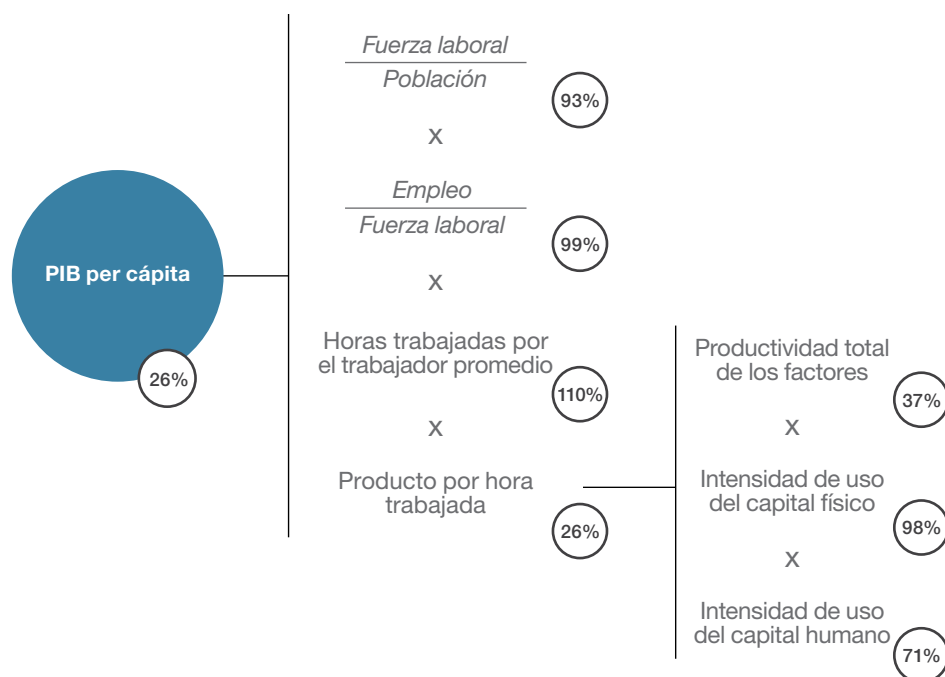
La baja productividad como problema fundamental del desarrollo

El producto per cápita de un país puede descomponerse en: i) la fracción de la población en edad de trabajar que se encuentra activa, esto es empleada o buscando empleo; ii) la fracción de la fuerza laboral que se encuentra empleada; iii) las horas trabajadas por el trabajador promedio; y iv) el producto por hora trabajada. Es decir, el producto por habitante depende de qué tantas horas dedica la persona promedio a trabajar y con qué productividad lo hace.

Por su parte, el producto por hora de trabajo depende de tres componentes: uno asociado con la contribución del capital físico (representado por maquinaria y equipos, edificios, etc.), otro que representa la contribución del capital humano (relacionado con las habilidades de los trabajadores) y un tercero que refleja la contribución de la productividad total de los factores o PTF (la cual mide la eficiencia con la que se combinan el capital físico y el humano para la producción de bienes y servicios).

¿Qué componentes del producto per cápita tienen mayor importancia relativa en la región? La respuesta a esta pregunta se presenta en la Figura 1, donde se muestran los valores de cada componente como porcentaje de su valor en Estados Unidos.

La Figura 1 muestra que el bajo PIB per cápita de la región se debe exclusivamente a la productividad (y no a la cantidad) de las horas trabajadas. Por su parte, la brecha en la productividad por hora trabajada es explicada, principalmente, por la brecha en PTF y, en menor medida, por diferencias de capital humano. En efecto, la PTF de la región es apenas 37% de la de Estados Unidos mientras que el capital humano por trabajador es 71% del de dicho país. Para poner la brecha de productividad en perspectiva, si la PTF de la región fuera la de Estados Unidos, el producto por habitante sería alrededor de 70% del de Estados Unidos en vez de 26%. Es por eso que América Latina solo podrá reducir significativamente su brecha de ingresos frente al mundo desarrollado en la medida en que incremente la productividad total de los factores.

Figura 1 Componentes del PIB per cápita y su valor en América Latina relativo a Estados Unidos

Nota: La figura representa la descomposición del PIB per cápita y muestra el valor de cada componente en América Latina como porcentaje del observado en Estados Unidos. América Latina está compuesta por Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Perú, Uruguay y Venezuela, debido a la disponibilidad de los datos sobre horas trabajadas. Los datos corresponden a promedios para el periodo 2004-2014.

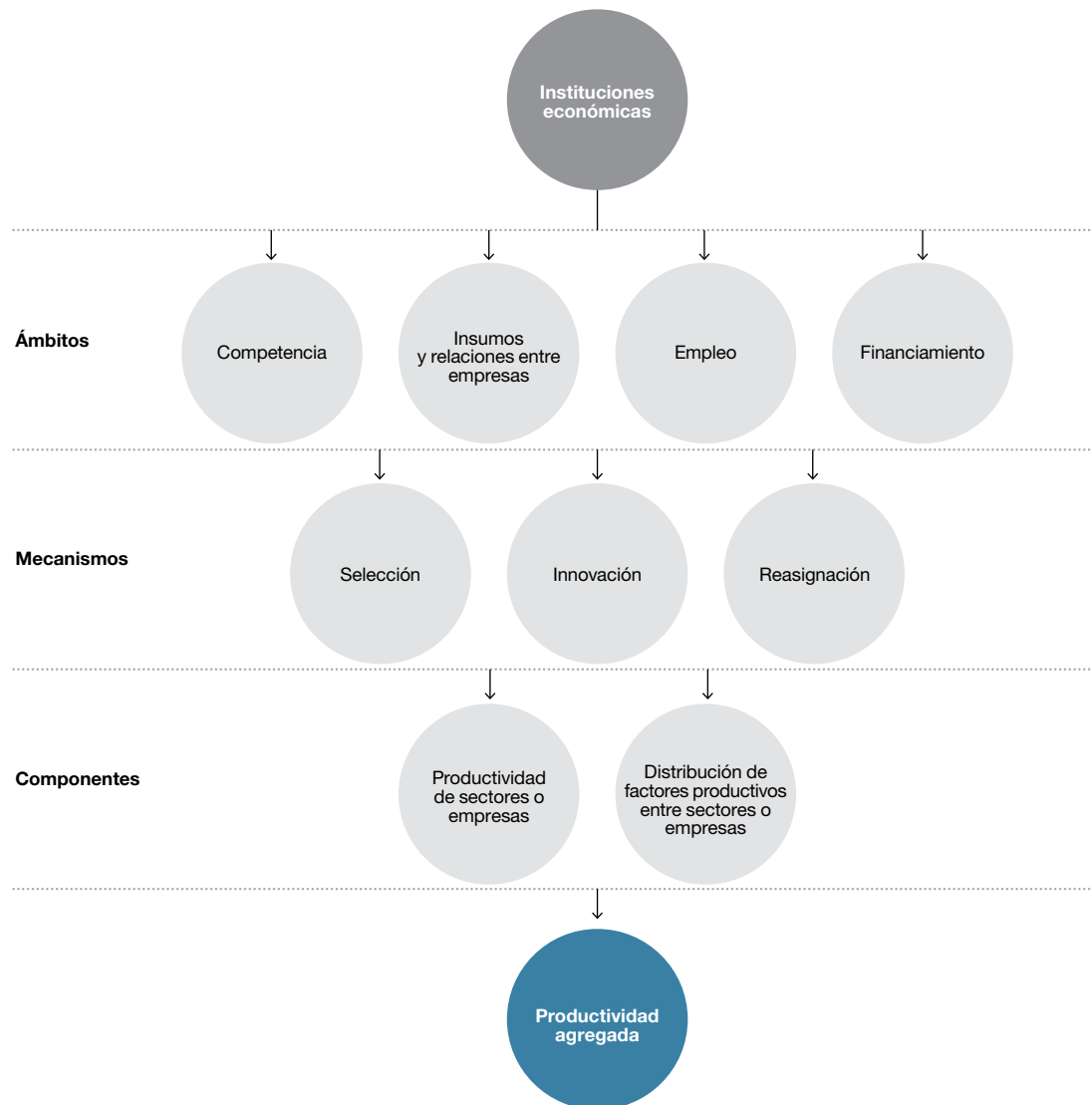
Fuente: Elaboración propia con base en Penn World Tables 9.0 y World Development Indicators.

Marco conceptual: ¿Qué hay detrás de la productividad?

La productividad agregada de una economía puede descomponerse en dos elementos. El primero es la productividad del conjunto de empresas existentes y, el segundo, la forma en la que se distribuyen los recursos productivos entre estas empresas. Ambos elementos cambian a lo largo del tiempo en función de tres mecanismos (o canales) estrechamente relacionados.

Primero, por la entrada y la salida de empresas o “canal de selección”. En la medida en que la dinámica de la economía esté caracterizada por la entrada de empresas más productivas y la salida de aquellas que lo son menos, el nivel de productividad de la economía será más alto.

Segundo, por el “canal de innovación”. La productividad de cada empresa que sobrevive al proceso de entrada y salida depende de su inversión en innovación y en la adopción de tecnologías que conllevan reducción de costos, del desarrollo de nuevos productos, del uso de métodos gerenciales más eficientes y del uso de métodos de gestión del talento humano que promuevan tanto un alto esfuerzo de los trabajadores como un buen emparejamiento entre sus habilidades y las tareas que realizan.

Figura 2 Marco conceptual: ¿qué hay detrás de la productividad?

Fuente: Elaboración propia.

Por último, por el “canal de reasignación”. Las economías se caracterizan por una expansión y/o contracción continua de las empresas que operan y sobreviven, lo que puede traducirse en variaciones de productividad agregada. Cuando los recursos se mueven hacia aquellas unidades productivas cuya productividad es mayor, se da un aumento en la productividad agregada.

Ahora bien, el nivel de innovación por parte de las empresas y el grado de eficiencia tanto en el proceso de selección como en la asignación de recursos entre unidades productivas son manifestaciones del nivel de productividad de los países, no sus determinantes últimos. Para explicar los problemas de productividad en

un país o una región, es preciso entender por qué las empresas innovan poco, por qué sobreviven empresas ineficientes mientras no se materializan nuevos emprendimientos con alto potencial de crecimiento y por qué los factores de producción se asignan ineficientemente entre las empresas. La búsqueda de respuestas a estos interrogantes lleva a estudiar el papel de las instituciones económicas o “determinantes profundos”.

Estos determinantes profundos condicionan los ámbitos en los que las empresas se desempeñan: para competir, para acceder a insumos o cooperar, para demandar trabajo y para obtener fondos para financiar sus operaciones. Entre estos factores institucionales aparecen, en primer lugar, aquellos de carácter transversal, que determinan por ejemplo la protección de los derechos a la propiedad, el cumplimiento de los contratos y las capacidades estatales, incluyendo el control de la corrupción. En segundo lugar, están las instituciones asociadas con los marcos regulatorios y políticas públicas pertinentes a cada uno de los ámbitos mencionados. Más aún, esta institucionalidad comprende no solo las políticas y normativas legales o *de jure*, sino también las organizaciones, procedimientos y costumbres formales e informales que *de facto* determinan su funcionamiento y control.

La Figura 2 ilustra este enfoque para abordar el tema de la productividad. A continuación se verá, primero, cómo se descompone la productividad en América Latina y, luego, cómo operan sus determinantes profundos en los distintos ámbitos de acción de las empresas.

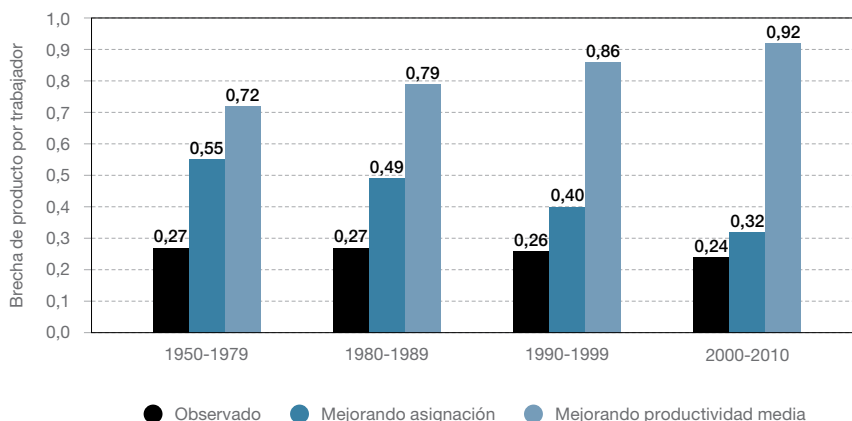
Anatomía de la productividad en América Latina

Para analizar el problema de la productividad en América Latina es conveniente descomponer la productividad agregada de las economías de la región en dos términos: uno que refleja el promedio de la productividad entre los diferentes sectores y otro que representa cómo la asignación de recursos entre sectores se relaciona con la productividad de los mismos. Esto puede ser útil para evaluar si el rezago productivo de la región se debe a un problema de baja productividad que es transversal a todos los sectores o, por el contrario, a un problema de mayor asignación de recursos a sectores de menor productividad.

El Gráfico 1 presenta la brecha de productividad entre América Latina y Estados Unidos, así como también, dos ejercicios contrafácticos basados en esta descomposición, considerando al producto por trabajador como medida de productividad y tomando tres grandes sectores de actividad: agricultura, manufactura y servicios. Para el primer ejercicio (mejorando la asignación) se impone para América Latina el valor del componente de eficiencia en la asignación de factores correspondiente a Estados Unidos (el término que refleja el grado de asociación entre la productividad y la fracción de empleo sectorial). En el segundo ejercicio (mejorando la productividad promedio), se impone para América Latina el promedio simple de productividad de los sectores observado en Estados Unidos.

El gráfico muestra que el producto por trabajador en América Latina se ha mantenido relativamente constante durante ese periodo en torno a 25% del de Estados Unidos. Por otro lado, el ejercicio de descomposición sugiere que esta diferencia se explica casi en su totalidad por una productividad promedio de los tres sectores mucho menor (primer término) y no tanto por deficiencias de asignación (segundo término). Por ejemplo, si en el periodo 2000-2010 la productividad promedio de los tres sectores hubiera sido la misma en las dos regiones, la productividad agregada de América Latina habría sido 93% de la de Estados Unidos. En cambio, si la asignación de recursos entre sectores de acuerdo a su productividad hubiese sido igual, solo habría alcanzado el 32%. De este análisis se concluye que el rezago productivo de América Latina no se debe a que la región tenga una mayor proporción de trabajadores en sectores de actividad especialmente poco productivos, sino a rezagos de productividad en todos los sectores.

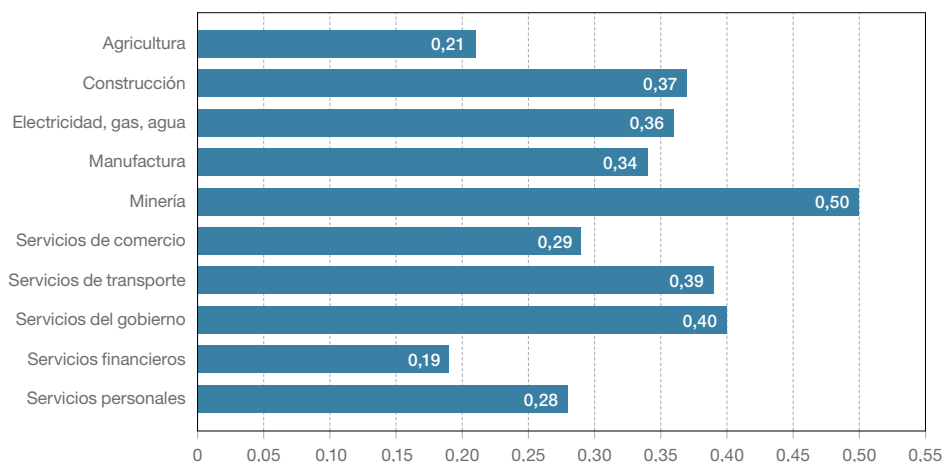
Gráfico 1 Contribución de la eficiencia asignativa y productividad media a la brecha de productividad



Nota: El gráfico reporta el cociente entre el producto por trabajador de América Latina y el de Estados Unidos para cuatro intervalos de tiempo. Reporta además el valor del indicador que se observaría si América Latina tuviera la misma eficiencia en la asignación de factores entre sectores productivos (covarianza entre productividad del sector y participación en el empleo) que Estados Unidos y el que se observaría si América Latina tuviera la misma productividad media de los sectores productivos que Estados Unidos. América Latina corresponde al promedio simple de los valores en Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, México y Perú. Análisis realizado considerando 3 sectores de actividad.

Fuente: Cálculos propios con datos de GGDC 10-Sector Database.

Gráfico 2 Producto por trabajador en América Latina relativo a Estados Unidos en 10 sectores de actividad



Nota: El gráfico reporta el cociente entre el producto por trabajador de América Latina respecto al de Estados Unidos en 2010, partiendo de medidas en dólares de 2011 a paridad de poder adquisitivo. Los valores corresponden al promedio simple de Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, México y Perú.

Fuente: Cálculos propios con datos de GGDC 10-Sector Database.

La productividad agregada tampoco mejoraría sustancialmente si pudieran reasignarse los recursos a un mayor nivel de desagregación, por ejemplo entre 10 sectores de actividad. Las modestas ganancias de productividad que podrían obtenerse también en este caso reflejan que el problema de productividad es transversal. El Gráfico 2 muestra que en ninguno de los 10 sectores el producto por trabajador supera el 50% del de Estados Unidos en el mismo sector. Y en 9 de ellos, no supera el 40%. Las mayores brechas se encuentran en la agricultura y los servicios financieros, con valores alrededor del 20%, y en los servicios personales y el comercio, con valores alrededor del 30%. Cerrar la brecha de productividad agregada, entonces, requiere un esfuerzo primordial en mejorar la productividad en cada uno de los diferentes sectores de la economía.

Pero, ¿qué ocurre dentro de estos sectores? ¿En qué medida sus brechas de productividad se deben a una baja productividad en sus subsectores y establecimientos versus a que los recursos están asignados a subsectores y/o establecimientos poco productivos?

En el caso de la manufactura, el producto por trabajador de la región es de solo 34% del de los Estados Unidos. La descomposición a nivel de alrededor de 50 subsectores para los casos de Chile, Colombia y México en comparación con Estados Unidos indica que la brecha de productividad de la manufactura en estos países se debe fundamentalmente a la baja productividad de los subsectores que la integran, y no a una deficiente asignación de recursos entre ellos, de nuevo relativo a Estados Unidos. De hecho, en comparación con este país, en Chile, Colombia y México los recursos en las manufacturas están relativamente más concentradas en los subsectores más productivos, lo que contribuye a cerrar la brecha de productividad. En cambio, en 2010 el producto por trabajador promedio de los subsectores que integran la industria manufacturera en estos tres países era solo 30% del de Estados Unidos.

La descomposición a nivel de establecimiento dentro de los subsectores manufactureros muestra en cambio una relativamente ineficiente asignación de recursos entre establecimientos que reduce la productividad respecto a la de Estados Unidos. Sin embargo, su relevancia es menor que la productividad promedio de los establecimientos. En particular, una asignación del empleo entre los establecimientos tan eficiente como la de Estados Unidos llevaría el producto por trabajador del subsector manufacturero promedio del 34 al 40% del de Estados Unidos en Chile, del 25 a 28% en Colombia y del 32% a 40% en México. En cambio, si el producto por trabajador en el establecimiento manufacturero promedio fuera igual al observado en Estados Unidos, el producto por trabajador del subsector manufacturero promedio saltaría a 85% del de Estados Unidos en Chile, 91% en Colombia y 78% en México.¹

En el caso de los servicios, la brecha de producto por trabajador de la región con Estados Unidos es mayor que en el caso de la manufactura. El ejercicio de descomposición con base en datos a nivel de establecimientos sugiere que esa mayor brecha se debe a que los problemas de eficiencia en la asignación de recursos son mucho mayores en los servicios que en la manufactura. En efecto, para los países para los cuales se tiene información sobre producto por trabajador en servicios (Uruguay y Colombia) se encuentra que, tanto en términos de asignación de recursos entre subsectores como entre establecimientos dentro de dichos subsectores, el término que refleja la correlación entre la asignación de recursos y la productividad es menor en servicios que en manufacturas.

Finalmente, la estructura productiva de la región presenta dos rasgos característicos. Primero, un porcentaje elevado del empleo se concentra en establecimientos relativamente pequeños, de menos de 10

¹ Es importante mencionar que, debido a la disponibilidad de datos, estos cálculos se realizan con base en información de establecimientos con al menos 10 empleados.

trabajadores. El Cuadro 1, por ejemplo, muestra que mientras que en la región aproximadamente 1 de cada 2 asalariados está ocupado en este tipo de establecimientos, dicha proporción es de apenas 1 de cada 8 asalariados en Estados Unidos. La concentración del empleo en micro y pequeñas empresas en la región es especialmente severa en la agricultura y en el comercio.

Cuadro 1 Distribución del empleo asalariado por tamaño de empresa según formalidad y sector

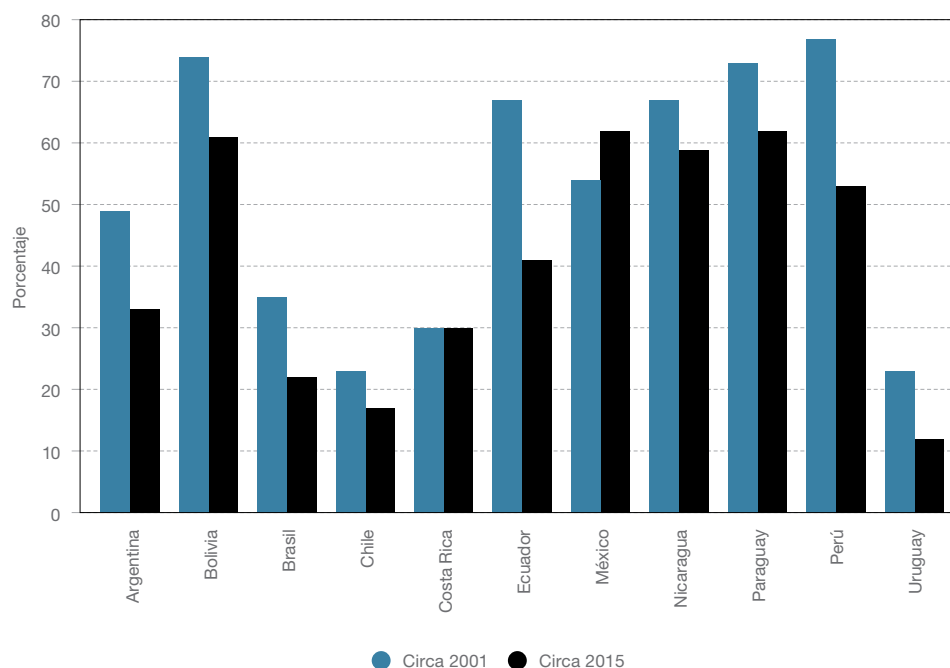
	Tamaño de empresa (empleados)	América Latina			Estados Unidos
		Asalariados formales	Asalariados informales	Asalariados	Asalariados
Todos los sectores	1 a 9	17	75	48	12
	10 a 99	32	16	23	
	100 o más	50	8	29	
Manufactura	1 a 9	10	69	36	4
	10 a 99	30	21	26	
	100 o más	60	10	38	
Comercio	1 a 9	28	82	58	11
	10 a 99	37	12	23	
	100 o más	35	6	19	
Otros servicios	1 a 9	15	60	31	13
	10 a 99	33	25	29	
	100 o más	52	15	40	
Agricultura	1 a 9	29	78	70	31
	10 a 99	32	16	19	
	100 o más	38	6	11	

Nota: El cuadro muestra la distribución del empleo asalariado entre categorías de tamaño de empresas, según formalidad y sector productivo, para el promedio de América Latina. Adicionalmente, muestra para Estados Unidos la proporción del empleo asalariado en empresas con menos de 10 empleados. Los países considerados en América Latina son Argentina, Bolivia, Colombia, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Paraguay, Perú y Uruguay. Se considera empleado asalariado formal aquel con derecho a una pensión. Los datos son agrupados para el período entre 2011 y 2015.

Fuente: Elaboración propia con base en encuestas de hogares homogeneizadas por CEDLAS para América Latina y de Business Dynamics Statistics para Estados Unidos.

Segundo, un porcentaje elevado del empleo está en la informalidad alcanzando a más del 50% de los trabajadores en varios países de la región hacia el año 2015 (Gráfico 3). Existen diferencias importantes entre los salarios promedio de los trabajadores en puestos formales e informales (de entre 15% y 30%) inclusive luego de controlar por características de los trabajadores (como educación, edad y género). Estas diferencias de salarios son, en parte, indicativas de brechas de productividad entre puestos formales e informales.

La brecha de productividad de los puestos informales implica que si pudiera migrarse todo el empleo informal al sector formal sin alterar las productividades promedio de cada sector, se obtendrían grandes ganancias de productividad agregada, lo que ilustra el peso que la informalidad ejerce sobre la productividad en América Latina.

Gráfico 3 Evolución de la tasa de informalidad en América Latina

Nota: La tasa de informalidad se refiere al porcentaje de asalariados que no realiza aportes jubilatorios. Se muestra por país en dos momentos de tiempo: alrededor de 2001 y alrededor de 2015. Los datos reportados para el primer y segundo momento de tiempo por país respectivamente son: Argentina, 2003 y 2015; Bolivia, 2002 y 2014; Brasil, 2001 y 2015; Chile, 2000 y 2015; Costa Rica, 2001 y 2015; Ecuador, 2003 y 2015; México, 2000 y 2014; Nicaragua, 2001 y 2014; Paraguay, 2002 y 2015; Perú, 2000 y 2015; y Uruguay, 2001 y 2015.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de encuestas de hogares homogeneizadas por CEDLAS.

Un ejercicio de descomposición con base en datos de encuestas de hogares de 10 países de la región muestra que alrededor de 60% de la brecha de productividad medida por salario (y descontado el efecto de educación, edad y género) de los puestos de trabajo informales relativo a los puestos formales es atribuible a una menor productividad laboral promedio en el sector informal, independiente del sector productivo y del tamaño de la firma. El 40% restante se reparte en proporciones iguales entre el hecho de que hay una mayor concentración del empleo informal en micro y pequeñas empresas y el hecho de que el empleo informal está también más concentrado en subsectores de baja productividad.

Vistos estos resultados en conjunto, se puede comprobar que el rezago de productividad de la región no radica tanto en su estructura productiva sino especialmente en la baja productividad de todos sus sectores. La baja productividad de los sectores, a su vez, se debe tanto a la baja productividad de los establecimientos como a que, dentro de los sectores, los recursos no necesariamente se asignan a los establecimientos más productivos. La baja productividad del sector informal también afecta transversalmente a la mayoría de los sectores. ¿Cuáles son los determinantes profundos de estos problemas de productividad a nivel de establecimientos y de asignación de recursos?

Determinantes profundos de la productividad: las instituciones económicas y sus ámbitos de acción

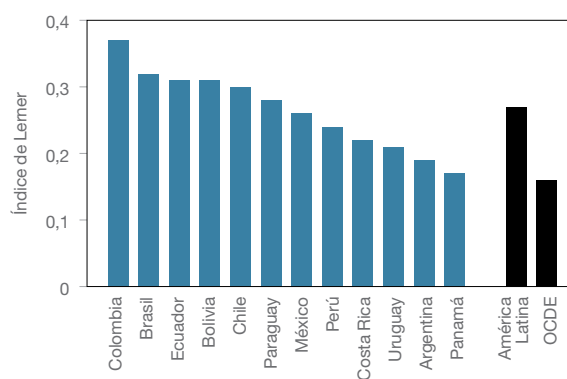
Las causas fundamentales de la baja productividad se asocian con instituciones que condicionan el entorno productivo donde las empresas interactúan más allá del sector en el cual operen. Cuatro ámbitos esenciales en los que esto ocurre son la competencia, el acceso a insumos y la cooperación entre las empresas, las relaciones laborales y el financiamiento.

Competencia

El primer ámbito clave para abordar un análisis de la productividad de una economía es el mercado de bienes y servicios en el que las empresas compiten. La competencia es fundamental para la productividad, tanto porque promueve una mayor productividad dentro de las empresas como una mejor asignación de recursos entre ellas.

Lamentablemente, existen diversos indicios que muestran que las economías de América Latina sufren de falta de competencia en comparación con regiones más desarrolladas. Para empezar, los indicadores que miden costos de entrada son considerablemente mayores en la región. Por ejemplo, América Latina es la región del mundo con el mayor porcentaje de empresas que declaran que los permisos y licencias son un obstáculo de moderado a severo. Este porcentaje es 43% en las manufacturas y 49% en los servicios. Igualmente, indicadores de regulaciones en el mercado de bienes y servicios no solo confirman lo restrictivo que es el sistema de permisos y licencias en la región sino también revelan las altas barreras legales a la entrada. Asimismo, el poder de mercado de las empresas de la región se refleja en mayores márgenes de precios sobre costos. El Gráfico 4, en efecto, presenta el índice de Lerner en el sector manufacturero (una medida del poder de mercado), y revela mayores márgenes en todos los países de la región que en la OCDE.

Gráfico 4 Índice de Lerner: Sector manufacturero de América Latina y OCDE, 2000-2015



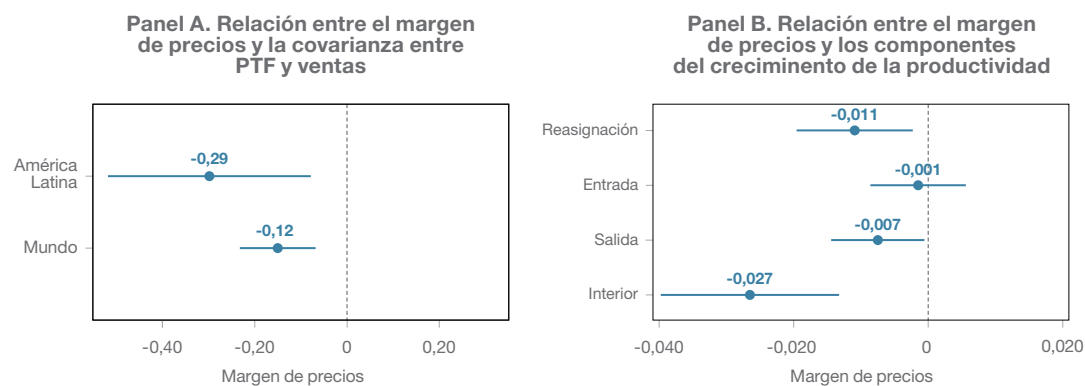
Nota: Se muestran promedios simples de los años disponibles para cada país en el período 2000-2015. Un valor elevado del índice es señal de un bajo nivel de competencia. El promedio de América Latina corresponde a los países que se muestran. La OCDE excluye a Chile y México.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de INDSTAT2.

La falta de competencia tiene importantes implicancias para la productividad. En primer lugar, diversos ejercicios empíricos muestran que sectores con mayores márgenes de precios tienen peor asignación de recursos (Gráfico 5, panel A). Por ejemplo, una caída de los márgenes de precios en una desviación estándar, estaría asociada con un aumento de aproximadamente 20% en la productividad de la manufactura, solo como resultado de una mejor asignación. Los datos para Chile, Colombia, México y Uruguay confirman la asociación positiva entre poder de mercado e ineficiencia en la asignación de recursos.

En segundo lugar, un análisis dinámico muestra que mayor poder de mercado a nivel sectorial (medido por los márgenes de precios) se asocia con una menor tasa de crecimiento de la productividad debido, principalmente, a menores ganancias de productividad dentro de los establecimientos sobrevivientes (Gráfico 5, panel B). Este resultado es consistente con la hipótesis de que la competencia fomenta la innovación y la eficiencia productiva de las empresas. Deficiencias en el proceso de reasignación intra-sectorial de factores y en la salida de establecimientos también explican, aunque en menor medida, el menor crecimiento de la productividad en sectores con mayor poder de mercado.

Gráfico 5 Competencia y productividad



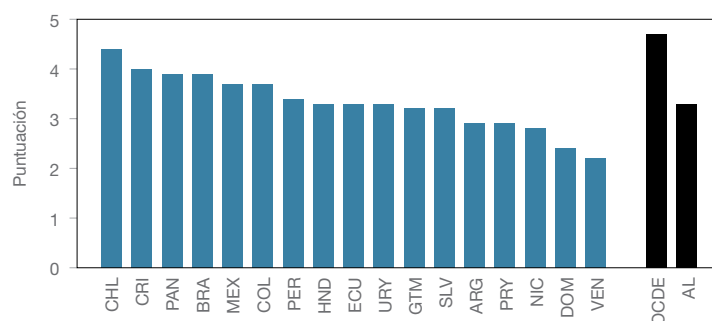
Nota: El panel A muestra el coeficiente de regresión lineal de la variable independiente "margen de precios", y su respectivo intervalo de confianza de 95%, sobre la covarianza entre PTF y ventas para dos grupos de países. La muestra incluye observaciones de 18 países de América Latina y 126 del Mundo. Las unidades de observación son los sectores manufactureros a 3 dígitos según la clasificación CIIU, Rev. 3.1, para cada país y año. En cada regresión se incluyen constante y efectos fijos de las interacciones país-año y país-sector a 2 dígitos. Se descartan sectores con menos de cinco empresas. El panel B muestra el coeficiente de regresión lineal de la variable independiente margen de precios sectorial, y su respectivo intervalo de confianza de 95%, tomando como variables dependientes a los componentes de la tasa de crecimiento sectorial de la PTF en términos de ingresos. Estos son, de arriba a abajo: el efecto reasignación, el aporte de los establecimientos que entran y salen, y el componente interno de los establecimientos existentes que continúan operando. La muestra incluye observaciones de Chile, Colombia, México y Uruguay. Las unidades de observación son los sectores manufactureros a 3 dígitos según la clasificación CIIU, Rev. 3.1. En cada regresión se incluyen la constante y efectos fijos de interacciones de país-año y país-sector a 2 dígitos. Se descartan observaciones con valores extremos del margen de precios (fuera del rango p99-p1). Solo se incluyen establecimientos con 10 o más empleados.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Enterprise Surveys para el panel A; datos de la Encuesta Anual Manufacturera de Chile (1995-2007) y Colombia (1990-2012), Encuesta Industrial Anual (2005-2009) y Encuesta Anual para la Industria Mexicana (2009-2015) de México y registros administrativos de la Dirección General de Impuestos (2008-2015) de Uruguay para el panel B.

¿Cómo mejorar el ámbito de la competencia? Al menos dos tipos de acciones podrían ser relevantes. Por un lado, fortalecer las instituciones y políticas de defensa de la competencia; por el otro, facilitar el comercio internacional, reduciendo especialmente las barreras no arancelarias y mejorando la infraestructura logística. La información disponible para la región señala desafíos en ambos frentes.

Con respecto a las regulaciones asociadas con la defensa de la competencia, el indicador de efectividad de la política antimonopolio que compila el Foro Económico Mundial muestra que todos los países de América Latina se encuentran por debajo de los niveles promedio de los países más desarrollados, representados por el promedio de la OCDE (Gráfico 6).

Gráfico 6 Efectividad de la política antimonopolio



Nota: La puntuación para cada país se basa en la siguiente pregunta: En su país, ¿qué tan efectivas son las políticas antimonopolio para garantizar la competencia leal? (1 = no son efectivas en absoluto; 7 = son extremadamente efectivas). El promedio de América Latina (AL) incluye los países que se muestran. La OCDE excluye a Chile y México.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Global Competitiveness Report 2017-2018.

La OCDE también ofrece indicadores complementarios de fortaleza de las políticas y leyes de competencia en Brasil, Chile, Colombia, México y Perú, países que se encuentran en una posición avanzada con respecto al resto de América Latina. Aunque en los aspectos *de jure* (por ejemplo, alcance del marco jurídico antimonopolio) estos países no parecieran estar alejados de los estándares de la OCDE, se observan notables diferencias en aspectos de implementación, tales como el grado de probidad de las investigaciones dirigidas a hacer cumplir las leyes.

Con respecto a la promoción del comercio internacional, los indicadores disponibles nuevamente reflejan oportunidades de mejora. Aunque los aranceles promedio en la región han caído considerablemente desde mediados de los 90, aún prevalecen importantes barreras no arancelarias, incluyendo medidas sanitarias y fitosanitarias, obstáculos técnicos y medidas especiales de protección al comercio. Considerando estas restricciones, el arancel equivalente en el año 2009 (último dato disponible de este indicador) de algunos países como Colombia y México se encontraba por encima del 20%, aun cuando los aranceles formales estaban muy por debajo de esa cifra. A esto se suman deficiencias en materia logística, que se convierten también en obstáculos efectivos al comercio.

Insumos y relaciones entre empresas

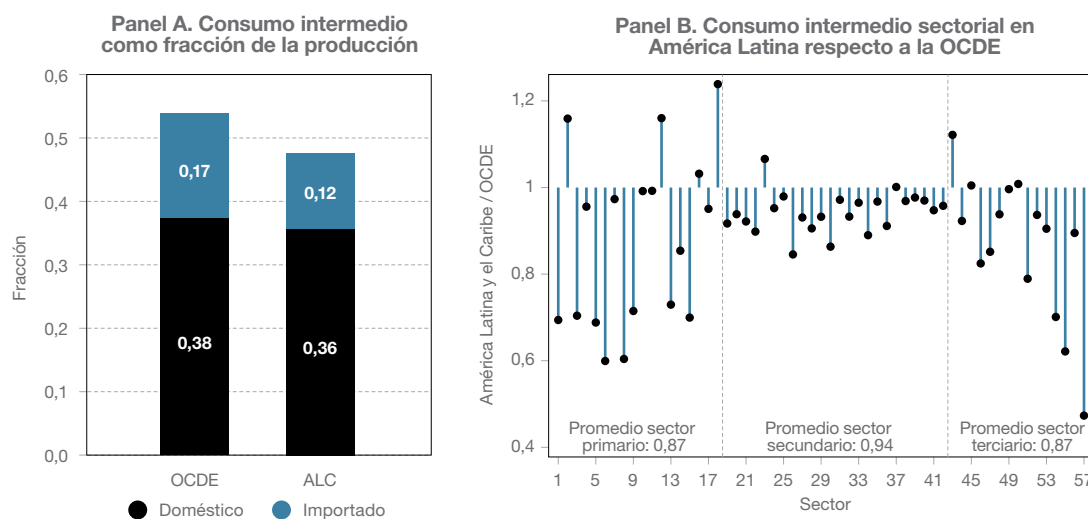
Es difícil entender la problemática de la productividad sin una mirada profunda a las relaciones entre empresas. La razón más obvia es que para producir bienes y servicios se requiere utilizar otros bienes y servicios como insumos y estos se obtienen de otras empresas. Por otra parte, las relaciones cliente-proveedor, las cuales se sintetizan en las matrices insumo-producto, son importantes para identificar cómo ciertas distorsiones y choques de productividad a nivel sectorial se propagan a través de toda la cadena de producción;

esto ayuda a identificar sectores clave para el desarrollo productivo. Por último, las relaciones entre empresas también afectan la productividad al favorecer derrames de conocimientos e ideas, así como sinergias y coordinación en la toma de decisiones, efectos que emergen con frecuencia en el contexto de clústeres.

Ciertamente el acceso a insumos es parte esencial del ambiente de negocios de un país y, como tal, influye sobre la productividad de las empresas. Por ejemplo, en Colombia se verifica una importante dispersión en la magnitud y complejidad del consumo intermedio entre establecimientos de una misma industria. En particular, el número de materiales empleados por establecimientos de una industria manufacturera típica en Colombia, varía entre 2,69 para las empresas en el percentil 10 de la distribución de esta variable, hasta más de 21 para las empresas en el percentil 90. De manera similar, el porcentaje promedio de gasto sobre ventas en materiales extranjeros varía desde prácticamente 0 para establecimientos en el percentil 10, hasta casi 40 para establecimientos en el percentil 90. La evidencia presentada en el reporte sugiere una asociación positiva entre estas medidas de consumo intermedio y la productividad a nivel de planta.

El análisis de matrices insumo-producto permite estudiar la intensidad de las relaciones entre empresas del tipo cliente-proveedor en América Latina a nivel de sectores. Esta información muestra que, comparado con los países de la OCDE, la fracción de consumo intermedio en América Latina está deprimida; especialmente en lo que se refiere a los insumos de origen externo y en las industrias del sector primario y terciario. En efecto, el Gráfico 7 (panel A) muestra que el porcentaje de consumo intermedio en la región es, en promedio, 7 puntos porcentuales menor que en la OCDE, principalmente debido a una diferencia de aproximadamente 5 puntos porcentuales en el componente importado. El mismo gráfico (panel B) también muestra que si bien este rezago es generalizado, es considerablemente mayor en el sector primario (a la izquierda) y el de servicios (a la derecha).

Gráfico 7 Consumo intermedio



Nota: El panel A muestra la fracción del valor de la producción que corresponde a consumo intermedio, descompuesto en su componente doméstico e importado. El panel B muestra el cociente entre consumo intermedio total (doméstico + importado) y la producción para cada sector, tomando el promedio de países de América Latina y el Caribe, y el promedio de países de OCDE excluyendo aquellos en la primera región. Las líneas punteadas separan a los sectores en tres grandes sectores: actividades primarias, manufacturas y servicios. Todos los datos corresponden al año 2011.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de GTAP v9.2.

Algunos autores sugieren que estos niveles relativamente bajos de consumo intermedio podrían señalar distorsiones sectoriales. Estas distorsiones afectan la asignación de recursos entre sectores y, por esa vía, la productividad. Pero también operan de manera similar a un choque (negativo) de oferta del insumo que produce este sector, el cual, a través de la estructura insumo-producto, se propaga por todos los sectores y se manifiesta en pérdidas de productividad agregada, dependiendo de su grado de influencia como proveedor de insumos. Según algunos estudios, remover estas distorsiones sectoriales implicaría ganancias modestas pero no despreciables de productividad. Un trabajo desarrollado en el contexto de este reporte encuentra que en promedio para 7 países de la región se lograrían ganancias de 14%.

El empuje, también conocido como encadenamiento hacia adelante, (o un concepto relacionado denominado “grado de influencia”) refleja la importancia directa e indirecta de cada sector como proveedor de insumos y puede servir de base para identificar sectores clave para el desarrollo productivo. En América Latina, así como también en los países de la OCDE, se destaca el empuje de los servicios. Industrias como el comercio, servicios a las empresas, transporte, servicios financieros y electricidad aparecen como sectores muy importantes en función de su rol como proveedor de insumos.

Conjuntamente con el grado de influencia, la brecha de productividad puede incorporarse como un criterio complementario para identificar sectores prioritarios. Así, combinar el grado de influencia con el rezago productivo promete ser un criterio integral. Al aplicarlo en la región nuevamente se destacan importantes industrias del sector servicios (otras actividades de negocios, comercio, transporte y electricidad) aunque también el sector agrícola.

¿Cómo mejorar el acceso a insumos desde las políticas públicas? El comercio internacional, mejores regulaciones, menor corrupción en la provisión de servicios públicos y mayor desarrollo de cadenas de valor al interior de clústeres son pilares que favorecen este ámbito.

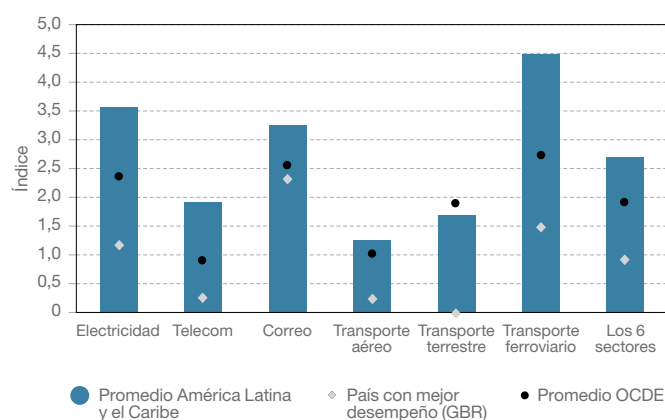
Con respecto al comercio internacional, la evidencia señala que la apertura comercial, y el acceso y/o abaratamiento de insumos que implica, mejora la productividad de las empresas locales, así como su capacidad de crear nuevos y/o mejores productos. Parte de la explicación se vincula a la ausencia de sustitutos a estos insumos en los mercados domésticos, pero también, a la transferencia de tecnología asociada con la importación de estos bienes de consumo intermedio. Las ganancias derivadas de la reducción de aranceles son mayores cuando vienen acompañadas de otras reformas, tales como la reducción de barreras para-arancelarias y la apertura a la inversión extranjera directa.

Con respecto a las regulaciones, existen claros espacios de mejoras en la adecuación de los marcos regulatorios orientados a promover la competencia, el comercio internacional, las asociaciones público-privadas y la inversión extranjera directa, especialmente en el sector servicios. Por ejemplo, el Gráfico 8 muestra, para 6 sectores de servicios de red, el Índice de Regulación de Mercados elaborado por la OCDE (menores valores se asocian con un ambiente más amigable a la competencia). El gráfico muestra que la región aún tiene marcos regulatorios menos amigables a la competencia que los países de la OCDE en la mayoría de estos sectores y especialmente en electricidad, telecomunicaciones y transporte ferroviario. La evidencia señala que mejoras en los marcos regulatorios que rigen la provisión de servicios pueden implicar ganancias de productividad, no solo en los servicios directamente afectados por estas mejoras, sino también en las manufacturas que los demandan como insumos.

Con respecto a la reducción de la corrupción en la provisión de servicios públicos, se destaca cómo las tecnologías de la información y la comunicación pueden ayudar a mejorar el acceso a servicios de calidad. Como ejemplo, la reforma aduanera de Colombia, que consistió en automatizar el procedimiento

aduanero de manera tal que a partir de la reforma los importadores declaran sus importaciones en línea en vez de hacerlo personalmente, tuvo asociada una reducción en el número de casos de corrupción relacionados con la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) registrados en la Procuraduría General de la República. Asimismo, se encontraron efectos positivos y cuantitativamente importantes en las importaciones, el nivel de capital y el valor agregado de las empresas demandantes de los servicios aduaneros.

Gráfico 8 Calidad de marcos regulatorios en sectores de red



Nota: El gráfico muestra el valor del índice de calidad regulatoria en la competencia de sectores de red para el promedio de América Latina y el Caribe, promedio de OCDE y el país con mejor desempeño (Reino Unido). El índice toma valores entre cero y seis, donde cero refleja el menor grado de restricción posible. Los datos corresponden a 2013.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Network Sector Regulation Indicators/Product Market Regulation Indicators.

Finalmente, con respecto al desarrollo de cadenas de valor al interior de conglomerados productivos, distintas experiencias sugieren que pueden ser un instrumento potente para mejorar la relaciones cliente-proveedor y con ello el acceso a insumos y la innovación. El desarrollo de clústeres, además de favorecer el acceso a insumos, puede facilitar la cooperación entre empresas para atender asuntos de interés colectivo y explotar sinergias y complementariedades. En consecuencia, puede inducir fenómenos que afectan favorablemente la productividad de las empresas involucradas, incluyendo la división y especialización del trabajo, el desarrollo de una oferta amplia y de calidad de insumos y servicios clave para el sector, la provisión de bienes públicos y de infraestructura esenciales, la formación de asociaciones empresariales, la mejor conexión con universidades y centros de investigación y capacitación especializada, así como el incremento de los efectos derrame del conocimiento.

No obstante, la simple aglomeración espacial de empresas no garantiza que las relaciones entre ellas alcancen su potencial y que las sinergias se exploten al máximo; el sector público puede jugar un rol catalítico. Para eso, las políticas deben tener un enfoque integral y de largo plazo y deben incorporar acciones que favorezcan la creación de capacidades (tanto en el sector público como en el privado), la promoción de economías externas y el fortalecimiento de vínculos dentro de la cadena de valor, así como el fortalecimiento de las capacidades para promover la penetración en mercados globales (Figura 3).

Figura 3 Menú de acciones para apoyar el desarrollo de clústeres

Identificación de clústeres y creación de capacidades institucionales

- Desarrollo de mapas de clústeres e identificación de actores claves
- Favorecer la conformación y las capacidades de las asociaciones sectoriales
- Favorecer capacidades en instituciones públicas de promoción de clústeres

Promoción de economías externas y fortalecimiento de vínculos internos

- Promover centros de formación de habilidades especializadas
- Promover innovación conjunta
- Fortalecer la provisión local de servicios esenciales al clúster (incluyendo los de infraestructura)
- Mejorar las capacidades y escala de proveedores, incluyendo su acceso al crédito
- Crear y ampliar la confianza entre empresas
- Promover el establecimiento de proyectos colectivos
- Fortalecer asociaciones de negocios

Fortalecimiento de conexiones externas

- Mejoramiento de infraestructura logística
- Desarrollo de marcas y marketing
- Apoyo en el desarrollo de cadenas de distribución
- Atraer a los líderes de las cadenas de valor al clúster, y a potenciales inversionistas
- Asistir a las empresas en el cumplimiento de estándares internacionales

Fuente: Elaboración propia con base en Cluster policies [Folletto], OCDE (2010); y Upgrading to compete: Global value chains, clusters and SMEs in Latin America, Rabelotti y Pietrobelli (Eds.) (2006).

Las iniciativas de apoyo a clústeres no están exentas de riesgos y limitaciones. Estrategias mal concebidas pueden traducirse en distorsiones con efectos contraproducentes en la productividad. Para evitar estos riesgos conviene concebir estas iniciativas como estrategias que buscan extraer información y coordinar acciones para superar fallas de mercado, como los problemas de coordinación. Difícilmente las políticas de clústeres puedan generar competitividad sin asidero en ventajas comparativas del sector. Tampoco son sustitutos, sino complementos, de políticas transversales que mejoren el entorno productivo de las empresas.

Relaciones laborales

Dada la centralidad del trabajo como factor productivo, mejorar la eficiencia de su asignación entre empresas y mejorar su rendimiento dentro de las empresas es fundamental para el logro de mayores niveles de productividad.

Entre los factores que inciden sobre la asignación de trabajadores a puestos en los mercados de trabajo debe tenerse en cuenta, por ejemplo, la existencia de costos de búsqueda y asimetrías de información. Entre los factores que afectan la productividad de los trabajadores dentro de las empresas pueden contarse la formación de los trabajadores en el trabajo, así como las prácticas gerenciales.

En América Latina, varios patrones de asignación de la fuerza de trabajo conspiran contra su productividad. En particular, existe una importante brecha de género, un mal emparejamiento entre las habilidades de los trabajadores y sus tareas y, especialmente, una enorme concentración de la fuerza de trabajo en empleos informales.

Con respecto a la brecha de género, los datos indican que si bien la diferencia entre la tasa de participación de hombres y mujeres se ha reducido considerablemente en la región (pasando de más de 40 puntos porcentuales en 1999 a poco más de 22 puntos porcentuales en 2015), dicha diferencia sigue siendo más de 14 puntos porcentuales superior al promedio de los países de la OCDE. Esto podría implicar una mala asignación de talentos, de manera que existiría margen para obtener ganancias de productividad a través de incrementos en la tasa de participación laboral femenina.

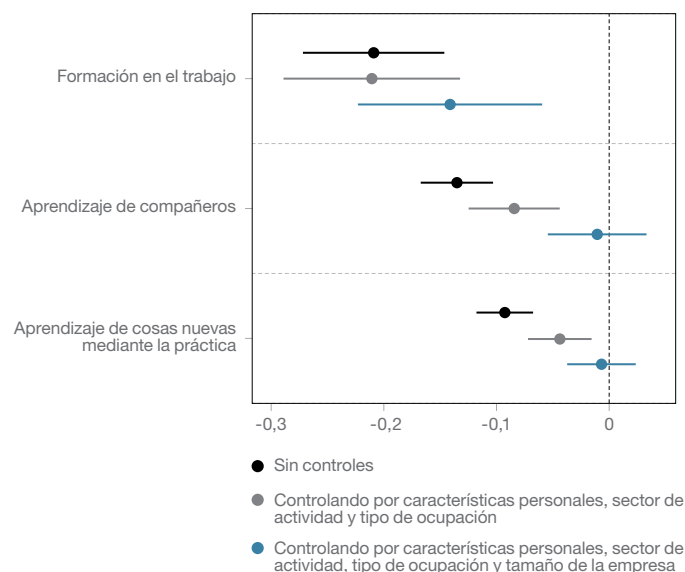
Con respecto al emparejamiento entre habilidades y tareas, la alta movilidad entre puestos de los trabajadores latinoamericanos en comparación con sus pares de países desarrollados podría indicar falta de concordancia entre sus habilidades y los requerimientos de su ocupación, lo que implicaría una pérdida de productividad. De acuerdo al Reporte de Economía y Desarrollo 2016, elaborado por CAF, 4 de cada 10 trabajadores considera que el nivel de calificación que posee para su trabajo actual no es el correcto. Esto, a su vez, puede originarse en prácticas de búsqueda de empleo inapropiadas. Según la Encuesta CAF 2017, casi 37% de los trabajadores desempleados acuden directamente al lugar de trabajo para buscar empleo y más de 14% lo hace a través de sus redes informales; en contraste, hay un bajo uso de agencias de empleo. Claramente, este contexto de prácticas de búsqueda de empleo poco eficientes perjudica la concordancia entre habilidades de trabajadores y requerimientos de puestos y podría suponer una oportunidad para la política pública en el ámbito de la intermediación laboral.

Finalmente, con respecto a la informalidad puede afirmarse que es el rasgo más prominente del mercado de trabajo en la región y que tiene graves implicancias para la productividad. Como se mostró anteriormente, varios países de la región tienen una alta incidencia de empleo informal y las diferencias de salarios promedio de los trabajadores en puestos formales e informales son indicativas de importantes brechas de productividad entre ambos tipos de puestos.

Con respecto a los factores que inciden sobre la productividad dentro de las empresas, tanto la informalidad como el tamaño de las empresas resultan claves para la acumulación de habilidades por parte de los trabajadores. Como muestra el Gráfico 9, los trabajadores informales y en empresas pequeñas tienen una menor probabilidad de recibir formación, aprender mediante la práctica y aprender de los compañeros, aun cuando se controla por características personales, de sector de actividad y de tipo de ocupación.

Por su parte, las prácticas gerenciales asociadas con el manejo del personal también son muy relevantes a la hora de fomentar una mayor productividad del trabajo. Dentro de estas prácticas, los pagos por desempeño han mostrado impactos positivos y de magnitud considerable en la productividad pero, según la Encuesta CAF 2017, son de aplicación limitada en la región.

Las políticas y regulaciones laborales pueden tener un impacto tanto en la asignación de trabajadores como en la productividad del trabajo dentro de las empresas. Por un lado, las políticas y regulaciones laborales pueden condicionar qué trabajadores se encuentran activos, la calidad y la frecuencia de las transiciones laborales y la distribución de trabajadores entre puestos de trabajo, incluyendo entre empleos formales e informales. Por otro lado, las políticas, regulaciones e instituciones laborales pueden afectar la productividad dentro de la empresa, al condicionar el proceso de formación de habilidades, la adopción de métodos eficientes de organización del trabajo y los incentivos al esfuerzo y la cooperación.

Gráfico 9 Brecha de los trabajadores informales en las formas de adquisición de habilidades

Nota: Se muestran los efectos marginales e intervalos de confianza al 90% estimados a partir de regresiones probit en las que la variable dependiente es dicotómica, tomando valor 1 si el entrevistado afirma haber adquirido habilidades por el canal que se indica y 0 en caso contrario. La variable independiente toma valor 1 si el trabajador es informal y 0 si el trabajador es formal. Los valores en el gráfico indican cuánto mayor es la probabilidad de adquirir habilidades por el canal en cuestión entre los trabajadores informales respecto a los formales, asumiendo que las demás variables independientes toman sus valores promedio. Se consideran tres especificaciones: sin controles; incluyendo controles de 14 niveles de educación, 11 categorías de sector de actividad y 43 categorías de tipo de ocupación; y por último, incluyendo 6 categorías de tamaño de empresa además de los controles anteriores. La muestra está compuesta por individuos entre de 20 y 60 años de edad residentes en 11 ciudades de América Latina.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Encuesta CAF 2015.

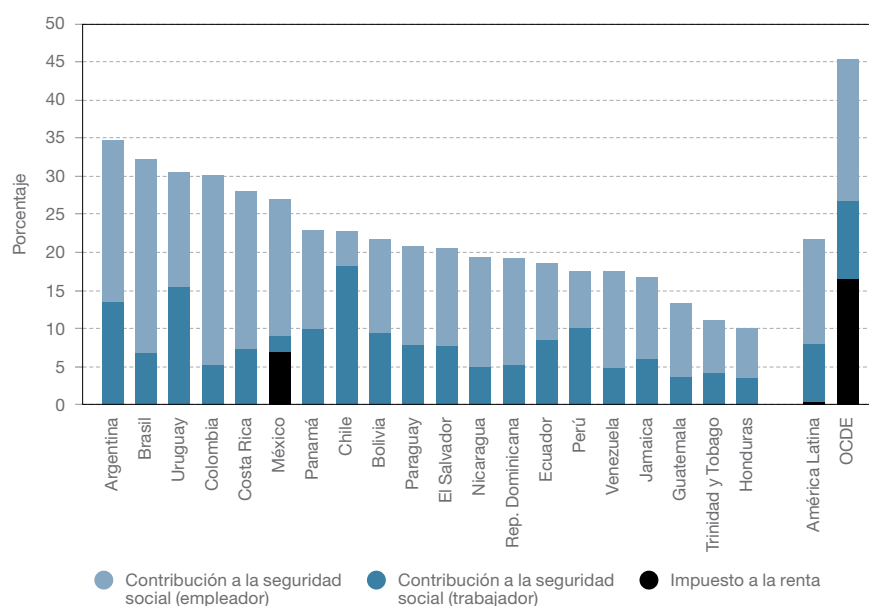
Además, estas políticas pueden disminuir la productividad cuando se aplican de forma diferencial para cierto grupo de empresas, en desmedro de las empresas más productivas. El hecho de que en la práctica el cumplimiento de las normas laborales esté sesgado hacia empresas grandes o empresas más fácilmente fiscalizables, por ejemplo, compromete la productividad, especialmente por el canal de la asignación de factores pero también reduciendo los incentivos a innovar y crecer.

Tres conjuntos de políticas y regulaciones se destacan por su uso extendido en la región: las políticas de protección al empleo (las cuales regulan las contrataciones y los despidos), las políticas de fijación de salarios y las políticas de impuestos y contribuciones asociados al empleo formal.

Con respecto a las políticas de protección al empleo, existe una importante heterogeneidad en los países de la región. Países como Argentina, México y Venezuela tienen altos niveles de protección, mientras los países de Centroamérica muestran bajos niveles de protección. Existe evidencia de que estas políticas afectan negativamente la productividad, especialmente en aquellas industrias que requieren una mayor movilidad de trabajadores. En este contexto, los seguros de desempleo pueden ser una buena alternativa a los elevados niveles de protección de empleo en algunos países. Este instrumento puede facilitar los procesos de creación y destrucción de empleo asociados a los incrementos sistémicos de productividad, protegiendo a los trabajadores de los costos que estos procesos suponen.

Con respecto a las políticas de fijación de salarios, en general existen niveles elevados de salario mínimo en la región, aunque con diferencias importantes entre países.² En teoría, la presencia de salarios mínimos puede afectar negativamente el nivel de empleo, la formalización de los trabajadores e inclusive, dentro de las empresas, la inversión en capital humano y la implementación de esquemas de pago por desempeño que incentiven el esfuerzo. Sin embargo, la evidencia disponible tiende a indicar que los efectos sobre el desempleo son nulos o de menor magnitud y la evidencia sobre impactos en las otras variables es escasa. En particular, existe una asociación positiva, aunque modesta, entre el aumento del salario mínimo y la informalidad, especialmente en sectores más expuestos a esta regulación.

Gráfico 10 Impuestos y contribuciones como porcentaje del salario (2013)



Nota: Los datos corresponden a un hogar compuesto por un adulto sin niños y con ingresos iguales al promedio de los trabajadores. El promedio de América Latina es en base a los países mostrados. El promedio de la OCDE incluye a los 35 miembros, excepto Chile y México.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Taxing wages in Latin America and the Caribbean, OCDE/BID/CIAT (2016).

Al igual que la fijación de un salario mínimo por parte del Estado, la regulación de la negociación colectiva de salarios y otras condiciones laborales puede tener efectos sobre la productividad. Por un lado, la negociación colectiva por grandes sectores de actividad impone condiciones homogéneas para empresas que pueden ser muy heterogéneas, lo cual resta flexibilidad a las empresas para ajustarse a los cambios que pueden ocurrir en su entorno productivo. También podría limitar la implementación de prácticas de pago por desempeño y otras prácticas de gestión de trabajo que redunden en mayor

² En un primer grupo de países, como Paraguay y Ecuador, el salario mínimo supera el 80% del salario mediano; en un grupo intermedio, que incluye Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Perú, el salario mínimo se encuentra entre 70% y 60% del salario mediano; finalmente, un último grupo incluye a Bolivia y Uruguay, con niveles de salario mínimo relativo similares a la media de los países de la OCDE (50% del salario mediano) y también a México, con un salario mínimo equivalente al 40% del salario mediano.

esfuerzo por parte de los trabajadores. Por otro lado, la negociación colectiva podría contribuir al intercambio de información y a la reducción del conflicto entre empleados y empleadores, con consecuencias favorables sobre la productividad. La evidencia disponible muestra que en los países en los que la negociación colectiva tiene mayor importancia, como Argentina y Uruguay, las formas de pago por desempeño y las prácticas gerenciales de calidad tienen la menor incidencia.

Por último, con respecto a las políticas de impuestos y contribuciones asociados al empleo formal, el Gráfico 10 muestra que sus niveles son modestos en la región en comparación con los países de la OCDE. La evidencia para la región sugiere que tanto menores contribuciones como mayores beneficios vinculados al empleo formal causan menores niveles de informalidad. Por ejemplo, la reforma tributaria que disminuyó las contribuciones en el caso de Colombia y la expansión de los beneficios de salud para trabajadores formales en Uruguay tuvieron impactos positivos. Las transferencias monetarias condicionadas a que los trabajadores no estén empleados formalmente también pueden incentivar la informalidad. Evidencia de ello se encuentra en el caso de Argentina, donde la introducción de una transferencia para trabajadores sin empleo formal y con hijos implicó una caída de 8,4 puntos porcentuales en su probabilidad de migrar a un empleo formal. El diseño de este tipo de programas es clave para evitar estos efectos no deseados.

Financiamiento

Así como los mercados laborales son clave para la productividad por su rol en la asignación del factor trabajo, los mercados de crédito lo son por su rol en la asignación del factor capital. Lamentablemente los mercados de crédito en América Latina muestran un bajo nivel de desarrollo.

El crédito al sector privado en América Latina representa 50% del PIB, mientras que en países como Japón o Estados Unidos se encuentra alrededor de 200% del PIB. Por su parte, el porcentaje de la población adulta con acceso a una cuenta bancaria en la región se encuentra alrededor de 56%, mientras que en países como Japón o Estados Unidos este acceso es prácticamente universal. La región presenta un rezago en ambas dimensiones aun cuando se la compara con países de ingreso similar.

También se verifica un rezago al considerar indicadores más integrales del sistema financiero. Por ejemplo, un indicador compuesto que combina el nivel de desarrollo de las instituciones financieras (que incluyen principalmente al sistema bancario) con el nivel de desarrollo de los mercados financieros (cuyo componente principal son los mercados de capitales) arroja para Estados Unidos un valor 146% mayor que el valor promedio de América Latina y 40% mayor que el valor de Chile, el mayor dentro de la región (Cuadro 2).

El mal funcionamiento de los sistemas financieros afecta la productividad por diversos canales. En primer lugar, afecta la decisión ocupacional de los individuos y de escala de las empresas, decisiones que se relacionan con los canales de selección y reasignación. Problemas de acceso al financiamiento pueden impedir que empresarios talentosos lleven a cabo sus emprendimientos y que proyectos de mucho potencial se ejecuten. A su vez, pueden limitar el crecimiento de empresarios hábiles que se encuentren operando. La falta de proyectos y empresarios de calidad y/o su bajo crecimiento reducen los retornos al capital y al trabajo así como la escala de las empresas, incentivando el cuentapropismo.

En segundo lugar, el acceso a financiamiento juega un rol fundamental en las decisiones de innovar y exportar de las empresas. Sistemas financieros poco desarrollados reducen la tasa de innovación (tanto de productos, procesos y mercados) lo cual repercute en firmas más pequeñas, menos internacionalizadas y en definitiva menos productivas.

Cuadro 2 Índice de Desarrollo Financiero

País	Índice de Desarrollo Financiero	Índice de Instituciones Financieras	Instituciones Financieras			Índice de Mercados Financieros	Mercados Financieros		
			Profundidad	Acceso	Eficiencia		Profundidad	Acceso	Eficiencia
Argentina	0,24	0,39	0,09	0,33	0,81	0,08	0,02	0,21	0,02
Brasil	0,30	0,32	0,31	0,63	0,05	0,28	0,21	0,35	0,29
Chile	0,39	0,52	0,41	0,39	0,77	0,26	0,31	0,40	0,06
Colombia	0,23	0,34	0,17	0,15	0,70	0,13	0,16	0,18	0,05
Costa Rica	0,20	0,38	0,17	0,45	0,58	0,02	0,01	0,04	0,01
Ecuador	0,07	0,12	0,10	0,24	0,05	0,01	0,02	0,01	0,01
El Salvador	0,11	0,15	0,19	0,22	0,06	0,06	0,07	0,10	0,00
México	0,29	0,39	0,13	0,31	0,78	0,18	0,13	0,31	0,11
Panamá	0,26	0,44	0,20	0,42	0,75	0,08	0,08	0,14	0,01
Paraguay	0,15	0,28	0,11	0,18	0,58	0,02	0,01	0,03	0,02
Perú	0,24	0,32	0,14	0,29	0,57	0,15	0,13	0,30	0,02
Uruguay	0,20	0,36	0,14	0,29	0,67	0,04	0,00	0,11	0,00
Australia	0,49	0,56	0,61	0,25	0,77	0,41	0,44	0,52	0,27
Canadá	0,44	0,49	0,45	0,20	0,79	0,38	0,24	0,62	0,28
Estados Unidos	0,55	0,59	0,65	0,29	0,77	0,50	0,34	0,54	0,64
Suiza	0,48	0,60	0,31	0,81	0,77	0,36	0,39	0,45	0,24

Nota: El Índice de Desarrollo Financiero es un promedio simple del Índice de Instituciones Financieras y el Índice de Mercados Financieros. El Índice de Instituciones Financieras es un promedio ponderado de los indicadores de Profundidad, Acceso y Eficiencia, con pesos de 0,39, 0,28 y 0,33, respectivamente. El Índice de Mercados Financieros es un promedio ponderado de indicadores análogos con pesos de 0,35, 0,33 y 0,32, respectivamente. Los datos reportados son el promedio de los años 2011 al 2015.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Financial Access Survey y del Banco Mundial.

Adicionalmente, un mejor funcionamiento del sistema financiero permitiría una mejor reacción de las empresas ante choques reales y, especialmente, financieros, de manera de atenuar los efectos perversos de estos choques sobre la productividad. En efecto, la falta de acceso al financiamiento puede originar la salida de empresas productivas con problemas de liquidez y mantener en el mercado a empresas poco productivas con liquidez.

Finalmente, el acceso al crédito también interactúa con instituciones de otros ámbitos. Por ejemplo, existe evidencia de que las restricciones al crédito incrementan el costo de contratos permanentes y por lo tanto las empresas utilizan más contratos temporales, lo cual puede incidir negativamente en su productividad.

Las implicancias en términos de productividad del bajo desarrollo financiero de América Latina son cuantitativamente importantes. Distintos estudios estiman que el aumento de productividad que podría obtenerse por eliminar fricciones crediticias se ubica entre 18% y 24% y podría llegar hasta

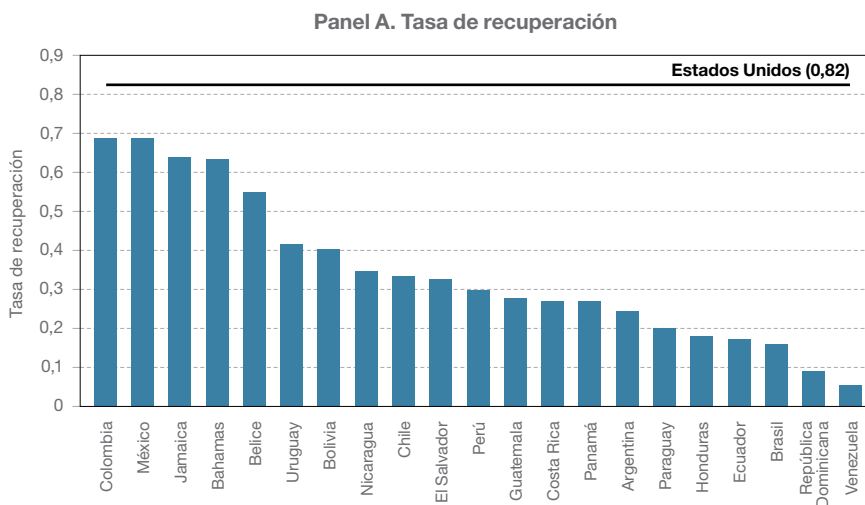
36%. Estudios existentes encuentran que, si los países de la región adoptaran las mejoras prácticas financieras, podrían lograr ganancias de productividad de 18% y ganancias de producto per cápita de hasta 88%.

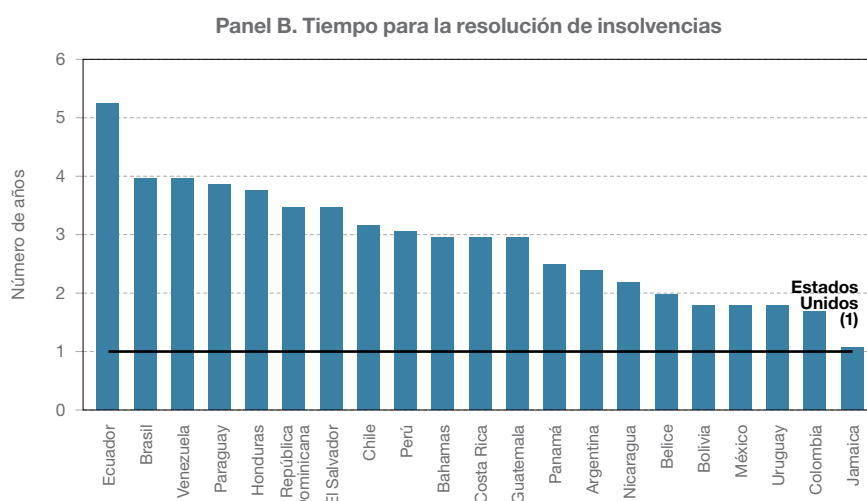
La política pública tiene un rol fundamental para mejorar el desarrollo de los sistemas financieros y el acceso al crédito de las empresas: por ejemplo, puede mejorar los marcos regulatorios y puede desplegar intervenciones orientadas a corregir fallas de mercado.

Con relación a los marcos regulatorios, leyes bien diseñadas relativas al ámbito financiero pueden promover un mayor acceso y uso del sistema por parte de empresas e individuos. Un ejemplo, no siempre suficientemente tomado en cuenta, es la institucionalidad relativa a la bancarrota, que afecta tanto la decisión de tomar un crédito por parte de las empresas, como la disponibilidad de fondos prestables por parte del intermediario financiero. Un proceso de bancarrota lento y/o costoso aumenta el costo del crédito y reduce los montos disponibles para los mismos por parte de los intermediarios. Esto tiene un efecto directo en la selección de firmas que toman créditos y por lo tanto en la productividad de las empresas que operan en la economía.

Desafortunadamente, distintos indicadores de calidad de los procesos de bancarrota denotan grandes desafíos para la región (Gráfico 11). Por ejemplo, mientras que la tasa de recuperación es de 0,82 en Estados Unidos, en los dos países de América Latina con mejor desempeño, Colombia y México, es inferior a 0,7 y en algunos países como Brasil, Ecuador, Paraguay y Venezuela, es inferior a 0,2. De manera similar, los tiempos de resolución de conflictos son considerablemente mayores en América Latina, superando los dos años en gran parte de los países de la región, el doble que en Estados Unidos. Por fortuna, reformas en las leyes de bancarrota pueden mejorar estos indicadores, así como el funcionamiento de los mercados de crédito en general.

Gráfico 11 Calidad de los procesos de bancarrota en América Latina





Nota: El panel A muestra la tasa de recuperación en caso de insolvencia, medida como dólares recuperados por cada dólar adeudado. El panel B muestra el tiempo de resolución de una insolvencia, medido en años. La línea horizontal representa los valores para Estados Unidos. Los datos corresponden al año 2017.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Doing Business.

Con relación a las intervenciones orientadas a corregir fallas de mercado, el Cuadro 3 señala algunas experiencias concretas de la región, clasificando los programas según su tipo. La experiencia en América Latina con este tipo de programas muestra resultados dispares dependiendo del tipo de instrumento utilizado, la medida de desempeño que se considere, el tipo de empresas o proyectos beneficiados y la manera de seleccionarlos. En muchos casos se nota un incremento en la inversión y/o en la innovación, pero su efecto sobre la productividad es mucho menos claro. También se verifica que en muchos casos las empresas beneficiarias de estos programas habrían podido acceder al crédito en el sector privado en ausencia del programa. En consecuencia, un punto clave para el éxito de estos programas es el diseño de estrategias de selección de los beneficiarios. Por ejemplo, si bien comúnmente se selecciona a las empresas pequeñas asumiendo que éstas tienen mayor potencial de crecimiento, se ha demostrado que la edad puede ser un mejor predictor de dicho potencial. Finalmente, complementar el análisis de los beneficios con una consideración de los costos y riesgos de estos programas es importante para tener una evaluación integral de su conveniencia.

Entre los riesgos de estas intervenciones se destacan la búsqueda de rentas y la generación de distorsiones en detrimento de la productividad. Por ejemplo, los subsidios de tasas o el otorgamiento de beneficios fiscales pueden incentivar a las empresas a destinar recursos para apropiarse de las rentas que esos programas implican, en vez de orientarlos a usos más productivos. Por su parte, escoger empresas beneficiarias según características que se correlacionan con menor productividad, como puede ocurrir cuando seleccionan empresas pequeñas, puede distorsionar la asignación de recursos y, por este canal, impactar negativamente sobre la productividad agregada. El diseño de la intervención y las estrategias de selección son esenciales para mitigar estos riesgos.

Finalmente, los avances tecnológicos abren un abanico de posibilidades para originar ganancias de eficiencia en la industria financiera que deben ser aprovechados. En particular, la posibilidad de asociaciones entre *fintechs* y entidades financieras tradicionales parece un vehículo promisorio para mejorar y ampliar el alcance de los servicios financieros, con menores costos, nuevos productos y nuevos procesos (por ejemplo, formas de calificar el riesgo).

Cuadro 3 Algunos ejemplos de programas públicos de financiamiento productivo

Tipo de programa	Componentes	Beneficiarios	Ejemplo de programas con ese componente en la región	Problemas que atiende	Objetivos/Mecanismos
Sociedades de Garantía Recíproca	Otorgamiento de garantías líquidas a potenciales acreedores del sistema financiero	PyMES	SGR (Argentina)	Problemas de información/falta de colateral	Mejorar las condiciones de acceso al crédito de PyMES disminuyendo los costos de financiamiento
	Financiamiento a la exportación de bienes y servicios asociados	Empresas grandes	FINEM Exim (Brasil)	Barreras para el acceso a mercados extranjeros	Promover la exportación
Subsidios de tasa	Firma de convenios con entidades financieras, que podían ofrecer tasas con tres puntos porcentuales subsidiados por el Tesoro Nacional	PyMES	Régimen de Bonificación de Tasas (Argentina)	Costos asociados al acceso al crédito en el sistema financiero	Mejorar las condiciones de acceso al crédito de PyMES disminuyendo los costos de financiamiento
	Tasas de interés subsidiadas con periodos de gracia y distintos tipos de amortización	Sin restricciones	FINEM y FINEM Automático (Brasil)	Costos asociados al acceso al crédito en el sistema financiero	Financiamiento para activos fijos (implementación, expansión, recuperación y modernización).
	Tasas de interés subsidiadas	Sin restricciones	FINAME (Brasil)	Costos asociados al acceso al crédito en el sistema financiero	Financiamiento para la compra de maquinaria y equipos (capital).
	Tasas de interés subsidiadas	Sin restricciones	BNDES PSI (Brasil)	Costos asociados al acceso al crédito en el sistema financiero	Financiamiento para la compra de bienes de capital producidos en el país.
Crédito Directo	Innovación	Actividades de I+D	FONTAR (Argentina)	Externalidades positivas de la innovación	Promover la inversión en investigación y desarrollo
	Aportes de capital o financiamiento directo con periodo de gracia en algunos casos	PyMES	FONAPyME (Argentina)	Elevados costos de financiamiento	Mejorar las condiciones de acceso al crédito de PyMES disminuyendo los costos de financiamiento
	Acceso al crédito y periodo de gracia	Micro y pequeñas empresas. Sectores de Agricultura y Manufactura	Crédito Productivo Individual-Banco de Desarrollo Productivo (Bolivia)	Acceso al crédito en el sistema financiero	Crédito como instrumento para mejorar ingresos. Adicionalmente, generar un impacto social, económico y financiero mediante la generación de nuevos empleos y mejora de los ingresos en micro y pequeños productores
Beneficios fiscales	Acceso al crédito	Sin restricciones	Bancóldex (Colombia)	Acceso a crédito, en especial de largo plazo	Mejorar la oferta de créditos de largo plazo, principalmente para empresas pequeñas y medianas
	Incentivos fiscales para fomentar la innovación	Empresas grandes	Lei do Bem (Brasil)	Externalidades positivas de la innovación	Promover la inversión en innovación y desarrollo
Crédito directo acompañado de asistencia técnica	Fondos Compartidos, Créditos Fiscales y Créditos Subsidiados	Empresas de innovación tecnológica	FONTAR (Argentina)	Fallas que restringen la innovación y la adopción de nuevas tecnologías	Promover la inversión en innovación y desarrollo
	Acceso al crédito acompañado de asistencia técnica	Empresas nacientes	Buenos Aires Empeprende (Argentina)	Acceso al crédito para nuevas empresas	Promover la creación y desarrollo de emprendimientos innovadores

Fuente: Elaboración propia.

Consideraciones finales

En síntesis, los bajos niveles de ingreso por habitante de los países de América Latina tienen como principal responsable a su baja productividad. Esta baja productividad, a su vez, no se debe tanto a una mala estructura económica como a una baja productividad en todos los sectores de la economía.

Esto sugiere que las raíces del problema de desarrollo de la región son profundas y penetran transversalmente todo el tejido productivo. En consecuencia, lograr ganancias continuas en los niveles de ingreso por habitante demanda la adecuación de la institucionalidad que condiciona varios de los ámbitos en los que las empresas operan.

La institucionalidad es un conglomerado integrado por leyes, normas, principios, políticas y prácticas que se complementan y en conjunto determinan los incentivos. Así, las potenciales mejoras de productividad que podrían lograrse a partir de reformas o intervenciones en ámbitos específicos pueden verse limitadas por rezagos en otros aspectos de la institucionalidad. Esto demanda un enfoque integral.

Asimismo, la institucionalidad tiende a persistir en el tiempo y mejorarla requiere consensos amplios. Alcanzar estos consensos es más fácil si existe información sobre cuáles iniciativas son indispensables para favorecer el desarrollo productivo. Al respecto, vale la pena enfatizar algunos ámbitos de acción específicos.

En primer lugar, es clave promover la competencia. Ello demanda mejorar las capacidades de las agencias con este mandato, reducir barreras a la entrada y promover el comercio y la integración internacional, en particular atacando barreras para-arancelarias y logísticas que continúan representando limitaciones importantes al comercio en la región.

Segundo, es importante asegurar el acceso a insumos de calidad para las empresas y favorecer la cooperación entre ellas. Allí, nuevamente el comercio de bienes y servicios juega un rol importante, así como las políticas de apoyo a clústeres. Dentro del ámbito del acceso a insumos, se destaca el rol que tienen algunos servicios, cuyo funcionamiento deficiente representa una limitación para el desarrollo productivo de toda la economía. Mejorar la regulación y combatir la corrupción en estos sectores en particular es indispensable para mejorar la productividad.

Tercero, es esencial calibrar las regulaciones y políticas laborales para lograr un balance que garantice sus objetivos de protección a los trabajadores sin desincentivar la innovación, dificultar la reasignación o promover la informalidad. El diseño de las políticas y las capacidades del Estado para implementarlas son clave para su éxito.

Por último, es fundamental mejorar el funcionamiento de los mercados financieros, tanto a través de mejor regulación, como en el caso de los procedimientos de bancarrota, como de mejores intervenciones dirigidas a favorecer el acceso a financiamiento. El foco en resolver fallas de mercado y adecuados mecanismos de selección de los beneficiarios son críticos para este objetivo.

La naturaleza horizontal de esta estrategia de desarrollo productivo se apoya en que el problema de productividad de la región es transversal a todos los sectores de la economía. No obstante, no todos los sectores tienen el mismo potencial, el mismo rezago o la misma influencia en la productividad agregada. Por otra parte, las políticas asociadas a clústeres productivos tienen claramente un componente sectorial. Lo importante es que la dimensión sectorial de la estrategia de desarrollo productivo potencie las ventajas comparativas que surgen naturalmente, minimizando desviaciones de recursos hacia actividades improductivas.

La agenda de reformas institucionales en pos de la productividad en América Latina es vasta. Si bien varios países de la región están haciendo esfuerzos por identificar e implementar esta agenda desde hace ya varios años, es importante que este proceso no se detenga. Para ello, los gobiernos necesitan argumentos, información e ideas que inspiren y validen sus iniciativas de reforma. En este contexto, son especialmente valiosos los diagnósticos y recomendaciones de políticas públicas basadas en evidencia que orientan el debate en el camino correcto. Este reporte pretende ser un aporte para el logro de ese objetivo.

Reporte de Economía y Desarrollo 2018

Instituciones para la productividad: Hacia un mejor entorno empresarial

El Reporte de Economía y Desarrollo (RED), reporte insignia de CAF, es publicado por la Vicepresidencia de Conocimiento para el Desarrollo, liderada por Pablo Sanguinetti. La coordinación académica del RED 2018 estuvo a cargo de Fernando Álvarez y Manuel Toledo. Marcela Eslava se desempeñó como asesora académica.

Contenidos y autores del reporte completo:

Capítulo 1 Instituciones, productividad y desarrollo – Fernando Álvarez, Marcela Eslava, Pablo Sanguinetti y Manuel Toledo

Capítulo 2 Anatomía de la productividad en América Latina – Marcela Eslava

Capítulo 3 Promoviendo la competencia – Manuel Toledo

Capítulo 4 Acceso a insumos y cooperación entre empresas – Fernando Álvarez

Capítulo 5 Empleo y productividad – Guillermo Alves y Christian Daude

Capítulo 6 Mejorando el financiamiento empresarial – Lian Allub

Descargue el RED 2018 completo en scioteca.caf.com

En 1960 el habitante latinoamericano promedio tenía un 20% del ingreso de un estadounidense típico. Hoy, la situación sigue siendo prácticamente la misma. Otros países, por el contrario, han mostrado importantes avances en el mismo periodo: Corea del Sur, por ejemplo, pasó de un ingreso per cápita del 7% del de Estados Unidos a uno del 67% en ese período.

El origen de este persistente rezago en el ingreso por habitante es la baja productividad de los países de la región. El principal responsable de la baja productividad no es que en las economías de la región tengan demasiado peso sectores económicos que son particularmente poco productivos, sino que la productividad es baja en todos los sectores.

Esta evidencia justifica que el análisis sobre las causas más fundamentales de la baja productividad se centre en las instituciones que afectan el entorno productivo de las empresas independientemente del sector al que pertenezcan. El reporte se enfoca en cuatro ámbitos de dicho entorno: competencia, acceso a insumos y cooperación entre empresas, relaciones laborales y financiamiento. En cada caso se señalan instituciones que moldean las políticas y regulaciones que afectan la productividad a través de tres tipos de mecanismos: los procesos de entrada y salida de firmas, los incentivos a la innovación de aquellas que sobreviven y la asignación de recursos productivos entre las empresas al interior de los sectores.