



Cara a cara con la productividad

Tienda de comestibles en Chincheros, Perú.

Eduardo Lora y Carmen Pagés

No es la falta de inversión, sino la producción ineficiente lo que frena el ingreso en América Latina

LA MAYORÍA de los países de América Latina sobrellevaron la crisis financiera internacional mejor que las economías avanzadas. En 2010, América Latina registró un excelente crecimiento del ingreso per cápita, de más de 4%, vigorosamente liderado por países como Argentina, Brasil y Perú, con tasas de más del 5%. Pero, según las proyecciones, en los próximos años el crecimiento per cápita disminuirá a 2% o 3% por año como máximo. Mantener la expansión a ese ritmo no estaría mal, pero tampoco le permitirá a la región ponerse rápidamente a la par de las economías avanzadas, como lo hicieron en el pasado economías dinámicas como Corea y Japón, y como hoy lo está haciendo China.

Además, debido a un legado de crecimiento deficiente, la brecha entre América Latina y el mundo desarrollado de hecho ha aumentado en los 50 últimos años. El ingreso per cápita de un país latinoamericano típico era una cuarta parte del de Estados Unidos hace medio siglo; hoy, es una sexta parte.

A pesar de los frecuentes llamados a incrementar la inversión en la región, la falta de inversión no es la principal razón de este crecimiento rezagado. El problema más grave de América Latina es el lento crecimiento de la productividad o, para ser más exactos, de la *productividad total de los factores* (PTF), el coeficiente entre el total de bienes y servicios producidos por una

economía y los factores de producción, como capital, trabajo y aptitudes humanas (gráfico 1).

Atención a la productividad

La falta de atención a la productividad resulta costosa. Si la PTF hubiera aumentado en América Latina al mismo ritmo que en Estados Unidos desde 1960, el ingreso per cápita actual sería 54% más alto; y aun así, el ingreso per cápita relativo sería una cuarta parte del de Estados Unidos. (Estados Unidos es un parámetro de referencia común por tener una economía diversificada y ocupar el primer lugar en la clasificación mundial del ingreso desde comienzos del siglo XX).

Chile y Costa Rica son las dos economías de la región que mejor utilizan sus recursos, pero, con todo, su PTF ronda 75% de la de Estados Unidos. Si un país típico de la región alcanzara la eficiencia productiva estadounidense, su ingreso per cápita se duplicaría. Además, el aumento de la productividad incentivaría la inversión en capital humano y físico, lo cual aceleraría la convergencia del ingreso hacia el nivel de las economías avanzadas.

Acelerar el aumento de la productividad es algo complejo y va más allá de promover la innovación y el desarrollo tecnológico. La baja productividad suele ser el resultado accidental de una multitud de fallas del mercado y malas políticas, que tienden a ser más generalizadas en economías en desarrollo, como las latinoameri-

canas. Estas deficiencias desincentivan la innovación, desalientan la competencia, impiden el crecimiento de las empresas eficientes y promueven la supervivencia y la expansión de firmas menos productivas. Los países en desarrollo pueden mejorar la eficiencia de sus economías de distintas maneras; entre ellas, promoviendo la competencia, profundizando los mercados de crédito y reformando las políticas tributarias y sociales.

No solo un problema industrial

El análisis de la productividad y de la competitividad suele concentrarse en el sector industrial, a expensas de una visión de conjunto.

La agricultura —que en 1970 originaba 40% del empleo en América Latina— ha sido el sector con el desempeño estelar en la mayoría de los países de la región. A diferencia de lo ocurrido en otros sectores, la productividad del trabajo aumentó constantemente durante las cinco últimas décadas, a una tasa anual superior a 2% (no hay información sobre el uso de capital físico para calcular las PTF por sectores). Esto marca una fuerte diferencia con el desempeño del sector industrial, y particularmente con el de los servicios, en los cuales la productividad del trabajo se desmoronó en los años ochenta y se mantuvo estancada durante las dos décadas siguientes (gráfico 2).

La industrialización y la prosperidad generalmente se consideran sinónimos, y por una cuestión lógica: los países desarrollados alcanzaron la prosperidad cuando la revolución industrial indujo a los trabajadores de la agricultura y la labor artesanal tradicional a desplazarse hacia los sectores de manufactura industrial más productivos.

América Latina intentó seguir esa senda hacia la prosperidad en la segunda mitad del siglo XX, pero no lo logró del todo. Como los aranceles eran elevados, las empresas se volcaron en los mercados nacionales, en su mayoría demasiado pequeños como para fomentar la competencia. Las políticas industriales y de promoción de exportaciones tuvieron cierto éxito en algunos países, pero este no fue suficiente como para absorber el

creciente número de trabajadores que emigraron a las ciudades, gran parte de los cuales tuvieron que refugiarse en los sectores de servicios, que hoy emplean a más del 60% de la fuerza laboral. Saliéndose del patrón histórico, las economías latinoamericanas se transformaron en economías de servicios a mitad de camino entre la pobreza y la prosperidad.

Como los sectores manufactureros de América Latina emplean apenas a 20% de la fuerza laboral, solucionar los problemas de productividad de esos sectores no contribuirá mucho a superar el subdesarrollo. Si el crecimiento de la productividad del trabajo en el sector manufacturero aumentara a los niveles de Asia oriental, el crecimiento de la productividad global del trabajo subiría de 1,5% a 1,8% por año. Por el contrario, el crecimiento de la productividad agregada podría subir a más del doble, a 3,1% por año, si el sector de los servicios de América Latina alcanzara el nivel de Asia oriental. Eso ayudaría mucho a cerrar la brecha de la productividad del trabajo frente a Estados Unidos, brecha que es mucho mayor en el sector de los servicios (85%) que en el de la manufactura (61%).

Demasiadas empresas pequeñas

Las empresas pequeñas y medianas son más numerosas que las grandes en todos los países, pero América Latina tiene una sobreabundancia de empresas extremadamente pequeñas. En Estados Unidos, por ejemplo, 54% de las empresas tienen 10 trabajadores o menos. En Argentina, esa cifra es 84%, y en México y Bolivia, más de 90%.

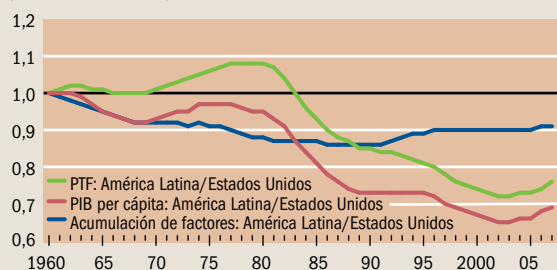
La baja productividad es mucho más común entre las empresas más pequeñas. En México, las empresas manufactureras que ocupan el 10% inferior de la distribución de la PTF necesitan el cuádruple de recursos de capital y trabajo por unidad de producción que las que ocupan el 10% superior. Estas diferencias son mucho más grandes que en Estados Unidos o en China. México no es un caso aislado en América Latina. En países tan distintos como El Salvador y Uruguay, las brechas de productividad entre compañías son elevadas en comparación con los niveles internacionales.

El tamaño de las empresas es apenas una de las razones que explican la distribución deficiente de recursos en la región. Según las estimaciones, la PTF agregada podría subir sustancialmente si el capital físico y humano se distribuyera de manera tal que

Gráfico 1

Productividad rezagada, ingreso rezagado

Desde 1960, la productividad total de los factores (PTF) ha crecido sustancialmente menos en América Latina que en Estados Unidos, lo cual explica el grueso de la disminución del PIB per cápita en comparación con Estados Unidos. (coeficiente, 1960 = 1)



Fuente: Pagés (2010), en base a Daude y Fernández-Arias (2010).

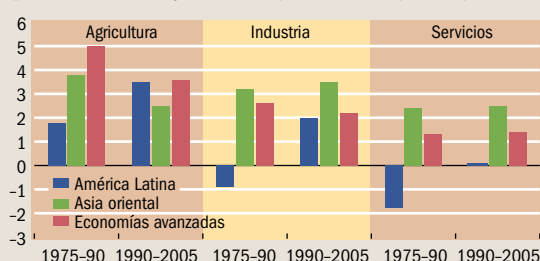
Nota: La productividad total de los factores representa el coeficiente entre el total de bienes y servicios producidos por una economía y los factores de producción —como capital, trabajo y aptitudes humanas— utilizados para la producción. La acumulación de factores representa básicamente el crecimiento de la masa de insumos como capital y trabajo.

Gráfico 2

El campo trabaja

En comparación con el resto del mundo, la productividad del trabajo en América Latina solo ha sido destacada en el sector agrícola.

(productividad del trabajo, crecimiento porcentual anual promedio)



Fuente: Pagés (2010), en base a Timmer y de Vries (2007).

Nota: La productividad del trabajo representa el producto por hora trabajada.

las empresas más productivas crecieran, y las menos productivas, se redujeran o desaparecieran. Si se desplazaran los recursos de las empresas menos productivas a las más productivas, México podría duplicar la producción industrial, y el aumento típico para el resto de América Latina rondaría 60% (estimaciones basadas en Hsieh y Klenow, 2009).

Fuera de los sectores manufactureros parece haber aún más margen para mejorar la productividad mediante la redistribución de recursos. La productividad del comercio minorista podría crecer enormemente. Millones de trabajadores latinoamericanos se ocupan actualmente en ese sector ante la dificultad de obtener mejores empleos manufactureros o en sectores de servicios modernos, como los servicios públicos y financieros. En México y Brasil, la productividad del trabajo en el sector minorista podría subir del 15% al 54% del nivel estadounidense si se redistribuyera el capital y el trabajo a empresas más productivas. En muchos otros sectores de servicios se podrían lograr mejoras parecidas.

La mala distribución de los recursos es consecuencia de numerosas fallas de los mercados y de las políticas que crean un campo de juego desigual para las empresas. Eso aminora la productividad porque les concede a las empresas poco productivas una cuota de mercado desproporcionada y, al mismo tiempo, restringe el crecimiento de las más productivas. Esta es la razón por la que la redistribución de los recursos puede producir una mejora tan notable.

El ejemplo más claro lo proporciona el sector de los servicios, donde prevalecen las empresas informales pequeñas; es decir, las que no están inscritas, no pagan impuestos y no cumplen con la normativa oficial. Las políticas que toleran la evasión de impuestos y de aportes a la seguridad social pueden compensar la menor productividad de las empresas informales, permitiéndoles continuar en funcionamiento y absorber recursos que las empresas formales podrían aprovechar de manera más productiva.

Las economías latinoamericanas deben hacer frente a la baja productividad del sector de los servicios. Los sectores industriales de la región tienen pocas oportunidades de crecimiento, no solo porque China se está transformando en el productor mundial por excelencia, sino también porque la afluencia de capitales provoca una apreciación de la moneda que les resta competitividad a estos sectores. Mientras China y otras grandes economías emergentes con menos recursos naturales que América Latina sigan creciendo rápidamente, el sector de la agricultura y de las materias primas indudablemente se expandirá. Pero esta circunstancia no generará por sí sola el número y el tipo de empleos necesarios para continuar reduciendo la pobreza y mejorando la calidad de vida en América Latina. Impulsar la productividad del sector de los servicios es la manera más eficaz de lograr este objetivo. Primero, el sector de los servicios emplea el mayor número de trabajadores, y segundo, una mayor competitividad industrial requiere mejor productividad en sectores de servicios como el transporte, la distribución y las comunicaciones.

Numerosas políticas deficientes han contribuido a los niveles lamentables de productividad y crecimiento en América Latina. El comercio, el transporte, la innovación y las políticas industriales, así como los programas de respaldo a la pequeña y mediana empresa, influyen en la productividad (véase Pagés, 2010). Pero las políticas financieras y tributarias merecen especial atención por su considerable influencia en la productividad de las em-

presas y en la capacidad de estancamiento o de crecimiento de las empresas productivas de todo tamaño.

La productividad necesita crédito

En las dos últimas décadas se corrigieron muchas de las deficiencias de las políticas financieras como eran el exceso de intervención, la mala regulación y la escasa supervisión. Prueba de esos avances es el hecho de que los bancos latinoamericanos pudieran salir relativamente ilesos de la crisis financiera mundial. Con todo, en términos internacionales, los sistemas de crédito latinoamericanos siguen siendo pequeños. En muchos países, son menos profundos hoy que a comienzos de la década de 1980.

La escasez de crédito explica en parte las disparidades de productividad, sobre todo en la pequeña y mediana empresa. Privadas de crédito, muchas empresas sumamente productivas no pueden expandirse y muchas empresas poco productivas no pueden realizar las inversiones y los cambios tecnológicos necesarios para incrementar la productividad. En Colombia, un aumento de 14% del volumen de crédito recibido por empresas pequeñas a lo largo de una década incrementó la PTF en 50% (véase Eslava *et al.*, 2010).

La falta de crédito también socava la productividad porque desincentiva el cumplimiento con la reglamentación tributaria y laboral —necesario generalmente para acceder al crédito bancario—, y por ende reduce el costo de la informalidad. Una mayor disponibilidad de crédito puede contribuir mucho a la formalización del empleo, como demostró claramente Brasil entre mediados de 2004 y el estallido de la crisis financiera mundial cuatro años después (véase Catão, Pagés y Rosales, 2009). Durante ese período, el crédito a empresas formales subió de 15% a 24% del producto interno bruto, y el porcentaje de trabajadores con contratos de empleo formales aumentó de 38% a 45%. No fue una coincidencia. Los sectores que más dependían del crédito debido a sus necesidades de inversión y de efectivo fueron los que formalizaron más rápidamente a sus trabajadores.

Para que la mejora de la productividad sea sostenible, se necesita una oferta estable de crédito. Una contracción repentina del crédito puede dañar la productividad a largo plazo en dos sentidos. Primero, posterga la inversión necesaria en nuevas tecnologías y, segundo, puede provocar el cierre de empresas productivas pero faltas de crédito. Un estudio muestra que en Colombia una empresa pequeña debe ser tres veces y media más productiva que una empresa grande para tener la misma oportunidad de sobrevivir a una escasez de crédito, indicio rotundo de que las contracciones de crédito asestan un duro golpe a las empresas más pequeñas (Eslava *et al.*, 2010). Si las crisis crediticias son frecuentes, las empresas pequeñas eficientes tienen menos oportunidades de sobrevivir y crecer.

A pesar de que las economías latinoamericanas sobrevivieron al terremoto financiero mundial relativamente bien, afianzar la estabilidad del crédito exigirá un esfuerzo. Todavía hay margen para fortalecer la supervisión financiera y la regulación prudencial a fin de proteger al sector financiero de los shocks en la mayoría de los países, sobre todo en los que dependen más del financiamiento externo y se encuentran más expuestos a posibles fluctuaciones de los precios de las materias primas.

La mayor parte de los países también deben afianzar los derechos de propiedad de los acreedores, de manera tal que los

bancos puedan otorgar préstamos garantizados a la pequeña y mediana empresa. Este quizá sea el paso más difícil —y el más necesario— para lograr que los sistemas crediticios contribuyan más al crecimiento de la productividad.

Tributación y productividad

Junto con la insuficiencia del crédito, la tributación es una causa importante de la mala distribución de los recursos, que entorpece la productividad y el crecimiento. Según el informe *Doing Business* del Banco Mundial, las empresas latinoamericanas dedican en promedio 320 horas anuales a preparar las declaraciones de impuestos, frente a las 177 horas que se emplean en las economías avanzadas. Las empresas colombianas son relativamente afortunadas porque le dedican menos tiempo (208 horas), en tanto que las de Brasil, Bolivia, Ecuador y Venezuela desperdician entre 600 y 2600 horas de trabajo en trámites tributarios.

Como los sistemas impositivos son tan complejos y las empresas más pequeñas contribuyen tan poco a la recaudación, parece razonable aplicarles regímenes simplificados, lo cual ocurre en 13 de 17 países latinoamericanos. En otros dos países, la pequeña empresa está exenta de la tributación.

Sin embargo, estos sistemas han alterado los incentivos naturales de las empresas para llegar a su escala óptima. Por ejemplo, aunque los regímenes tributarios simplificados parecerían ser buenos para la productividad porque ahorran a las empresas pequeñas costosas horas de trámites burocráticos, de hecho desalientan el crecimiento más allá del umbral que les permite beneficiarse de dichos regímenes, puesto que tendrían que pagar tasas más altas de impuestos. Si una empresa pequeña superara ese nivel en Perú, sus utilidades bajarían a la mitad; en Argentina, el recorte sería de 25%. Únicamente las empresas con un potencial de ganancia sustancial tienen incentivo para crecer más allá de dicho umbral. Eso explica en parte por qué la mediana empresa escasea tanto en la región y por qué pueden sobrevivir numerosas empresas pequeñas poco productivas, que absorben los recursos que podrían aprovechar de manera más productiva empresas más grandes.

Además, como las autoridades impositivas concentran los esfuerzos de recaudación en las empresas grandes y les aplican tasas elevadas (un promedio de 20%, en comparación con 16% en las economías avanzadas), muchas empresas con potencial de crecimiento son renuentes a realizar inversiones que podrían incrementar la productividad, pero que no resultarían suficientemente rentables. Cuanto más grande es la empresa, más dependen de estos factores tributarios las decisiones de inversión. Y cuanto más concentrada está la inversión en unas pocas empresas grandes, mayor es la tentación para el sistema político y la administración tributaria de aplicarles impuestos gravosos.

La evasión de los aportes a la seguridad social exacerba los efectos perjudiciales de la disparidad en el pago y la recaudación impositiva. Apenas uno de cada tres trabajadores está inscrito en la seguridad social en América Latina y el Caribe. Esto representa también un subsidio para las empresas que no aportan —que suelen ser más pequeñas y menos productivas— y desincentiva el crecimiento de las empresas productivas pequeñas por temor a atraer la atención de las autoridades. Como ocurre con los impuestos, los problemas de productividad se pueden agravar

al adoptar regímenes especiales de seguridad social para la microempresa y la pequeña empresa, o al subsidiar los aportes en el sector informal. Ampliar el alcance de la seguridad y la protección social es un objetivo justificable, y una política social vigorosa es esencial en una región plagada de desigualdades. Sin embargo, las soluciones bien intencionadas pero mal concebidas incentivan el trabajo en el sector informal, a costa del sector formal, y reducen la productividad agregada.

Simplificar, unificar y hacer cumplir las disposiciones tributarias aplicables a las empresas, y ampliar la cobertura de la seguridad social de manera que no aliente comportamientos ineficientes podría contribuir mucho a la productividad. Los regímenes de tributación y contribuciones sociales que varían por sector, tamaño de empresa u otras razones distorsionan la distribución de recursos, absorben recursos administrativos escasos y representan una carga extra para la administración pública.

No hay reemplazo para la productividad

El ingreso per cápita en América Latina y el Caribe va a la zaga del resto del mundo no porque sus ciudadanos trabajen o inviertan menos, sino porque el crecimiento de la productividad se ha desmoronado en términos relativos. Esto no puede continuar así. Muchos países de la región tienen la posibilidad de exportar materias primas y productos primarios a precios que actualmente son muy rentables, y eso puede ayudar a mejorar los niveles de vida. Pero los últimos 50 años han demostrado que esta estrategia no basta. Para alcanzar la prosperidad no hay otra ruta que la de producir con más eficiencia, y eso requiere experimentar, innovar, competir y ayudar a que el trabajo, el capital y la tierra se dediquen a las actividades y empresas más productivas. ■

Eduardo Lora es Economista Jefe, y Carmen Pagés es Jefa de la Unidad de Mercados Laborales, en el Banco Interamericano de Desarrollo.

Referencias:

Catão, Luís, Carmen Pagés y M. Fernanda Rosales, 2009, "Financial Dependence, Formal Credit and Informal Jobs: New Evidence from Brazilian Household Data", IDB Working Paper (Washington: Banco Interamericano de Desarrollo).

Daude, Christian, y Eduardo Fernández-Arias, 2010, "On the Role of Productivity and Factor Accumulation in Economic Development in Latin America and the Caribbean", IDB Working Paper 131 (Washington: Banco Interamericano de Desarrollo).

Eslava, Marcela, Arturo Galindo, Marc Hofstetter y Alejandro Izquierdo, 2009, "Scarring Recessions and Credit Constraints: Evidence from Colombian Firm Dynamics" (Bogotá: Universidad de los Andes).

Hsieh, Chang-Tai, y Peter Klenow, 2009, "Misallocation and Manufacturing TFP in China and India", *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 124, No. 4, págs. 1403-448.

Pagés, Carmen (compiladora), 2010, *The Age of Productivity: Transforming Economies from the Bottom Up* (Nueva York: Palgrave MacMillan).

Timmer, Marcel P., y Gaaitzen J. de Vries, 2007, "A Cross-Country Database for Sectoral Employment and Productivity in Asia and Latin America, 1950-2005", Groningen Growth and Development Research Memorandum GD-98 (Groningen, Países Bajos: Universidad de Groningen).