

Nota de Discusión de Políticas

Afrontando la inequidad, informalidad y baja productividad

Opciones de políticas en tiempos de incertidumbre



Quinta Reunión de Ministros de Hacienda de América y el Caribe

Presidido por la República de Colombia • Washington DC, 9 de octubre de 2013





QUINTA REUNIÓN DE MINISTROS DE HACIENDA DE AMÉRICA Y EL CARIBE

NOTA DE DISCUSIÓN DE POLÍTICAS

**AFRONTANDO LA INEQUIDAD, INFORMALIDAD Y BAJA PRODUCTIVIDAD
Opciones de políticas en tiempos de incertidumbre**

Washington DC, 9 de octubre de 2013

La presente nota de discusión de políticas es el resultado del esfuerzo conjunto del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), del Banco Mundial (BM) y de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL) y fue preparada como insumo para la discusión durante la Quinta Reunión de Ministros de Hacienda de América y el Caribe, celebrada en Washington DC, el 9 de octubre de 2013.

La supervisión de la elaboración del presente documento estuvo a cargo de Santiago Levy, Vicepresidente de Sectores y Conocimiento (BID), Hasan Tuluy, Vicepresidente para América Latina y el Caribe (BM), y Alicia Bárcena, Secretaria Ejecutiva (CEPAL).

Esta nota fue preparada por un equipo conformado por Antoni Estevadeordal, Paolo Giordano y Ziga Vodusek (BID), Augusto de la Torre y Daniel Lederman (Banco Mundial), Juan Alberto Fuentes y Jürgen Weller (CEPAL).

El Sector de Integración y Comercio del BID, en calidad de Secretaría Técnica de la Reunión de Ministros de Hacienda de América y el Caribe, coordinó la elaboración del informe y brindó apoyo técnico al proceso.

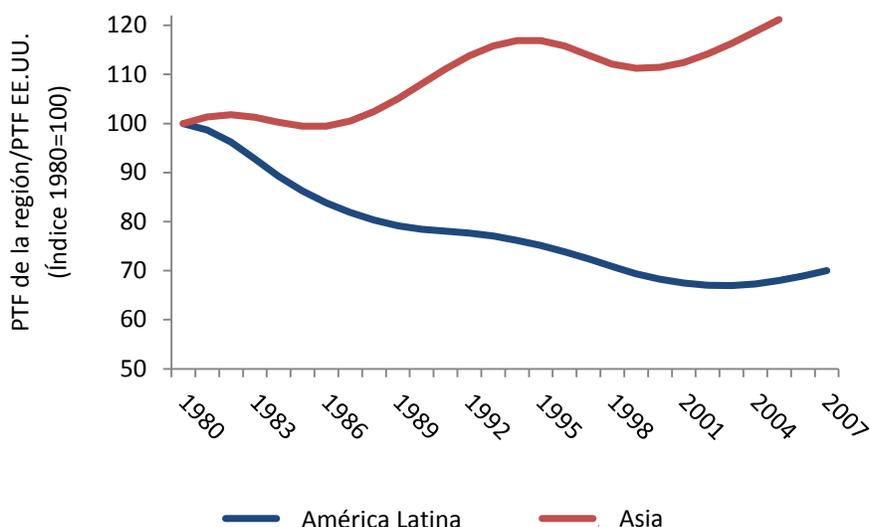
Las opiniones vertidas en el presente trabajo corresponden a sus autores y no necesariamente reflejan las opiniones del Banco Interamericano de Desarrollo, del Banco Mundial y de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas, ni de sus países miembros.

Replantear las reformas para escapar del menor crecimiento mundial

Las proyecciones de crecimiento para América Latina y el Caribe en los próximos años apuntan a tasas más bajas. En una situación de crecimiento suprimido en los principales bloques mundiales, y en vista de los límites de la política fiscal y monetaria para estimular el crecimiento en la región, los responsables de las políticas deberían contemplar la introducción de reformas estructurales que favorezcan el crecimiento, y tengan el potencial para rectificar las malas asignaciones de los recursos y aumentar la productividad.¹

Los economistas han argumentado desde hace ya varias décadas que mejorar la productividad es esencial para un crecimiento sostenible y a largo plazo del ingreso per cápita. Por desgracia, el aumento de la productividad en América Latina y el Caribe ha quedado retrasado en relación con algunos países desarrollados, como Estados Unidos y, particularmente, con las economías emergentes en Asia.

Grafico 1. La caída de la productividad relativa de América Latina y el Caribe



Nota: PTF se refiere a la productividad total de los factores.

Fuente: Replantear las reformas (2013) en base a Daude y Fernández-Arias (2010).

¹ Ver Powell, coord. (2013) *Replantear las reformas. Cómo América Latina y el Caribe puede escapar del menor crecimiento mundial*. Informe macroeconómico de América Latina y el Caribe de 2013, Banco Interamericano de Desarrollo, marzo de 2013. Ese informe representa la base para el presente texto. Ver también Daude y Fernández-Arias (2010) *On the Role of Productivity and Factor Accumulation in Economic Development in Latin America and the Caribbean*. Banco Interamericano de Desarrollo.

Para lograr aumentos sostenibles del ingreso per cápita en la región, deben reducirse las trabas al mayor crecimiento de la productividad. ¿Qué tipo de políticas pueden conseguir este objetivo? Un claro punto de partida consiste en pensar en políticas que crearían el entorno económico adecuado para que empresas y agentes reasignen eficazmente los factores.

Los ejercicios de simulación sugieren que disminuir la mala asignación de recursos podría tener un importante impacto en el crecimiento. Según los cálculos, reformas que disminuyeran el nivel actual de mala asignación de recursos en el país medio de la región lo acercarán al nivel de Estados Unidos, en diez años, podrían aportar cerca de un 1 punto porcentual adicional de crecimiento al año, como mínimo. Lo que, acumulado a lo largo de un período de 10 años tiene, en realidad, un efecto significativo.

Los países de la región se encuentran en posiciones bastante diferentes en relación con las trabas estructurales al crecimiento y, por lo tanto, quizá deban enfocarse en áreas de reformas diferentes. Considerando la región en su conjunto, las reformas en el comercio y las finanzas han avanzado adecuadamente, pero otros sectores están retrasados. Desde luego, aún queda mucho trabajo para mejorar la educación, la competencia en los mercados de productos, los sistemas tributarios, el ahorro y la inversión doméstica y el funcionamiento de los mercados laborales.² El BID trabaja actualmente en muchas de estas áreas. Las últimas dos: las reformas del mercado laboral y la inversión en infraestructura han sido el enfoque de informes recientes, a pesar de que otros sectores siguen siendo importantes y, de hecho, tienden a interactuar unos con otros.

En el ámbito de la reforma del mercado laboral, la región ha quedado rezagada y existe una clara relación entre la mala asignación de recursos económicos, reflejada en la informalidad laboral y empresarial, y una menor productividad. Los estudios del BID proponen un enfoque integral de las reformas del mercado laboral, que deberían diseñarse a la medida de las instituciones de cada país. En aquellos países con una alta tasa de informalidad, las reformas podrían centrarse en este problema. La informalidad tiende a ir acompañada de una mayor proporción de empresas más pequeñas y menos eficientes, de una alta rotación de los trabajadores, de una fuerza laboral menos educada y menos entrenada, de una mayor probabilidad de prácticas ilegales y de un menor acceso al crédito, todas características que tienden a disminuir la productividad. Por lo tanto, una estrategia que se proponga disminuir la informalidad podría potencialmente arrojar grandes beneficios.

América Latina y el Caribe también sufre una brecha significativa en la cantidad y calidad de los servicios de infraestructura, con bajas inversiones en este sector. Si bien hay un debate, a la manera de una discusión sobre el huevo y la gallina, sobre si el bajo ahorro es un determinante de la baja inversión o viceversa, estudios del BID señalan que los países deberían trabajar en ambos frentes. Por un lado, los

² Ver Pagés, ed. (2010) *La era de la productividad: cómo transformar las economías desde sus cimientos* para un análisis de los factores determinantes de la productividad; Corbacho, Fretes Cibils y Lora (2013) *Recaudar no basta: los impuestos como herramientas de desarrollo* para un análisis de los sistemas tributarios en América Latina y el Caribe y cómo éstos pueden ser reformados para promover el desarrollo; y Bassi et al. (2012) *Desconectados: habilidades, educación y empleo en América Latina*, y Cabrol y Székely (2012) *Educación para la transformación* para libros sobre el estado de la educación y sugerencias relativas a las reformas prioritarias.

gobiernos podrían adoptar medidas para aumentar el ahorro doméstico de largo plazo en moneda nacional. Y por otro lado, podrían mejorar los entornos regulatorio e institucional para promover más inversiones.

Hay una clara ventana de oportunidad para aumentar al ahorro doméstico. La reforma de las pensiones, de la seguridad social y la reforma tributaria pueden tener un impacto muy importante en los niveles de ahorro y, como en el caso de los mercados laborales, estas reformas deberían diseñarse a la medida de cada país. Aunque las asociaciones público-privadas no aumentan necesariamente el total de las inversiones, pueden ofrecer un vehículo para mejorar los marcos regulatorios o institucionales existentes. En términos más generales, se pueden introducir mejoras independientemente de que las inversiones sean públicas, privadas o una combinación de ambas. La experiencia internacional señala que el aumento del ahorro doméstico combinado con mejoras en las instituciones regulatorias es factible y podría producir importantes beneficios en términos de provisión de infraestructura y crecimiento.

El Grupo del Banco Mundial

La batalla por la productividad de América Latina no puede esperar un día más

Por casi una década, las economías de los mercados emergentes (ME), incluidas varias en América Latina y el Caribe (ALC), fueron consideradas tanto por analistas como inversores como los nuevos motores de crecimiento. Su crecimiento previo a la crisis financiera global despertó un furor que, tras un corto intervalo durante la crisis de 2008, se consolidó gracias a las fuertes recuperaciones de 2009 y 2010. Un nuevo argumento parecía imponerse: gracias a cambios estructurales profundos, tanto domésticos como globales, el potencial de los ME finalmente había llegado.

En los últimos meses, el entusiasmo por el mundo emergente parece haberse agriado. Una notable desaceleración en los ME ha puesto en duda la sostenibilidad del rápido crecimiento logrado en la última década, reavivando antiguos temores en torno a turbulencias macroeconómicas y financieras. Titulares del tipo de “economías ‘sumergentes’” se volvieron comunes en los periódicos financieros.

La verdad es que por décadas las economías más grandes de ALC experimentaron bajo crecimiento, previo al auge de la década de 2000. A comienzos del siglo XX, el promedio ponderado del PIB per cápita regional se encontraba apenas por encima del 30 por ciento del de EE. UU. En 2010, esa proporción de hecho era un poco menor a 30 por ciento.

Esto significa que por más de 110 años, las economías más grandes de América Latina crecieron menos que los Estados Unidos y, lo que es más importante, que fueron incapaces de aprovechar su subdesarrollo relativo para recuperar terreno frente a los Estados Unidos y las demás economías desarrolladas, que se convirtieron en la fuente de las tecnologías que se han vuelto ubicuas en todo el mundo. ALC no tenía que inventar, apenas imitar y adoptar tecnologías, como lo hicieron algunas economías en Asia oriental.

Esto no significa que el entusiasmo reciente en torno a los ME de ALC haya sido infundado. Ese entusiasmo era justificable gracias a los avances sin precedentes en términos sociales alcanzados por la región durante su más reciente período de crecimiento.

- Casi 70 millones de personas salieron de la pobreza en la última década.
- Aproximadamente 50 millones de personas ingresaron a las filas de la clase media entre 2003 y 2009.
- La desigualdad en el ingreso, medida según el coeficiente de Gini, descendió de manera sostenida, cayendo desde un pico de 0,58 en 1996 al nivel más bajo jamás registrado en la región, 0,52 en 2011, un descenso de más de 10 por ciento.
- Alrededor de un tercio de la reducción en la pobreza se debió a políticas sociales que transfirieron ingreso a los pobres. Sin embargo, dos tercios se debió a la generación de ingreso

del mercado laboral durante los años de bonanza.³ En otras palabras, se necesita crecimiento para sostener la reducción de la pobreza y la expansión de la clase media.

La urgencia del desafío de la productividad se debe precisamente al hecho que el progreso social ha estado vinculado al crecimiento. Gracias a las políticas actuales, los programas sociales pueden mantenerse en el corto plazo. El riesgo es que los logros sociales puedan revertirse si el crecimiento se mantiene bajo por demasiado tiempo.

A medida que la situación internacional se debilita, la región deberá valerse de sus propias estrategias para apuntalar el crecimiento. Esas estrategias tienen un único nombre: productividad. Con un bajo nivel de ahorro doméstico y un menor flujo de capitales del exterior, el crecimiento del ingreso solo será sostenible con mejoras en la productividad.

Los líderes de la región están plenamente conscientes de la importancia de impulsar la productividad. Esta es una batalla que no puede esperar ni un día más, precisamente porque los efectos de cualquier reforma que pueda aumentar la productividad probablemente tomen su tiempo en manifestarse.

¿Pero de qué se trata específicamente esta batalla? Se trata de establecer un ambiente conducente para que los empresarios latinoamericanos emerjan, compitan e innoven. Se trata de construir una clase empresarial innovadora en economías donde las empresas de primera clase (aquellas que exportan bienes, servicios e incluso capital) ya no parezcan anodinas en comparación con las superestrellas empresariales de otros lugares.⁴

Más allá de las generalidades, los principales elementos de un ambiente propicio para la iniciativa empresarial y la innovación incluyen⁵:

- Construir capital humano. El desafío de elevar la calidad de la enseñanza persiste, pero va mucho más allá de los resultados de las pruebas estandarizadas. Por ejemplo, ALC tiene un déficit histórico de ingenieros, que existe desde principios del siglo XX.
- Mejorar logística e infraestructura. Modernizar puertos, transporte y aduanas podría mejorar las ventajas competitivas regionales. El déficit de infraestructura debe abordarse si se quiere mejorar el potencial de crecimiento de la región.
- Estimular la competencia. Si bien la región se ha globalizado, muchas industrias siguen estando resguardadas de la competencia. Esto tiene un doble efecto negativo: reducir el crecimiento de la productividad en estos sectores y obstaculizar al sector exportador que depende de sus servicios y bienes intermedios.
- Mejorar el entorno contractual. Si bien no es el único aspecto relevante de las instituciones domésticas que afectan la productividad, es poco probable que la innovación arraigue sin la adecuada protección de los derechos de propiedad intelectual.

³ Ver Ferreira, Messina, Rigolini, López-Calva, Lugo y Vakis (2013) *Economic Mobility and the Rise of the Latin American Middle Class*, El Banco Mundial: Washington, DC.

⁴ Lederman, Messina, Pienknagura y Rigolini (2013) *Latin American Entrepreneurs: Many Firms but Little Innovation*, de pronta aparición.

⁵ Ídem.

Los recientes avances sociales en ALC han venido acompañados de mayores exigencias de acceso a servicios de calidad. Las clases medias esperan no solo mejoras en el ingreso para que en el futuro a sus hijos les vaya incluso mejor, sino también mejores servicios públicos para las generaciones actuales. Con mayor productividad aumentarán los ingresos privados, incrementando de esta manera la recaudación pública y la capacidad del Estado de invertir en la prestación de servicios. Con el tiempo, si ganamos la batalla de la productividad, ingresaremos en un círculo virtuoso con sectores públicos más fuertes, mayor crecimiento y oportunidades para todos.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

Enfrentando la heterogeneidad estructural para avanzar con la productividad, igualdad y formalidad

Los tres aspectos están relacionados con la heterogeneidad estructural que caracteriza la región y si bien el análisis y las políticas correspondientes no se agotan con aspectos vinculados a esta característica, ignorarla nos lleva a respuestas de alcance insuficiente. Específicamente:

- Los países de América Latina y el Caribe sufren de grandes brechas de productividad externa (frente a otros países y regiones) que no se han cerrado significativamente e interna, entre diferentes sectores y sub-sectores. El gran peso de los sectores de baja productividad es un lastre para el aumento de la productividad en el agregado. La generación de empleo en los sectores de productividad alta y media, así como el fomento de incrementos de productividad en sub-segmentos de los sectores de baja productividad que tienen potencial de crecimiento son claves para cerrar ambas brechas.
- Entre los niveles bajos de productividad y altos de informalidad existen causalidades circulares. Así, factores que incentivan una mayor informalidad frenan incrementos de productividad. Sin embargo, la evidencia empírica indica que más importantes es la causalidad opuesta, dado que la mayor parte de la informalidad se debe a la debilidad productiva de los sectores de baja productividad que incide en relaciones costo-beneficio de la formalidad que no son atractivas para gran parte de estos sectores.⁶
- La baja productividad y la alta informalidad, vinculadas de esta manera, inciden en bajos ingresos laborales, mala calidad del empleo y falta de acceso a sistemas de seguridad social (contributivos). De esta manera se abren grandes brechas respecto a trabajadores con acceso a puestos de trabajo en sectores con mayores niveles de productividad, y que cuentan con relaciones laborales formales.

En términos de políticas, este enfoque permite avanzar en los tres “frentes” de manera simultánea al identificar la heterogeneidad estructural como substrato que los relaciona. De esta manera, una reducción de esta heterogeneidad abre espacios para incrementar la productividad y reducir la informalidad y la desigualdad y no necesariamente generan tensiones en el cumplimiento de las metas en los tres sectores. Las políticas claves al respecto tienen como meta clave la densificación del tejido productivo, incrementando la competitividad en los diferentes sectores, de manera que se intensifiquen los encadenamientos productivos a nivel nacional y regional.⁷

Esto, obviamente, no quiere decir que los tres fenómenos (alta desigualdad, baja formalidad e igualdad) son causados exclusivamente por dicha heterogeneidad, ni que políticas dirigidas hacia ella sean suficientes para solucionar definitivamente los problemas relacionados con ellos. Desde la perspectiva

⁶ Véase, por ejemplo, Loayza y Rigolini (2006) *Informality Trends and Cycles*, World Bank Policy Research Working Paper #4078, quienes encuentran que un 80% de la variación del empleo informal puede explicarse por la variación del PIB per cápita.

⁷ Véase al respecto CEPAL (2012) *Cambio estructural para la igualdad. Una visión integrada del desarrollo*, Trigésimo cuarto período de sesiones de la CEPAL, San Salvador, 27 a 31 de agosto de 2012.

macroeconómica también es clave la creación de condiciones para un aumento sostenido y diversificado de las inversiones, especialmente en los sectores transables, para aumentar la productividad agregada, crear eslabonamientos (incluyendo con las pequeñas y medianas empresas (PyMEs) y empleos de calidad. Para ello, la CEPAL sugiere establecer a nivel nacional un pacto social para la inversión y la productividad.⁸

Además, para avanzar en los tres “frentes”, se requieren medidas focalizadas directamente en cada una de ellas, incluyendo las siguientes:

- Medidas para incentivar relaciones laborales que favorezcan círculos virtuosos para el fomento de la productividad y la distribución adecuada de sus frutos.
- Medidas para fomentar la inserción laboral de grupos vulnerables (por ejemplo, programas para el cuidado de niños y de capacitación).
- Fortalecer el rol redistributivo de la política fiscal.
- Programas no contributivos de protección social adecuadamente diseñados.
- Fortalecer los sistemas de investigación e innovación.
- Programas de incentivos a la formalización.
- Fortalecer la inspección laboral.

⁸ Véase al respecto CEPAL (2013) *Estudio económico de América Latina y el Caribe 2013. Tres décadas de crecimiento desigual e inestable*, Santiago de Chile, y CEPAL (2013) *La coyuntura económica internacional y sus consecuencias macroeconómicas para América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile.