



Impulsando la Productividad y el Crecimiento Inclusivo en Latinoamérica



IMPULSANDO LA PRODUCTIVIDAD Y EL CRECIMIENTO INCLUSIVO EN LATINOAMÉRICA



El presente documento ha sido elaborado bajo la responsabilidad del Secretario-General de la OCDE y en colaboración con la oficina del Economista Jefe del Banco Interamericano de Desarrollo. Las opiniones expresadas y los argumentos empleados en el presente no reflejan necesariamente los puntos de vista oficiales de ambas organizaciones o de los gobiernos de sus países miembros o socios.

Tanto este documento como cualquier mapa que se incluya en él no conllevan perjuicio alguno respecto al estatus o la soberanía de cualquier territorio, a la delimitación de fronteras y límites internacionales, ni al nombre de cualquier territorio, ciudad o área.

Los datos estadísticos para Israel son suministrados por y bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes competentes. El uso de estos datos por la OCDE es sin perjuicio del estatuto de los Altos del Golán, Jerusalén Este y los asentamientos israelíes en Cisjordania bajo los términos del derecho internacional.

La OCDE no garantiza la exacta precisión de esta traducción y no se hace de ninguna manera responsable de cualquier consecuencia por su uso o interpretación.

Usted puede copiar, descargar o imprimir los contenidos de la OCDE para su propio uso y puede incluir extractos de publicaciones, bases de datos y productos de multimedia en sus propios documentos, presentaciones, blogs, sitios web y materiales docentes, siempre y cuando se dé el adecuado reconocimiento a la fuente y al propietario del copyright. Toda solicitud para uso público o comercial y derechos de traducción deberá dirigirse a rights@oecd.org. Las solicitudes de permisos para fotocopiar partes de este material con fines comerciales o de uso público deben dirigirse al Copyright Clearance Center (CCC) en info@copyright.com o al Centre français d'exploitation du droit de copie.

PRÓLOGO

El desafío de la Productividad e Inclusión en Latinoamérica

Ocho años han pasado desde el inicio de la llamada Gran Recesión y el escenario económico internacional continúa siendo complejo. Al modesto crecimiento económico exhibido por los países desarrollados, se ha sumado también el de los países emergentes. Latinoamérica, no ha podido escapar a ello. El anunciado aterrizaje Chino ha tenido un negativo impacto sobre el precio de las materias primas, afectando tanto nuestras exportaciones como nuestros ingresos fiscales. Como consecuencia, el escenario económico que enfrentamos como región, es significativamente menos favorable del que tuvimos tiempo atrás.

Pero el contexto cíclico post-crisis no ha sido el único factor relevante en el escenario económico internacional. Desde el inicio de la década pasada la mayoría de los países OCDE han visto caídas en el crecimiento de la productividad, y un retroceso en materia de distribución del ingreso, con el 10% más rico de la población ganando, en promedio, 10 veces más que el 10% de menores ingresos.

Estos desafíos no son ajenos al panorama que enfrenta Latinoamérica. Productividad e inclusión son precisamente parte de los retos más importante que como región tenemos hacia adelante. La productividad es uno de los factores determinantes de un crecimiento alto y sostenido. Y para ello es fundamental diseñar e implementar políticas que permitan fomentar la competitividad de nuestras empresas de menor tamaño, diversificar y sofisticar la estructura productiva de nuestras economías y democratizar el emprendimiento y la innovación. De esta forma contribuiremos a reducir la desigualdad e incrementar el bienestar de nuestros ciudadanos.

Fue precisamente esa la premisa en la cual se basó Chile al presidir por primera vez la Reunión Ministerial OCDE 2016. Como país anfitrión y bajo el liderazgo de la Presidenta Michelle Bachelet, Chile propuso como tema central de esa reunión el nexo entre productividad e inclusión. Con ello buscamos ampliar el análisis y el debate en torno a estas variables y la relación que surge entre ellas, invitando a elevar la relevancia y visibilidad de la productividad e inclusión como objetivos centrales de política pública.

Este esfuerzo es reflejo directo de lo que precisamente ha venido ocurriendo en Chile en los últimos años. El lanzamiento de la Agenda de Productividad 2014-2018 del Gobierno de Chile y el posterior anuncio del Año de la Productividad 2016, muestran el alto grado de prioridad y el nivel de compromiso que Chile tiene en estas materias.

A partir de ello, y en un trabajo conjunto con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), hemos querido llevar esta discusión a nuestra región y plantear el objetivo de elevar la productividad como un eje central del trabajo colaborativo entre nuestros países.

Este documento y la Reunión Ministerial de Productividad y Crecimiento Inclusivo 2016 que se desarrolla en Santiago de Chile, son una tremenda oportunidad para ello. Confiamos que este diálogo sea el primer paso de un trabajo continuo, que nos permita proyectar países más prósperos y con más y mejores oportunidades para sus habitantes.

Luis Felipe Céspedes

Ministro de Economía, Fomento y Turismo de Chile

PREFACIO

Durante las últimas dos décadas, la mayoría de los países de América Latina y el Caribe han experimentado un crecimiento económico sólido, con una expansión de la región a un ritmo superior al 3% anual. Este sólido desempeño fue en gran parte el resultado de altos precios de las materias primas, de políticas macroeconómicas sólidas, de políticas sociales innovadoras y de reformas estructurales. En este entorno favorable, los países han sido capaces de hacer que el crecimiento sea más inclusivo, con una reducción significativa de los niveles de pobreza absoluta y desigualdad por ingresos, mientras que la protección social, la educación y los servicios de salud han mejorado. Sin embargo, el crecimiento de la región sufrió una deceleración gradual desde el 2012 para eventualmente tornarse negativo en 2015, con estimaciones preliminares sugiriendo un patrón similar para el 2016.

Incluso antes de la reciente desaceleración, el crecimiento en los países de América Latina no fue suficiente para acercarse a los niveles de ingreso per cápita observados en las economías avanzadas de la OCDE. La mayor parte de este bajo rendimiento puede explicarse por las diferencias en el dinamismo de la productividad entre América Latina y otras economías avanzadas. Si el nivel de productividad sigue siendo débil, resultará muy difícil alcanzar un nivel de vida mejor para la mayoría de las familias en Latinoamérica. Además, numerosos ciudadanos todavía no tienen acceso a servicios públicos de calidad. Ayudar a las familias a conseguir una mejor educación vocacional y técnica, un mejor acceso al sistema sanitario público y unas mejores políticas laborales propiciará un aumento de la productividad teniendo a todos en cuenta.

Para reavivar el crecimiento y mantener el impulso del progreso social, creemos firmemente que los gobiernos deben centrarse en impulsar la productividad a través del empoderamiento de todos los trabajadores, y del desencadenamiento de la innovación y del dinamismo emprendedor. A este respecto, el sector empresarial puede ser un socio estratégico en la búsqueda de la productividad inclusiva, capaz de tener un impacto profundo en el bienestar de los trabajadores, a la par que mejorar el desempeño financiero de las empresas

Asegurarse de tener un sólido crecimiento de la productividad en toda la economía es lo que fundamentalmente importa en el mediano plazo. Nace de la organización eficiente de nuestras economías: del dinamismo de nuestras empresas, de la calidad de nuestros sistemas educativos y de investigación, de la inversión en tecnologías innovadoras, de la difusión del conocimiento a todos los actores clave y de la disponibilidad de infraestructura de transporte adecuada. Estas medidas ya se aprecian en las capas superiores de los sectores de negocios y universidades de la región, pero demasiadas empresas todavía quedan rezagadas y necesitan contar con los medios para volverse más productivas.

Entre las empresas líderes, el alto rendimiento ha resultado de la integración en los flujos de comercio mundial y de la participación en las cadenas de valor mundiales. Gracias a la apertura comercial, la mayoría de los países aumentaron sus respectivas participaciones en el comercio mundial y ampliaron sus relaciones con otras regiones.. No obstante, la integración en la economía mundial tuvo importantes efectos sobre los empleos, las competencias y los territorios – ambos positivos y negativos – y aquellos que se encuentran rezagados necesitan ayuda a través de formación adicional y políticas de activación. Como muestran estudios recientes, el crecimiento de la productividad se ha limitado a aquellos con el más alto rendimiento, lo que se ha traducido en un crecimiento de los niveles de desigualdad entre los individuos y las empresas.

La clave para reducir gradualmente las desigualdades no es aumentar el proteccionismo o retirarse de la integración global sino los esfuerzos para hacer que el crecimiento económico sea más inclusivo y que la cohesión social mejore. Las reformas que se centran en mejorar las competencias y escuelas, así como en eliminar la pobreza extrema cerrarán la brecha entre los países con un rendimiento superior y aquellos que se encuentran rezagados.

La presente publicación “*Impulsando la Productividad y el Crecimiento Inclusivo en Latinoamérica*” describe la situación de muchos países de América Latina y discute políticas consideradas como mejores prácticas. Algunas características que destacan son:

- Las conexiones internacionales a través del comercio y de la inversión siguen siendo esenciales: la participación en las cadenas de valor globales posibilitan la transferencia de conocimiento y un proceso de "aprender haciendo". Estos vínculos son indudablemente importantes para adquirir el conocimiento relevante, especialmente para el gran sector de las PYMEs en América Latina, que todavía permanece informal y como consecuencia limitado con respecto a su capacidad de absorción del conocimiento.
- También se obtienen beneficios de una integración basada en el comercio regional y en redes de cooperación en materia de investigación más cercanas. Al medir el grado de integración intrarregional actual, América Latina está en un nivel muy bajo y sigue siendo un caso atípico.
- La difusión del conocimiento y de la tecnología debe facilitarse haciendo más sencillo hacer negocios, permitiendo nuevos entrantes que enfrentan grandes barreras para operar y crecer. Un entorno empresarial fluido permitiría una reasignación efectiva del capital y de los trabajadores de sectores de baja a alta productividad.
- Los países de América Latina deben invertir y facilitar el acceso a la educación, así como fomentar la innovación y la investigación y el desarrollo, con la meta de crear nuevas competencias y de adaptar las ya existentes. Esto es particularmente cierto en un contexto de cambio tecnológico, donde los países de América Latina enfrentan una demanda cambiante de competencias.

La OCDE y el BID buscan apoyar reformas estructurales ambiciosas para impulsar a la región hacia una nueva era de productividad, donde los individuos reciben los incentivos y el apoyo para trabajar más inteligentemente en vez de trabajar más arduamente. Con el fin de proveer recomendaciones adecuadas y de estar más cerca de la transición en América Latina, hemos multiplicado las iniciativas y las relaciones con la región y seguiremos haciéndolo.

Confiamos en que esta publicación será útil para informar el debate sobre tendencias futuras en América Latina hacia una mayor productividad y un crecimiento más inclusivo. La OCDE lanzó el Programa Regional de América Latina y el Caribe, cuya finalidad es apoyar a la región en aumentar la productividad, mejorar la inclusión social y fortalecer la gobernanza de las instituciones. También damos la bienvenida al interés de los países en crear una Mesa Redonda Latinoamericana sobre la Productividad en el contexto del Foro Global sobre la Productividad de la OCDE, que aprovechará la labor del Foro y ampliará el espacio para el diálogo sobre políticas. Tenemos certidumbre de que estas iniciativas podrían representar un hito importante en el proceso de adaptar mejores políticas para vidas mejores que nos esforzamos en crear.

Angel Gurría
Secretario General
Organización para la Cooperación
y el Desarrollo Económico

Luis Alberto Moreno
Presidente
Banco Interamericano de Desarrollo

AGRADECIMIENTOS

El presente documento ha sido preparado por la OCDE y el BID, en colaboración con el Foro Global de Productividad y a la ocasión de la Junta Ministerial sobre productividad en Santiago de Chile los días 5 y 6 de Diciembre del 2016. La elaboración de este documento ha sido supervisada por Patrick Lenain, Director Asistente del Departamento de Economía de la OCDE – Estudios por países – con el apoyo de Adrien Moutel (ECO/OCDE); Jose Antonio Ardavin, Asesor Senior del Programa Regional de América Latina, con el apoyo de Anna Wiersma (GRS/OCDE) y Angel Melguizo, Jefe de la unidad de America Latina y el Caribe, Sebastian Nieto-Parrafa, jefe adjunto y sus economistas del Centro de Desarrollo; bajo la dirección de Alvaro Pereira, Director de la sección de Estudios por países del Departamento de Economía de la OCDE. La contribución del BID ha estado dirigida por Alejandro Izquierdo, Asesor Senior del Departamento de Investigación, bajo la dirección de José Juan Ruiz, Economista Jefe. La producción estadística fue coordinada por Adrien Moutel y el apoyo editorial por Brigitte Beyeler, Anthony Bolton, Sarah Michelson y Raquel Páramo.

Este informe se ha beneficiado de la colaboración y de la investigación de numerosos autores de varios departamentos de la OCDE y del BID: Müge Adalet McGowan, Rudiger Ahrend, Dorothée Allain-Dupré, Dan Andrews, Sonia Araujo, Jens Arnold, Rolando Avendano, Juan Carlos Benitez, Charles Cadestin, Paula Cerutti, Chiara Criscuolo, Elena Crivellaro, Koen de Backer, Sean Dougherty, Mabel Gabriel, Paula Garda, Peter Gal, Alberto Gonzalez Pandiella, Nick Johnstone, Andreas Kappeler, Przemyslaw Kowalski, Patrick Lenain, Alexander Lembcke, Ángel Melguizo, Giuseppe Nicoletti, Sebastián Nieto Parra, Dirk Pilat, Eduardo Olaberría, Joaquim Oliveira Martins, José René Orozco, Julien Reynaud, Abel Schumann, Cyrille Schweltnus, Alain de Serres, Jonathan Timmis, Juan Vazquez Zamora, Isidora Zapata, Pluvia Zuniga. José Juan Ruiz, Alejandro Izquierdo y Esteban Verdugo, del BID, elaboraron el capítulo introductorio con el apoyo de Alberto Gonzalez Pandiella.

Las notas por países también han contado con el examen y la mirada escudriñadora de las delegaciones de la OCDE de Chile y México, y también de las embajadas en Francia de Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay.

Por último, los autores desean expresar su sincero agradecimiento al Gobierno de Chile, a través del Ministerio de Economía, por su contribución financiera a este proyecto.

ÍNDICE

Tiempo de actuar: productividad, prioridades de inversion y políticas públicas	9
Introducción	11
Metodología	15
Clústeres, reformas prioritarias y desarrollo	20
La senda del despegue	22
Brechas, reformas y probabilidades de salto.....	23
Un continente enfrentado a la trampa del ingreso medio.....	25
Conclusiones	29
Capitulo temático 1 Crear un marco institucional para generar ganancias de productividad	30
Educación, competencias y juventud en américa latina y el caribe (lac).....	33
Una mejor política tributaria para potenciar el desarrollo en américa latina	37
Combatir la informalidad en américa latina.....	40
Lucha contra la corrupción, fomentar la confianza y reforzar la eficacia judicial.....	44
Comisiones de productividad.....	47
Infraestructura y productividad regional.....	49
Economías de aglomeración	54
Capitulo temático 2 Realizar el potencial de productividad	58
Política de competencia y regulación.....	61
Digitalización y productividad.....	65
Dinámica empresarial y pymes	69
Inversiones en tecnología e innovación	73
Obtener buenos resultados al trabajar de manera responsable: como puede ayudar el sector empresarial a Lograr una productividad inclusiva	77
Desajuste de competencias	80
Capitulo temático 3 Facilitar la difusión de las mejoras de productividad	85
Cadenas globales de valor, desbordamiento del conocimiento y productividad.....	87
La productividad y participación en cadenas globales de valor.....	93
Fichas Países	97
Argentina	99
Brasil.....	102
Chile.....	105
Colombia.....	108
Costa Rica.....	111
República Dominicana.....	128
México	114
Panamá.....	117
Paraguay.....	121
Perú	124
Uruguay	128

Tablas

1. Clústeres de Ingreso per Cápita - Miembros y Saltos.....	22
2. Requerimientos para llegar a una probabilidad de salto de 75%	27
3. Tarjeta de puntaje institucional para fomentar políticas de mejora de la productividad	48

Gráficas

1. Evolución de renta relativa, PTF y acumulación de factores.....	12
2. Acumular factores no es suficiente, fueron exitosos quienes sostuvieron su PTF relativa.....	13
3. Ejemplo de la selección de posibles prioridades <i>Going for Growth</i>	17
4. Clústeres por ingreso per cápita en los años 2000 y 2012	20
5. Las prioridades de inversión son distintas en función del nivel de renta per cápita	21
6. Complementariedad de prioridades y su impacto sobre la probabilidad de salto: el caso de Perú.....	25
7. Diferencias en áreas prioritarias entre países LAC y OCDE del clúster 3.	28
8. Empresas con dificultades para cubrir puestos, 2015	34
9. Total de recaudación tributaria como porcentaje de PIB (%), 2014.....	37
10. Estructuras fiscales en LAC y la OCDE, 2013 (%)	38
11. Tasas de informalidad en América Latina, por quintil del ingreso per cápita familiar, 2013	40
12. Estado ocupacional en el mercado laboral e informalidad, por categoría (2013)	41
13. Nivel percibido de corrupción y productividad	45
14. La eficacia del sistema legal continúa siendo limitada	46
15. Participación del gobierno subnacional en la inversión pública	51
16. Urbanización y desarrollo económico, 1960-2014	54
17. Aún es posible dirigir a las regulaciones de América Latina hacia un camino más propicio a la competencia para poder subsanar la brecha en la productividad.....	63
18. Introducción de banda ancha fija y móvil en los países de LAC	66
19. La reducción de la participación de las start-ups en la mayoría de los países.....	69
20. La reforma de las políticas puede aumentar el crecimiento de los empleos de las start-ups	71
21. La inversión en el capital basado en conocimiento va rezagada.....	73
22. Registros de patentes PCT por millones de habitantes en países seleccionados en 2013	74
23. Los puntajes de Entorno, Sociales y de Gobernanza difieren entre regiones.....	78
24. Gran alcance para impulsar la productividad al reducir el desajuste de competencias.....	81
25. Las reformas de políticas pueden ayudar a reducir el desajuste de competencias	82
26. Participación retroactiva y directa de las CGV en 2011	89
27. Intensidad de co-inversión internacional: explotación en minas y canteras (ISIC 10 a 14).....	89
28. Empresas que participan en colaboración internacional, por innovación y por tamaño de empresa ...	90
29. Participación intrarregional y extrarregional en las CGVs	93

Recuadros

1. Going for growth y cómo se seleccionan prioridades de reformas	16
2. Evolución de renta relativa, PTF y acumulación de factores.....	67
3. La medición del desajuste de competencias, evaluación de competencias de adultos de la OCDE	83

**TIEMPO DE ACTUAR:
PRODUCTIVIDAD, PRIORIDADES
DE INVERSION Y POLITICAS
PÚBLICAS**



INTRODUCCIÓN

En 1960, la renta per cápita media del país representativo de Latinoamérica ascendía a 3.130 USD a precios internacionales constantes Geary-Khamis de 1990¹. En 2010, la renta per cápita media de la región superaba los 6.776 USD a precios internacionales constantes y, pese a la recesión económica que desde entonces ha sufrido la región, todavía al finalizar 2016 la mediana de la renta per cápita de Latinoamérica y el Caribe estaba según las estimaciones del BID en torno a los 8.916 USD a precios internacionales constantes Geary-Khamis. No hay duda que la región, en las últimas décadas, pese a su más que considerable volatilidad macroeconómica, ha conseguido incrementar sustancialmente el nivel de ingreso mediano de sus ciudadanos.

La mejora de bienestar no sólo se ha concretado en un aumento de la renta per cápita. Los trabajos más recientes del Departamento Social del Banco Interamericano de Desarrollo, especialmente la reciente monografía “Realidades y Perspectivas: Pulso Social de América Latina y el Caribe 2016”², documentan las mejoras sociales que la región ha logrado en los últimos veinticinco años: la pobreza extrema se redujo a la mitad (CEPAL, 2016), la mortalidad infantil cayó un 65% (Banco Mundial, 2016), la esperanza de vida al nacer aumentó en casi ocho años, la asistencia escolar en educación primaria es prácticamente universal, el abastecimiento de agua tratada alcanza a un 96% de los hogares y las dos terceras partes de las mujeres en edad de trabajar participan activamente en el mercado laboral.

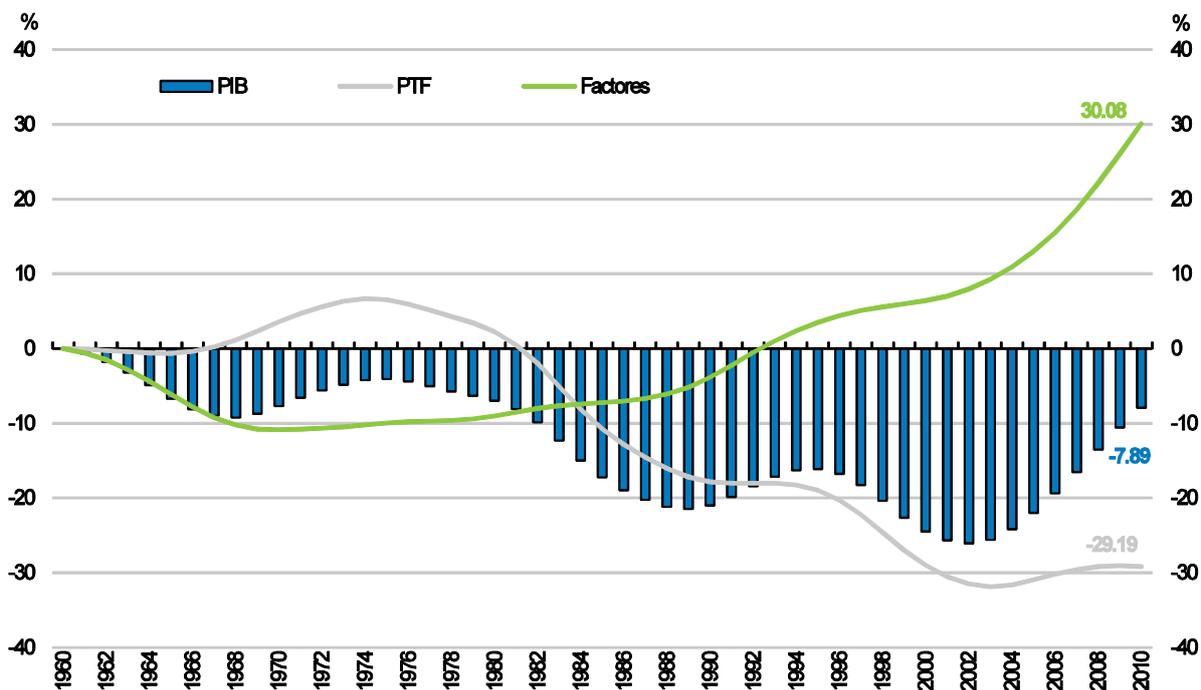
Sin embargo, cuando se utiliza como vara de medir la capacidad de la región para converger a los niveles de renta per cápita de las economías más desarrolladas, el balance es menos alentador. Fernández-Arias (2014) documenta que entre 1960 y 2010, la brecha de renta per cápita entre el país representativo de la región y Estados Unidos ha aumentado un 8%.³ La descomposición del aumento de la grieta de ingreso relativo que realiza el mismo autor identifica al bajo crecimiento relativo de la productividad total de los factores como la principal causante del fracasado proceso de convergencia real latinoamericano (ver Gráfico 1).

¹ Bolt, J. and J. L. van Zanden (2014). “The Maddison Project: collaborative research on historical national accounts”. *The Economic History Review*, 67 (3): 627–651. <http://www.ggdc.net/maddison/maddison-project/data.htm>

² Duryea, S. and, M. Robles (2016). “Realidades y Perspectivas. Pulso Social de América Latina y el Caribe 2016”. Monografía BID 462. <https://publications.iadb.org/handle/11319/7863?locale-attribute=es>

³ Fernández-Arias E. (2014). “Productivity and Factor Accumulation in Latin America and the Caribbean: A Database (2014 Update).”

Gráfico 1. Evolución del ingreso relativo, PTF y acumulación de factores



Nota: Todas las variables son promedios geométricos de 17 países de América Latina.

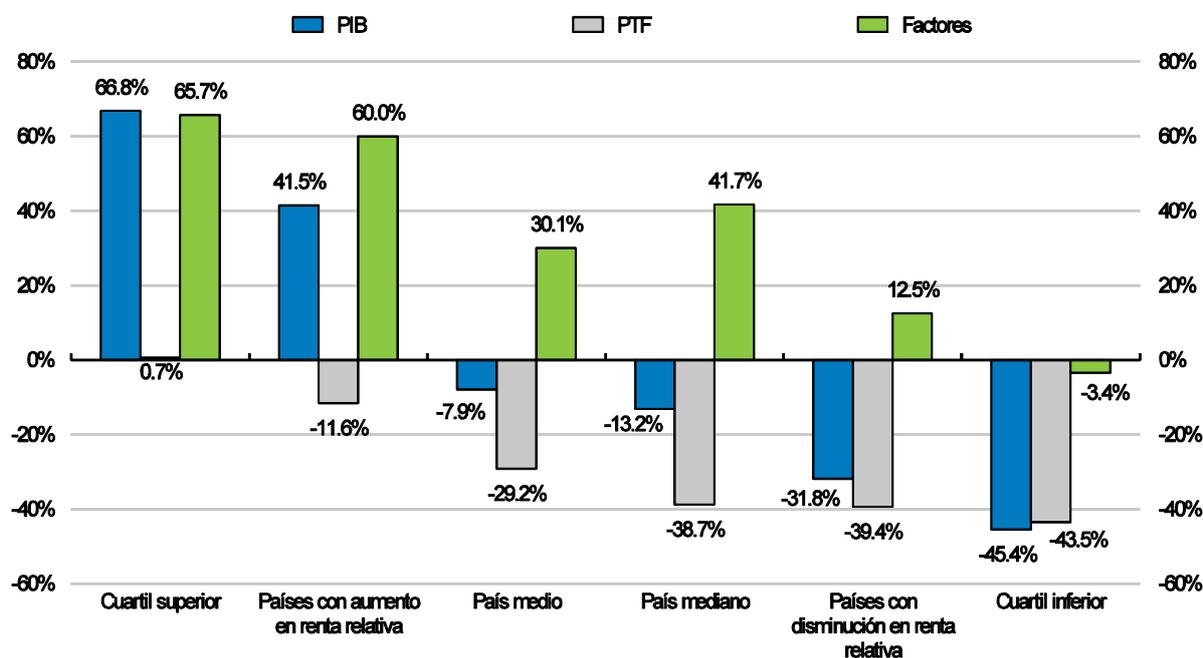
Fuente: Fernández-Arias (2014).

Efectivamente, si la convergencia real sólo dependiera de las contribuciones al crecimiento generadas por la acumulación de capital, la mejora del capital humano o la creación de empleos formales, en el mismo periodo, la renta per cápita de la región frente a Estados Unidos hubiera aumentado en un 30% respecto de la relación existente en 1960. Los nietos de hoy serían relativamente más ricos que sus abuelos. Pero no es el caso. La convergencia real también depende de cómo se combinan el capital y el trabajo, y de la eficiencia con la que se asignan los recursos productivos disponibles y, en ese ámbito, el comportamiento de la región se ha rezagado no sólo frente a Estados Unidos, sino también frente a los países emergentes de Asia. De acuerdo a las estimaciones de Fernández-Arias, la aportación de la Productividad Total de los Factores (PTF) ha detraído un 29% al crecimiento de la renta per cápita latinoamericana relativo a Estados Unidos. El resultado neto de los procesos de acumulación de factores y de productividad conduce, por tanto, a un 8% de aumento de la brecha de renta per cápita.⁴

La bien conocida heterogeneidad de las economías de la región podría llevar a pensar que el anterior resultado regional es consecuencia del mal comportamiento de un número reducido de países.

⁴ Dado que los promedios son geométricos, la caída del producto relativo en 8% es consistente con un aumento de los factores relativos del 30% y una caída de la productividad relativa del 29%. La tasa bruta de crecimiento del producto relativo es el producto de la tasa bruta de crecimiento de la productividad relativa y la tasa bruta de crecimiento de los factores. En este caso, $(1+0.3)*(1-0.29)=0.92$, lo que implica una caída en el producto relativo de 8%.

Gráfico 2. La acumulación de factores no es suficiente, los países exitosos también mantuvieron niveles relativos de PTF



Fuente: Fernández-Arias (2014).

Nada más lejos de la realidad. Una desalentadora aportación al crecimiento de la PTF es la norma y no la excepción. Como puede verse en el Gráfico 2, cuando el análisis de convergencia real se replica para cada una de las 17 economías latinoamericanas para las que se cuenta con información, sólo el primer cuartil de países —ordenados por mejoras en la renta relativa per cápita— fue capaz de generar contribuciones relativas positivas de la PTF al crecimiento. Y lo que todavía es más revelador, sólo aquellas economías del primer cuartil, que pudieron mantener la productividad relativa con Estados Unidos —sumado a una importante acumulación de factores— fueron capaces de avanzar en la convergencia de renta con Estados Unidos. En el resto de los casos, y pese a que en algunos países hubo esfuerzos más que considerables de inversión en capital, de mejora del capital humano y de aumento de las tasas de participación en el mercado de trabajo, se produjo una divergencia real de niveles relativos de ingreso. Por supuesto, en aquellos países del cuartil más bajo, que no pudieron cerrar la brecha relativa con Estados Unidos, se observa una notoria caída en la PTF relativa que llega al 43,5%. Pero también tanto para la media de la distribución como para la mediana, se observan caídas en la PTF relativa del 29% y 39%, respectivamente, sumados a descensos en la renta per cápita relativa.

Desde que en el año 2010, el BID dedicara su informe anual a “La Edad de la Productividad: Cómo Trasformar las Economías desde los Cimientos”⁵, la agenda de investigación de la institución ha dedicado un lugar preferente al análisis de las causas y remedios del bajo crecimiento de la PTF en Latinoamérica y el Caribe.

⁵ Pagés-Serra, C. (2010), ed. “The Age of Productivity: Transforming Economies from the Bottom Up”. IDB. <http://www.iadb.org/en/research-and-data/dia-development-in-the-americas-idb-flagship-publication,3185.html?id=2010>

En el buscador del Departamento de Investigación⁶ de la institución se puede encontrar el listado de los 119 trabajos analíticos que desde múltiples prismas – macro y microeconómicos – abordan el crecimiento de la PTF y proponen políticas mitigantes. Esos trabajos han establecido vínculos causales entre el bajo crecimiento de la PTF y, entre otros, la informalidad de los mercados de trabajo, el tamaño de las empresas, la baja tasa de ahorro, la brecha de infraestructuras o la insuficiente inserción en la economía global y en las cadenas de valor.

Nuestra experiencia analítica y operativa nos ha llevado a considerar el desarrollo de una nueva metodología de identificación de las prioridades de inversión y reforma de los países que buscan mejorar su PTF. Construyendo sobre las lecciones aprendidas y sobre el análisis de las trayectorias de éxito de los países que fueron capaces de saltar al desarrollo, nuestra hipótesis es que la senda de transición al desarrollo y la secuencia de las reformas está constreñido por los muy distintos niveles de partida que presentan los países de una región tan heterogénea como Latinoamérica y el Caribe.

La referencia a la “heterogeneidad” se extiende no sólo a los distintos niveles de renta per cápita de los países socios de la institución –para el año 2015, el rango va desde los 1.750 USD PPP de Haití a los 32.635 USD PPP de Trinidad & Tobago⁷ – sino muy especialmente a lo que la literatura ha llamado “capacidades” productivas. Por ellas entendemos los niveles de desarrollo que los países alcanzan en los ocho sectores o políticas que son los protagonistas de nuestra estrategia de identificación de prioridades, así como de la interacción entre cada uno de ellos. Estos ocho sectores constituyen capacidades sobre las que pueden trabajar los gobiernos de manera horizontal y que la literatura identifica como claros determinantes de productividad. Somos los primeros en reconocer que queda mucho trabajo que hacer para identificar con más detalle todos aquellos sectores que son los relevantes para acelerar el crecimiento de la PTF, y que lo que aquí presentamos es tan sólo el comienzo de una potencialmente útil agenda de investigación. La estabilidad macro, la seguridad, la desigualdad y otras “capacidades” también pueden jugar un papel determinante que aquí, sea por falta de datos comunes a una amplia muestra de países, o por problemas en la calidad de la data, no han sido cubiertas⁸.

El estudio de los países que han logrado saltar al desarrollo parece sugerir, por un lado, que hay una serie de “sectores” que es preciso impulsar para dar el salto a mayores niveles de bienestar. Entre ellos, se encuentran la educación, la salud, las infraestructuras, la innovación, el desarrollo del sistema financiero, los mercados laborales, la integración comercial y las telecomunicaciones. Basados en esta idea ampliamente compartida, nuestra estrategia ha sido tratar de identificar aquellas “capacidades” o desarrollos sectoriales prioritarios en los que hay que invertir antes de dar el salto.

La segunda idea fuerza ha sido tratar de explorar si además de los “niveles” de capacidades, la probabilidad de saltar a niveles superiores de bienestar depende – para bien o para mal – de las interacciones que se producen entre las distintas “reformas sectoriales”⁹.

⁶ <http://www.iadb.org/en/about-us/departments/research-department-researchers,3777.html>

⁷ <https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2016/01/weodata/index.aspx>

⁸ Una discusión muy interesante de las interacciones entre cultura, ciencia y tecnología se puede encontrar en Joel Mokyr, “The Gifts of Athena: Historical Origins of the Knowledge Economy”. Kindle Edition. Amazon Digital Services LLC

⁹ A lo largo de la nota se usan indistintamente los términos inversiones, reformas o políticas para designar la adopción de una política pública horizontal que trata de modificar el nivel de restricción que un sector o conjunto de sectores impone sobre el crecimiento de la PTF.

METODOLOGÍA¹⁰

Partiendo de la constatación de que gran parte de la brecha de renta relativa que exhiben los países de la región se explica por el lento crecimiento de su PTF, la pregunta que queremos responder es en qué sectores y con qué políticas los Gobiernos podrían contribuir a acelerar el crecimiento de la productividad, y por ende del ingreso.

La pregunta es compleja porque, como ya hemos anticipado, el impacto sobre la renta que pueden tener determinadas “reformas” se pueden ver condicionadas por las “capacidades” acumuladas en otros sectores de la economía. Hausman, Rodrik y Velasco (2005) han resaltado la existencia de efectos no lineales entre las “reformas” y, más específicamente, cómo la eliminación de distorsiones en uno de los sectores no siempre conduce a mejoras de la productividad global si otras persisten en otros segmentos de la economía.¹¹

La identificación de la distorsión que bloquea el despegue al crecimiento ha tendido a ser empírica. Nuestro conocimiento descansa en lo que hemos aprendido analizando lo que en el pasado hicieron aquellos países que tuvieron éxito y se convirtieron en economías de renta per cápita media y alta. Entre los enfoques más usados en el pasado inmediato se encuentran los Diagnósticos de Crecimiento de Hausman, Rodrik y Velasco (2005), en los que se asocia el lento crecimiento económico a tasas de inversión sostenidamente bajas que se explican bien por la existencia de tasas de rentabilidad disuasorias, bien por una inapropiada definición de los derechos de propiedad que impide la apropiación de los beneficios de la actividad o por un inadecuado acceso a la financiación externa. La OCDE utiliza su propia metodología, *Going for Growth* (2015), para sustentar conceptualmente sus recomendaciones de reformas a los países miembros.¹² En este caso, la metodología identifica para cada país miembro y las brechas de políticas y de resultados que el país exhibe frente al promedio de la OCDE en un amplio espectro de sectores y ámbitos relacionados con la productividad (ver recuadro 1).

¹⁰ La descripción completa de la metodología aplicada puede encontrarse en Izquierdo et al (2016). La base de datos usada se puede acceder en Database Priorities for Productivity and Income (PPIs) <https://publications.iadb.org/handle/11319/7407>. En <http://www.iadb.org/ppi> se puede descargar una aplicación para simular los resultados para todos los países incluidos en el estudio, entender cuáles son las brechas de un país con respecto al grupo de ingreso per cápita que le sigue, y estudiar como la probabilidad de salto cambia ante diferentes inversiones en las prioridades de inversión.

¹¹ Hausman, R., D. Rodrik, and A. Velasco. 2005. “Growth Diagnostics.” Cambridge, United States: Harvard University, John F. Kennedy School of Government. Available at: <http://ksghome.harvard.edu/~drodrik/barcelonafinalmarch2005.pdf>

¹² Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). 2015. Economic Policy Reforms 2015: Going for Growth. Paris, France: OECD.

Recuadro 1. Going for growth y cómo se seleccionan prioridades de reformas

Going for Growth es una de las principales publicaciones de la OCDE y tiene como misión ofrecer una revisión integral de políticas y resultados con el objeto de ayudar a los gobiernos a diseñar paquetes de reformas que permitan elevar el nivel de vida de sus ciudadanos (OECD, 2015). Así, la publicación identifica cuáles son las reformas claves y prioritarias para incrementar los ingresos reales y el empleo, tanto en economías avanzadas como emergentes. Las áreas de reforma consideradas abarcan desde las regulaciones de los mercados de bienes y servicios, al mercado laboral, la educación, los sistemas de impuestos y prestaciones, las reglas de comercio e inversión o las políticas de innovación.

Se identifican cinco prioridades para cada país. El punto de partida es un examen detallado de los resultados que cada país ha alcanzado en lo que respecta al grado de utilización de la fuerza de trabajo y a la productividad, así como a sus componentes principales (por ejemplo la situación laboral de determinados grupos, como jóvenes o mujeres en el primer caso, o la inversión en tecnología de la información en el caso de la productividad). Esto permite descubrir para cada país sus áreas de debilidad y fortaleza. El siguiente paso es yuxtaponer estos indicadores de resultados con sus indicadores de políticas. Esto se hace en base a investigación empírica donde se haya establecido de manera robusta una relación entre debilidades en los resultados y debilidades en las políticas. Por ejemplo, basándose en Bourles et al. (2010) y Arnold et al. (2008), la productividad de los factores (indicador de resultados) se combina con regulaciones de los mercados de bienes y servicios tales como barreras administrativas a la actividad empresarial o barreras de entrada en el sector de los servicios profesionales (indicadores de políticas).

El gráfico 3 muestra un ejemplo para un país de la OCDE. A través de un diagrama de dispersión se representa el resultado del emparejamiento de indicadores de política (eje horizontal) y los correspondientes indicadores de resultados (eje vertical).

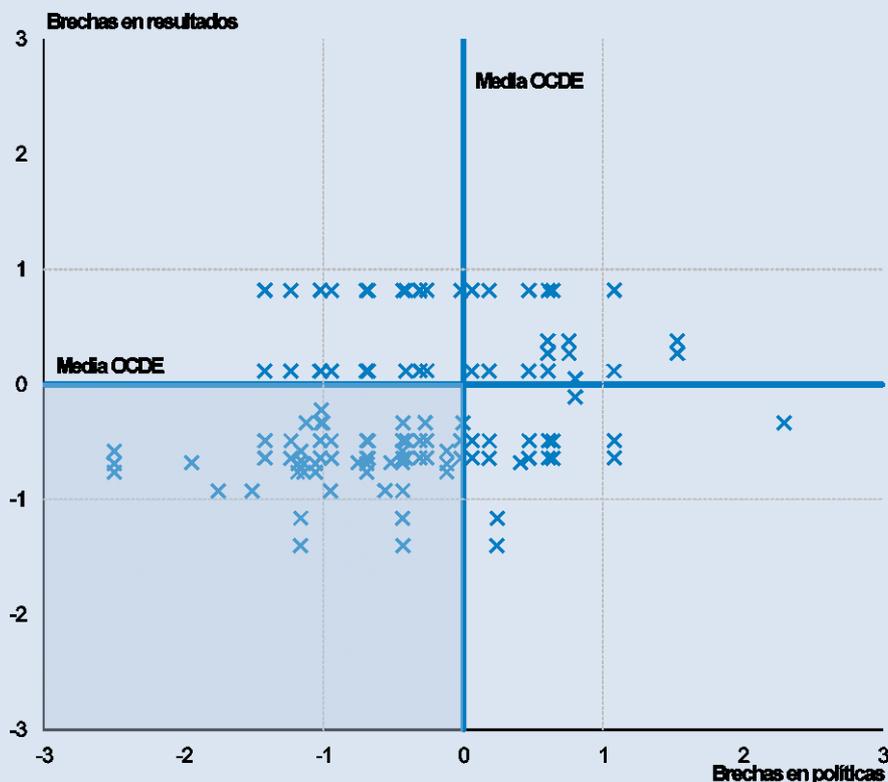
Los indicadores se estandarizan y re-escalan de manera que tengan de media cero y uno como desviación estándar. Números positivos representan posiciones más favorables al crecimiento que la media OCDE. El diagrama se divide en cuatro cuadrantes, dependiendo de si el emparejamiento política-resultado del país se encuentra por debajo o por encima de la media. Aquellas áreas de reforma que se encuentren en el cuadrante inferior izquierdo (área sombreada) son candidatas a recibir una recomendación de reforma. Este análisis cuantitativo, efectuado para las más de 50 áreas cubiertas por los indicadores de políticas de la OCDE, permite compilar una lista de posibles prioridades.

El análisis cuantitativo se complementa con un análisis cualitativo, cuyo objetivo es tener en cuenta las características específicas de cada país que se basan en el conocimiento experto que proporcionan los encargados de supervisar de manera continuada cada país. Así se llega a cinco prioridades de reforma, basadas en consideraciones tanto teóricas como empíricas, y adaptadas al entorno particular de cada uno de los países. La base empírica en la que se sustenta *Going for Growth* ha ido ampliándose progresivamente a medida que surge nueva evidencia. La necesidad de conseguir que el crecimiento sea más inclusivo también ha sido gradualmente incorporada (OECD, 2017). *Going for Growth* ha ido incrementado a su vez su cobertura de países de América Latina. A Brasil, Chile, Colombia y México, que han aparecido en anteriores ediciones de *Going for Growth*, se suman Argentina y Costa Rica en la edición del 2017.

(Recuadro 1 cont...)

(Recuadro 1 cont...)

Gráfico 3. Ejemplo de la selección de posibles prioridades *Going for Growth*



Fuente: OECD Going for Growth (2017)

Referencias

Arnold, J., G. Nicoletti and S. Scarpetta (2008), "Regulation, Allocative Efficiency and Productivity in OECD Countries: Industry and Firm-Level Evidence", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 616, OECD Publishing, Paris.

Bourlès, R. et al. (2013), "Do Product Market Regulations in Upstream Sectors Curb Productivity Growth: Panel Data Evidence for OECD Countries", *The Review of Economics and Statistics*, Vo. 95, No 5. December.

OECD (2015), *Economic Policy Reforms 2015: Going for Growth*, OECD Publishing, Paris.

OECD (2017), *Economic Policy Reforms 2017: Going for Growth*, OECD Publishing, Paris

Finalmente, en las estrategias de país que realiza el BID se ha usado un Enfoque de Brechas (Borensztein et al (2014)), en el que tras controlar por el nivel de renta per cápita se identifican los sectores e indicadores sociales y económicos que notoriamente divergen de los niveles que deberían tener dado su nivel de ingreso per cápita.¹³

¹³ Borensztein, E., Miller, S., Sánchez, G., and Valenzuela, P. (2014). "Development Diagnostics for the Southern Cone." Working Paper IDB-WP-516. Washington, DC, United States: Inter-American Development Bank.

El nuevo enfoque del BID —también conocido como Prioridades para la Productividad y el Ingreso, o PPI— construye sobre los cimientos anteriores y avanza en la resolución de tres temas pendientes en la literatura previa:

- Brechas más amplias no necesariamente implican restricciones al desarrollo: Existe gran cantidad de casos en los que “brechas” muy significativas no han impedido a determinados países lograr y sostener elevadas tasas de crecimiento a lo largo del tiempo para llegar a nuevos niveles de desarrollo.
- Si bien otras metodologías tratan de averiguar por qué la tasa de acumulación de factores – esfuerzo inversor, generación de empleo, calidad del capital humano - es inapropiada, no enfocan directamente sobre lo que a nosotros nos interesa: el lento crecimiento de la PTF.
- Los trabajos previos no modelan explícitamente interacciones entre los determinantes de la productividad que pueden ser muy útiles a la hora de decidir cómo encarar la acumulación de capacidades.

Estas razones nos llevaron a tratar de construir un nuevo enfoque que estuviera dirigido a analizar los determinantes del crecimiento de la PTF y el impacto que cada uno de esos determinantes- aisladamente y en conjunto - tienen sobre la probabilidad de que un país salte a un nivel de renta per cápita superior al que disfruta siguiendo la metodología utilizada en Izquierdo et al (2016).¹⁴ Un rasgo destacado de esta metodología es que implícitamente permite evaluar la contribución potencial de cada uno de los sectores al aumento de renta per cápita.

Específicamente nuestro objetivo fue tratar de responder a cuatro preguntas básicas:

- La primera, ¿Qué separa a los países que tuvieron éxito de los que quedan más rezagados?
- La segunda, testar nuestra hipótesis de que las prioridades de inversión cambian a medida que se va modificando el nivel de desarrollo del país.
- La tercera, identificar qué reformas que afectan la productividad tienen mayor impacto sobre el nivel de renta per cápita a mediano plazo.
- La cuarta, analizar si existen interacciones entre las distintas reformas que permiten acortar la duración de la transición al desarrollo.

Para llevar a cabo el análisis¹⁵ hemos estimado un modelo Probit Ordenado Generalizado que “aprende” de las diferencias entre grupos de países de distintos niveles de ingreso per cápita y nos identifica en qué sectores o reformas se concentran las diferencias que llevan a niveles de ingresos más altos y que maximizan las chances de saltar al próximo grupo de ingreso. La estrategia empírica seguida- condicionada por la limitada disponibilidad de datos – ha sido concentrarnos en Latinoamérica y el Caribe, dejando al margen las experiencias que han podido vivirse recientemente en África y Asia (salvo por el caso de Corea del Sur, actual miembro de la OCDE), y en el pasado – entre 1950 y 1999 - se dieron en Europa. Aplicar a todos ellos nuestra metodología constituiría un caso de colaboración institucional entre multilaterales – Banco de Desarrollo Asiático, Banco de Desarrollo Africano, Banco Mundial y OCDE – de muy alto valor añadido.

¹⁴ Izquierdo, A., Llopis, J., Muratori, U. and Ruiz, J. (2016). “In Search of Larger Per Capita Incomes: How To Prioritize across Productivity Determinants?”, Working Paper IDB-WP-680. Washington, DC, United States: Inter-American Development Bank.

¹⁵ Para los detalles consultar Izquierdo et al (2016).

La muestra con la que hemos trabajado para identificar los “referentes” de éxito son 30 países miembros de la OCDE y 19 países de Latinoamérica y el Caribe.¹⁶ Para todos ellos compilamos una base de datos de 34 indicadores¹⁷ que le toman el pulso al comportamiento de 8 sectores: Innovación, Mercados de Capitales, Infraestructura, Salud, Telecomunicaciones, Mercado de Trabajo, Educación e Integración y Comercio. El periodo cubierto por las series temporales va desde el año 2000 hasta el año 2012.

Los países fueron agrupados en clústeres de renta per cápita. Es decir, en cada clúster incluimos países que comparten niveles similares de renta per cápita. El número de clústeres lo elegimos minimizando la distancia al interior de un clúster, y maximizando la distancia entre clústeres.¹⁸ Así identificamos 4 clústeres a partir de los cuales desarrollamos nuestro análisis¹⁹.

El clúster 1 tiene una cota máxima de 5.278 USD PPP que corresponde al nivel de renta de Bolivia en el año 2010. El rango del clúster 2 se define entre los 5.461 USD PPP de Bolivia en 2011 y los 10.779 USD PPP de Colombia en 2010. Las cotas correspondientes al clúster 3 son los 10.912 US\$ PPP de Perú en 2012 y los 28.976 US\$ PPP de la República Checa en 2008. El mínimo del clúster 4 corresponde a los 29.337 USD PPP que muestra Israel en el año 2010.

El Grafico 4 muestra los países clasificados por clústeres. Como puede observarse, todos los países latinoamericanos y caribeños se ubican o en el clúster 1 (renta más baja), en el clúster 2 o en el 3 (renta latinoamericana más alta). En lo que concierne a los países OCDE, la mayoría de ellos pertenece al clúster 4 - que se configura como el de los países desarrollados - salvo Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Grecia, Hungría, Polonia, Portugal, República Checa y Turquía que se encuentran en el clúster 3.

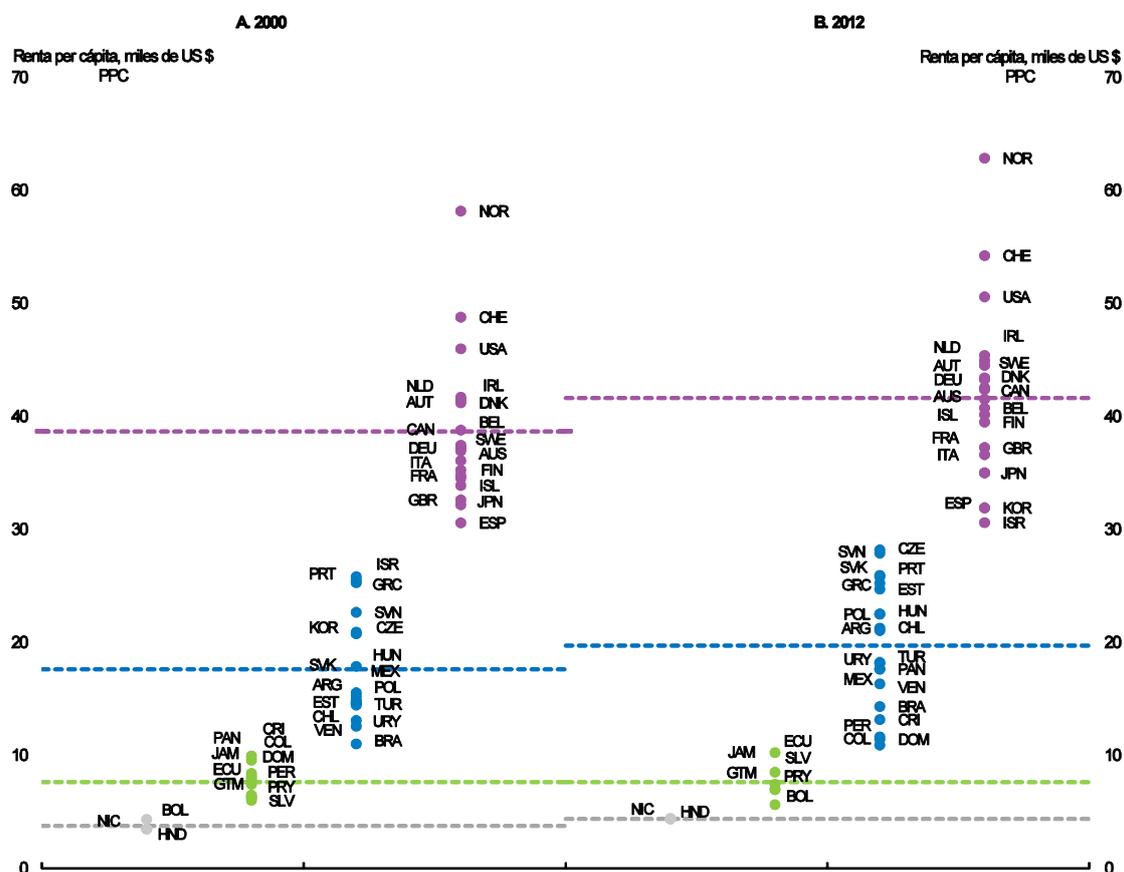
¹⁶ Los 19 países de Latinoamérica y el Caribe son Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. Los 30 países de la OECD son Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Corea, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estados Unidos, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Holanda, Hungría, Islandia, Irlanda, Israel, Italia, Japón, Noruega, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Suecia, Suiza, y Turquía. La ausencia de datos sectoriales en el Caribe nos forzó a excluir a la mayoría de esas economías, salvo Republica Dominicana y Jamaica. Sin embargo, la metodología se puede usar para esas economías excluidas con predicciones fuera de la muestra.

¹⁷ Inicialmente partimos con una lista de 83 indicadores que fueron identificados por las Divisiones Sectoriales del BID. Desafortunadamente, no todos ellos estaban disponibles para la totalidad de la muestra y hubo que prescindir de buena parte de ellos. Ver Izquierdo et al (2016) para obtener un detalle de los indicadores utilizados, que constituyen la base sobre la que se construyeron los indicadores sectoriales. Dichos indicadores están disponibles en la página <http://www.iadb.org/en/databases/res-ppis/ppis-individual-indicators-comparison.20134.html> En la actualidad el BID está trabajando en la construcción de indicadores adicionales de innovación, de formalidad del mercado de trabajo, de regulación de mercados de bienes y factores y de competencia. En una etapa posterior se tratará de incorporar indicadores de seguridad ciudadana, crimen y corrupción, así como de fortaleza institucional y capacidad de respuesta a shocks macroeconómicos internos y externos.

¹⁸ Para los detalles consultar Izquierdo et al (2016).

¹⁹ The use of clusters has two objectives: first, it allows for the existence of discontinuities and/or nonlinearities in the process of increases in per capita income that will be exploited in Probit estimates. Second, it offers precise jump goals as it clearly identifies the next contiguous group to reach. This lets the comparison of productivity determinants be both precise and realistic, since instead of using sample averages to establish whether a country is lagging in a particular sector -as other methodologies do- our methodology exploits differences between a particular cluster and the following clusters. This allows for the existence of strong heterogeneity in the group of countries to be analyzed -a fundamental characteristic of Latin American economies- without problems in the identification of priorities, something that may be more difficult to achieve with methodologies that use sample means for the identification of priorities, given that there may be cases of high sample heterogeneity in which low-income countries within a sample of rich countries may find themselves below average in a large number of sectors. See Izquierdo et al (2016) for details

Gráfico 4. Clústeres por ingreso per cápita en los años 2000 y 2012



Nota: Las diferentes líneas representan los clústeres de ingreso per cápita. Gris representa el clúster 1, verde el 2, azul el 3 y púrpura el clúster 4.

Fuente: Izquierdo et al (2016).

CLÚSTERES, REFORMAS PRIORITARIAS Y DESARROLLO

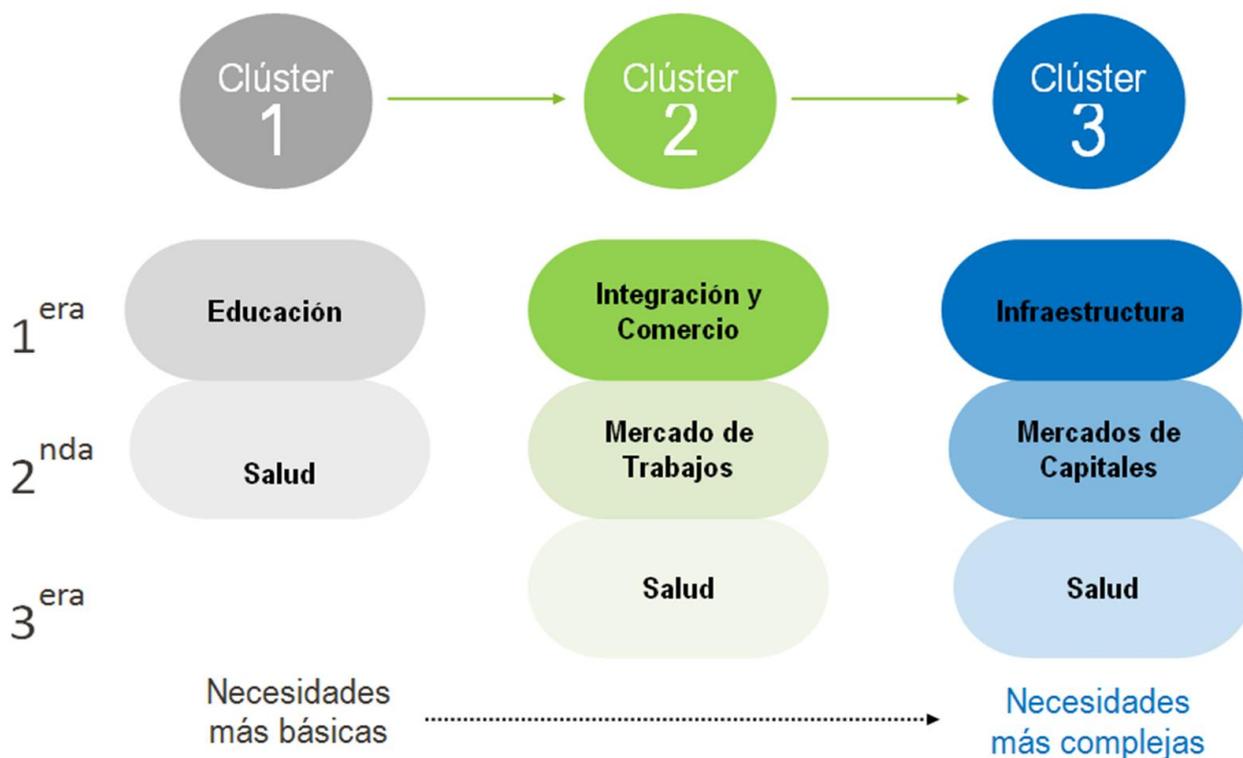
Una vez construidos los clústeres de renta per cápita, nuestra estrategia fue analizar cómo aquella variable que habíamos identificado como dependiente se vincula con la serie temporal de “capacidades” de nuestra base de datos sectorial. Para ello estimamos un modelo Probit Ordenado Generalizado, cuyos resultados confirman nuestra hipótesis de que las condiciones iniciales del país – es decir, su nivel de renta y el umbral asociado de capacidades que en cada uno de los 8 sectores la economía exhibe – son importantes a la hora de priorizar las reformas productivas más eficientes.²⁰

Así, los coeficientes significativos de los países del clúster 1 corresponden a aquellas reformas enfocadas en reducir las brechas en los sectores de Educación y Salud. Para el clúster 2, los sectores con

²⁰ Ver Izquierdo et al (2016) para un análisis detallado de las estimaciones y sus resultados.

significancia son Integración y Comercio, Mercado de Trabajo, y nuevamente Salud. Por último, los coeficientes significativos para los países del clúster 3, donde se encuentran todas las grandes economías de la región, muestran que las reformas relacionadas con los sectores de Infraestructura, Mercados de Capitales y Salud poseen mayor relevancia. Estos resultados se resumen en el Gráfico 5.

Gráfico 5. Las prioridades de inversión son distintas en función del nivel de renta per cápita



Fuente: Izquierdo et al (2016).

Dos aspectos de las anteriores conclusiones parecen destacables. El primero, la presencia en todos los clústeres de la mejora de la Salud como palanca de crecimiento. El segundo aspecto destacable es que el grado de “sofisticación” de las reformas prioritarias es creciente al pasar de un clúster al siguiente.

Las inversiones “básicas” en Educación y Salud, que son prioridades del clúster 1, son reemplazadas en el clúster siguiente por prioridades más sofisticadas, puesto que exigen contar con una cierta unidad de mercado y una integración económica superior, o desarrollar un mercado de trabajo funcional que sea capaz de emplear a los ciudadanos saludables y mejor educados que han producido los sistemas de salud y educación existentes.

Finalmente los requisitos del clúster 3 son abiertamente más exigentes: hace falta contar con un mercado financiero que tenga la profundidad adecuada para asignar el ahorro a los sectores dinámicos y que al mismo tiempo cuente con una supervisión que minimice sus riesgos de implosión, y un sistema de infraestructuras que permita mover los bienes y servicios en el mercado interno y externo.

Esta secuenciación de las capacidades entendemos que refuerza nuestra hipótesis de que son necesarios umbrales mínimos de capacidades para poder tratar de saltar a un nivel de renta superior.

LA SENDA DEL DESPEGUE

La agrupación de países por nivel de renta a lo largo del tiempo permite identificar qué países han sido capaces de “saltar” de un clúster a otro. En nuestra muestra de 49 países a lo largo del periodo 2000-2012 hubo 10 economías que cambiaron de clúster²¹.

Hubo 8 casos en los que la dirección del cambio fue hacia un clúster superior y otros 2 – Grecia y Eslovenia – que primero saltaron a un clúster superior, para luego volver a su clúster inicial. Los países latinoamericanos protagonizaron 6 saltos, todos ellos positivos. Sin embargo, ningún país latinoamericano fue capaz de saltar al clúster 4 de los países desarrollados (ver Tabla 1).

Tabla 1. Clústeres de ingreso per cápita - miembros y saltos

Clúster 1	Clúster 2	Clúster 3	Clúster 4
Bolivia 2000-2010	Bolivia 2011-2012	Argentina 2000-2012	Alemania 2000-2012
Honduras 2000-2012	Colombia 2000-2010	Brasil 2000-2012	Australia 2000-2012
Nicaragua 2000-2012	Costa Rica 2000-2005	Chile 2000-2012	Austria 2000-2012
	Ecuador 2000-2012	Colombia 2011-2012	Bélgica 2000-2012
	El Salvador 2000-2012	Corea 2000-2009	Canadá 2000-2012
	Guatemala 2000-2012	Costa Rica 2006-2012	Corea 2010-2012
	Jamaica 2000-2012	Eslovaquia 2000-2012	Dinamarca 2000-2012
	Panamá 2000-2004	Eslovenia 2000-2006; 2009-2012	Eslovenia 2007-2008
	Paraguay 2000-2012	Estonia 2000-2012	España 2000-2012
	Perú 2000-2011	Grecia 2000-2003; 2011-2012	Estados Unidos 2000-2012
	Rep. Dominicana 2000-2009	Hungría 2000-2012	Finlandia 2000-2012
		Israel 2000-2009	Francia 2000-2012
		México 2000-2012	Grecia 2004-2010
		Panamá 2005-2012	Irlanda 2000-2012
		Perú 2012	Islandia 2000-2012
		Polonia 2000-2012	Israel 2010-2012
		Portugal 2000-2012	Italia 2000-2012
		Rep. Checa 2000-2012	Japón 2000-2012
		Rep. Dominicana 2010-2012	Holanda 2000-2012
		Turquía 2000-2012	Noruega 2000-2012
		Uruguay 2000-2012	Suecia 2000-2012
		Venezuela 2000-2012	Suiza 2000-2012
			Reino Unido 2000-2012

Nota: Los países indicados en azul son aquellos que saltaron a clústeres superiores, y los indicados en rojo son aquellos que cayeron a clústeres inferiores.

Fuente: Izquierdo et al (2016).

²¹ Haber limitado la muestra a sólo una parte de los países emergentes inevitablemente reduce el número de experiencias de salto de las que aprender y refuerza el caso para que otras multilaterales realicen estudios similares en otras áreas geográficas y en otros ámbitos temporales. Para dar una mínima idea de cuál podría ser el mapa mundial de las experiencias de éxito, si se toman los datos de renta per cápita en USD a precios PPP del WEO, y el análisis de clústeres se sustituye por una simple ordenación de los países por percentiles, se obtiene que entre 2000-2012, 6 países saltaron a niveles de renta per cápita propios de los países desarrollados: Taiwán, Nueva Zelanda, Chipre, Corea del Sur, Puerto Rico y España. El número de saltos del percentil 75-100 fue 8 – Latvia, Rumania, Bulgaria, Panamá, Mauritius, Kazakstán, Bielorrusia y Azerbaijan -, mientras que 7 países saltaron al percentil 50-75: China, Mongolia, Turkmenistán, Ucrania, Georgia, Albania y Sri Lanka. El número de saltos al percentil 25-50 fue 5: Bangladesh, San Tomé y Príncipe, Zambia, Laos y Myanmar. Por otra parte, hubo 13 retrocesos de percentil. Si este análisis fuera una razonable aproximación a nuestra metodología de clústeres, tendríamos 26 historias de progreso y 13 de fracaso.

El análisis de las economías latinoamericanas, nos sugiere que entre 2000 y 2012 hubo dos tipos de experiencias:

- De una parte, aquellos países que como Bolivia, Perú, Colombia, Costa Rica, República Dominicana o Panamá dieron el salto a clústeres de renta superiores,
- De otra, los países que aunque cerraron parte de la brecha que les separaba del siguiente clúster no fueron capaces de dejar atrás el de partida. En esta categoría, se encuentran: en el clúster 1 Honduras y Nicaragua; en el clúster 2, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Jamaica y Paraguay; y en el clúster 3 la totalidad de las grandes economías de la región: Argentina, Brasil, Chile, México, Uruguay y Venezuela.

En la próxima sección analizaremos los casos de los países que tuvieron éxito y como “jugaron” sus partidas en los sectores que identificamos como prioritarios para conseguirlo. Todos los datos que se presentan están normalizados y las brechas se expresan en desviaciones típicas. El esfuerzo requerido para cerrar cualquiera de las brechas no está cuantificado ni en términos del tiempo necesario para que la reforma alcance el objetivo perseguido, ni en términos de coste económico. Ese objetivo está fuera del alcance de esta metodología. Nuestro objetivo es más limitado: ofrecer un criterio homogéneo que permita identificar la distancia en los sectores prioritarios que separa al país de la frontera del clúster siguiente.

BRECHAS, REFORMAS Y PROBABILIDADES DE SALTO

Bolivia fue el único país del clúster 1 que fue capaz de dar el salto al clúster 2. Bolivia es una economía de alrededor de 11 millones de ciudadanos y un PIB que en 2016 se situaba en torno a los 78 mil millones de USD PPP. A lo largo del periodo considerado su ingreso per cápita creció a una tasa media acumulativa del 2,3%, cifra que casi triplica a aquella que había sido capaz de registrar en promedio histórico.

En el año 2000, Bolivia en términos del indicador sintético sectorial (calculado como el promedio de los indicadores sectoriales) estaba ligeramente en peor situación de partida que Honduras, uno de sus otros dos compañeros de clúster. En términos de los dos sectores prioritarios para países del clúster 1 - Educación y Salud – su situación era bien distinta: mientras que en Educación se encontraba mucho mejor que Nicaragua y Honduras, su situación en términos de Salud era claramente insatisfactoria. La evolución de los indicadores sectoriales sugiere que la estrategia - implícita o explícita - de Bolivia en los siguientes 13 años fue cerrar su brecha relativa en Salud y mantener su ventaja relativa en Educación. Al finalizar el periodo, Bolivia había sido capaz de reducir en más de un 50% su brecha en Salud.

Hay dos posibles lecciones del caso boliviano. La primera, que el país saltó a un escalón superior de renta sin que su indicador agregado sintético estuviese por encima del promedio que se registraba en el clúster de renta que estaba abandonando. De hecho, en 2012 la brecha en ese indicador había avanzado levemente sobre la que registraba en el año 2000. La segunda lección es que aunque la prioridad fue la inversión en Salud, al momento del salto Bolivia ya se encontraba relativamente bien posicionada en los sectores prioritarios del clúster 2. Se encuentra en la media de su grupo en Integración y Comercio y cuenta con un indicador de mayor valor en Mercado de Trabajo. Probablemente esta circunstancia es la que ayuda a explicar por qué la probabilidad que tiene Bolivia de saltar al clúster 3 es similar a otras economías que ya han pertenecido al clúster 2 durante un cierto tiempo – por ejemplo, Jamaica - pero que parecen tener estrategias de reformas más dispersas.

Nuestro modelo predice que la probabilidad de Bolivia de saltar al clúster 3 es hoy por hoy baja, lo que hace sentido dado que Bolivia acaba de ingresar al clúster 2. Para llevar esa probabilidad al 50%, sería necesario que Bolivia redujera en más de 2 desviaciones su brecha de Salud, o en algo más de 1,25 desviaciones sus brechas en Integración y Comercio o en Mercado de Trabajo individualmente. Tomadas una a una, todas esas reformas parecen retos muy exigentes. De ahí, la relevancia de la pregunta que planteamos sobre la posibilidad de que la interacción entre las reformas pudiera reducir la “exigencia” de la estrategia de desarrollo. En el caso de Bolivia, nuestro modelo anticipa que si se produjeran simultáneamente reformas que reduzcan en media desviación típica la brecha en Integración y Comercio, Mercado de Trabajo y en Salud —algo más fácil de alcanzar— la probabilidad de salto de Bolivia seguiría situándose en torno al 50%. Para lograr una probabilidad de salto del 75%, las brechas en los sectores prioritarios deberían cerrarse en 1; 0,5 y 0,5 desviación típica respectivamente²²

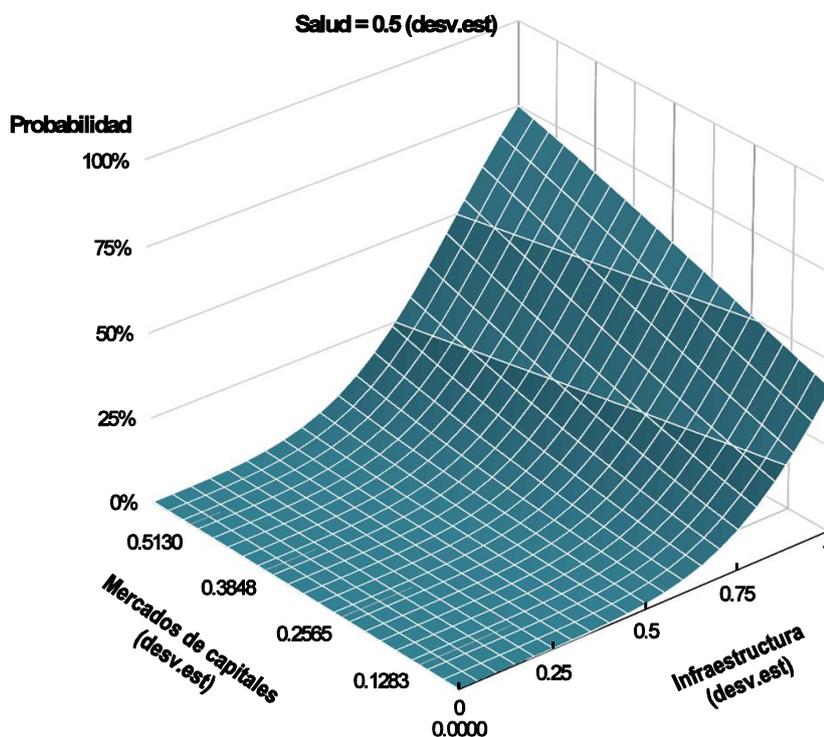
Perú es otro de los países que consiguieron saltar de clúster a lo largo del periodo considerado. En este caso, el salto ocurre **desde el clúster 2 al 3**. Para poner en contexto esta historia de éxito merece la pena recordar que Perú es una economía de 31 millones de habitantes con un PIB de alrededor de 408 mil millones de USD PPP en 2016. En los 13 años que van desde el 2000 al 2012, la renta per cápita de Perú creció a una tasa promedio de 4,4%, cifra sustancialmente más elevada que el 1,4% al que Perú creció en promedio durante las últimas 4 décadas.

En el año 2000, Perú en términos del indicador sintético sectorial estaba en igual situación que sus compañeros de clúster. Sin embargo, hizo un esfuerzo extraordinario de cambio y reformas que se ajustaron bien al patrón de prioridades identificado por nuestra metodología. De una parte, los avances en Salud fueron sumamente importantes: tomando el indicador promedio sectorial, Perú avanzó en Salud de modo que pasó de estar a la par de sus compañeros de grupo en el 2000 a estar por encima de éstos en 0,25 desvíos, lo que es equivalente a pasar del percentil 6 en la muestra de países en el año 2000 al percentil 26 en el año 2012. Consistente también con las prescripciones del modelo, Perú invirtió fuerte en Integración y Comercio, duplicando su ventaja frente a sus compañeros de grupo en desvíos y mejorando su situación desde el percentil 12 al 27, aunque no logró diferenciarse en el sector de Mercado de Trabajo y sólo se mantuvo a la par de la media de su grupo.

Nuestro modelo predice que la probabilidad de Perú de saltar al clúster 3 es hoy por hoy baja. Los rezagos acumulados en Infraestructura, Mercados de Capitales y Salud son muy significativos con respecto al clúster 4 —en todos los casos la brecha es superior a 1,5 desvíos— dado que, al igual que el caso de Bolivia, Perú acaba de llegar a un clúster nuevo y es además el país de más bajo ingreso de su nuevo grupo. Según nuestras estimaciones, los esfuerzos más auspiciosos parecerían ser las potenciales mejoras a realizar en Infraestructura. Reducir en 1 desviación típica la brecha de Infraestructura podría llevar la probabilidad de salto a niveles en torno al 30%.

²² En la página web de nuestra metodología se pueden probar distintas combinaciones de reformas y probabilidades. Para el caso de Bolivia ir a <http://www.iadb.org/en/databases/res-ppis/priorities-and-probability.20135.html?country=Bolivia>

Gráfica 6. Complementariedad de prioridades y su impacto sobre la probabilidad de salto: el caso de Perú



Fuente: Izquierdo et al (2016).

Sin embargo, la complementariedad de las reformas prioritarias parece tener efectos positivos muy tangibles: reformas que redujeran la brecha en 1 desvío en Infraestructura, acompañadas de inversiones en Mercados de Capitales y Salud de 0,5 desvío cada una, podrían llevar la probabilidad de salto a niveles en torno al 75%.²³ El efecto complementario de estas interacciones puede verse claramente en el Gráfico 6, que indica que inversiones en tándem en Infraestructura y Mercados de Capitales rinden más que cada una de ellas por separado.

En el salto del segundo al tercer clúster, Perú estuvo acompañado por otros cuatro países latinoamericanos: Colombia, Costa Rica, República Dominicana y Panamá. Aunque en los sectores prioritarios, la mayoría de ellos incrementaron las distancias que les separaban del clúster de partida – especialmente en lo concerniente a la reducción de sus brechas en Integración y Comercio y Salud – la intensidad del esfuerzo fue diferencial. En cierta forma, cada uno de ellos trazó su propia senda de salto. Por ejemplo, Costa Rica, que ya venía invirtiendo fuertemente en Salud, pasó a priorizar la reducción de su brecha en Integración y Comercio, mientras que Colombia se focalizó en mejorar su nivel de Mercado de Trabajo, y Panamá siguió una estrategia mixta en la que mejoró en todas sus prioridades. Al mismo tiempo, y luego de su salto, su proceso de convergencia hacia las características estructurales de los países del clúster 3 se reforzó en los casos de Colombia y Panamá gracias a sus inversiones en los sectores prioritarios de este nuevo clúster: Mercados de Capital e Infraestructura.

²³ Para analizar las posibles combinaciones ver <http://www.iadb.org/en/databases/res-ppis/priorities-and-probability,20135.html>

UN CONTINENTE ENFRENTADO A LA TRAMPA DEL INGRESO MEDIO

Los saltos de clúster descritos han llevado a que en 2012 de los 19 países de América Latina y el Caribe analizados, 11 estén incluidos en el clúster 3, aquel que agrupa a los países de renta media que están en el pórtico del clúster de los países desarrollados. En dicho clúster, además de los países latinoamericanos ya mencionados, se integran economías como las de República Checa, Grecia, Polonia o Portugal.

La singularidad latinoamericana es que sus grandes economías – Brasil, México, Argentina o Chile – han pertenecido a este clúster desde hace más de una década, y pese a que sus avances han recortado sus distancias a la frontera, todavía no han sido capaces de dar el salto al desarrollo. Esta situación ha popularizado la idea – y los temores – de que buena parte del continente está atrapado en una suerte de Trampa del Ingreso Medio.

Esto queda en evidencia al estimar las probabilidades de salto de los distintos países de América Latina sin inversiones adicionales en prioridades, tal como lo indica la Tabla 2. Mientras que para los países del primer y segundo clúster la probabilidad de salto oscila entre el 5,6% y 95% sin inversiones adicionales – y en promedio es del 39,9%—en todos los países latinoamericanos del tercer clúster la probabilidad de salto sin inversiones adicionales es prácticamente nula, con la excepción de Chile – cuya probabilidad es del 24%—lo cual lleva la probabilidad promedio de salto para este tercer grupo a tan sólo 2,4%.

Otra forma de ver la trampa de los países de ingresos medios es la fuerte necesidad de inversiones que tienen los países latinoamericanos del tercer clúster si quieren incrementar al 75% sus chances de salto al cuarto clúster de países desarrollados. Mientras que los países del primer clúster ya se encuentran en niveles altos de probabilidad de salto al grupo siguiente aún sin mayores reformas, y los países del segundo clúster necesitan entre 0,45 y 2,1 desvíos en inversiones en las áreas prioritarias para llevar la probabilidad de salto al 75%, los países latinoamericanos del tercer clúster necesitan entre 0,35 y 4,725 desvíos para cumplir con el mismo objetivo. En varios casos del tercer clúster, estos valores son mucho mayores que los de los grupos de ingreso más bajo, dejando en evidencia el fuerte trabajo que le queda pendiente a este último grupo para saltar al desarrollo.

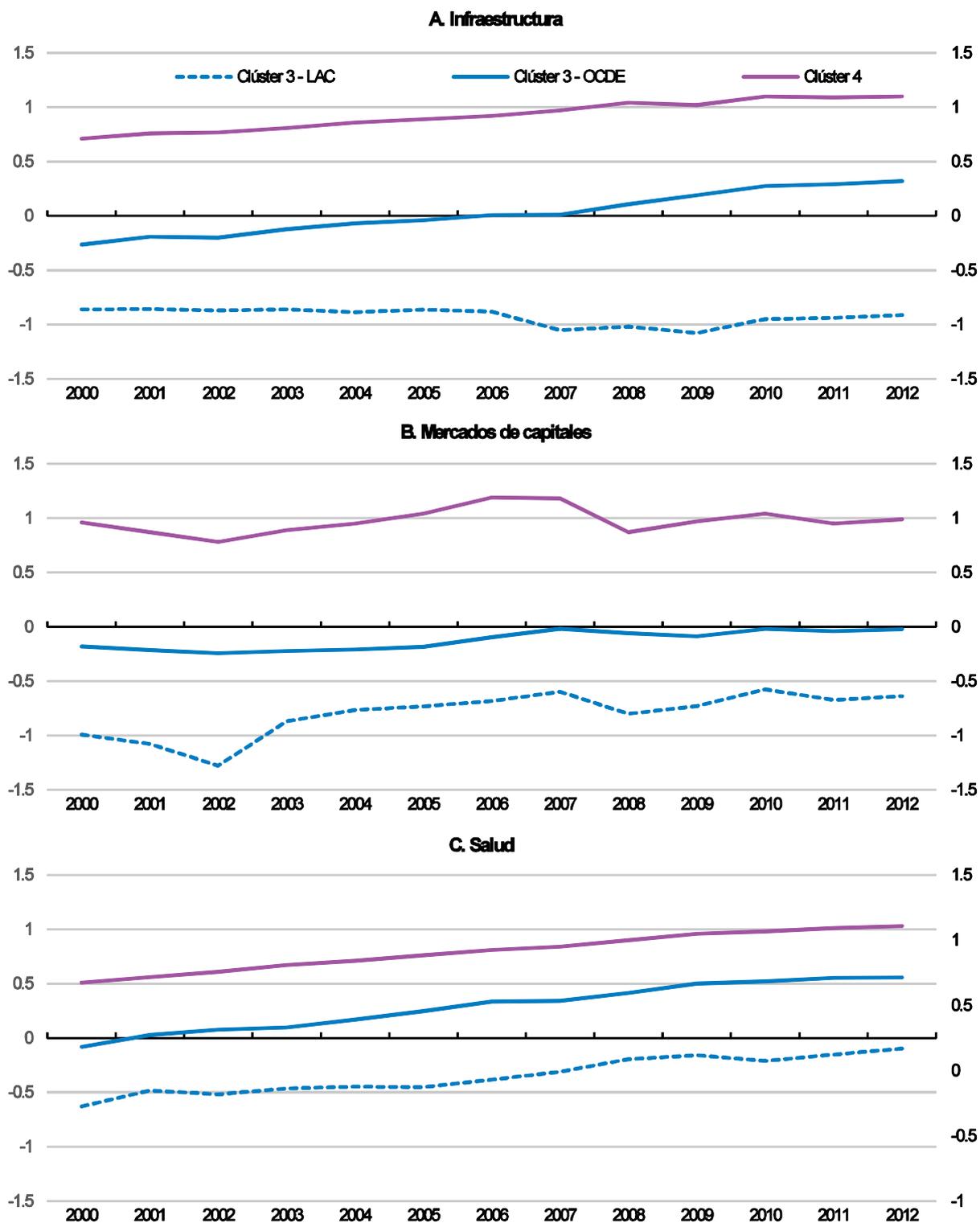
Quizás más importante todavía es la diferencia que existe al interior de los países que componen el clúster 3. En las tres prioridades de este grupo, los países de América Latina y el Caribe (LAC), en promedio, se encuentran a gran distancia de los países OCDE que también pertenecen a este grupo. Esto se hace evidente en el Gráfico 6, que muestra claramente la existencia de una brecha de 1,23 desvíos entre los países LAC y los OCDE en Infraestructura, al igual que una brecha de 0,61 desvíos en Mercados de Capitales, y una brecha de 0,65 desvíos en Salud. Las brechas entre LAC y el promedio del grupo 4 son aún mayores: 2 desvíos en Infraestructura, 1,63 desvíos en Mercados de Capitales, y 1,13 desvíos en Salud. Esto indica que aún dentro del grupo 3 las chances de salto de los países LAC son bastante más bajas que la de los países OCDE. Es más, la distancia de los países de LAC en el clúster 3 con el grupo de países desarrollados en estas áreas prioritarias llama a realizar importantes inversiones en los años venideros.

Tabla 2. **Requerimientos para llegar a una probabilidad de salto de 75%.**

1	Probabilidad de salto 2012	Incremento requerido (en desvíos)		Incremento total	
		Educación	Salud		
Honduras	94.7%	0.000	0.000	0.000	
Nicaragua	95.0%	0.000	0.000	0.000	
2		Integración y Comercio	Mercados de Trabajo	Salud	
Bolivia	6.7%	1.000	0.500	0.500	2.000
Ecuador	54.6%	0.450	0.000	0.000	0.450
El Salvador	22.4%	0.500	0.500	0.375	1.375
Guatemala	11.5%	0.825	0.500	0.500	1.825
Jamaica	5.6%	1.000	0.600	0.500	2.100
Paraguay	28.4%	0.500	0.500	0.100	1.100
3		Infraestructura	Mercados de Capitales	Salud	
Argentina	0.0%	1.000	1.000	0.550	2.550
Brasil	0.0%	1.450	1.000	1.000	3.450
Chile	24.0%	0.350	0.000	0.000	0.350
Colombia	0.0%	0.825	0.500	0.500	1.825
Costa Rica	0.0%	0.875	0.500	0.500	1.875
México	0.0%	1.000	0.725	0.500	2.225
Panamá	0.0%	0.700	0.500	0.500	1.700
Perú	0.0%	1.000	0.513	0.500	2.013
Rep. Dominicana	0.0%	1.725	1.500	1.500	4.725
Uruguay	0.0%	0.875	0.500	0.500	1.875

Fuente: Izquierdo et al (2016).

Gráfico 7. Diferencias en áreas prioritarias entre países de LAC y de la OCDE del clúster 3



Fuente: Izquierdo et al (2016).

CONCLUSIONES

Latinoamérica lleva 5 años de desaceleración del crecimiento, y se espera que en 2015 y 2016 el crecimiento haya sido negativo. El fin del super-ciclo de commodities, el bajo crecimiento del mundo industrializado y las expectativas de subas en costo del crédito indican que se acabó el viento de cola del que disfrutaba la región, con lo cual no se vislumbra en el corto plazo una recuperación del crecimiento a partir de estos factores externos.

En este contexto, hoy más que nunca son urgentes las reformas que conduzcan a aumentos de la productividad. Pero en un contexto de recursos limitados, será muy importante que los hacedores de políticas cuenten con herramientas para priorizar sus inversiones. La selección de prioridades es difícil porque el desarrollo es un proceso muy complejo, en el que conviven sendas interacciones y no-linealidades que deben tenerse en cuenta. También deben considerarse los niveles de partida en la escalera del desarrollo, dado que las variables condicionantes parecen ser específicas al nivel de ingreso de los países.

Del análisis anterior surgen distintas capacidades que pueden considerarse prioritarias para guiar el proceso de inversiones, todas ellas herramientas horizontales con las que cuentan los gobiernos en su arsenal presupuestario. Dicho esto, estas prioridades no deben tomarse como los únicos medios de mejorar la productividad. En particular, existen otras áreas de difícil cuantificación, como la relación entre gobiernos y el sector privado a través de sus políticas de desarrollo productivo y de fomento a la innovación, así como la calidad de las distintas capacidades, que no deben ser soslayadas por no ser directamente medibles.

Por tal motivo, en las próximas secciones, se le prestará atención no sólo a las capacidades tratadas más arriba, sino que también se ahondará en otras áreas tales como la inversión en innovación y tecnología, la economía digital, el gerenciamiento inclusivo, la competencia y regulación, la informalidad, instituciones y gobernanza, y la planificación de ciudades.

CAPITULO TEMÁTICO 1

CREAR UN MARCO INSTITUCIONAL PARA GENERAR GANANCIAS DE PRODUCTIVIDAD



Educación, competencias y juventud en América Latina y el Caribe (LAC)

La educación y las competencias se reconocen ampliamente como factores decisivos para apoyar la transición de los jóvenes de la escuela al trabajo y el desarrollo incluyente. La educación es fundamental para mejorar la débil productividad actual de LAC y encontrar nuevos mecanismos para fomentar el crecimiento a largo plazo, reducir la pobreza, eliminar las desigualdades y construir estabilidad y cohesión social. Pese a los notables avances realizados, la educación y la dotación de competencias de la población en LAC siguen siendo deficientes. La calidad y pertinencia de la educación y las capacidades que ofrecen los sistemas educativos en la región siguen siendo un problema importante. Mientras la educación tradicional se encuentra rezagada en términos de competencias básicas de lectura, matemáticas y ciencias; existe una falta de vínculos entre la educación superior y las competencias demandadas por los mercados laborales, mientras que la educación técnica y profesional sigue estando subdesarrollada, de baja calidad y centrada en sectores obsoletos. Mejorar las competencias de los jóvenes latinoamericanos implica el fortalecimiento de la cobertura y calidad del sistema educativo y la promoción de políticas integrales de capacitación laboral a lo largo de la vida.

Panorama de la educación y las competencias

El nivel de competencias es bajo en la región debido a la baja calidad de la educación primaria y secundaria, y a deficiencias estructurales. Los jóvenes latinoamericanos tienen un desempeño deficiente en lectura, matemáticas y ciencias comparado con sus pares en países de la OCDE. Más de la mitad de los jóvenes latinoamericanos matriculados en la escuela no adquieren el nivel de competencias básico en lectura, matemáticas y ciencias, según los resultados de PISA (OCDE, 2015). Menos de 1% de los estudiantes de LAC alcanzan los mayores niveles de competencias en matemáticas, lectura o ciencias (OCDE, 2016). Por el contrario, el 12% de los estudiantes de los países de la OCDE se desempeñan en los dos primeros niveles en matemáticas y el 8,5% alcanzan estos niveles en lectura y ciencias (OCDE, 2016). Esto constituye un obstáculo para seguir desarrollando habilidades más específicas y puede obstaculizar la innovación.

Más de dos tercios de los jóvenes de LAC no están suficientemente calificados, sin contar con educación universitaria o técnica superior, lo que plantea un reto para la transformación estructural de los países de LAC que están en transición a ser economías basadas en el conocimiento donde los ciudadanos requieren innovar, adaptarse y aprovechar su capital humano. Muchos jóvenes latinoamericanos abandonan la escuela demasiado pronto, como lo muestran las altas tasas de deserción escolar y los bajos índices de finalización de ciclos de enseñanza de la región. En consecuencia, 43 millones de jóvenes latinoamericanos de entre 15 y 29 años, o 31% de la población de jóvenes, no han terminado la educación secundaria y no están matriculados en la escuela. Aun aquellos que terminan no siempre acceden a educación de calidad y transitan a la edad adulta con competencias que resultan muy inferiores de acuerdo a las evaluaciones internacionales comparativas, como la prueba PISA (OCDE, 2015a; OCDE/CAF/CEPAL, 2014).

La educación superior de calidad proporciona a los jóvenes herramientas para integrarse mejor en la vida productiva, política y social de sus países. Una mano de obra más calificada es crucial para que los países de LAC disfruten de un mayor crecimiento económico sostenible y desarrollo social.

Las oportunidades de los jóvenes en el mercado laboral están relacionadas a su nivel educativo

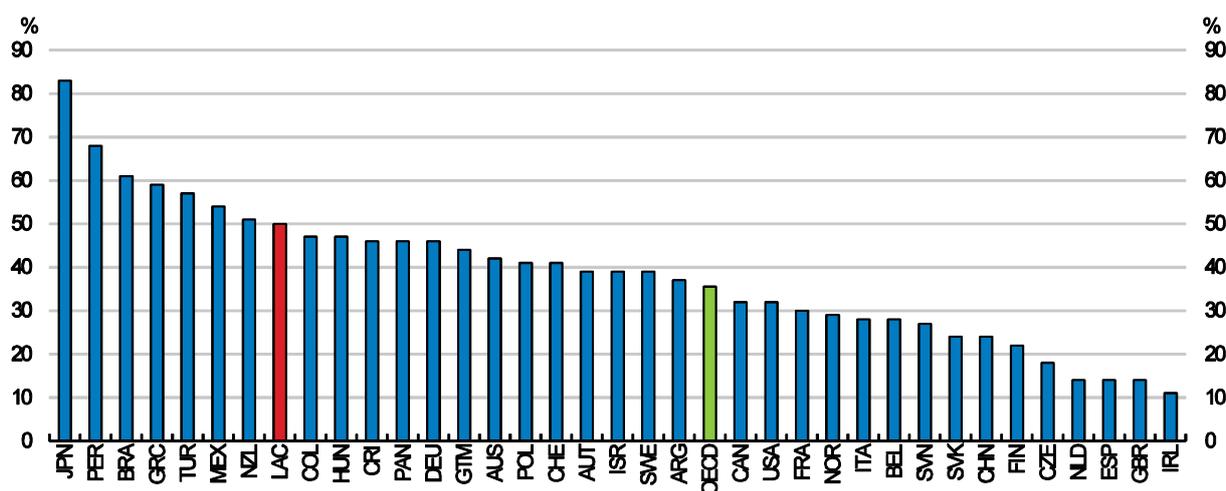
El nivel educativo determina a menudo la participación en el mercado laboral, el empleo, las perspectivas de la calidad del trabajo y los ingresos. Como en los países de la OCDE, en LAC la educación mejora las posibilidades de conseguir un empleo. Cuanto mejor formados están los jóvenes, más posibilidades tienen de conseguir un empleo formal, y la educación desempeña un papel en la determinación de los ingresos mucho más relevante en los países LAC que en los de la OCDE. Las

diferencias de ingresos son tanto un reflejo como una fuente de la desigualdad en la distribución del ingreso en los países de LAC. Sin embargo, también son una consecuencia de la baja oferta de trabajadores con alto nivel educativo, sobre todo con educación terciaria, y muestran que es altamente recomendable una inversión mayor en educación.

El acceso a la educación superior en América Latina se ha ampliado en la última década, pero aún es inferior a los niveles de la OCDE. Entre 2004 y 2014 la matriculación en instituciones de educación superior aumentó de 29% a 44% de la población de entre 15 y 64 años de edad. Sin embargo, la culminación de este ciclo de enseñanza sigue siendo un problema importante en LAC, y el potencial de la educación superior permanece sin explotarse. Mientras que en LAC el 41% de la población de entre 15 y 64 años inició estudios superiores, sólo 14%, en promedio, lo terminaron. Este porcentaje es especialmente bajo comparado con los países de la OCDE, donde 39% de los jóvenes se gradúan de la educación superior.

La región de LAC es una de las regiones que muestra los mayores problemas para cerrar la brecha entre las competencias disponibles y las competencias que el sector privado demanda. Alrededor de 50% de las empresas formales de América Latina no encuentran la fuerza laboral dotada con las competencias que necesitan, frente a 36% de las empresas en los países de la OCDE (Grupo Manpower, 2015) (Gráfico 8). En consecuencia, 32% de los empleadores necesitan contratar personal calificado del extranjero para suplir la escasez de competencias, y las empresas tardan más que en cualquier otra región para ocupar las vacantes (Aedo y Walker, 2012). La región se encuentra rezagada en los campos de estudio de ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas, principalmente en ciencia, con tasas de matrícula entre 2-7%, frente a un promedio de 10% en los países de la OCDE. Las empresas privadas reportan escasez de ingenieros, técnicos y trabajadores especializados. En cuanto a la situación por sectores, el de automóviles y el de maquinaria muestran la más aguda escasez de personal calificado, lo que subraya el reto de diversificarse hacia las actividades que se consideran más beneficiosas para el desarrollo y el mejoramiento industrial (OCDE/CAF/CEPAL, 2014; Melguizo y Perea, 2016).

Gráfico 8. Empresas con dificultades para cubrir puestos, 2015



Fuente: Grupo Manpower (2015).

Inversión en el desarrollo de competencias mejoraría la transición de los jóvenes de la escuela al trabajo

La educación técnica y vocacional (ETV) en LAC rara vez instruye a los jóvenes en competencias técnicas, profesionales y administrativas de mediano y alto nivel. Debido a la baja relevancia de la ETV en la educación de la población en general en los países de LAC, los jóvenes podrían beneficiarse de su expansión. En los países de la OCDE, el 26% de la población en educación secundaria está inscrita en programas de ETV, más de 10 puntos porcentuales arriba que el promedio de LAC. Los institutos nacionales de educación técnica y vocacional se han expandido y han desarrollado mejores vínculos con las necesidades del sector privado. Los programas de capacitación desempeñan un importante papel en la enseñanza de competencias técnicas básicas a jóvenes que dejaron la escuela secundaria y a otros grupos desfavorecidos, pero estos, con pocas excepciones, son de un tamaño limitado.

Los programas para mejorar las competencias de los jóvenes que combinan enseñanza en las aulas, capacitación en el lugar de trabajo y servicios de búsqueda de empleo ayudan a los jóvenes latinoamericanos en su tránsito al empleo. Las iniciativas de capacitación laboral para jóvenes en la región, como *Jóvenes con Más y Mejor Trabajo* en Argentina, *ProJovem* en Brasil, *Jóvenes en Acción* en Colombia y *ProJoven* en Perú demuestran que intervenciones integrales tienen resultados satisfactorios en la empleabilidad de los jóvenes, sus salarios y especialmente la calidad del empleo (OIT, 2016). El gasto público en programas de capacitación en LAC varía de 0,02% del PIB en Perú a más de 0,30% en Colombia y Costa Rica, comparado con un promedio de 0,14% en la OCDE. En los niveles medio y superior, Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México y Perú han logrado avances considerables en cobertura, calidad y pertinencia de los programas para responder a las necesidades del sector privado.

Los programas de capacitación laboral que responden a las necesidades del mercado, con participación del sector privado en su diseño e implementación, facilitan la transición de los jóvenes a empleos de calidad y a mejores sueldos. Las evaluaciones de impacto de las primeras experiencias de programas integrales en América Latina muestran que coordinar el contenido de los cursos con el sector privado y dar un estipendio a los participantes son fundamentales para que el programa dé resultados positivos. Aunque las competencias básicas son importantes, se debe capacitar a las personas para que puedan participar en economías basadas en conocimientos y competencias. La educación general, así como la educación técnica y vocacional, deben ampliar sus vínculos con el sector productivo de la región para fortalecer los sistemas de capacitación en el empleo, que deben ser una piedra angular de la educación y la capacitación laboral durante toda la vida. Mejorar el capital humano mediante el fomento de la educación formal, programas de capacitación y el "aprender haciendo" es primordial, y debe ser acompañado con cambios en las estructuras organizativas y productivas para maximizar los beneficios de la tecnología para la productividad.

Implicaciones de políticas

Mejorar las competencias de los jóvenes latinoamericanos implica fortalecer la cobertura y la calidad del sistema educativo y promover políticas de mejora continua e integral de competencias. Se espera que las reformas más amplias del sistema educativo aumenten el acceso, la calidad y pertinencia de la educación primaria, secundaria y superior. Mientras lo hacen, otras políticas alternativas de capital humano como los programas de capacitación laboral e inclusión productiva existentes deben dar apoyo a la generación actual de jóvenes poco calificados y ofrecer a los adultos del futuro opciones de capacitación laboral.

La aplicación de normas de calidad claras para la educación, la inversión y la mejor capacitación de los docentes y la mejora de los mecanismos para identificar a los estudiantes de bajo rendimiento y a quienes luchan académicamente, económicamente y socialmente ayudarían a cerrar las brechas de aprendizaje y a evitar la deserción temprana. Además, los países necesitan ampliar el acceso a una educación de alta calidad y también mejorar la coherencia y los vínculos entre la educación secundaria y superior para facilitar la transición de la escuela a la educación superior.

La educación vocacional y técnica de calidad es crucial para desarrollar una mano de obra altamente calificada. Los programas de estudios académicos y los programas de capacitación laboral deben combinar la enseñanza en el aula con la capacitación práctica para una inclusión productiva y competencias básicas o fundacionales. La educación vocacional y técnica debe fortalecerse invirtiendo en mejor y más moderna infraestructura, en la formación de docentes y en mecanismos para identificar las necesidades del mercado de trabajo. Tanto la educación tradicional como la técnica y vocacional deben responder mejor a las necesidades del mercado y ofrecer canales más amplios para la participación del sector empresarial en el desarrollo del contenido de los planes de estudios.

Los países necesitan mecanismos más eficientes para recolectar información acerca de las competencias de las personas y las demandadas del sector productivo, que les permitan elaborar estrategias nacionales de mejoramiento de competencias. Esta información ayuda a los países a identificar las brechas y escasez de competencias, y también a planificar cuáles competencias se necesitarán en el futuro para aumentar la productividad y la competitividad. Es esencial fomentar el trabajo público-privado que permita identificar áreas futuras de conocimiento y competencias que se necesitarán a largo plazo, con la finalidad de que sean promovidas hoy.

REFERENCIAS

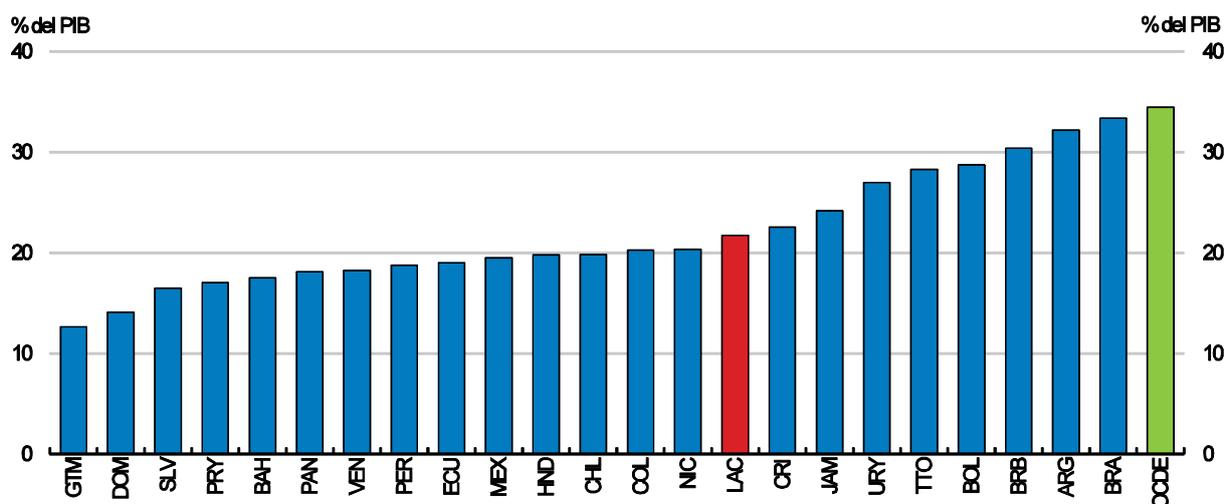
- OECD/CAF/ECLAC (2016), Latin American Economic Outlook 2017: Youth, Skills and Entrepreneurship, OECD Publishing, Paris. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/leo-2017-en>
- OECD (2015), Education at a Glance 2015: OECD Indicators, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2015-en>.
- OECD (2016), A Skills Beyond School Review of Peru, OECD Reviews of Vocational Education and Training, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264265400-en>.
- Manpower Group (2015), Talent Shortage Survey Research Results, Milwaukee.
- Aedo, C. and I. Walker (2012), Skills for the 21st Century in Latin America and the Caribbean, Directions in Development, Human Development, World Bank Group, Washington, DC, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/2236> License: CC BY 3.0 IGO.
- OECD/CAF/ECLAC (2014), Latin American Economic Outlook 2015: Education, Skills and Innovation for Development, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/leo-2015-en>.
- Melguizo, A. and J.R. Perea (2016), “Mind the skills gap! Regional and industry patterns in emerging economies”, OECD Development Centre Working Papers, No. 329, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5jm5hkp7v145-en>.
- ILO (2016), Soluciones eficaces: Políticas activas del mercado de trabajo en América Latina y el Caribe [Efficient Solutions: Active Labour Market Policies in Latin America and the Caribbean], International Labour Organization, Geneva.

Una mejor política tributaria para potenciar el desarrollo en América Latina

América Latina y el Caribe (LAC) deberían mejorar la movilización de recursos internos para financiar la inversión en las principales áreas que contribuyen a potenciar la productividad en la región. En particular, se requieren tanto mayores ingresos fiscales como mejoras en la estructura del sistema fiscal para aumentar la inversión en capital, la capacidad empresarial y promover mejores trabajos en la región.

Los sistemas tributarios en la región deberían movilizar mayor cantidad de recursos nacionales para abordar los cuellos de botella que afectan a la productividad. Los ingresos fiscales como porcentaje de PIB son relativamente bajos en la región LAC. A pesar de que hubo un período de aumentos estables en la era de los 90, en 2014 los ingresos fiscales promedio en los países latinoamericanos alcanzaron un 21,4% del PIB, significativamente menor que los ingresos fiscales promedios de la OCDE (que representan un 34,4% del PIB). Existe bastante heterogeneidad en el coeficiente fiscal entre, tanto países OCDE como países de América Latina y el Caribe (Gráfico 9). En 2014, los ingresos fiscales en la región LAC oscilaron entre un 33,4% del PIB en Brasil (cerca del promedio de la OCDE) a un 12,6% de PIB en Guatemala (OCDE/CEPAL/CIAT/BID, 2016). Por lo tanto, en la mayoría de los países de la región, para cerrar la brecha en diferentes áreas que están afectando la productividad (como educación y habilidades, inversión en infraestructura e innovación), se necesitan mayores recursos para aumentar la eficacia de las políticas públicas en el área.

Gráfico 9. Total de recaudación tributaria como porcentaje de PIB (%), 2014

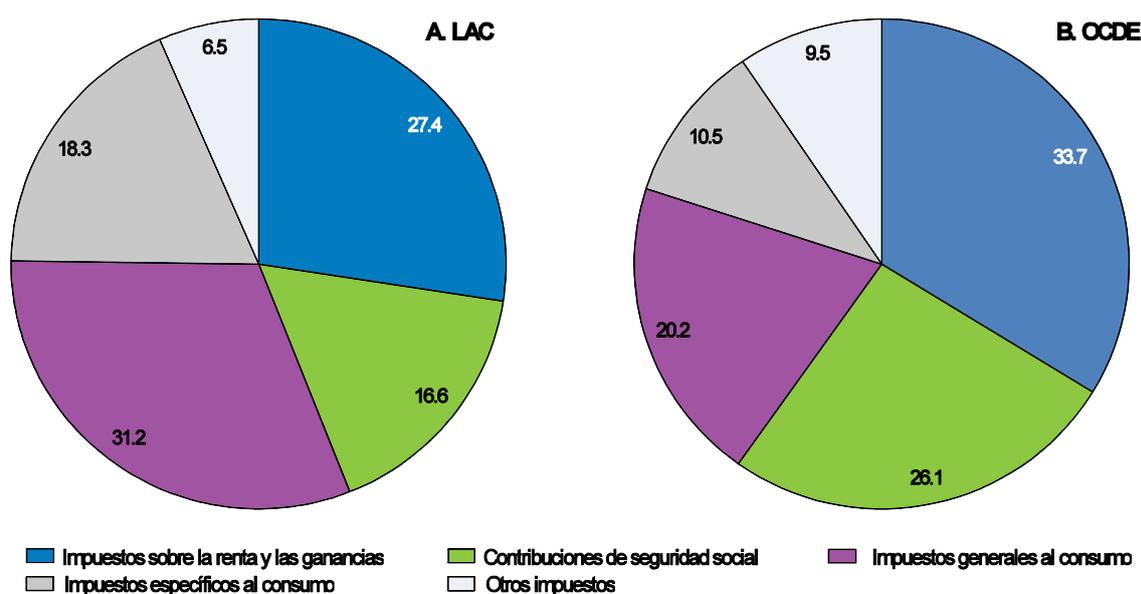


Nota: LAC representa el promedio no ponderado de un grupo de 22 países de LAC. Chile y México también son parte del grupo OCDE (34). La OCDE representa el promedio no ponderado de los países miembros de la OCDE.

Fuente: OCDE/CEPAL/CIAT/BID (2016) Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 2016, Publicación OCDE, París, http://dx.doi.org/10.1787/rev_lat_car-2016-en-fr

La forma en la cual se recaudan los impuestos fiscales es de igual importancia que la cantidad recaudada. En contraste a la mayoría de las economías de la OCDE, las estructuras fiscales en LAC son más dependientes de los impuestos indirectos, en vez de los directos como impuesto a la renta personal y a sociedades. En 2013, los impuestos sobre la renta y ganancias representaban un 27,4% de los ingresos fiscales en promedio entre países LAC y las cotizaciones de seguridad social representaban un 16,6%. En la OCDE, las cifras correspondientes fueron de un 33,7% y un 26,1% del total de ingresos fiscales, respectivamente. Por otro lado, en 2012, los impuestos de consumo general (principalmente IVA e impuestos sobre las ventas) representaron un 31,2% de los ingresos fiscales en países LAC, en comparación con un 20,2% de los países OCDE (OCDE/CEPAL/CIAT/BID) (Gráfico 10). Además, mientras los impuestos en ingresos corporativos representaban un 18,3% de los ingresos fiscales totales, el impuesto a la renta personal solo representaba un 9,4% de los ingresos fiscales totales para la región LAC en 2013. En contraste a LAC, los impuestos a la renta personales representan una mayor porción de impuestos en las economías de la OCDE (un 24,8% de los ingresos fiscales totales) en comparación con los impuestos de sociedades (con un 8,5% de los ingresos fiscales totales). Por lo tanto, cualquier reforma tributaria orientada al aumento de los bajos niveles de impuestos a la renta personales en América Latina (2,0% del PIB vs. 8,8% del PIB en las economías de la OCDE) será bienvenida (OCDE/CEPAL/CIAT/BID, 2016).

Gráfico 10. Estructuras fiscales en LAC y la OCDE, 2013 (%)



Nota: Las cifras representan un grupo de 22 países de LAC. Chile y México también son parte del grupo (34) de la OCDE. La OCDE representa el promedio no ponderado de los países miembros de la OCDE

Source:Fuente: OCDE/CEPAL/CIAT/BID (2016), Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 2016, Publicación OCDE, París, http://dx.doi.org/10.1787/rev_lat_car-2016-en-fr

Los bajos niveles de ingresos de impuestos a la renta personales se pueden explicar mediante diversos factores. Primero, la participación de los ingresos laborales del PIB es considerablemente más bajo en países LAC y su distribución significa que existen relativamente menos contribuyentes, dada la concentración de los asalariados a nivel de ingreso bajo. Segundo, los umbrales mínimos son relativamente altos en comparación con los sueldos promedio y, en consecuencia, la mayor parte de la población trabajadora posee bases imponibles inferiores a estos umbrales. Tercero, los impuestos a la renta personales son altamente evadidos. Alrededor de la mitad de los potenciales ingresos de los impuestos a la renta personales se pierden con la evasión de impuestos (BID, 2013).

En algunos países LAC, existe la posibilidad de aumentar los ingresos fiscales para cerrar la brecha en las áreas de políticas públicas destacadas en este informe. Casi todos los países se beneficiarían de una íntegra reforma tributaria. Los cambios a los ingresos fiscales y reformas tributarias más amplias no solo fortalecerán las incentivas de capacidad empresarial, innovación y productividad, pero también ayudarán a reducir la desigualdad de ingresos. Los países LAC deberían ampliar sus bases imponibles, eliminar o disminuir gradualmente los gastos tributarios que benefician, especialmente, a los hogares de mayores ingresos, y evaluar los aumentos de la tasa de los impuestos a la renta personales marginales. Los países LAC podrían alejar los ingresos fiscales de las tributaciones que provocan una carga tributaria excesivamente alta en la economía formal. La mayoría de los esfuerzos de movilización de recursos internos de los países LAC se ven afectados por el hecho de que un gran segmento de su economía es informal. El sistema tributario puede desempeñar una función útil en cuanto a incentivar a los negocios a ser formales.

El reforzamiento de las normas tributarias internacionales en los países LAC, inclusive mediante la implementación de las recomendaciones del proyecto de lucha contra la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios (BEPS, por su siglas en inglés) de la OCDE/G20, ayudará establecer un entorno más igualitario, lo que aumentará la productividad económica general y el crecimiento en la región. El reciente cambio hacia el intercambio automático de información para fines tributarios ayudará a luchar contra la evasión de impuestos y otorgar a los países un mayor alcance para tributar tanto los ingresos nacionales como internacionales obtenidos por sociedades y hogares residentes sujetos al impuesto. Finalmente, los países LAC también pueden querer reforzar su administración tributaria para poder reducir la evasión fiscal como parte de una estrategia más amplia de reforma fiscal que apunte a aumentar la productividad y reducir la desigualdad.

REFERENCIAS

BID (2013), More than revenues, Taxation as a development tool, Banco Inter-Americano del Desarrollo, Washington, DC.

OCDE/CIAT/BID (2016), Taxing Wages in Latin America and the Caribbean, Publicación OCDE, París <http://dx.doi.org/10.1787/9789264262607-en>

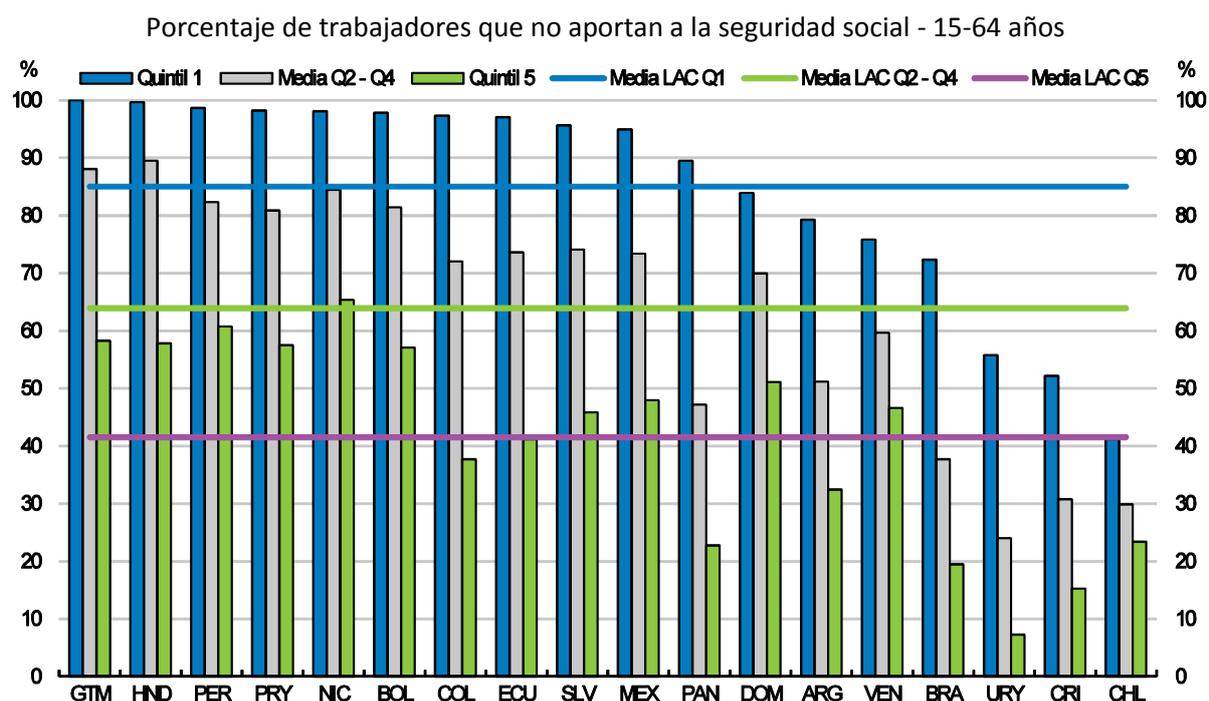
OCDE/CEPAL/CIAT/BID (2016), Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 2016, Publicación OCDE, París. http://dx.doi.org/10.1787/rev_lat_car-2016-en-fr

Combatir la informalidad en América Latina

Para mejorar la calidad de los trabajos en la región y promover el bienestar, los países deberían otorgar mejores incentivos para los empleos formales. La informalidad abarca un amplio rango de actividades que son desafiantes para delimitar y cuantificar. En su sentido más amplio, se puede definir como todos los ingresos y empleos generados fuera del alcance de las regulaciones tributarias y de trabajo en un país. Es una característica prevalente de las economías en vías de desarrollo que se constituye de trabajadores de sueldo informal, trabajadores independientes y empresas no registradas.

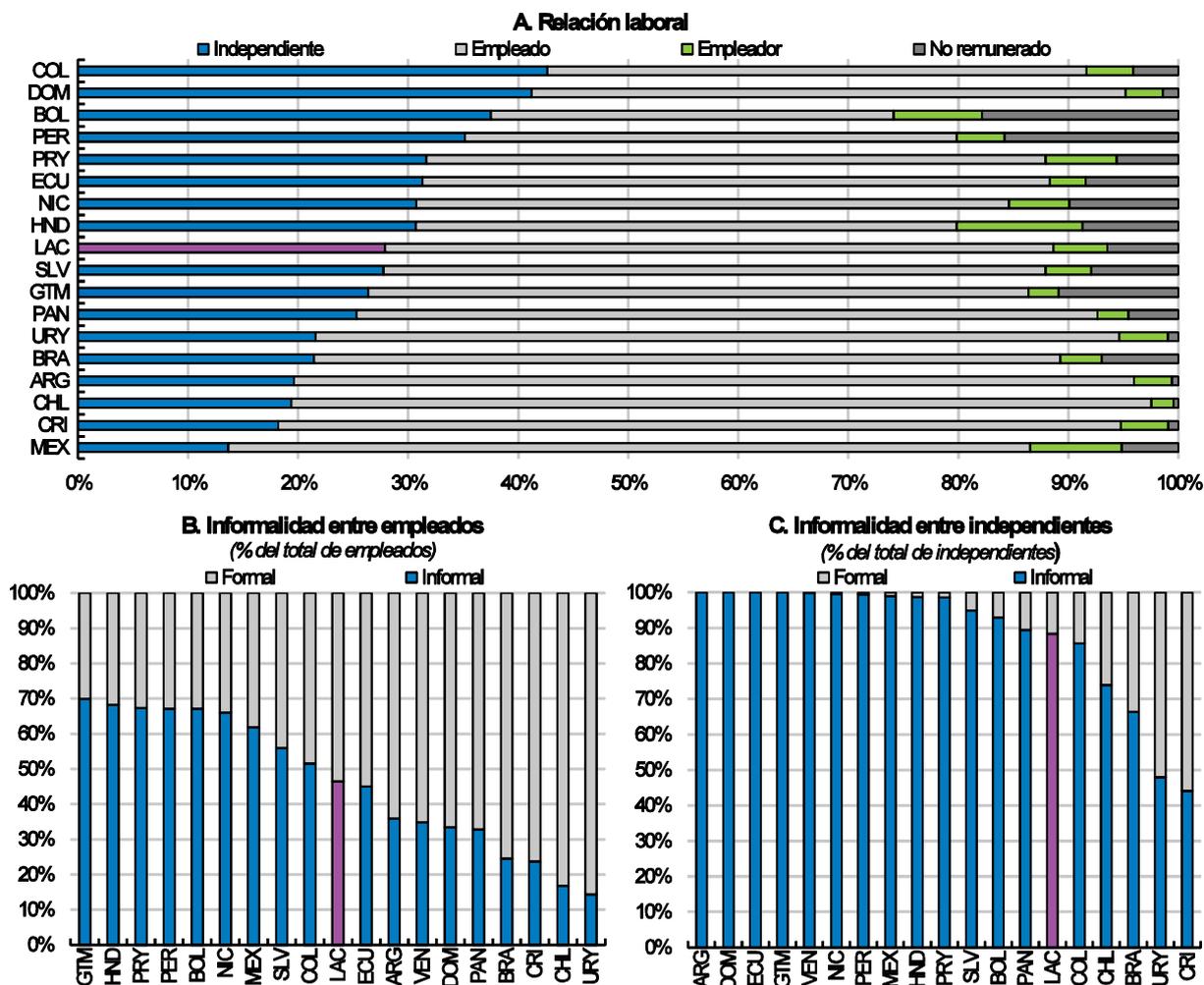
La informalidad está asociada a los menores niveles de habilidades, productividad e ingresos y, en promedio, un 55% de los trabajadores de América Latina calificaron como informales, medición respecto al nivel de aporte al seguro social (OCDE/CIAT/BID (2016)). Las tasas de informalidad también varían considerablemente entre países, por ingresos y por actividad ocupacional dentro de los países, afectando mayoritariamente a los trabajadores más vulnerables y de ingresos bajos-medios. En promedio, un 85% de la población en el quintil de ingresos más bajo es considerada informal. Respecto a la categoría ocupacional, la mayor cantidad de informalidad se puede apreciar entre los trabajadores independientes (88,3%) que representan un 27,9% de la fuerza laboral. La informalidad también es crucial entre los empleados asalariados (un 60% de la fuerza laboral), representando un 46,5% de este grupo (Gráficos 11 y 12).

Gráfico 11. Tasas de informalidad en América Latina, por quintil del ingreso per cápita familiar, 2013



Fuente: OCDE/CIAT/BID (2016).

Gráfico 12. Estado ocupacional en el mercado laboral e informalidad, por categoría (2013)



Fuente: OCDE/CIAT/BID (2016)

La informalidad es indeseable, debido a sus efectos perjudiciales en la obtención de los objetivos sociales (por ejemplo, la seguridad dentro del lugar de trabajo, estabilidad laboral, la provisión de redes de apoyo para la tercera edad, personas cesantes y lesionadas o la provisión de servicios de salud), la provisión y disponibilidad de bienes públicos (un menor ingreso fiscal dificulta a las inversiones en nuevos bienes públicos) y competencia desleal entre empresas que cumplen con la ley y empresas informales.

Es crucial entender las causas y efectos de la informalidad en el crecimiento y el desarrollo para poder diseñar políticas eficaces. En ese sentido, existe una amplia gama de bibliografía que intenta explicar sus determinantes y la expansión de este fenómeno. Por un lado, la perspectiva dual de la informalidad (Harris y Todor, 2014; La Porta and Schleifer, 2014) plantea que los sectores formales e informales están esencialmente segregados, cada uno con sus propias tecnologías de producción y distintas combinaciones de entradas de trabajo, capital y capacidad empresarial. Una segunda perspectiva, que se conoce como legalista (De Soto, 1989, Djankovic et al., 2002), considera que la informalidad es un subproducto de regulaciones y barreras excesivas impuestas a la entrada al sector formal.

Finalmente, tenemos el estructuralismo (Chen, 2007), que ve la informalidad como una forma en la cual la economía formal puede reducir los costos y acceder a una reserva inelástica de fuerza laboral de baja productividad.

Los altos niveles de informalidad en la región derivan de diversas causas que revelan la necesidad de adoptar un enfoque íntegro. Para los trabajadores y empresas, la decisión entre la formalidad e informalidad se puede determinar mediante distintas razones, como las cargas tributarias, niveles de salario, estabilidad laboral, regulaciones laborales excesivas, el valor que un programa o servicio tiene para los trabajadores o empresa, la falta de expectativas de recibir beneficios futuros frente a la formalización, el desajuste de competencias e instituciones frágiles que realicen inspecciones y mecanismos de cumplimiento. Además, los factores que afectan la estructura productiva de los países en la región también afectan la escasez de oportunidades para promover los trabajos formales.

La tributación tiene impactos en los resultados del mercado laboral. Algunos datos del documento *Taxing Wages in Latin America and the Caribbean* (OCDE/CIAT/BID) demuestran que el costo de adherirse a programas de seguridad social como porcentaje de salario devengado es considerablemente alto en algunos países de la región, especialmente en los deciles de ingresos bajos y medios, y todo esto se correlaciona de manera considerable con los altos niveles de informalidad. La interacción de los umbrales de contribución más bajos (generalmente, los salarios mínimos) y el programa de seguridad social los excluye de estos servicios. Desde la perspectiva del empleador, los altos costos no laborales también podrían desempeñar un rol perjudicial en la provisión de trabajos formales. A esto se agrega a la diversa cantidad de factores no tributarios que explican las decisiones de los individuos de ser o permanecer en la informalidad.

Se han realizado esfuerzos de políticas para promover el proceso de formalización en la región. Por ejemplo, el nuevo Régimen de Incorporación Fiscal de México incluye incentivos para unirse al sector formal, como reducción de personal, seguridad social, valor agregado y obligaciones exentas de tributación en la década inicial de operación (Dougherty, 2015). Brasil también ha adoptado una serie de medidas de políticas para reducir los costos de la formalidad, como el *Simples Nacional*, que introdujo una estructura tributaria más progresiva y simplificó la recaudación de impuestos y aportes de seguridad social. Se estima que estas medidas contribuyeron a la formalización de 500.000 microempresas, que representan 2 millones de trabajos desde el año 2000 a 2005 (Delgado et al., 2007). Finalmente, la reforma tributaria de Colombia en 2012 que redujo la tributación y aportes (Parafiscales) laborales tuvo un impacto positivo en la creación de trabajos formales.

En resumen, la creación de trabajos formales y de calidad debería ser un punto crítico de la agenda para el crecimiento inclusivo. Es por esto que los gobiernos deberían mejorar la calidad de los servicios públicos que proveen. En LAC, es crítica la mejora de las oportunidades de empleo formal para que los trabajadores y empresas puedan disfrutar plenamente no solo de los beneficios de los seguros sociales privados, pero también de la capacidad de crecimiento personal y valor agregado que proviene de las economías formales. Algunos estudios en países como México y Perú sugieren que no existe una solución milagrosa para combatir la informalidad, pero sí existe un conjunto de políticas que promueven la formalización, incluyendo las habilidades laborales, fomentan la inversión en áreas productivas, mejoran el sistema de tributación y la regulación laboral e impiden la corrupción (Dougherty y Escobar, 2016; OCDE, 2016).

Existen buenos caminos para lograr estos objetivos y consisten en enfocarse en la tributación y seguro social privado, valorar los umbrales más bajos de los programas de seguridad social, realizar recortes progresivos de la seguridad social y equiparar los esquemas de pensión y contribuciones que aumenten los retornos al pasar a la formalidad (Bosch et al., 2013). La promoción de la estabilidad laboral productiva para sentar las bases para relaciones de empleo más duraderas y productivas es clave para asegurar crecimiento a largo plazo y consolidar una clase media más dinámica y sólida.

REFERENCIAS

- Towards universal coverage in Latin America and the Caribbean, Banco Inter-Americano de Desarrollo, Washington D.C.
- Delgado, G. et al. (2007), “*Avaliação do Simples: Implicações à Formalização Previdenciária*”, para *Discussão*, No. 1277, *Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada* [Institute for Applied Economic Research] (IPEA), Brasília, http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1277.pdf.
- Dougherty S. y O. Escobar (2016), “What Policies to Combat Labour Informality? Evidence from Mexico”, Departamento de Economía de la OCDE, Mimeo, May.
- Dougherty, S. (2015), "Boosting Growth and Reducing Informality in Mexico", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1188, Publicación de la OCDE, París.
DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/5js4w28dnn28-en>
- OCDE (2016), Multi-dimensional Review of Peru: Volume 2. In-depth Analysis and Recommendations, OECD Development Pathways, Publicación de la OCDE, París.
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264264670-en>
- OCDE/IDB/CIAT (2016), *Taxing Wages in Latin America and the Caribbean 2016*, Publicación de la OCDE, Paris.
DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264262607-en>

Lucha contra la corrupción, fomentar la confianza y reforzar la eficacia judicial

Resumen

Las instituciones proveen las bases para que operen las empresas y funcionen los mercados. Para poder garantizar que exista la confianza suficiente para que los inversionistas asignen sus recursos, se requiere de corrupción limitada y que las instituciones judiciales operen de manera eficaz. De otra forma, las empresas no pueden confiar en las leyes, regulaciones y políticas generales, y los mercados podrían dejar de operar. La presencia de una gobernanza deficiente y un estado de derecho débil es un problema para algunos países de América Latina. El mejoramiento de estas instituciones es esencial para ayudar a apoyar el crecimiento.

Corrupción y confianza

La batalla contra la corrupción es un desafío político especialmente apremiante. La corrupción sistemática tergiversa los incentivos, socava la confianza en las instituciones y la competencia justa en los mercados, destruye los servicios públicos y debilita la democracia y la confianza social. La corrupción, tanto en los países desarrollados como en aquellos en vía de desarrollo, no solo priva a las personas de los recursos que necesitan para la obtención de servicios eficaces, sino que también supone un efecto negativo para los negocios, mina la productividad, el crecimiento sustentable y la inclusión social (OCDE, 2016).

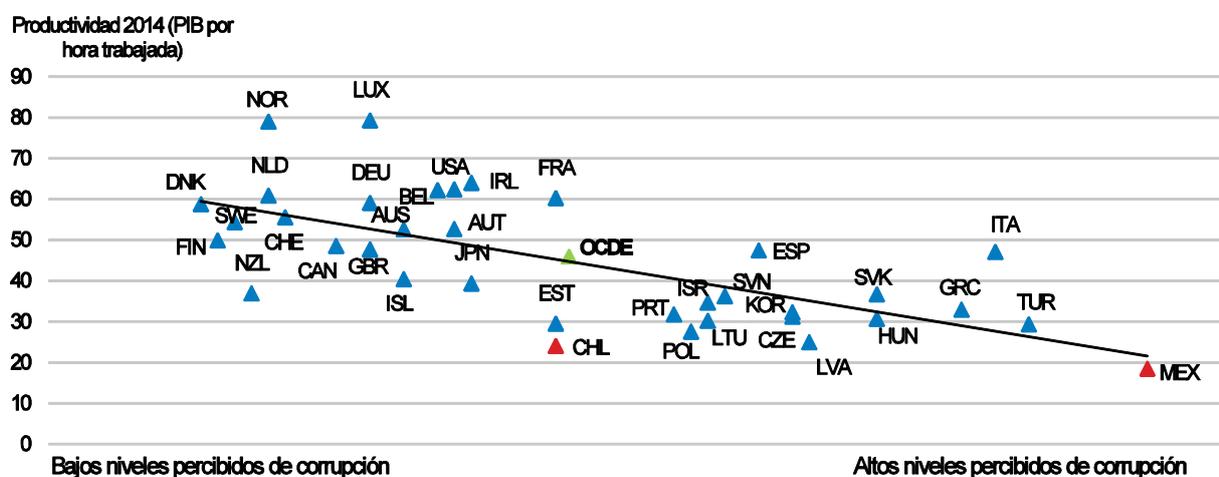
Por lo tanto, la corrupción, entendida como el abuso de poder encomendando para el beneficio privado, crea mayores impedimentos al crecimiento inclusivo, genera oportunidades desiguales de participación en el escenario social, económico y político, además de una distribución desigual de los ingresos, las riquezas y el bienestar. La corrupción nutre la desigualdad, ya que los actores corruptos la pueden utilizar para mantener su poder e intereses, y ya que el acceso a los mercados y a los servicios públicos se restringe y las desventajas se perpetúan. Por consiguiente, ésta agrava y perpetúa las desigualdades existentes en todos los niveles de gobierno.

La corrupción, además, socava la productividad tanto en el sector público como privado. La integridad es crucial para el crecimiento de la productividad e inclusión. Las leyes, regulaciones y políticas públicas, además de las políticas y procedimientos internos, son las normas del juego que constituyen el marco de gobernanza formal de un país u organización. Este marco determina si los recursos se invierten en actividades relacionadas al mejoramiento de la productividad o en actividades no productivas (sin embargo, lucrativas para algunos) como, por ejemplo, la búsqueda de rentas o el acto directo de corrupción en perjuicio del interés público y el crecimiento sustentable e inclusivo. Al proveer los incentivos positivos y negativos adecuados, el marco de gobernanza formal contribuye a un entorno donde se puede obtener un crecimiento inclusivo y un desarrollo sustentable (ver Acemoglu y Robinson, 2012 y Olson *et al.*, 2000 en OCDE, 2016).

Por el contrario, los marcos de gobernanza deficientes socavan las ganancias de la productividad al crear costos operativos, oportunidades para el acto de corrupción e incentivos para actividades no productivas de búsqueda de renta. La importancia de la calidad de la gobernanza, en cuanto a la explicación de las diferencias de productividad entre países, se ilustra claramente. El gráfico 13 muestra el Índice invertido de la Percepción de la Corrupción de Transparency International sobre productividad laboral, medida por PIB por hora trabajada, para los 35 países de la OCDE.

Sin inferir nada respecto a la causalidad, el gráfico 13 nos ayuda a demostrar que los niveles más altos de corrupción percibida, ciertamente, se observan junto a los niveles inferiores de productividad, una relación confirmada por los distintos estudios econométricos que controlan otras variables causales.

Gráfico 13. Nivel percibido de corrupción y productividad



Nota: La productividad está medida en USD PPC.

Fuente: Transparency International (2015) y Compendio de la OCDE sobre los Indicadores de Productividad (2016).

Sistemas legales

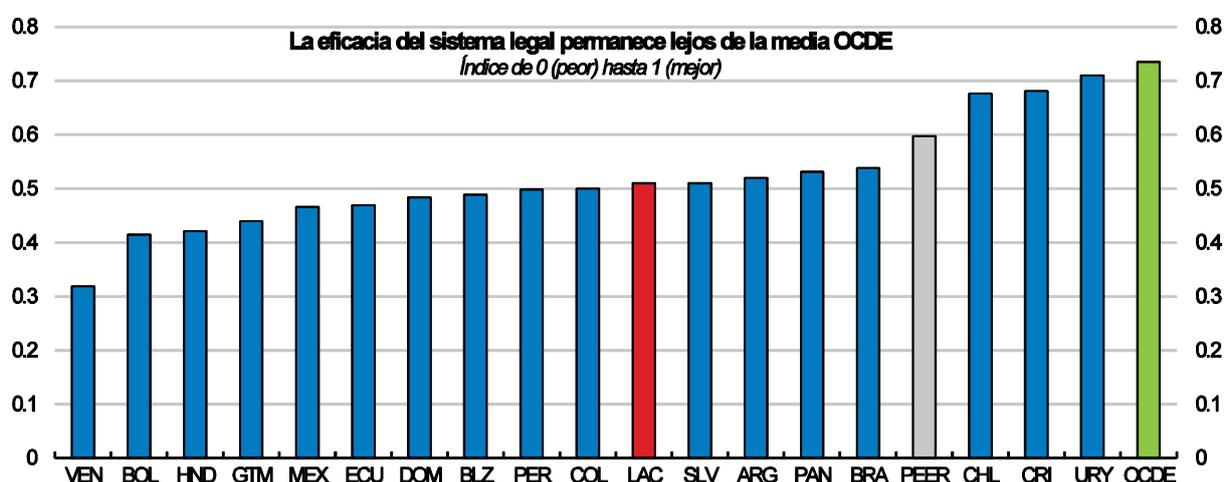
Una cantidad sustancial de pruebas destaca la importancia de tener instituciones judiciales de buen funcionamiento en el apoyo a los resultados económicos a largo plazo (ver Palumbo et al., 2013). El estado de derecho, seguridad y justicia influyen en el desempeño económico y el clima corporativo y de inversiones. Esto se realiza mediante la garantía del cumplimiento de contratos, reducción de los costos operativos (que aumentan con la corrupción, hurto, derechos de propiedad endeblados) y el permitir a los actores económicos invertir a plazos más largos. Éstos permiten, aún más, igualar las condiciones para los participantes del mercado, al infundir confianza en las "reglas del juego", asegurar una competencia justa y proteger los derechos de propiedad. Además, son elementos críticos para promover la certeza legal y previsibilidad, así permitiendo la creación de un entorno más propicio para "hacer negocios", atraer inversión y contribuir a la apertura del comercio y crecimiento económico.

La confianza de los ciudadanos y de las empresas en los sistemas judiciales desempeña un rol muy importante en la toma de decisiones respecto a las inversiones y promueve la competencia en el mercado. Un entorno inseguro podría prevenir a los ejecutivos y empleados a desempeñar sus funciones cotidianas, mientras una escasa protección de los derechos de propiedad aumenta el riesgo de inversión. Los procesos judiciales corruptos o lentos podrían, a su vez, tener un impacto negativo en la confianza de los inversionistas en las instituciones judiciales, así creando costos adicionales para que las empresas protejan sus inversiones (por ejemplo, mediante primas de seguros y sistemas de seguridad). En otras palabras, la prevalencia del delito y violencia, combinada con una justicia poco predecible y tardía, podría ahuyentar a los inversionistas y proyectos, afectando de manera negativa la competitividad y el crecimiento económico.

Además, las pruebas nos demuestran que las reformas para mejorar la eficiencia de los sistemas judiciales (por ejemplo, la reducción de los tiempos de fallos) pueden, potencialmente, mejorar la actividad corporativa y la inversión extranjera directa (IED). Algunos hallazgos preliminares de la OCDE también apuntan hacia niveles inferiores de flujos de entrada de inversión extranjera directa (como % de PIB) en países con mayor cantidad de procedimientos para hacer cumplir los contratos. Además, los países con menor tiempo de duración de fallos judiciales para casos civiles y comerciales, tienden a reportar mayores niveles de crecimiento de PIB, mientras que los países que presentan una satisfacción general con la duración de sus procedimientos y equidad de sentencias en los tribunales civiles y comerciales, tienen flujos de entrada promedio superiores.

Dentro de la evidencia que existe para América Latina incluyen estudios entre estados mexicanos (Dougherty, 2014), que muestran una mayor calidad de asuntos del sistema judicial civil para el tamaño corporativo e inversión, específicamente. Es crucial contar con un cumplimiento eficaz de las leyes para poder proveer un buen entorno corporativo, asegurando que los contratos se cumplan de manera confiable y protegiendo a los inversionistas. Algunas estimaciones empíricas sugieren que un sistema judicial de baja calidad se traduce en problemas en cuanto al cumplimiento de contratos y procedimientos de insolvencia. Algunas estimaciones sustentan la importancia de reforzar los recursos presupuestarios para el sistema judicial. Además, la calidad del sistema legal es de mayor importancia para el crecimiento de las pequeñas empresas, ya que las empresas más grandes se pueden integrar fácilmente de manera vertical. La encuesta Económica de México de la OCDE en 2015 estima que las principales reformas al sistema judicial, en el país, podrían agregar $\frac{1}{2}$ punto porcentual al crecimiento del PIB a mediano plazo. La información extraída de World Justice Project (ver gráfico 14) sugiere que muchos países de América Latina se enfrentan a desafíos en cuanto a la calidad de su sistema judicial, lo que se traduce en un margen considerable para ganancias de las reformas institucionales.

Gráfico 14. La eficacia del sistema legal continúa siendo limitada



Nota: Los valores más altos del índice reflejan sistemas legales más eficaces. PEER representa a los países pares de la OCDE con información disponible, lo que quiere decir los 6 de los países con PIB per cápita más bajo entre los miembros de la OCDE: República Checa, Grecia, Hungría, Portugal, Eslovenia y Turquía.

Fuente: World Justice Project (2016).

REFERENCIAS

- Dougherty, S. (2014), "Legal reform, contract enforcement and firm size in Mexico," *Review of International Economics*, Vol. 22, N° 4.
- Palumbo, G. G. Giupponi, L. Nunziata, J. Mora-Sanguinetti (2013), "Judicial Performance and its Determinants: A Cross-Country Perspective", *OECD Economic Policy Papers*, N°. 5.
- OCDE (2016), "Strengthening Anti-Corruption and Integrity for Productivity, Inclusiveness and Development", Documento de apoyo. Reunión Ministerial. <http://oe.cd/1DA>.

Comisiones de productividad

Hay un argumento sólido para establecer instituciones públicas que no solo ayuden a los gobiernos a identificar las políticas adecuadas para promover la productividad, pero también puedan argumentar la presión política unilateral contra la reforma y ayudar a educar al público sobre cuáles son los asuntos en juego. De hecho, las políticas que promueven la productividad pueden ser difíciles de concebir para los gobiernos y aún más difícil de implementar de manera exitosa, debido a las presiones políticas irregulares y las estructuras administrativas fragmentadas (OCDE, 2010). Para poder cumplir con este desafío, los marcos institucionales necesitarán exhibir características de diseño que incluyan una gobernanza independiente, procesos transparentes, gran capacidad de investigación, un marco de referencia enfocado en mejorar los resultados económicos y vínculos a los mecanismos de creación de políticas dentro del gobierno. Estos criterios no son absolutos, ya que se pueden cumplir en distintos niveles y diversas formas, y pueden ser difíciles de cuantificar. Aunque todavía es muy pronto para las Comisiones de Productividad en América Latina, los casos chilenos (2015) y mexicanos (2013) han reunido experiencia rápidamente.

Características claves

La independencia y transparencia aseguran que los hallazgos de la investigación de una institución y recomendaciones de políticas no sean influenciadas por la presión de los grupos políticos y grupos de presión. La independencia se puede inferir basada en la forma de realizar los nombramientos a altos cargos, desde la fuente de financiamiento hasta la forma en la cual se diseña el proceso decisorio. Las audiencias públicas, informes anuales, disponibilidad pública de los hallazgos de las investigaciones y resultados de evaluaciones ex post pueden garantizar cierto nivel de transparencia.

Una gran capacidad de investigación es crucial para desenmascarar las problemáticas de productividad de un país y proponer soluciones adecuadas. Esta capacidad implica un enfoque basado en el problema (investigación basada en evidencia, análisis de rentabilidad, evaluación de impacto, evaluación ex post, etc.) junto con la habilidad de considerar los efectos en la economía, una característica necesaria que se puede formalizar en el mandato de la institución.

Finalmente, la eficacia de cualquier institución dependerá en su relación con otras instituciones pertinentes, cómo se determina su agenda y la extensión en la cual se integra su trabajo a los procesos de toma de decisiones.

Acertar en cuanto a instituciones

Las instituciones de mejora de la productividad apoyan a los gobiernos en la identificación e implementación de las políticas adecuadas para abordar los desafíos de la productividad. En el contexto de las recientes Encuestas Económicas de la OCDE y la taxonomía propuesta por Gary Banks (2015) para el Foro Global sobre Productividad, se han discutido formas institucionales relevantes. Mientras muchas de sus características son específicas a ciertos países y son diseñadas para abordar fallas y/o fortalezas institucionales específicas, se pueden realizar algunas observaciones sobre las ventajas y desventajas de los entornos.

No todas estas organizaciones fueron diseñadas para fortalecer la creación de políticas respecto a la productividad, aunque algunas instituciones fueron expresamente diseñadas para este propósito. Estas incluyen los consejos asesores, los equipos de trabajo ad-hoc y, con menos frecuencia, entidades con investigación permanente y funciones de investigación. El alcance de sus contribuciones respectivas ha dependido de diversos factores, incluyendo el detalle de su gobernanza y operaciones, los trabajos que se les han asignado y ¿qué tan bien gestionaron sus informes los gobiernos.

Tabla 3. Tarjeta de puntaje institucional para fomentar políticas de mejora de la productividad

Tipo de institución	Vínculos de políticas	Mandato legal	Habilidades	Independencia	Transparencia
Entidad de investigación permanente	★★★	★★★	★★★	★★★	★★★
<i>Equipo de trabajo Ad hoc</i>	★★★	★★★	★★★	★★	★★
Consejo asesor	★★★	★★	★★★	★	★★
Unidad de investigación del Banco Central	★★	★★	★★★	★★★	★
Oficina Departamental	★★★	★	★★★	★	★
Autoridad de competencia	★★	★★	★★	★★★	★
Centro de investigaciones financiado públicamente	★★	★★	★★★	★	★★

Fuente: Adaptado de [Banks \(2015\)](#).

Mientras que, es poco probable que haya una solución de “diseño único”, pareciera existir un alcance para que la mayoría de los gobiernos generen o refuercen la capacidad institucional que mejor se adapte a sus circunstancias y cumpla con los amplios requerimientos destacados acá:

- Una opción es extender o adaptar el rol de una institución independiente existente que ya posea algunas características deseables, como el consejo independiente de aranceles de Australia que, con el tiempo se convirtió en la Comisión de Productividad, o el consejo asesor que fue inicialmente adaptado en México.
- Las Comisiones de Productividad chilenas y mexicanas son casos más híbridos. La Comisión chilena de la Productividad recibe mandatos como el modelo australiano, pero necesita asegurar la aprobación del directorio a sus miembros, que consta de dos representantes del gobierno y son mayores en cantidad que la secretaría que provee apoyo a la investigación. La Comisión mexicana de la Productividad se reúne cuatro veces al año y, se define mejor como un grupo de reflexión pública que recibe información de una entidad dedicada en el gobierno, la Unidad Económica Productiva, ubicada en el Ministerio de Finanzas y es responsable de coordinar todos los subcomités e interactuar con otras entidades gubernamentales.
- Otra opción es crear una institución con bases legislativas y remitir, pero someterlas a una “cláusula de caducidad” luego de un período determinado de un par de años. Dentro de este período, se podría encargar a este organismo a realizar una amplia revisión e investigaciones más detalladas en las áreas identificadas como prioritarias (tales como Dinamarca y Noruega). Un enfoque de esta índole podría reunir las ventajas agregadas de una entidad permanente, sin suponer los riesgos políticos percibidos al gobierno.

En consecuencia, existe un gran potencial para que los gobiernos aprendan uno del otro sobre las ventajas relativas de los diferentes enfoques institucionales y para que las instituciones existentes puedan crear sus propias capacidades, basándose en las experiencias de las otras. El Foro Mundial sobre la Productividad está en buenas condiciones para facilitar la participación y aprendizaje mutuo que podría, finalmente, ver cómo los gobiernos se equipan de mejor forma para asegurar las políticas en pro de la productividad, que son cruciales para la mejora sostenida de las condiciones de vida.

REFERENCES

- Gary Banks (2015), Institutions to Promote Pro-Productivity Policies, Productivity Working Paper No. 1, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5jrql2tsvh41-en>
- OECD (2010), Making Reform Happen: Structural Priorities in Times of Crisis, OECD Publishing, Paris, www.oecd.org/site/sgemrh/46159159.pdf
- Renda, A. and S. Dougherty (2016), Pro-Productivity Institutions: Learning from National Experience, Background Paper for the Lisbon Conference of the Global Forum on Productivity, www.oecd.org/global-forum-productivity/events/Draft_pro_productivity_institutions.pdf

Infraestructura y Productividad Regional

La inversión en la infraestructura es la base de la productividad, respaldando la entrega de servicios públicos eficaces en un abanico de áreas de políticas que afectan las vidas de las personas. Una infraestructura de alta calidad es clave tanto para el aumento de los niveles de productividad como para la mejora de la inclusión social.

Diversos estudios econométricos de la OCDE, FMI, y Banco Mundial muestran que el gasto en las inversiones ha tenido un efecto multiplicativo. Un reciente análisis de la OCDE muestra que el efecto al primer año de un ½ por ciento del estímulo de la inversión pública PIB por todas las economías de la OCDE es significativo y se traduce, por ejemplo, en un 0,6% del aumento del PIB en los Estados Unidos y un 0,5% en la región Euro (OCDE, 2016). El FMI, en 2015, mostró que un (1) punto porcentual no anticipado del aumento del PIB en los gastos de inversión del gobierno aumenta el nivel de rendimiento en un 0,4% para el mismo año.

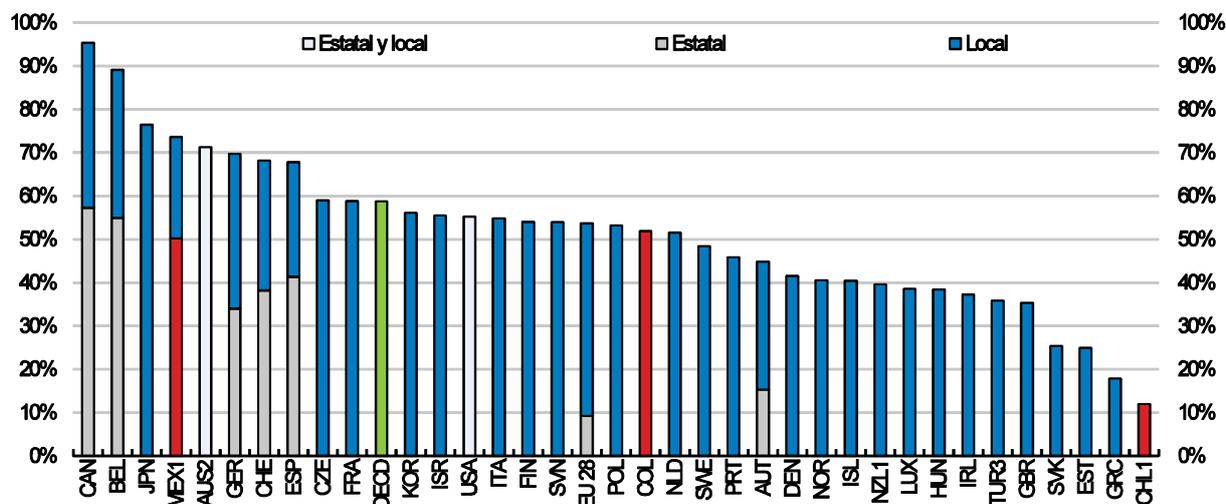
Cuatro años luego de un golpe no anticipado a los gastos públicos de un (1) punto porcentual del PIB, el nivel de rendimiento real es un 1,5 por ciento mayor, lo que corresponde a un multiplicador fiscal a mediano plazo de alrededor de 1,4. Es probable que este hallazgo refleje la expansión de la capacidad productiva de la economía, mientras la inversión pública aumenta el stock físico de la infraestructura.

El impacto de la inversión en infraestructura depende de cómo se gestione. Mientras que la dimensión financiera de las inversiones en infraestructura es importante, la dimensión de gobernanza pública más amplia posee la misma importancia. Algunas investigaciones de la OCDE han mostrado que los beneficios sustanciales se pueden materializar al gestionar de mejor manera la inversión pública mediante su “ciclo de vida” y a través de los niveles gubernamentales; y que la calidad de la gobernanza pública se correlaciona con la inversión pública y los resultados de crecimiento, tanto a nivel nacional como subnacional (OCDE, 2013). Un cálculo estima que, mundialmente, se podría ahorrar 1 trillón de USD por año al tener una mejor gobernanza de las necesidades de inversión de la infraestructura pública esperada.

Los gobiernos subnacionales son actores claves en la inversión pública, siendo responsables de casi un 60% de la inversión pública en la OCDE, en promedio. La mayoría de esta inversión pública se destina a la infraestructura en los sectores de importancia clave para el crecimiento económico y el bienestar de los ciudadanos. Por lo general, ya sea mediante competencias de políticas compartidas o acuerdos de financiación conjunta, la inversión pública involucra distintos niveles de gobierno en alguna etapa del proceso de inversión. Esto hace que su gobernanza sea particularmente compleja.

Las inversiones en infraestructura tienen una importante dimensión espacial. La infraestructura debe ser distinta a través de las regiones, dependiendo de su densidad, estructura económica y distancia de la frontera de la productividad. A la vez, existe una alta heterogeneidad en el desempeño regional entre los países OCDE tanto con similares tipos de regiones (por ejemplo, urbana, intermedia y rural) como a lo largo de las regiones dentro del mismo país (OCDE, 2016). Las diferencias en los niveles de productividad entre regiones en los países OCDE varían enormemente y, a menudo, éstas son mucho mayores que las entre países (OCDE, 2016).

Gráfico 15. Participación del gobierno subnacional en la inversión pública, 2014



Nota: Cifras de 2013. 2. Cifras de 2012. 3. Cifras de 2011. Las estadísticas de Israel fueron provistas por, y bajo la responsabilidad de, las autoridades israelíes pertinentes. El uso de tales datos por la OCDE es sin perjuicio del estado de los Altos del Golán, Este de Jerusalén y asentamientos israelíes en la Ribera Oeste según las condiciones de la ley internacional.

Fuentes: Elaboración del autor basado en la OCDE (2016a) y OCDE (2016d), "Subnational government structure and finance", Estadísticas Regionales de la OCDE (base de datos), <http://dx.doi.org/10.1787/05fb4b56-en> cálculos del autor para Colombia, basados en las Cuentas Nacionales de la OCDE.

La heterogeneidad amerita estrategias de inversión diferenciadas para adaptar la inversión a las necesidades locales y las ventajas competitivas de las regiones. La mezcla de inversiones variará, inevitablemente, entre regiones urbanas, rurales o mixtas para reflejar las especificidades y activos de los distintos territorios. Los gobiernos deberían diseñar e implementar estrategias de inversión en infraestructura, adaptadas al lugar donde las inversiones se quieran destinar para poder potenciar la productividad y, a la vez, promover la inclusión y acceso igualitario.

La inversión en infraestructura física es importante para el desempeño regional, específicamente cuando ésta es coordinada con otras líneas de políticas. La infraestructura por sí sola tiene poco impacto sobre el crecimiento regional, a menos que las regiones sean dotadas con adecuados niveles de capital humano e innovación (OCDE, 2009). Cuando ésta es implementada de forma aislada, los resultados de la inversión pueden ser insuficientes y estar sujetos a rendimientos decrecientes.

Los planteamientos locales son exigentes desde el punto de vista de la gobernanza, dado que la coordinación entre sectores o jurisdicciones para alcanzar complementariedades o para invertir a una escala relevante no ocurre espontáneamente. Estos necesitan estar gestionados por medio de mecanismos de gobernanza efectivos, tanto vertical como horizontalmente.

A pesar de que la gobernanza subnacional no es, generalmente, parte de la discusión sobre la productividad, se debería contemplar. Una inversión pública eficaz requiere de una coordinación sustancial entre los distintos niveles de gobierno para poder subsanar cualquier brecha existente en información, políticas o financiamiento. Una coordinación eficaz entre los distintos niveles de gobierno ayuda a identificar las oportunidades de inversión y cuellos de botella para gestionar las competencias de políticas conjuntas, minimizar el potencial de que las inversiones se encuentren contrapuestas, asegurar que existan recursos y capacidad suficientes para comenzar con la inversión y solucionar los conflictos y crear confianza (OCDE, 2016). Algunos instrumentos de gobernanza para apoyar la coordinación incluyen, por ejemplo, incentivos financieros para respaldar la cooperación, mecanismos de cofinanciamiento, estrategias de inversiones conjuntas, condicionalidades, plataformas de diálogo, o instrumentos específicos tales como acuerdos contractuales.

Se necesitan incentivos para fomentar la cooperación para invertir a una escala pertinente, en particular en áreas urbanas funcionales. Las estructuras de gobernanza menos fragmentadas favorecen el crecimiento y la productividad en las ciudades. De hecho, existe una sanción de productividad asociada con la fragmentación administrativa, medida por la cantidad de jurisdicciones. Una duplicación del nivel de fragmentación tiene como consecuencia una sanción de un 6% para la productividad. Esta sanción se reduce a la mitad cuando existe una entidad gubernamental para el área metropolitana (Ahrend et al., 2014). De las 281 áreas metropolitanas de 500.000 habitantes en la OCDE, un cuarto contienen, por lo menos, 100 municipalidades (OCDE, 2016).

Las inversiones eficaces también requieren de capacidades críticas de gobernanza en los distintos niveles para poder diseñar e implementar estrategias de inversión pública y proyectos enfocados a las necesidades locales. Un obstáculo clave a nivel subnacional para una inversión pública eficaz es la falta de capacidades para diseñar e implementar la mezcla correcta de inversiones. La OCDE y el Comité de las Regiones de la UE realizaron una encuesta en el año 2015 con los gobiernos subnacionales de la UE para evaluar los desafíos vinculados a la inversión en infraestructura a nivel local. Los resultados muestran que el desafío de capacidad es prominente, hasta para los países más desarrollados. Dos tercios de los gobiernos subnacionales encuestados informaron que a la capacidad para diseñar estrategias de inversión públicas a largo plazo le faltaba su localidad (OCDE, encuesta CoR, 2016).

Todos los países enfrentan este tipo de desafíos, independiente de su contexto institucional (en los países federales o altamente centralizados), dada la mutua dependencia entre los niveles de gobierno. La recomendación de la OCDE sobre inversiones públicas eficientes entre los niveles de gobierno, adoptada en 2014, se enfoca en los obstáculos sistemáticos a los que los países, regiones y ciudades se enfrentan cuando gestionan la inversión pública y esta desafía, especialmente, a la coordinación vertical y horizontal, entre sectores, y los cuellos de botella en las capacidades subnacionales. Existe una guía de uso para la implementación. La OCDE está desarrollando indicadores sobre la coordinación a múltiples niveles de la inversión pública para ayudar a codificar la información y facilitar el benchmarking y el aprendizaje entre pares.

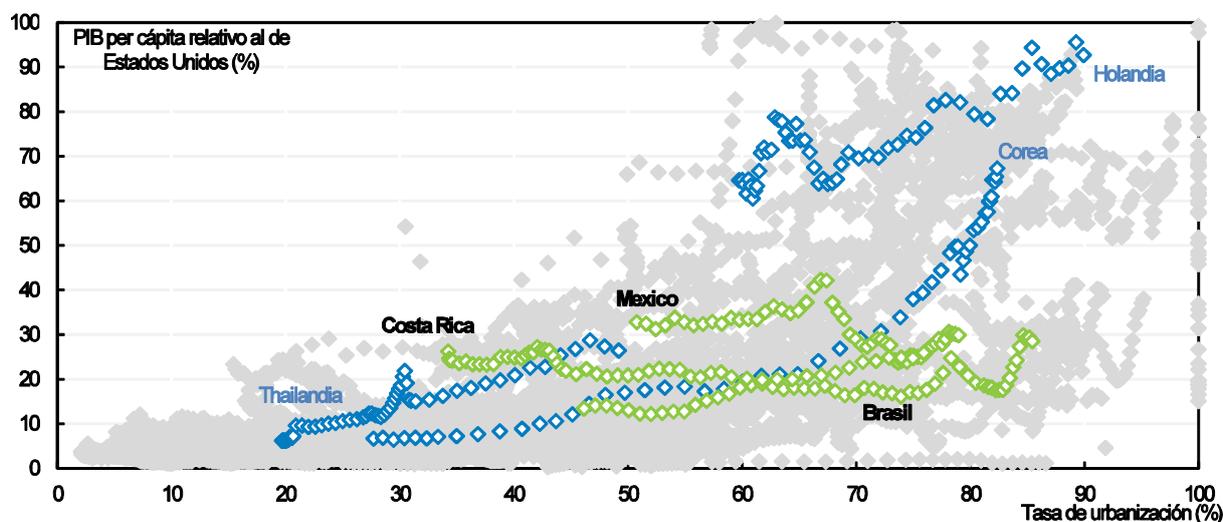
REFERENCIAS

- Ahrend, R., E. Farchy, I. Kaplanis y A.C. Lembcke (2014), “What makes cities more productive? Evidence on the role of urban governance from five OECD countries”, OECD Regional Development Working Papers, N°. 2014/05, Publicación OCDE, París, <http://dx.doi.org/10.1787/5jz432cf2d8p-en>
- Garcilazo, E. y Oliveira Martins, J. (2013), “The Contribution of Regions to Aggregate Growth”, *OECD Regional Development Working Papers*, Publicación OCDE, París. <http://dx.doi.org/10.1787/5k3tt0zpz932-en>.
- FMI (2015), “The Macroeconomic Effects of Public Investment: Evidence from Advanced Economies”, Documento de trabajo del FMI, Departamento de Investigaciones, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2015/wp1595.pdf>
- McKinsey (2013), Infrastructure productivity: How to save \$1 trillion a year, McKinsey & Company, January 2013, www.mckinsey.com/industries/infrastructure/our-insights/infrastructure-productivity
- Encuesta OCDE-COR (2016) – Policy highlights Infrastructure planning and investment across levels of government: current challenges and possible solutions: <http://www.oecd.org/effective-public-investment-toolkit/oecd-eu-survey.htm>
- OCDE (2016a), OECD Regional Outlook 2016: Productive Regions for Inclusive Societies, Publicación OCDE, París. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264260245-en>
- OCDE (2016b), Stronger Growth Remains Elusive: Urgent Policy Response is needed, Interim Economic Outlook <http://pac-files.oecd.org/acrobatebook/1215071e.pdf>
- OCDE (2015a), Recommendation on Effective Public Investment Across Levels of Government – Implementation Toolkit -- <http://www.oecd.org/effective-public-investment-toolkit/>
- OCDE (2015b), Recommendation on Effective Public Investment Across Levels of Government <http://www.oecd.org/gov/regional-policy/recommendation-effective-public-investment-across-levels-of-government.htm>
- OCDE (2015c), Towards a Framework for the Governance of Infrastructure, Publicación OCDE, París.
- OCDE (2014), OECD Regional Outlook 2014: Regions and Cities: Where Policies and People Meet, Publicación OCDE. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264201415-en>
- OCDE (2013) Investing Together: Working Effectively across Levels of Government, OECD Publishing <http://dx.doi.org/10.1787/9789264197022-en>
- OCDE (2011), *Making the Most of Public Investment in a Tight Fiscal Environment: Multi-Level Governance Lessons from the Crisis*, Publicación OCDE, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264114470-en>.
- OCDE (2009), *How Regions Grow: Trends and Analysis*, Publicación OCDE, París. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264039469-en>

Economías de Aglomeración

Todos los países que han alcanzado altos niveles de ingresos, también se han urbanizado.²⁴ La representación gráfica de hasta 55 años de datos respecto al producto interno bruto (PIB) y el porcentaje de la población que reside en áreas urbanas de 146 países muestra un notorio espacio en blanco en la esquina superior izquierda del gráfico (Gráfico 16). En resumidas cuentas, ningún país de la muestra obtenida se pudo haber enriquecido sin urbanización. El alcance de un 70% del nivel del PIB per cápita está asociado a la tasa de urbanización cercana a un 60% o más. De todos modos, la urbanización no garantiza el éxito económico - hay países que se han mantenido relativamente pobres a pesar de altos niveles de urbanización.

Gráfico 16. Urbanización y desarrollo económico, 1960-2014



Nota: Información de 146 países; los países seleccionados se destacan en negro y azul.

Fuente: Cálculos de la OCDE basados en los Indicadores del Desarrollo Mundial (WDI, por sus siglas en inglés) del Banco Mundial (2016), <http://datos.bancomundial.org> y la base de datos Penn World Table 9.0 (Feenstra, R.C, R. Inklaar y M.P. Timmer (2015), "The next generation of the Penn World Table", *The American Economic Review*, Vol. 105(10), pp 3150-3182, disponible en <http://www.ggdc.net/pwt>).

Subyacente a la relación positiva entre la urbanización y la prosperidad económica se encuentra el tremendo potencial de productividad que tienen las ciudades. En promedio, las personas que trabajan en las ciudades más grandes son más productivas que las que trabajan en otras regiones del país. De la misma manera, las empresas ubicadas en ciudades crean un mayor valor agregado por trabajador que las que no lo están. Es más, las personas que trabajan en ciudades no solo son más productivas que las que trabajan fuera de ellas, sino que, además, quienes trabajan en ciudades más grandes son más productivos que aquellos que trabajan en ciudades más pequeñas.

Existen dos factores responsables de la capacidad económica de las ciudades. El primero es la educación, capacitación y habilidades. Las ciudades, especialmente las más grandes, tienen una población mejor educada que las otras regiones. Los residentes de las ciudades reciben más educación, debido a que la presencia de mayor oferta de instituciones educacionales hace más fácil su obtención. Es más, las

²⁴. Algunos países de menor tamaño con especialización sectorial muy específica tienen niveles de PIB per cápita relativamente altos respecto a su nivel de urbanización. Por lo general, estos son países exportadores de petróleo o gas y es poco probable que sirvan como un modelo general de desarrollo.

ciudades y las oportunidades de trabajo y consumo, además de proveer servicios, atraen a las personas educadas de otras partes del país. Ya que una fuerza laboral más educada es, además, más productiva, las ciudades tienen un mejor desempeño en comparación a otras regiones. Pero este factor no es único de las ciudades. Si los trabajadores se movilizaran a otras partes del país, conservarían su educación y sus habilidades, así también su nivel de productividad.

Pero las ciudades proveen más que un hogar a una fuerza laboral relativamente más educada. Las ciudades crean "economías de aglomeración", el segundo factor que contribuye a tener mayor productividad en las ciudades de mayor tamaño. Las economías de aglomeración se forman cuando las personas viven y trabajan a una distancia cercana respecto del otro y cuando las empresas operan en proximidad. Para graficar el efecto, tomemos un ejemplo hipotético. Si fuese posible escoger aleatoriamente a una persona y trasladarla de una ubicación a otra, la misma persona, en promedio, sería más productiva en una ciudad de mayor tamaño. Mientras que este caso aplica para trabajadores de cualquier nivel de habilidades, los efectos son más pronunciados en los trabajadores mejor cualificados.

Las estimaciones que distinguen explícitamente entre el aporte de las habilidades de las personas y las economías de aglomeración respaldan el importante rol de las economías de aglomeración para la productividad de una ciudad. Algunas estimaciones comunes de la magnitud total suponen que, en promedio, una duplicación en el tamaño de una ciudad aumenta la productividad de los trabajadores entre un 2% y 5% (Ahrend, Farchy, Kaplanis y Lembecke, en prensa; OECD, 2015a). Sin embargo, la magnitud exacta de las economías de aglomeración puede variar su promedio, y depende de las características de un lugar, como la composición sectorial de su economía.

Existen tres fuerzas que generan economías de aglomeración (Duranton y Puga, 2004). La primera considera que, al ubicarse en lugares cercanos, las empresas pueden compartir a sus proveedores, de este modo pudiendo especializarse y, mediante esta misma especialización, ser más productivos. La segunda plantea que las ciudades de mayor tamaño reciben a diversos trabajadores y empresas, los cuales crean más oportunidades laborales para que los trabajadores encuentren un trabajo idóneo y para que las empresas encuentren al empleado "mejor cualificado" o más productivo para un puesto. En tercer lugar, la interacción informal y aprender de los demás se facilita mediante la proximidad. Esto crea el efecto del desbordamiento del conocimiento y por lo tanto, una mejor difusión de las ideas y tecnologías. Especialmente en las economías que avanzan hacia la producción intensiva del conocimiento, la disponibilidad de trabajadores cualificados y del conocimiento que se puede compartir de manera local son cada vez más importantes.

Sin embargo, las economías de aglomeración poseen una desventaja: los costos de aglomeración. Cualquier ciudadano puede dar fe de que los precios de las viviendas y de los servicios locales son considerablemente más altos en las ciudades de mayor tamaño. Además, existen costos adicionales no pecuniarios: la congestión vial reduce el nivel de satisfacción de vida y la productividad económica debido al tiempo en que los trabajadores están atrapados en el tráfico vehicular. La contaminación ambiental reduce la salud de la población, lo que, además de ser indeseable, se traduce en mayores costos de los servicios de salud y pérdidas económicas debido a días de ausencia laboral. Estos costos, especialmente en ciudades de rápido crecimiento, pueden enlentecer la productividad, ya que la infraestructura y servicios públicos no podrán mantener el ritmo de la creciente demanda.

Un reciente informe de la OCDE sobre el área metropolitana del Valle de México, donde la Ciudad de México es su núcleo, ejemplifica muchos de los desafíos a los que se enfrentan los países de América Latina (OCDE, 2015b). Por ejemplo, en el área de transportes, el Valle de México clasifica rutinariamente las áreas metropolitanas más congestionadas y, a menudo, se encuentra dentro de los primeros de la lista (por ejemplo, TomTom; 2016). A pesar de las significativas inversiones en infraestructura de carreteras, el aumento en la cantidad de autos y la duración de los viajes de las personas han reducido las velocidades promedio de las calles del área metropolitana de 38,5 km/hr. en 1990 a 17 km/hr en 2007 (Tarriba y Alarcón, 2012). Los costos directos asociados son considerables; se estimó que, solo para el año 2009, la congestión vehicular generaría una carga económica de 6,1 mil millones de dólares estadounidenses (MXN 82 163 millones, ITDP, 2012). Es probable que los costos sociales sean aún mayores, ya que las estimaciones solo representan el tiempo que los pasajeros pierden en la congestión, sin considerar la pérdida de espacio público asociado a las calles muy concurridas o el impacto que tiene el tiempo perdido en las relaciones personales.

Los costos de aglomeración son, a menudo, más fáciles de abordar para los gobiernos que las economías de aglomeración porque caen directamente en el dominio de la política pública. Los niveles de congestión, por ejemplo, son una consecuencia directa de las políticas de transportes. En su gran mayoría, los costos de vivienda están determinados por el uso de tierras y las normas del código de construcción. Los niveles de contaminación pueden ser directamente influenciados por las normas medioambientales. En contraste, los factores que causan las economías de aglomeración, generalmente, se relacionan a actividades del sector privado y la política pública tiene menos herramientas para intervenir de manera directa. Debido a que los costos de aglomeración reducen significativamente el desempeño económico de las ciudades, las autoridades responsables deberían apuntar a reducirlos lo más posible. De hecho, la reducción de los costos de aglomeración es, a menudo, una estrategia más promisoría para mejorar el desempeño económico de las ciudades que mejorar las economías de aglomeración. Crucialmente, los costos o economías de aglomeración deben ser abordados de manera adecuada. Esto requiere un enfoque metropolitano coordinado, a menudo tras los límites de los gobiernos locales (OCDE, 2015c). A nivel nacional, se requiere establecer un marco teórico sólido de gobernanza para las áreas metropolitanas y la coordinación de políticas entre todos los niveles de gobierno.

REFERENCIAS

- Ahrend, R., E. Farchy, I. Kaplanis y A.C. Lembcke (en prensa), “What Makes Cities More Productive?” Evidence from 5 OECD Countries on the Role of Urban Governance”, *Journal of Regional Science*.
- Duranton, G. y D. Puga (2004), “Micro-foundations of urban agglomeration economies”, en: Henderson, J.V. y J.F. Thisse (eds.), *Handbook of Regional and Urban Economics*, Vol. 4, Cap. 48, pp 2 0632 117.
- Feenstra, R.C., R. Inklaar y M.P. Timmer (2015), “The Next Generation of the Penn World Table”, *The American Economic Review*, Vol. 105(10), pp. 3150-3182, www.ggd.net/pwt.
- ITDP (2012), *Transforming Urban Mobility in Mexico: Towards Accessible Cities Less Reliant on Cars*, Institute for Transport and Development Policy.
- OCDE (2015a), *The Metropolitan Century: Understanding Urbanisation and its Consequences*, Publicación de la OCDE, París. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264228733-en>.
- OCDE (2015b), *OECD Territorial Reviews: Valle de México, México*, Publicación de la OCDE, París. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264245174-en>.
- OCDE (2015c), *Governing the City*, Publicación de la OCDE, París. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264226500-en>.
- Tarriba, G. y G. Alarcón (2012), “Movilidad competitiva en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México: Diagnóstico y soluciones factibles”, Instituto Mexicano para la Competitividad, Mexico, D.F. disponible en http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2012/1/costos_congestion_en_zmvm2_final_abril.pdf.
- TomTom (2016), *TomTom Traffic Index 2016*, disponible en http://www.tomtom.com/en_gb/trafficindex/ (accedida el 28 de septiembre de 2016).
- Banco Mundial (2016) *Indicadores del Desarrollo Mundial*, <http://datos.bancomundial.org>

CAPITULO TEMÁTICO 2

REALIZAR EL POTENCIAL DE PRODUCTIVIDAD



Política de Competencia y Regulación

Conseguir que las regulaciones de América Latina sean más propicias para la competencia puede ayudar a subsanar la gran brecha existente entre los niveles de productividad y las economías avanzadas. La competencia puede elevar el rendimiento per cápita al aumentar la inversión y el empleo, además de fomentar a las empresas a ser más innovadoras y eficaces, y aumentar la productividad como consecuencia (Bourlès et al. 2013; ; Conway et. Al., 2006; Nicoletti y Scarpetta, 2005, y Syverson, 2011). La evidencia muestra que el impacto a mediano plazo en la creación de trabajos y empleos de un ambiente de mercado competitivo, en especial uno que facilite la entrada de nuevos proveedores, es claramente positivo (Kitzmuller y Licetti, 2013). Las reformas de mercado de producto bien diseñadas y a favor de la competencia también pueden ayudar a mejorar la inclusión social de manera directa al reducir los precios que el sector más pobre paga por los servicios básicos y, de manera indirecta, mediante un crecimiento económico más sólido que potencie los ingresos de todos los hogares.

El indicador de Regulación del Mercado de Productos (PMR, por sus siglas en inglés) de la OCDE mide la actitud reguladora de un país de manera que se pueda comparar internacionalmente para evaluar el nivel en el que la formulación de políticas fomenta o inhibe la competencia en áreas del mercado de productos donde la competencia es viable (Koske et al, 2015). La Regulación del Mercado de Productos en América Latina tiende a ser significativamente más restrictiva que en los países de la OCDE.

Barreras para la capacidad empresarial

La medida en la que las regulaciones facilitan o inhiben la entrada de nuevas empresas se mide mediante las barreras de componente impuestas a la capacidad empresarial, que capturan la complejidad de los procedimientos regulatorios relacionados a los sistemas de patentes y permisos, las cargas administrativas de las empresas emergentes/start-ups (por ejemplo, la cantidad de procedimientos y organismos a contactar para registrar una empresa) y la protección regulatoria de los participantes mediante barreras legales de entrada y exenciones al derecho de libre competencia. El gráfico 17A muestra que las barreras para la capacidad empresarial son considerablemente más altas en América Latina que en otras economías de la OCDE, aunque con variaciones sustanciales a lo largo de los países. La regulación favorece más a la competencia en Chile, Colombia y Panamá, mientras que las barreras de entrada de las empresas son particularmente altas en Bolivia, Ecuador, Honduras o Venezuela.

Debido a que, por lo general, son empresas emergentes las que traen crecimiento al empleo, los obstáculos regulatorios y de otros tipos que se imponen a la entrada de nuevas empresas son particularmente perjudiciales a las expectativas de crecimiento. Es más, al limitar la competencia de mercado de los productos, las altas barreras a la entrada también debilitan los incentivos entre los participantes a invertir en productos y servicios innovadores. Además, las altas barreras impuestas a la capacidad empresarial obstaculizan la creación de negocios formales y fomentan la operación informal de las micro y pequeñas empresas (Capelleras y Kantis, 2009).

Control del Estado

También existe una variación sustancial a lo largo de países en la medida en que las distorsiones inducidas por el estado a la neutralidad competitiva generan barreras a la competencia (Gráfico 17B). Según los indicadores que evalúan el control del estado de las operaciones empresariales, la regulación favorece, relativamente, a la competencia, en comparación con economías avanzadas como Chile, México y Perú, mientras que es considerablemente menor en Argentina, Bolivia, Costa Rica, Ecuador y Venezuela. Dentro del componente de control de estado, los puntajes relativamente altos son, principalmente, potenciados por la gran presencia de empresas manejadas por el Estado (SOEs, por sus siglas en inglés) en el sector de negocios y, de manera importante, por la gobernanza de tales empresas que tiende a aislarlas

de la disciplina del mercado. Es necesario un sistema de gobernanza que induzca a las empresas manejadas por el Estado a operar con una base comercial para conservar la igualdad de condiciones y promover una distribución más eficiente recursos de capital y trabajo.

Barreras al comercio y la inversión

Además de fomentar una competencia más sólida, la apertura de los mercados nacionales a productos y proveedores extranjeros es esencial para la difusión de las ganancias de productividad, desde empresas que operan en la frontera a empresas nacionales que se están quedando atrás. Las regulaciones en esta área son especialmente rigurosas respecto a la postura observada en las economías desarrolladas (Gráfico 17C). Las barreras implícitas al comercio son relativamente bajas en Chile y Nicaragua. Por otro lado, el alcance de las barreras es mayor en Argentina, Bolivia u Honduras.

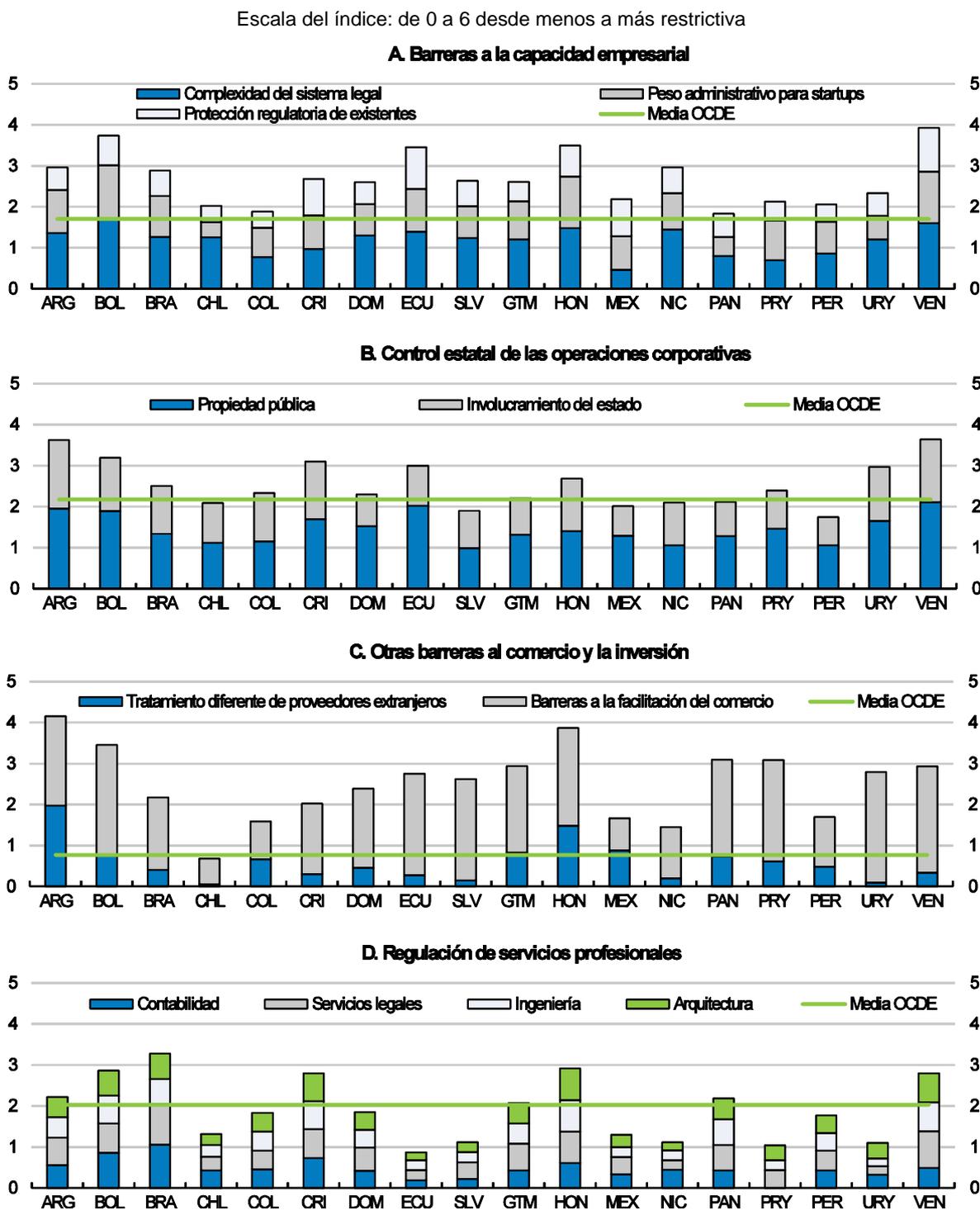
El reducir las barreras al comercio internacional podría contribuir a una mayor productividad debido a que la competencia con proveedores extranjeros fomentaría la eficacia de las empresas. Las mejoras en las áreas del desempeño de la facilitación del comercio y la logística y en la calidad de la infraestructura, que tiende a ser inferior en América Latina en comparación a sus competidores, respaldaría la integración de las cadenas globales de valor. De manera similar, el fortalecimiento de la protección de la propiedad intelectual y la creación de un eficaz sector de servicios y un entorno de empresas que favorezca a la innovación, sería muy beneficioso para que América Latina pueda superar su posición en la cadena de valor.

Barreras a la competencia en industrias en red y servicios profesionales

Más allá de las barreras impuestas a la competencia a través de la economía, también es crucial evaluar las regulaciones en los sectores claves, como energía, transportes o telecomunicaciones. Una de las razones es que la presencia de un componente de red en el núcleo de estas industrias significa que un segmento de la cadena de producción es un monopolio natural (por ejemplo, una red de transmisión eléctrica o redes móviles en el área de telecomunicaciones). Otra razón es que el resultado de estas industrias, a menudo, implica invertir mayores recursos en la producción de las empresas en los sectores descendientes. Por ende, una regulación que no estimule adecuadamente los resultados competitivos en las industrias en red significa mayores precios para energía, telecomunicaciones y transportes con consecuencias significativas en la competitividad de las empresas que producen bienes y servicios finales, según los informes de la OCDE sobre Política de Telecomunicaciones y Regulación en distintos países de América Latina (OCDE, 2012 y OCDE, 2014).

Del mismo modo, la fuerza de la competencia en los servicios profesionales, como en el área legal, de contabilidad o ingeniería pueden tener consecuencias significativas en el desempeño de las empresas que recaen en estas para su propia producción. Mientras que el alcance de acción en ambas áreas varía a través de los países (Gráfico 17D), el promover la competencia en estos sectores claves potenciaría la productividad y reduciría los precios. Adicionalmente, mejoraría la cohesión social ya que el efecto negativo del poder del monopolio tiende a ser mayor entre hogares vulnerables (Urzúa, 2013). Para limitar la incidencia o ejercicio del poder del monopolio, prevenir prácticas de comercio restrictivas y proteger a los consumidores de tratados comerciales injustos, es fundamental que a las autoridades de defensa de la competencia se les otorgue independencia de decisión, administrativa y presupuestaria. En América Latina, solo algunos organismos de competencia tienen la facultad expresa de realizar estudios de mercado, y solo algunos tienen los recursos suficientes (OCDE, 2015).

Gráfico 17. Aún es posible que las regulaciones de América Latina sean más propicias a la competencia para subsanar la brecha en la productividad



Nota: Este indicador refleja el estado de la legislación en 2014 para Uruguay, 2015 para Bolivia, Ecuador, Guatemala, Panamá, Paraguay y Venezuela; y 2013 para todos los países restantes.

Fuente: Base de datos de la regulación del mercado de productos de la OCDE

REFERENCIAS

- Bourlès, R. *et al* (2013), “Do Product Market Regulations in Upstream Sectors Curb Productivity Growth: Panel Data Evidence for OECD Countries”, *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 95, N°5, diciembre.
- Capelleras, J. y H. Kantis, (2009), “Nuevas empresas en América Latina: factores que favorecen su rápido crecimiento” Departament d’Economia de l’Empresa Universitat Autònoma de Barcelona, Barcelona.
- Conway, P., D. de Rosa, G. Nicoletti, y F. Steiner (2006), “Regulation, Competition and Productivity Convergence”, *OECD Economics Department Working Papers*, N° 509.
- Kitzmuller, M., y M. M. Licetti, (2013), “Competition Policy: Encouraging Thriving Markets for Development”, *ViewPoint Public Policy for the Private Sector Series*, (331).
- Koske, I., I., Wanner, R., Bitetti y O. Barbiero (2015), “The 2013 Up-date of the OECD Product Market Regulation Indicators – Policy Insights for OECD and non-OECD countries”, *Documento de trabajo del Departamento Económico de la OCDE*, N° 1200
- Nicoletti, G. y S. Scarpetta (2005), “Product Market Reforms and Employment in OECD Countries”, *Documento de trabajo del Departamento Económico de la OCDE*, N° 472
- OCDE (2015), Competition and Market Studies in Latin America. The case of Chile, Colombia, Costa Rica, Mexico, Panama and Peru. Publicación OCDE, Perú.
- OCDE (2014), OECD Review of Telecommunication Policy and Regulation in Colombia, Publicación OCDE, París.
DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264208131-en>
- OCDE (2012), OECD Review of Telecommunication Policy and Regulation in Mexico, OECD Publishing, Paris.
DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264060111-en>
- Syverson, C. (2011), “What Determines Productivity?” *Journal of Economic Literature*, 49(2), 326-365.
- Urzúa, C.M. (2013), “Distributive and Regional Effects of Monopoly Power”, *Economía Mexicana Nueva Época*, Vol. XXII, No. 2,
http://www.economiamexicana.cide.edu/num_anteriores/XXII-2/02-EM_Carlos_M_Urzuu.pdf

Digitalización y Productividad

La digitalización está transformando la economía global, cambiando la manera en la cual se organiza la producción, las características de las transacciones del mercado y la naturaleza misma de los bienes y servicios consumidos. Mientras sale a la luz la creciente evidencia de las ganancias de la productividad, producto del aumento de la digitalización, también se manifiesta que, para que las empresas puedan aprovechar plenamente de las potenciales ganancias, necesitan invertir tanto en capital organizacional como capital humano. Los principales desafíos de políticas para la adopción creciente de las TIC, tecnologías de la información y comunicación (ICT, por sus siglas en inglés), por parte de las empresas en la región de América Latina y el Caribe (LAC, por sus siglas en inglés) son: expandir la infraestructura de banda ancha; fortalecer la competencia en los mercados de telecomunicaciones, promover la apertura de Internet para que las empresas puedan sacar provecho de la integridad de los servicios y aplicaciones digitales; desarrollar políticas para aumentar el uso de las TIC en las empresas, enfocándose en empresas pequeñas y emergentes; aumentar el capital humano, especialmente en relación a las habilidades requeridas para la eficacia de las tecnologías digitales en su funcionamiento; y, concientizar a las empresas sobre las posibilidades de comercio electrónico y su potencial para aumentar el desempeño de los negocios. Tal vez lo más importante es que los países LAC deben revisar las regulaciones heredadas que podrían estar inhibiendo la digitalización.

Estado actual de América Latina y la digitalización

La digitalización ha revolucionado la economía global. Los continuos avances en las TIC están influenciando la naturaleza de la producción, la estructura organizacional de las empresas y su capacidad para interactuar con los consumidores y proveedores. Las TIC no solo permiten obtener un mayor acceso a los mercados internacionales, sino también permiten comunicación a tiempo real en diversos dispositivos, facilitando la toma de decisiones automatizada mediante el Internet de las cosas (OCDE, 2016a). La fabricación avanzada mediante el uso de tecnologías digitales tiene el potencial para aumentar el rango de productos producidos por empresas, reduciendo el costo de la innovación, además de la cantidad de etapas de producción (OCDE, 2016a). Además, el acceso a la nube puede, en algunos casos, negar la necesidad de una inversión sustancial en la infraestructura de hardware, paralelamente proporcionándole a las empresas instalaciones de almacenamiento, potencia de procesamiento y diversos servicios de aplicaciones (OCDE 2015a y OCDE 2015b). Además, la difusión de las aplicaciones de gestión avanzada de datos y la planificación de recursos empresariales (ERP, por sus siglas en inglés), permite a las empresas entender el desempeño diario de distintas funciones de las empresas, potencialmente conduciendo a mayor eficacia e innovación (McAfee et al 2012).

Estos desarrollos deberían conducir a aumentos en la productividad y ahora existe una recopilación sustancial de investigación que demuestra que las TIC reducen el tiempo de producción, aumentan la innovación y especialización, mejoran la precisión y permiten a las empresas replicar sus procesos de manera más rápida, generando beneficios en la productividad.²⁵ Sin embargo, obtener los beneficios de la productividad de la inversión en tecnologías digitales requiere de inversión en capital organizacional, gerencial y humano.²⁶ Además, el rol exacto que pueden las TIC (y la digitalización, por lo general) en el desempeño de las empresas varía en los distintos sectores y conjuntos de tecnologías en las cuales las empresas invierten.²⁷

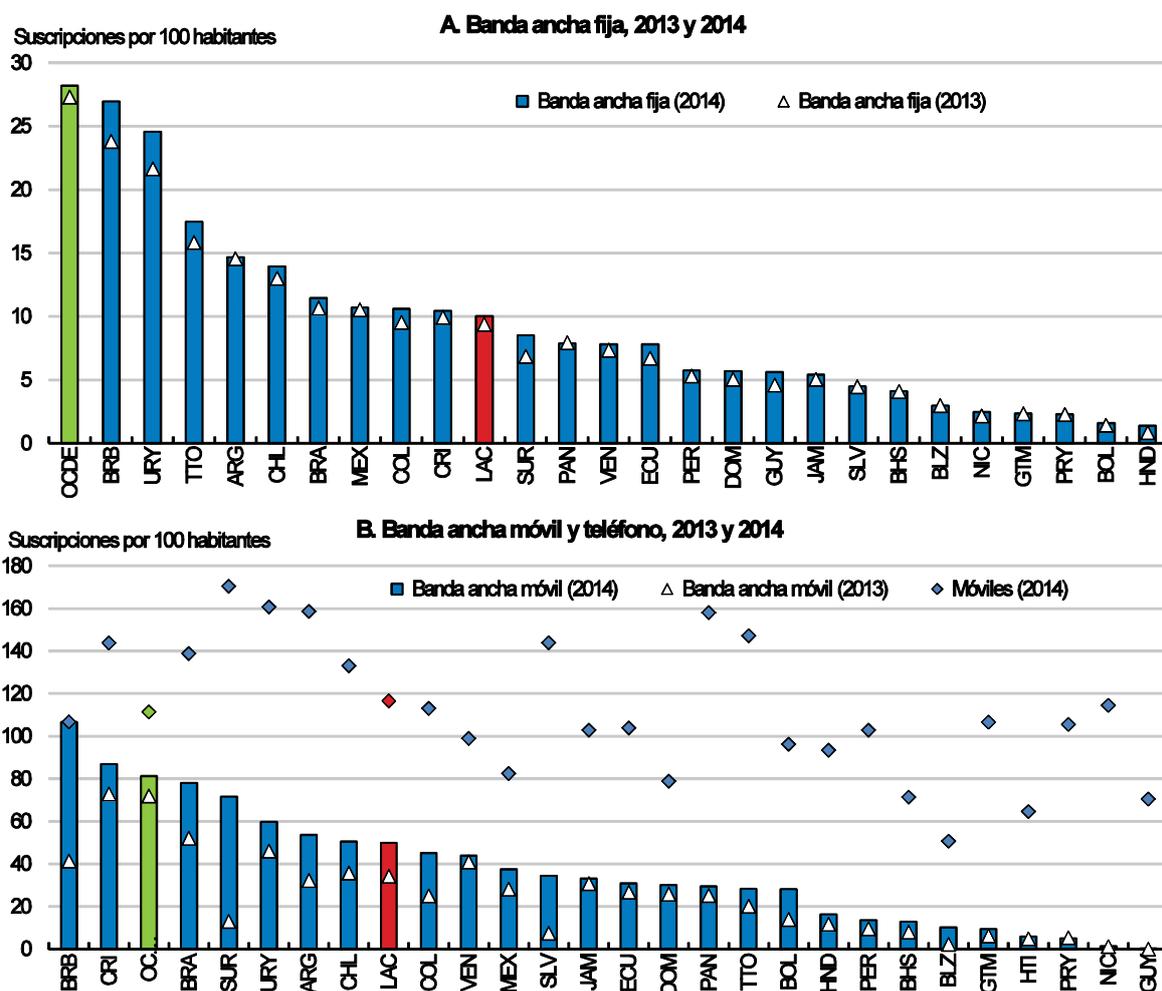
²⁵ Para una revisión de información reciente ver OCDE (2016d). Uno de los pocos estudios sobre esta problemática en el contexto de América Latina es de Aboal and Tacsir (2015).

²⁶ Ver Bloom et al. (2012) y OCDE (2016c).

²⁷ Bloom et al. (2009) y Garicano y Rossi-Hansberg (2006).

A pesar de los beneficios aparentes, en el contexto de América Latina, la introducción de las tecnologías y prácticas digitales básicas en el año 2010 seguía siendo limitada. Por ejemplo, la Encuesta de Empresas del Banco Mundial, basada en entrevistas realizadas a empresas en los países de LAC, arrojó significativas diferencias en el porcentaje de empresas con página web propia, desde un 11% en Surinam a un 70% en Chile y Brasil. El promedio de la región fue de un 60%, cifra por debajo del promedio de la OCDE en 2010 (ver OCDE 2016c). En 2013-14, la cantidad de suscripciones a banda ancha fija y móvil aun variaban considerablemente entre los países LAC (Gráfico 18) y el promedio regional permaneció muy por debajo de los países de la OCDE. Por otro lado, a pesar de la relativamente baja introducción de los servicios de banda ancha al mercado, el gran número de suscripciones a teléfono móvil en la región sugiere que hay mucho potencial inexplorado, por lo menos para los servicios de banda ancha móvil.

Gráfico 18. Introducción de banda ancha fija y móvil en los países de LAC



Fuente: OCDE para países OCDE; ITU (2015), ITU World Telecommunication/ICT Indicators Database, www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Pages/publications/wtid.aspx para países pertenecientes a LAC.

Consecuencias de políticas

Para poder aprovechar plenamente las ventajas de productividad provenientes de la digitalización, las formulaciones de políticas deben asegurar acceso y competencia, conservar la apertura de internet y abordar las preocupaciones de privacidad. La innovación basada en la tecnología también requiere nueva infraestructura como la banda ancha, el espectro y nuevas direcciones de internet. Se han invertido recursos públicos significativos en infraestructura de banda ancha.

Un desafío particular es asegurar que la digitalización no disminuya la competencia. Las empresas líderes nunca habrían crecido a esta magnitud ni a pasos tan acelerados. Asimismo, algunos expertos han observado que, a diferencia de los sectores tradicionales de fabricación, la competencia más significativa de la economía digital existe entre plataformas creadas por empresas que usan modelos de negocio muy diferentes, en vez de empresas que siguen, más o menos, el mismo modelo. Además, los sesgos y percepciones erróneas que, a menudo, influyen en las decisiones de los consumidores en el ambiente fuera de línea son particularmente perjudiciales en el contexto más distante en línea. Es clave proveer de información a los consumidores que adquieren productos de contenido digital para asegurar la disseminación de la digitalización.

Recuadro 2 **Evolución de renta relativa, PTF y acumulación de factores**

Las redes de banda ancha son la base de las economías digitales. El aumento en la disponibilidad y uso eficaz de los servicios potenciados por banda ancha pueden promover la inclusión social, productividad y buena gobernanza. Sin embargo, se deben superar diversos desafíos al proveer servicios de banda ancha de fácil acceso, universal y localmente relevante en distintas partes del mundo. En la región de América Latina y el Caribe, alrededor de 300 millones de personas no tienen acceso a Internet. Mientras que las nuevas generaciones de redes de banda ancha están emergiendo rápidamente, falta mucho por hacer para expandir la infraestructura necesaria y fomentar a las personas, empresas y gobiernos a aprovechar lo que la banda ancha tiene para ofrecer.

El aumento de la conectividad y el uso de los servicios digitales en la región LAC requerirán de políticas y prácticas que aborden los principales problemas de la oferta y demanda de manera holística y coherente. El informe OCDE-BID *Políticas de banda ancha para América Latina y el Caribe: Un manual para la economía digital* (OCDE, 2016b) da a conocer información sobre las buenas prácticas y estudios de caso basado en un enfoque íntegro. Su objetivo es ofrecer a las autoridades públicas una visión general de las políticas, prácticas regulatorias y opciones que pueden maximizar el potencial de la banda ancha como promotor del desarrollo económico y social. Este manual de 15 capítulos abarca una gran cantidad de temas sobre la creación de políticas de banda ancha, desde las estrategias digitales, marcos regulatorios y gestión del espectro a la competencia, acceso, accesibilidad y fiscalidad, incluyendo educación, habilidades y captación de negocio, además de seguridad digital y privacidad

Para poder maximizar los beneficios de la economía digital, la región LAC debe asegurar que los servicios de banda ancha sean asequibles y accesibles. Esto requiere de inversión en redes y provisión de servicios de banda ancha por inversionistas privados, que depende de un marco regulatorio estable y predecible. Sin embargo, se puede requerir complementar la inversión privada con la inversión del sector público, específicamente en regiones más remotas. Independientemente de la fuente de financiamiento para la inversión inicial, se requiere un marco teórico regulatorio para asegurar competencia en el mercado (OCDE 2016b).

De igual importancia, la región LAC necesita desarrollar políticas para aumentar el uso de las TIC por las empresas, específicamente por empresas pequeñas y emergentes, asegurando que la difusión de las tecnologías digitales se acompañe del desarrollo de las habilidades necesarias para su uso eficaz (OCDE, 2016e). Estas políticas deberían incluir un aumento en la concientización de las empresas sobre las posibilidades de comercio electrónico y su potencial para desarrollar rendimiento empresarial, asegurándose de que las regulaciones "heredadas" no inhiban la digitalización al socavar la competencia en el mercado.

REFERENCIAS

- Aboal D. y Tacsir E., (2015). "Innovation and productivity in services and manufacturing : The role of ICT investment," Documentos MERIT 012, Universidad de las Naciones Unidas - Maastricht Economic and Social Research Institute on Innovation and Technology (MERIT)
- Bloom, N, Garicano, L, Sadun, R, y John Van Reenen. (2012). "Americans Do IT Better: US Multinationals and the Productivity Miracle." *The American Economic Review* 102 (1): 167–201.
- Garicano, L, y Esteban Rossi-Hansberg. (2006). "Organization and Inequality in a Knowledge Economy." *The Quarterly Journal of Economics* 121 (4): 1383–1435.
- McAfee, A, Brynjolfsson, E, Davenport, T, Patil, D y Dominic Barton. (2012). "Big Data." *The Management Revolution. Harvard Bus Rev* 90 (10): 61–67.
- OCDE (2016a). "Background Report for Panel 2.2 of the 2016 Ministerial Meeting on the Digital Economy – Tomorrow's Internet of Things, DSTI/ICCP/CISP(2015)6/REV2."
- OCDE (2016b) *Broadband Policies for Latin America and the Caribbean*, París, Publicación OCDE.
- OCDE (2016c) "Having the right mix: The role of skill bundles for comparative advantage and industry performance in CGVs" (DSTI/IND/WPIA(2016)4).
- OCDE (2016d). "The Role of Policy in Digital Adoption and Usage by Firms" (DSTI/IND(2016)7). OECD (2016), "Skills for a Digital World: 2016 Ministerial Meeting on the Digital Economy Background Report", *OECD Digital Economy Papers*, N° 250, Publicación OCDE, Paris. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/5jlwz83z3wnw-en>
- OCDE (2015a). *OECD Digital Economy Outlook 2015*. París: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
- OCDE (2015b). *Data-Driven Innovation*. París: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

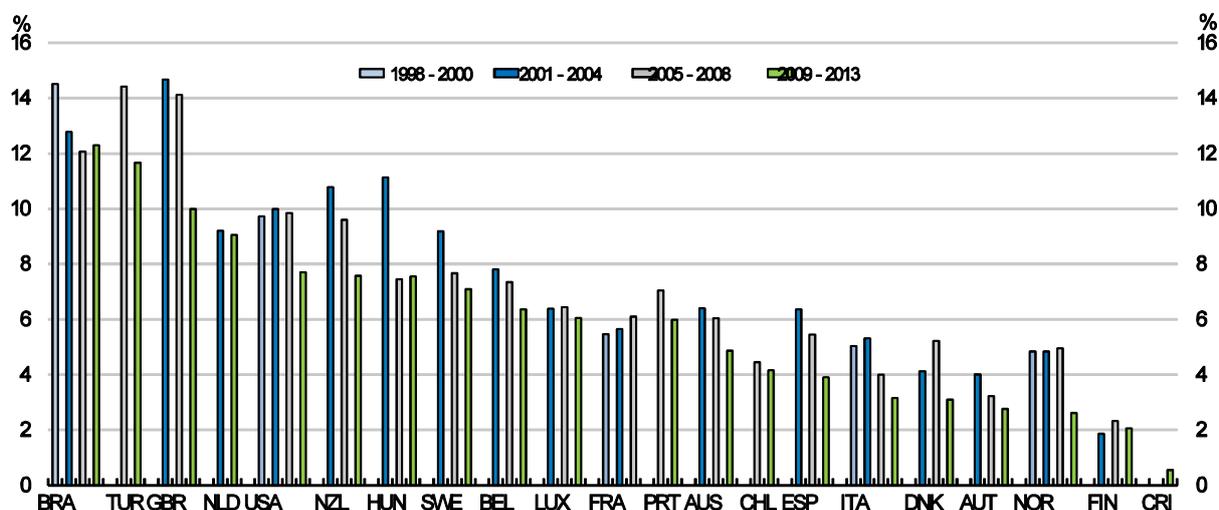
Dinámica empresarial y pymes

Algunos estudios recientes de la OCDE han mostrado que entre las pequeñas y medianas empresas (pymes), empresas emergentes (y no las pequeñas empresas en sí) desempeñan un papel crucial en la creación de trabajos y la mejora del crecimiento e innovación (Criscuolo et al., 2014; Calvino et al., 2015 y 2016). Por ende, el dinamismo corporativo en declive observado en muchos países de la OCDE puede tener consecuencias para el crecimiento y la productividad. Los mercados de productos y capital de riesgo que funcionen adecuadamente, sistemas judiciales eficaces y leyes de quiebra que no sancionen los errores de manera excesiva pueden ayudar a desatar el potencial de desarrollo de las empresas emergentes e innovadoras, permitiéndoles experimentar con nuevos modelos corporativos al fomentar la reasignación de recursos hacia las empresas más productivas.

Dinamismo empresarial en declive

El dinamismo empresarial, que es el proceso del nacimiento, desarrollo, declive y salida de una empresa es un componente crítico de la reasignación de recursos desde las empresas menos productivas a las más productivas. Sin embargo, un componente crítico de la ralentización de la productividad ha sido el declive en las distintas medidas de dinamismo empresarial, incluyendo las tasas de las start-ups y flujos de trabajos y trabajadores (Decker et al., 2016; Criscuolo et al., 2014). La reducción en las tasas de corporativas de las start-ups, observada en muchos países de la OCDE y en Brasil hasta antes de la crisis (Gráfico 19), es crítica dado el rol clave de los nuevos competidores en la formación de nuevas ideas. El dinamismo corporativo también es relativamente bajo desde la perspectiva internacional en Chile y Costa Rica.

Gráfico 19. Reducción de la participación de las start-ups en la mayoría de los países



Fuente: Calvino, Criscuolo y Menon (2016), "No Country for Young Firms?: Start-up Dynamics and National Policies", OECD Science, Technology and Industry Policy Papers, N° 29.

Mientras que la explicación de este acontecimiento pareciera ser vaga (Decker et al., 2014), por lo menos parte de la ralentización en el crecimiento de la productividad de múltiples factores (MFP, por sus siglas en inglés) se puede explicar mediante la presente reducción. Por ejemplo, las pruebas aportadas por la investigación de ocho economías europeas sugieren que el desarrollo del MFP en la década de los 2000 fue más débil en los sectores que registraron declives más pronunciados en la participación de empresas emergentes (con menos de 6 años) y, específicamente, start-ups (con menos de 3 años) (ver Andrews, et al., 2015). Además, los aumentos en la participación de empresas antiguas y pequeñas (con más de 6 años de existencia y menos de 50 empleados) se asociaron con un crecimiento más débil de la MPF.

El rol de las políticas públicas

Las diferencias entre países en el dinamismo corporativo podrían ser, en parte, explicadas por las políticas nacionales y condiciones de los marcos teóricos. Las políticas públicas (por ejemplo, en el área de procedimientos de quiebra, cumplimiento de contratos y eficacia de la justicia civil) pueden ayudar a desatar el potencial de desarrollo de las empresas emergentes e innovadoras al permitirles experimentar con nuevos modelos de negocio y al promover la reasignación de recursos hacia las empresas más productivas. De hecho, el trabajo de la OCDE muestra que dentro de un mismo país, industria y período, las políticas nacionales tienen un mucho mayor impacto en el desarrollo de las dinámicas de los nuevos competidores que los participantes actuales (Calvino et al., 2016; OECD, 2016). Esto sugiere que retrasar las reformas en estas áreas podría ser particularmente perjudicial para las start-ups que emplean modelos de negocio y tecnologías innovadores, más que para los participantes actuales.

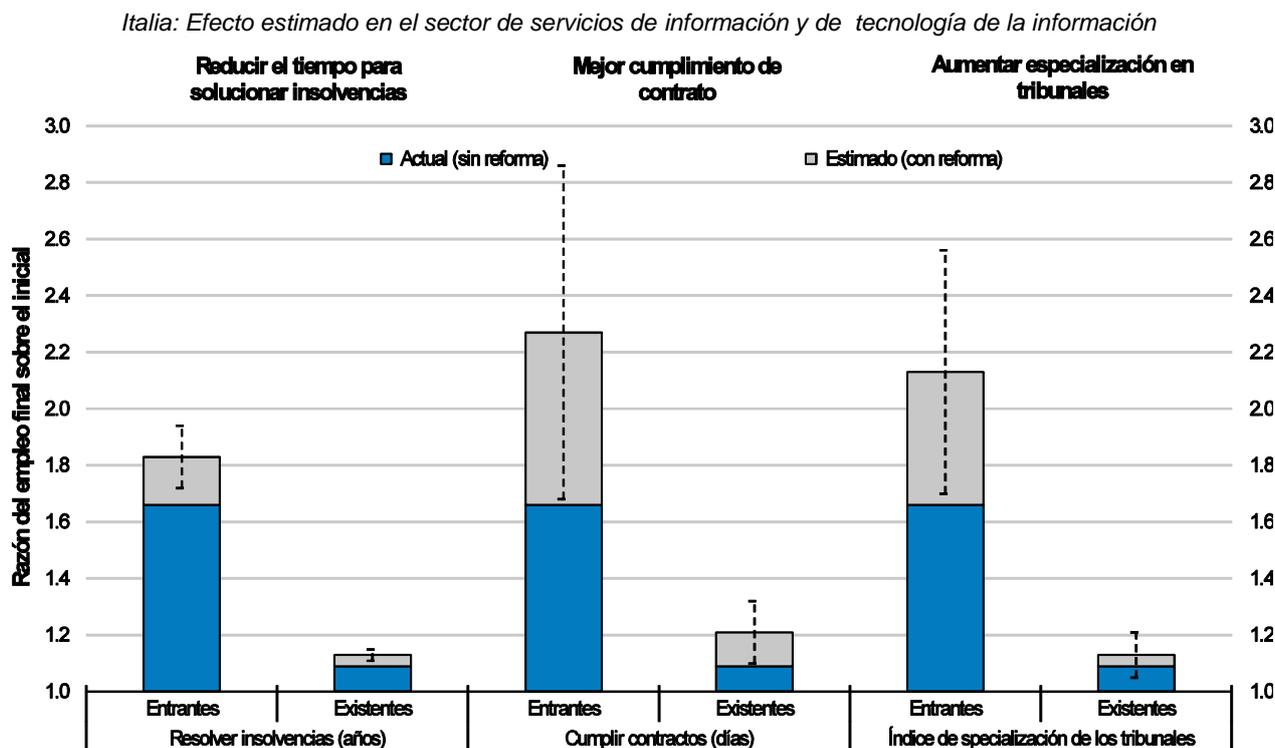
El impacto negativo de las fallas de las políticas en relación al desempeño de las start-up es más pronunciado en sectores con mayor dispersión de crecimiento y volatilidad, los cuales también tienden a exhibir un mayor crecimiento agregado. El gráfico 20 ilustra el efecto estimado de las reformas de políticas en el área de quiebra, cumplimiento de contratos y justicia civil para Italia, al comparar el crecimiento del empleo en las start-ups para tecnologías de la información (TI), un área caracterizada por una alta volatilidad y dispersión en el crecimiento de los empleos. Las estimaciones contrafactuales se calculan al reemplazar el valor actual de las variables de la política en Italia con el nivel corporativo más favorable de la política para los actuales y nuevos participantes. Por ejemplo, los resultados sugieren que si los procedimientos de quiebras en Italia fueran igual de eficaces que en Japón, el crecimiento de empleo post-entrada (medido como la proporción de empleo final sobre empleo inicial en un período de 3 años) de las start-ups sobrevivientes en el sector de TI aumentaría en 17 puntos porcentuales. El efecto de las empresas participantes actuales también es positivo, pero mucho menor en 4 puntos porcentuales (desde un 9% a un 13%).

El acceso a las finanzas también es de vital importancia para las start-ups, ya que el sistema financiero desempeña un papel importante en ayudar a las empresas con restricción de créditos para implementar y comercializar nuevas ideas, aumentando los retornos sobre la innovación. Existen pruebas de que los recursos fluyen a empresas innovadoras (por ejemplo, de patentabilidad) en países con mercados financieros más desarrollados y en mercados para capital semilla y capital de riesgo de temprana etapa.

El levantar las regulaciones anticompetitivas del mercado de los productos puede, también, estimular el crecimiento de la productividad mediante la facilitación de una mayor entrada, ya que las empresas emergentes tienen una ventaja comparativa en las innovaciones radiales. Algunos estudios recientes de la OCDE sugieren que la creciente prevalencia de las empresas "zombi", definidas como empresas antiguas que tienen constantes problemas con cumplir con los pagos de sus intereses, podrían generar barreras a la entrada y restringir el crecimiento post-entrada de las empresas emergentes (Adalet McGowan et al., 2016). Por ende, las políticas para abordar la reducción en la eficacia del margen de salida, tal como los regímenes eficaces de quiebras y sistemas judiciales también podrían abordar las barreras impuestas a las empresas emergentes debido a la creciente sobrevivencia de las empresas de baja productividad en los márgenes de salida.

Finalmente, es posible que la "incumbencia regulatoria" desempeñe una función en la obstaculización de las posibilidades de oportunidades y crecimiento de las start-ups ya que los participantes actuales tienden a tener más poder de influencia en comparación con las empresas emergentes y posibles nuevos competidores. Esto podría generar barreras adicionales para los nuevos competidores que busquen traer nuevas y disruptivas tecnologías o modelos de negocio al mercado.

Gráfico 20. La reforma de las políticas puede aumentar el crecimiento de los empleos de las start-ups



Nota: Las barras muestran el valor estimado si el indicador de políticas se cambiase al nivel que más favorezca a las empresas en la muestra de país, en igualdad de condiciones para nuevos y actuales competidores. Las líneas discontinuas muestran intervalos de confianza de un 95%. La variable de respuesta es el crecimiento post-entrada, medido como la razón de empleo final sobre empleo inicial en un período de tres años.

Fuente: Calvino, Criscuolo y Menon (2016), "No Country for Young Firms?: Start-up Dynamics and National Policies", Documentos de Política de Ciencias, tecnología e industria de la OCDE, N.º. 29.

REFERENCIAS

- Adalet McGowan, M., D. Andrews y V. Millot (2016), “The Walking Dead?: Zombie Firms and Productivity Performance in OECD Countries”, *Documentos de trabajo del departamento de economía de la OCDE*, en prensa.
- Andrews, D., C. Criscuolo and P. Gal (2016), “The Global Productivity Slowdown, Technology Divergence and Public Policy: A Firm Level Perspective”, *Documentos de trabajo sobre Productividad, OCDE*, en prensa.
- Andrews, D., E. Bartelsman y C. Criscuolo (2015), “Firm Dynamics and Productivity Growth in Europe”, *mimeo*, OCDE.
- Andrews, D., C. Criscuolo y C. Menon (2014), “Do Resources Flow to Patenting Firms?: Cross-Country Evidence from Firm Level Data”, *Documentos de trabajo del departamento de economía de la OCDE*, N°. 1127.
- Calvino, F., C. Criscuolo y C. Menon (2015), “Cross-country Analysis of Small Entrant Dynamics: The Role of Policy”, *Documentos de Política de Ciencias, tecnología e industria de la OCDE*, N°. 5.
- Calvino, F., C. Criscuolo y C. Menon (2016), “No Country for Young Firms?: Start-up Dynamics and National Policies”, *Documentos de Política de Ciencias, tecnología e industria de la OCDE* N°. 29.
- Criscuolo, C., P. Gal y C. Menon (2014), “The Dynamics of Employment Growth: New Evidence from 18 Countries”, *Documentos de Política de Ciencias, tecnología e industria de la OCDE*, N° 14.
- Decker, R., J. Haltiwanger, R. Jarmin and J. Miranda (2016), “Changing Business Dynamism: Volatility of Shocks vs. Responsiveness to Shocks”, *mimeo*.
- Decker, R., J. Haltiwanger, R. Jarmin and J. Miranda (2014), “The Role of Entrepreneurship in US Job Creation and Economic Dynamism”, *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 28(3), pp. 3-24.
- OECD (2016), “No Country for Young Firms?”, *Nota del Directorio de Políticas de Ciencias, Tecnología e Innovación, June 2016*.
Para más información, favor visitar <http://www.oecd.org/sti/dynemp.htm>

Inversiones en tecnología e innovación

La innovación es un impulsor clave del crecimiento de la productividad. Los recientes progresos en las TIC, nanotecnología, biotecnología y otras áreas tienen el potencial para transformar nuestras economías. Sin embargo, la innovación es mucho más amplia que el cambio tecnológico. De hecho, las estrategias de innovación a nivel empresarial combinan distintos tipos de innovación, incluyendo nuevos métodos de marketing u organizacionales junto a innovaciones de productos o procesos. Para generar, además, ganancias de productividad, las inversiones en la tecnología se deben complementar con la inversión en capital humano y otros tipos de capital basado en el conocimiento, como en software y capital organizacional. Esto requiere una mezcla de incentivos de políticas relacionadas, no solo con la política de innovación, sino con entornos políticos más generales pertinentes a la competencia, comercio, etc.

Crecimiento de la innovación y productividad en América Latina

En los últimos años, muchas economías de América Latina han experimentado un rezago en el crecimiento de la productividad. Aunque esto ha también sido real para las economías mundiales, en el caso de América Latina se podría atribuir a los bajos niveles de inversión en capital basado en conocimiento, en comparación con los países de la OCDE. El porcentaje de empleados que son “investigadores” es muy bajo en relación a las economías OCDE en general. (ver gráfico 21). Además, Brasil es el único país de América Latina que desembolsa más de un 1% de PIB en I&D (gráfico 21), con la mitad de esta cifra proveniente del sector empresarial. Los gastos en intangibles, de manera más amplia (como medida de la inversión general en la innovación) por parte de las empresas brasileñas promedió un 4 % del PIB entre los años 2000 y 2008, cifra considerablemente inferior que la mayoría de las economías desarrolladas de la OCDE, pero bastante similar a Italia y España. Por ejemplo, las empresas estadounidenses desembolsan alrededor de 10 veces más en capital organizacional, tres veces más en valor de marca y cuatro veces más en I&D que las empresas brasileñas.

Gráfico 21. La inversión en el capital basado en conocimiento está rezagada

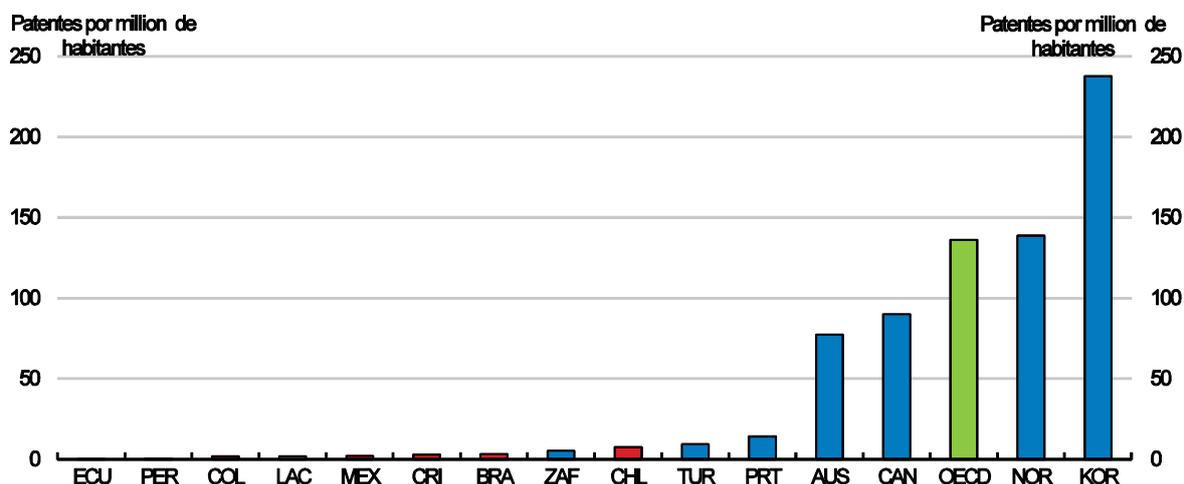


Nota: Las dos líneas azules muestran los promedios de la OCDE (2% de la parte del PIB de desembolsos nacionales brutos en I&D y 0,9% de la parte de investigadores en el empleo total).

Fuentes: Base de datos de indicadores principales de ciencia y tecnología de la OCDE (www.oecd.org/sti/msti.htm) y el Instituto de Estadísticas de la UNESCO.

Esta sub-inversión en I&D y sub-representación de investigadores en la fuerza laboral se traduce en niveles inferiores de medidas de innovación de “salida”. A pesar de sus defectos de construcción y naturaleza intermedia, se pueden utilizar datos de patentes para proveer alguna señal de la brecha. Como se puede ver en el siguiente Gráfico 22, los registros de patentes son relativamente bajos en la región.

Gráfico 22. Registros de patentes TCP por millones de habitantes en países seleccionados en 2013



Fuente: Tratado de cooperación en materia de patentes, información de 2013, Indicadores OCDE sobre Patentes (base de datos), OCDE, www.oecd.org/sti/inno/oecdpatentdatabases.htm

Además, la naturaleza de la innovación está cambiando. Una gran cantidad de tecnologías emergentes (es decir, TICs avanzadas, nanotecnología, biotecnología, etc.) están transformando la economía mundial y, potencialmente, conduciendo a significativas ganancias en la productividad. De hecho, un estudio con datos a nivel empresarial en seis países LAC (Crespi y Zunica, 2012) encontró que las "empresas que invierten en conocimiento tienen mayor capacidad para introducir avances tecnológicos, y las que innovan tienen mayor capacidad de presentar una mayor productividad laboral que las otras empresas". Sin embargo, la evidencia indica que las empresas más productivas introducen un conjunto de innovaciones, incluyendo no solo las innovaciones de productos o procesos, sino además, nuevos métodos de marketing u organizacionales. De hecho, los nuevos métodos organizacionales podrían facilitar la introducción de un nuevo proceso de producción, o el nuevo proceso podría hasta requerirlos.

Paradójicamente, este mayor entendimiento de las innovaciones nos ayuda a entender de mejor forma tanto: La baja tasa de crecimiento de la productividad promedio mundial y en gran parte de Latinoamérica; y ii) la aparente divergencia en el rendimiento de la productividad entre empresas, aún en sectores estrechamente definidos.

Si obtener los beneficios de la innovación para materializar las ganancias de la productividad requiere de inversión en un “conjunto”, cada vez más complicado, de activos tangibles e intangibles, entonces existe un mayor potencial para que una gran masa de firmas de América Latina se pierda las potenciales ganancias. De hecho, Daude and Fernandes-Arias (2010), entre otros, han demostrado que los niveles de productividad en América Latina se alejan de los de la frontera y no convergen.

Crecimiento de la innovación y la productividad en América Latina

Se pueden utilizar becas bien diseñadas y competitivas para complementar las iniciativas tributarias; además, éstas son más adecuadas para adaptarse a las necesidades de las empresas emergentes e innovadoras. Otras medidas importantes incluyen la adquisición pública, incentivos fiscales para el capital de riesgo, estándares orientados a la innovación, etc. La diversidad en los enfoques de políticas prima a la evaluación de la eficacia de los distintos instrumentos y, de manera más importante, a la mezcla de políticas. Aunque, mientras sigue existiendo evidencia de que las complementariedades y compensaciones entre los instrumentos de política son significativas para evaluar la política de ciencia, tecnología e innovación de un país y su impacto en el desempeño económico, aún no son muy bien comprendidas. Por lo tanto, es crucial tener un firme compromiso con las políticas de monitoreo y evaluación para promover la innovación, junto con estructuras adecuadas para asegurar que las lecciones aprendidas a través de la experiencia se traduzcan en acciones gubernamentales más eficaces.

También es esencial contar con un sistema sólido y eficaz de creación de conocimiento y difusión que participe en la búsqueda sistemática de conocimiento fundamental para asegurar que la frontera siga avanzado hacia el exterior. Esto requiere de universidades e institutos de buena calidad y bien gobernadas, además de mecanismos que respalden y faciliten la interacción entre las instituciones de conocimiento y el resto de la economía. Como consecuencia, las inversiones en infraestructura del conocimiento, especialmente en banda ancha y otras redes digitales, son herramientas críticas para permitir la cooperación y proveer nuevas plataformas para reforzar la innovación.

En cualquier caso, es probable que estas políticas de innovación tengan un impacto limitado, a no ser que, simultáneamente, se realicen más esfuerzos para fortalecer la competencia del mercado en América Latina. La experiencia internacional y la investigación macroeconómica sugiere que la competencia del mercado y la apertura internacional son esenciales para presionar a los emprendedores a asignar sus recursos de talento e inversión para mejorar, de manera continua, los productos y procesos, y para permitir que las empresas puedan aprender de la frontera de tecnología mundial en evolución y comercializar ese aprendizaje mediante mercados más grandes. Por ejemplo, las diferencias en la función desempeñada por la IED en diferentes países de la región, tiene implicaciones significativas para acceder a la frontera. (Ver OCDE/CAF/CEPAL (2014).)

La importancia de la competencia del mercado como una condición previa necesaria para el apoyo estatal a la innovación para poder tener éxito, no siempre se aprecia por completo en algunos países latinoamericanos. De hecho, la competencia, especialmente desde el extranjero es, a veces, vista como perjudicial para el desarrollo de la empresa nacional. Sin embargo, la teoría del crecimiento de Schumpeter sugiere que la destrucción creativa potencia al progreso técnico, mientras que las nuevas innovaciones, que son impulsadas por la competencia del mercado, reemplazan a las tecnologías más antiguas. De hecho, el efecto de la competencia en la innovación podría depender del estado de una empresa determinada: cuando las empresas existentes se encuentran lejos de la frontera de la tecnología, el aumentar la competencia podría, de hecho, disuadirlas de innovar, ya que sentirían que no tienen la oportunidad de ganar y sobrevivir. El efecto es el contrario para las empresas que están lo suficientemente cerca de la frontera, ya que la exposición a la competencia las impulsa a innovar y arrastrar al resto de la economía con ellas. Por lo tanto, el no poder someter a tales empresas a las presiones competitivas podría llevarlas a bajar la guardia o, alternativamente, desembolsar recursos en presionar al gobierno a mantener su estado de protegida, intacto.

La transformación de la innovación a ganancias de productividad requiere la difusión de los avances en la frontera a través de la economía. Se requiere un entorno político bien diseñado, que se relacione a la competencia, empleo, mercados de productos, etc. para fomentar tanto la experimentación como la difusión. El costo de la oportunidad de una política estructural mal diseñada en cuanto a las ganancias de productividad perdidas es alto y va en aumento. Como tal, la política estructural es el servicio necesario para la política de innovación.

REFERENCIAS

- Crespi, G., y P. Zuñiga. 2012. Innovation and Productivity: Evidence from Six Latin American Countries. *World Development* 40(2): 273–290.
- Christian Daude & Eduardo Fernandez-Arias, 2010. "On the Role of Productivity and Factor Accumulation in Economic Development in Latin America and the Caribbean," Research Department Publications 4653, Banco Inter-Americano del Desarrollo, Dpto de Investigaciones.
- Crespi, G., Arias, F. y Stein, E. (2014), *Development in the Americas (DIA) : Rethinking Productive Development –Sound policies and Institutions for Economic Transformation*
- OCDE (2016), *Multi-dimensional Review of Peru: Volume 2. In-depth Analysis and Recommendations*, OECD Development Pathways, Publicación OCDE, París. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264264670-en>
- OCDE/CAF/CEPAL (2014), *Perspectivas Económicas de América Latina 2015: Educación, Competencias e Innovación para el desarrollo*, Publicación OCDE, París. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/leo-2015-en>

Obtener buenos resultados al trabajar de manera responsable: como puede ayudar el sector empresarial a lograr una productividad inclusiva

Los países de América Latina se enfrentan a los desafíos para promover la productividad de manera inclusiva, es decir, combinando la mayor productividad con mejor salud, educación, trabajos de calidad, formalización, inclusión financiera y equilibrios entre trabajo y familia. El sector de las empresas puede ser un socio estratégico en la búsqueda de productividad inclusiva, con la capacidad de tener un impacto profundo en el bienestar de los trabajadores, junto con mejorar el desempeño financiero de las empresas.

Mejorar el equilibrio de las familias entre trabajo y cotidianidad

El sector empresarial juega un rol importante en la formación de la cotidianidad de las familias trabajadoras. Es importante que las empresas que buscan trabajadores cualificados entre los distintos talentos ofrezcan un equilibrio entre trabajo y cotidianidad que favorezca a las familias. Las comunidades corporativas y la sociedad en sí misma se pueden abrir a entornos de trabajo más flexibles y así promover el equilibrio entre el trabajo, la cotidianidad y la diversidad, especialmente para padres que trabajan y, a la vez, cuidan a niños pequeños o miembros de la familia que dependan de ellos. Los gobiernos y empleadores pueden trabajar en conjunto para abordar la problemática al fomentar prácticas flexibles y crear instalaciones de cuidado infantil.

Para las mujeres, compatibilizar las responsabilidades de la familia y las asignaciones de trabajo puede ser un gran desafío, particularmente en países donde desempeñan más horas de trabajo no remunerado en el hogar que los hombres. Cuando los bebés nacen, las licencias por maternidad/paternidad, a menudo, se las toman las madres; sin embargo, si la probabilidad de tomar licencias entre hombres y mujeres son equitativas, los empleadores serán menos reacios a contratar a mujeres en edad fértil. La mayoría de los países de la OCDE están comenzando a reservar períodos no transferibles de licencia paternal remunerada exclusivamente para los padres (OCDE, 2016). Un uso más equitativo de los permisos de maternidad/paternidad en cuestión de género que extienda la duración del permiso exclusivo para los padres puede generar igualdad de condiciones, reducir el rol tradicional de las mujeres como cuidadoras y aumentar las horas de trabajo de las mujeres.

Mujeres en puestos laborales de liderazgo

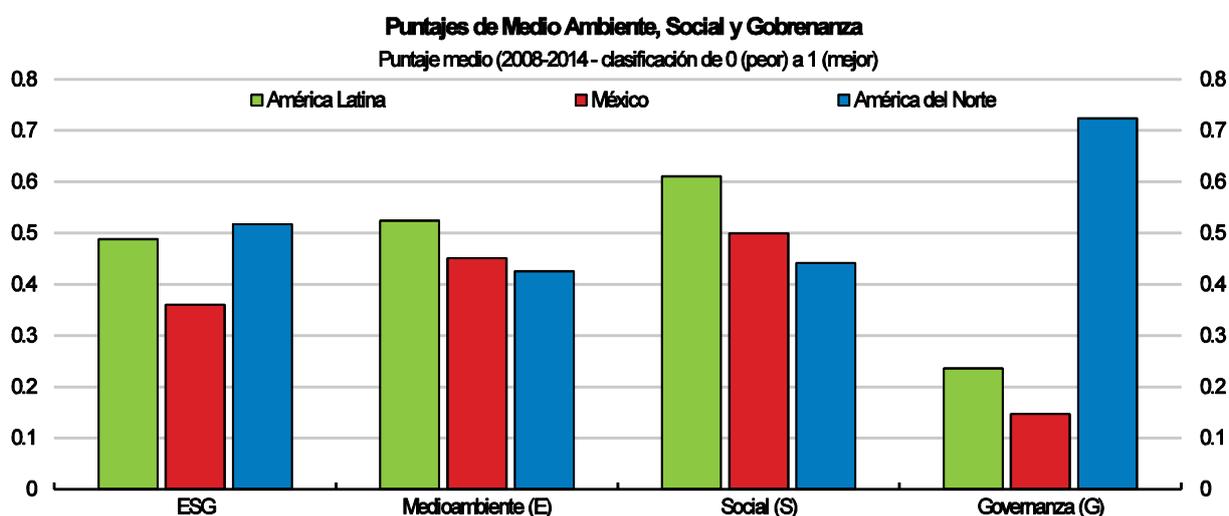
La investigación demuestra que aumentar la cantidad de mujeres en cargos de liderazgo puede rendir frutos en cuanto a desempeño financiero. Las empresas que tienen tres o más mujeres en cargos gerenciales tienen mayores puntajes respecto a criterios organizacionales que empresas que no tienen ejecutivas mujeres. Asimismo, el retorno sobre la equidad es consistentemente más alto para empresas donde trabajan mujeres en el comité ejecutivo que las empresas sin ellas en esos cargos. Un mayor nivel de diversidad de los miembros de los comités ejecutivos entrega una señal positiva a los potenciales empleados, aumentando la competencia entre los candidatos que postulan a los cargos. Estos resultados requieren que se adopten medidas para contrarrestar la parcialidad negativa en cuanto a la percepción de las líderes femeninas.

En muchos países de América Latina, la cantidad de mujeres con cargos en el comité ejecutivo es limitada en comparación a los países de la OCDE. En algunos países (por ejemplo, Noruega, Bélgica, Francia, Canadá (Quebec), etc.) existen cupos de género para subsanar la brecha de género existente en los comités corporativos, que van desde un 30% a un 50% y varían dependiendo si la empresa es pública o privada. Los gobiernos pueden comenzar con empresas manejadas por el Estado y empresas que dependan del gobierno y entregar incentivos a otras empresas para reducir las brechas de género, y no exclusivamente en los comités ejecutivos. Por ejemplo, de manera más amplia, se podría requerir que las empresas reporten sus brechas salariales de género y fomentarlas a establecer metas específicas para alcanzar la igualdad salarial por la misma cantidad de trabajo y reducir las desigualdades de género.

Evaluar a las empresas responsables de los comportamientos empresariales

Cada vez se presta más atención a las prácticas corporativas orientadas hacia la mujer y, de forma más amplia, a diversas dimensiones sociales, medioambientales y de gobernanza. Por ejemplo, los datos ASSET4 de Thomson Reuters sobre cómo las empresas abordan los aspectos Medioambientales, Sociales y de Gobernanza (ESG, por sus siglas en inglés) proveen un puntaje promedio para cada empresa, así permitiendo a los participantes a evaluar las prácticas corporativas de las empresas. Los inversionistas profesionales utilizan los puntajes ESG para definir un amplio rango de estrategias responsables de inversión y los integran a sus análisis tradicionales de inversión. Las problemáticas como el cambio climático, la remuneración de los ejecutivos y los derechos de los empleados son cada vez más importantes en relación a las métricas financieras tradicionales para las empresas e inversionistas al momento de evaluar el desempeño corporativo. Los profesionales de la inversión pueden monitorear, evaluar y realizar estudios comparativos del desempeño ESG de las empresas y cartera en su sector, área geográfica o principales índices de crédito y equidad.

Gráfico 23. Los puntajes Medioambientales, Sociales y de Gobernanza (ESG) difieren entre regiones



Nota: Los puntajes ESG (por sus siglas en inglés) en América del Norte muestran a un promedio simple de empresas de los Estados Unidos y Canadá y los puntajes de América Latina muestran un promedio simple de empresas de Brasil y Chile. Los datos para México no excluyen el sector financiero dado a sólo existe información sobre una empresa en 2014. La cantidad de empresas que informan los puntajes ESG varían por año.

Fuente: Datos de Thomson Reuters ASSET4.

Los puntajes ESG varían de manera considerable entre las regiones, tal como se muestra en el Gráfico 23. Las empresas de América Latina presentan un rendimiento levemente mejor que las empresas norteamericanas en las dimensiones medioambientales y sociales, pero no en cuanto a la gobernanza corporativa. Las instituciones legales débiles y la falta del cumplimiento efectivo de los estándares legales podrían estar impulsando el bajo desempeño de las empresas. Por ende, el mejorar los medios judiciales del cumplimiento podría ser un gran paso hacia incentivar más a las empresas a mejorar sus prácticas de gobernanza corporativa. Los Principios de Gobernanza Corporativa de la OCDE (OCDE, 2015^a) se basan en la experiencia de las autoridades responsables, reguladores, empresas y otros participantes alrededor del mundo para proveer un estudio comparativo destacado para evaluar y mejorar la gobernanza corporativa.

Cómo impacta la responsabilidad social corporativa al crecimiento inclusivo?

Las investigaciones sugieren que las prácticas corporativas responsables dan resultados que benefician a ambas partes, tanto a los dueños del capital y como a la sociedad. A menudo, las comunidades responden de manera positiva a las empresas que favorecen a las ESG, al valorar sus prácticas y estar dispuestas a pagar más por sus productos, así mejorando sus ventas e ingresos. Asimismo, una empresa que ofrece capacitaciones, bonos, indemnizaciones y buenos planes de seguros médicos y licencias a sus empleados podría ser premiada con mayor productividad laboral como consecuencia de mayor motivación.

Mediante el uso de datos de panel sobre el comportamiento de 35 empresas mexicanas, 1457 norteamericanas y 111 latinoamericanas en un período entre 2008 y 2015, Daubanes et. al (*en prensa*) encontró una relación positiva entre los puntajes generales de ESG y el retorno sobre la equidad, rotación de los activos y productividad laboral de las empresas. Los ingresos de las empresas están asociados, de manera positiva, con los tres puntajes (E, S y G) de manera independiente, mientras que la productividad laboral también está positivamente asociada al puntaje social y medioambiental. Estos resultados destacan los beneficios de un amplio enfoque de gestión medioambiental, de gobernanza social y corporativa. Los gobiernos y asociaciones corporativas deberían trabajar en conjunto para motivar a las empresas a establecer objetivos y planes de acción para adoptar, cada vez más, prácticas favorables al ESG y así incentivarlas a obtener buenos resultados, trabajando de manera responsable.

REFERENCIAS

Daubanes.J, Lenain.P, Mehrez.M, Reynaud.J y Soneya.P (2016): "Doing well by doing good", en prensa.

Mckinsey (2010) "A tale of two Mexicos: Growth and prosperity in a two-speed economy".

OCDE (2015), G20/OECD Principles of Corporate Governance, Publicación OCDE, París.

DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264236882-en>

OCDE (2016). OECD Economic Surveys: México 2017, en prensa.

Desajuste de competencias

El aumento del crecimiento de la productividad depende, en gran medida, de la capacidad de un país para innovar y adoptar tecnologías, lo que requiere un suministro eficaz del capital humano, que se puede lograr tanto aumentando el stock de capital humano como asignando el stock existente de capital humano de manera más eficiente. Lo anteriormente mencionado adquiere mayor importancia en los países de la OCDE, donde se prevé que la tasa de aumento en el stock de capital humano se ralentizará (Braconier et al., 2014). Mientras que hay mucho por mejorar en cuanto a acumulación de capital en los países de América Latina mediante políticas de educación (OCDE/CAF/CEPAL, 2016), los beneficios del desarrollo de esta política pueden tomar mucho tiempo ser materializados. En este contexto, la mejora de la capacidad de las economías de implementar, de manera eficiente, su stock existente de capital humano, es decir, reducir el desajuste de competencias, puede traer muchos beneficios al crecimiento en un corto a mediano plazo. Sin embargo, algunos países son más eficaces que otros en canalizar las competencias a usuarios productivos; estas diferencias, se pueden explicar, en parte, por las políticas públicas.

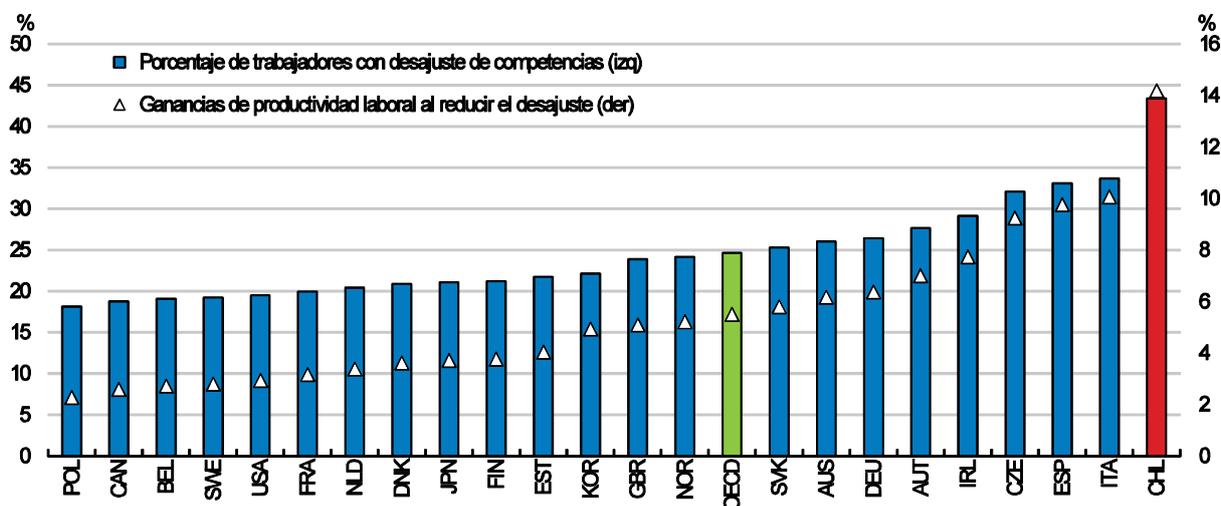
Desajuste de competencias y productividad laboral

La eficacia de la asignación del capital humano en los países de la OCDE se puede representar mediante indicadores de desajuste de competencias, que combina información sobre el desajuste de competencias auto-informado e información cuantitativa sobre el dominio de las capacidades de la encuesta de competencias de adultos de 2012 (PIAAC) (ver Cuadro 3). Mientras que se entiende bastante bien el efecto del desajuste de competencias en los resultados del mercado laboral individual, aún no están muy claras las potenciales ganancias de la productividad global obtenidas del mejoramiento de la eficiencia del capital humano. Los indicadores de desajuste de competencias y algunos datos se pueden utilizar para entender de mejor forma las fuentes de las diferencias a nivel nacional, vinculando, de manera directa, el desajuste de competencias con la productividad laboral (Adalet-McGowan y Andrews, 2015). Un hallazgo clave para el surgimiento es que las altas tasas de desajuste de competencias (especialmente la sobrecualificación) tienden a bajar la productividad global al restringir el crecimiento de las empresas innovadoras.

En promedio, entre países, casi un cuarto de los trabajadores informan un desajuste entre sus competencias existentes y las requeridas para su trabajo; es decir, puede que estén sobre o infra cualificados, pero esta cifra alcanza un 43% en Chile, donde el desajuste de capacidades es el más alto entre los países de la OCDE de la muestra (gráfico 24). Por lo general, la sobrecualificación es más común que la infracualificación, con la probabilidad promedio de sobrecualificación de alrededor de dos veces y media mayor que la infracualificación. En Chile, el porcentaje de trabajadores sobrecualificados e infracualificados es alto, alcanzando un 28% y 15%, respectivamente, y hay un amplio alcance para mejorar la asignación de las capacidades (Ollaberia, 2016).

Mediante el uso de un análisis a nivel de industria, Adalet McGowan y Andrews (2015) demuestran que un mayor desajuste de capacidades está relacionado con un menor desempeño en la productividad laboral, con la sobrecualificación siendo particularmente costosa. La asociación negativa entre la sobrecualificación y productividad laboral se impulsa mediante el canal de una asignación de recursos menos eficaz. Desde la perspectiva de cualquier empresa determinada, contratar a un trabajador sobrecualificado puede tener efectos positivos en productividad, asumiendo que no hay efectos adversos sobre la satisfacción laboral y los salarios más altos no hacen más que compensar cualquier ganancia de productividad asociada. Sin embargo, desde la perspectiva de la economía en su totalidad, los impactos podrían ser muy diferentes. Asumiendo que los salarios no se ajustan a estas fricciones a corto plazo, el desajuste pudo haber tenido efectos de reasignación si la mano de obra cualificada está apilada en las empresas de baja productividad. En este caso, las empresas más productivas se mantienen más pequeñas, en vez de bajar la productividad global relativa a una situación donde los trabajadores son reasignados para lograr un ajuste más eficaz.

Gráfico 24. Existe gran margen para impulsar la productividad al reducir el desajuste de competencias



Notas: Las cifras muestran el porcentaje de trabajadores que están sobre o infracualificados y las ganancias simuladas respecto a la eficiencia que se puede asignar de la reducción del desajuste de competencias en cada país en relación al mejor nivel de práctica del desajuste. Cifras basadas en cálculos provenientes de la Encuesta de Competencias de Adultos, 2012, OCDE. Los puntos de información de la OCDE se refieren al promedio de los países seleccionados mostrados en el gráfico.

Fuente: Adalet McGowan, M y D. Andrews (2015), "[Labour market mismatch and labour productivity: Evidence from PIAAC data](#)", OECD Economics Department Working Paper, N°. 1209.

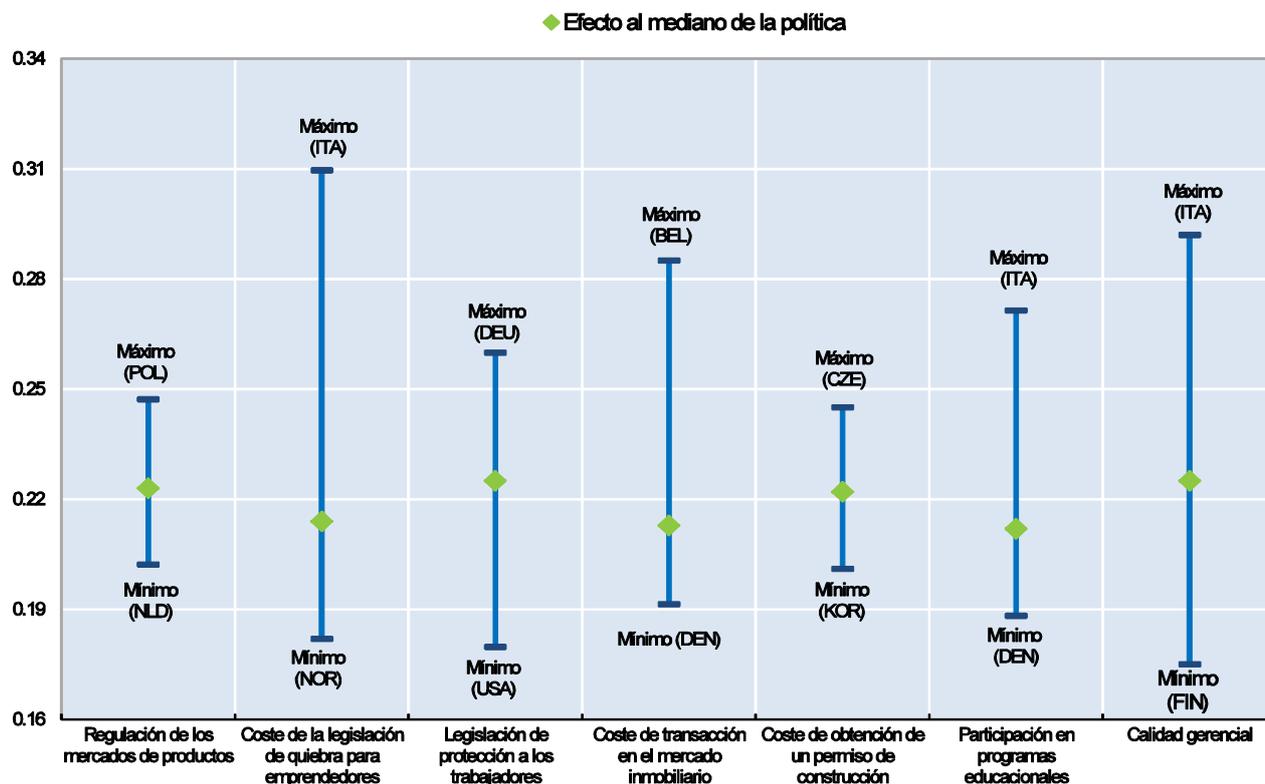
De hecho, el estudio de la OCDE da cuenta de que en las industrias con mayor participación de trabajadores sobrecualificados, a las empresas más productivas se les dificulta atraer a una fuerza laboral apta para poder expandir sus operaciones. A la vez, el desajuste de competencias tiene el potencial para explicar una parte no trivial de las brechas de productividad laboral nacionales. Por ejemplo, Italia, un país con alto desajuste de competencias y baja eficiencia distributiva, podría potenciar su nivel de productividad laboral en alrededor de un 10% y, potencialmente, cerrar un quinto de su brecha en eficiencia distributiva con los Estados Unidos si redujera su nivel de desajuste dentro de cada industria al que corresponda, según las mejores prácticas de la OCDE (Gráfico 25); mientras que en Chile, la potencial ganancia de la productividad de la reducción del desajuste de competencias es de alrededor de un 14%.

El rol de las políticas públicas

Este análisis agrega una mayor carga a la idea de que las autoridades responsables no solo se deberían preocupar de aumentar el stock de capital humano, pero también de asignar el stock de capital humano existente de manera más eficiente. En este contexto, a pesar de que las políticas de educación (por ejemplo, la capacitación dual, educación vocacional y técnica) claramente importan, especialmente para los países latinoamericanos, estos vínculos entre el desajuste y la productividad mediante el medio de reasignación sugieren que una mayor cantidad de políticas podrían afectar al desajuste. Mediante el uso de microdatos, Adalet McGowan y Andrews (2015b) demuestran que las diferencias en el desajuste de competencias entre países están relacionadas a las diferencias en las políticas públicas. Los mercados de productos y laborales y leyes de quiebra bien diseñados que no sancionan excesivamente las fallas empresariales, están asociados a un inferior desajuste de capacidades (Gráfico 25). Por ejemplo, la reducción del costo de cerrar un negocio (una medida de la severidad de la ley de quiebras) de su nivel más restrictivo a nivel medio, se asocia a una ganancia implícita de 3,6% de productividad laboral. El desajuste de competencias es, también, más bajo en países con políticas de vivienda que no impiden la movilidad residencial (por ejemplo, los costos de transacción en la adquisición de una propiedad y las regulaciones de planificación rigurosa). Una mayor flexibilidad en las negociaciones de sueldos y mayor participación en aprendizaje de por vida, además de una mayor calidad de gestión, también están asociados a un mejor ajuste de competencias a trabajos.

Gráfico 25. Las reformas de políticas pueden ayudar a reducir el desajuste de competencias

La probabilidad de desajuste de competencias y políticas seleccionadas



Notas: El punto representa la probabilidad promedio que se evalúe un desajuste a nivel medio de las características políticas e individuales, que incluyen la edad, estado civil y condición de migrante, género, nivel de educación, tamaño de la empresa, tipo de contrato, un simulado del trabajo a tiempo completo y trabajo en el sector privado. La distancia entre el mín./máx. y el punto medio es el cambio en la probabilidad de desajuste de capacidades asociado con el cambio de política respectivo. Fuente: Adalet McGowan, M y D. Andrews (2015), "Skill mismatch and public policy in OECD countries", Documento de trabajo del Departamento de Economía de la OCDE, N°. 1210.

Recuadros 3. **La medición del desajuste de competencias, evaluación de competencias de adultos de la OCDE**

Los indicadores de desajuste de las competencias, basados en la *Evaluación de Competencia de adultos de la OCDE*, provienen de la combinación de información sobre el desajuste auto-informado con la información cuantitativa del dominio de las competencias mediante

- Los resultados de dominio (alfabetización) de los trabajadores que auto-informan estar bien ajustados (es decir, personas que no sienten que tengan las capacidades para desempeñar un trabajo más demandante ni sienten la necesidad de mayor capacitación para poder desempeñar su trabajo actual de manera satisfactoria) se utilizan para crear una escala cuantitativa de las capacidades requeridas para desempeñar el trabajo para cada ocupación (basado en códigos ISCO de un dígito)
- Mediante el uso de esta escala de puntajes de dominio de los trabajadores bien ajustados, se pueden identificar valores de umbral mínimo y máximo, basados en el percentil 10 y 90 que proveen, de manera eficaz, los límites que definen lo que significa ser un trabajador 'bien ajustado'.
- Los encuestados cuyos puntajes son menores (mayores) que su umbral mínimo (máximo) en su trabajo y país, se clasifican como infra (sobre) cualificados. El desajuste de las capacidades se refiere a la suma de la porción de trabajadores sobrecualificados e infracualificados.

REFERENCIAS

- Adalet McGowan, M. y D. Andrews (2015a), "Labour Market Mismatch and Labour Productivity: Evidence from PIAAC Data", *OECD Economics Department Working Papers*, N°. 1209.
- Adalet McGowan, M y D. Andrews (2015b), "Skill mismatch and public policy in OECD countries", *OECD Economics Department Working Papers*, N°. 1210.
- Braconier, H., G. Nicoletti y B. Westmore (2014), "Policy Challenges for the Next 50 Years", *OECD Economics Department Policy Papers*, N! 9.
- OCDE/CAF/CEPAL (2016), *Latin American Economic Outlook 2017: Youth, Skills and Entrepreneurship*, Publicación OCDE, París. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/leo-2017-en>.
- OCDE/BID/CIAT (2016), *Taxing Wages in Latin America and the Caribbean 2016*, OECD Publishing, Paris. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264262607-en>.
- Olaberría, E. (2016), "Chile: Better Skills for Inclusive Growth", *OECD Economics Department Working Papers*, N°. 1290.

CAPITULO TEMÁTICO 3

FACILITAR LA DIFUSIÓN DE LAS MEJORAS DE PRODUCTIVIDAD



Cadenas globales de valor, desbordamiento del conocimiento y productividad

La producción mundial está, cada vez más, fragmentada en diversas actividades esparcidas a lo largo de las fronteras de los países. El acceso a los mercados mundiales, insumos y conocimiento mediante las cadenas globales de valor (CGV, por sus siglas en inglés) presenta nuevas oportunidades para obtener beneficios del desbordamiento del conocimiento y el crecimiento de la productividad. Sin embargo, muchas economías latinoamericanas no están bien integradas dentro de las cadenas globales de valor y las cadenas de valor regionales tampoco están muy desarrolladas, sugiriendo que pueden estar perdiendo muchas de estas oportunidades. Esto sugiere que se requiere un conjunto de medidas de políticas para abordar las barreras y apalancar los beneficios de la integración, además de armonizar la política comercial y estándares de productos, abordar las barreras a la competencia y capacidad empresarial, y promover la inversión en el capital humano.

Cadenas globales de valor, desbordamiento del conocimiento y productividad en América Latina

Las CGV han transformado la economía mundial, con diversas partes del proceso de producción, desde el diseño a la distribución, fragmentadas, cada vez más, entre las fronteras de los países. En conformidad, existen distintos nuevos caminos para el desbordamiento del conocimiento y el crecimiento de la productividad. Las empresas se pueden unir a la red de producción global al especializarse en actividades particulares dentro de la cadena de valores, concentrándose en las tareas críticas en las cuales son más eficaces (OCDE, 2013). El acceso a los mercados globales incentiva la materialización de las economías de escala mediante inversiones productivas y permite importar nuevas variedades de insumos más baratos, de mayor calidad o de mayor tecnología (Amiti and Konings, 2007; Goldberg et al., 2010; Topalova y Khandelwal, 2011). La presencia de las empresas multinacionales (MNE, por sus siglas en inglés) también les da a las empresas la oportunidad de aprender de la frontera y podría, eventualmente, compartir de manera directa el conocimiento, tecnología y nuevas prácticas con sus proveedores ((Saia et al., 2015).

Sin embargo, muchas economías latinoamericanas no están bien integradas en las cadenas globales de valor. La participación es un requisito para desarrollar desbordamientos de conocimiento y potencial de productividad de las CGV. Las economías pueden participar en las CGV al utilizar insumos importados en sus exportaciones (los llamados vínculos retroactivos) o proveer intermediarios a las exportaciones de terceros países (vínculos directos). La participación de la CGV varía sustancialmente a lo largo de los diferentes países de América Latina (ver gráfico 26). Chile tiene el nivel más alto de participación total de CGV de las economías latinoamericanas en la base de datos OCDE TiVa, representando un 52% de las exportaciones brutas (lo que, por lo general, se potencia con la participación directa debido a sus exportaciones de cobre, ver a continuación). Sin embargo, muchas otras economías latinoamericanas no están bien integradas en el CGV en comparación con otras economías en vías de desarrollo de Asia y Europa del Este. Por ejemplo, el total de la participación de la CGV representa solo un 31% de las exportaciones brutas en Argentina y un 35% en Brasil.

La integración de la CGV difiere, sustancialmente, entre los vínculos retroactivos y directos para las economías latinoamericanas, sugiriendo un nivel limitado de diversificación. Los vínculos directos limitados y los vínculos retroactivos sólidos sugieren una especialización en los sectores de ensamblaje secundarios que utilizan una gran cantidad de insumos extranjeros, como México para la industria automotriz, equipos eléctricos y ópticos; Costa Rica para los computadores, electrónica y equipos ópticos (ver gráfico 1 y Caldestin et al., 2016). Los vínculos retroactivos limitados y vínculos directos sólidos sugieren una especialización en las actividades de recursos naturales preliminares, como materiales de cobre y basados en cobre para Chile (OCDE, 2015). Esta tendencia se refleja en los flujos de IED para la región completa, los cuales, a pesar de ser relativamente altos, se han concentrado de manera desigual en los sectores de recursos naturales primarios (OCDE, 2016).

Las cadenas de valor regionales dentro de América Latina no se encuentran particularmente desarrolladas. Las empresas en el Sudeste Asiático y Europa, por ejemplo, se integran en cadenas de valor regionales bien establecidas. En ambas de estas regiones, cerca de la mitad del valor agregado utilizado en las exportaciones proviene de proveedores extranjeros de la misma región (Cadestin et al., 2016). De manera similar, en cuanto a la participación directa, más de la mitad de los intermediarios provistos a las exportaciones de terceros países son exportadas desde dentro de la misma región. Las cifras comparables de América Latina son problemáticas debido a la limitada cobertura por país dentro del comercio de valor añadido (TiVa, por sus siglas en inglés). Sin embargo, las cifras de vinculación retroactiva y cifras de vinculación directa intrarregionales, con los datos disponibles para América Latina, sugieren un nivel bastante inferior²⁸ de la integración de la cadena de valores regional.

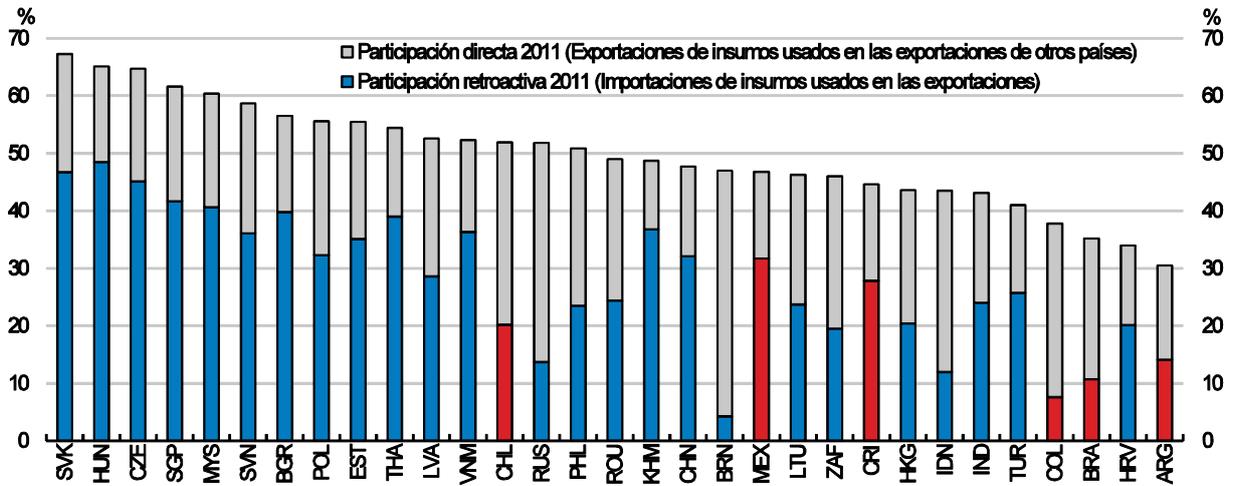
Por consiguiente, las empresas latinoamericanas parecen estar perdiendo las oportunidades de desbordamiento de conocimiento y ganancias de la productividad (Lederman et al., 2014). Como ya se ha señalado, el acceso a y la difusión de las tecnologías extranjeras desarrolladas es uno de los mecanismos mediante los cuales la CGV puede materializar las ganancias de la productividad. Las MNE que potencian las CGV son, también, responsables del tamaño de la innovación global, por ejemplo, aproximados por patentes (De Backer and De Stefano, 2016). Algunos sectores de recursos naturales muestran altos niveles de co-inversión dentro de la región de América Latina (ver gráfico 27). Sin embargo, esta no es la realidad de las economías latinoamericanas de manera amplia. Por lo general, las empresas en Brasil y Chile muestran una tendencia muy baja a la innovación mediante colaboraciones internacionales, con un 21% de las grandes empresas brasileñas y un 8% de las grandes empresas chilenas y solo un 2% de las pequeñas empresas brasileñas y un 3% de las pequeñas empresas chilenas que innovan (ver gráfico 28). Estas cifras son mucho más bajas que en las economías de la OCDE. Por ejemplo, la proporción de PYMEs que colaboran en innovación con instituciones de educación superior o de investigación en las economías de la OCDE es de 14.5% y para grandes empresas es de 37%.

Esto es consecuente con los hallazgos de las últimas investigaciones de la OCDE, destacando que la integración de la CGV puede ser la vía de participación en las redes de innovación mundiales (De Backer and De Stefano, 2016). Las empresas extranjeras que operan dentro de la región muestran una productividad consistentemente más alta que las empresas nacionales, sugiriendo que hay un potencial no explotado respecto a una mayor difusión del conocimiento (OCDE, 2015). De hecho, la investigación sugiere que el aumento de la presencia de las MNE tiene un mayor potencial de elevar la productividad agregada en América Latina que su aumento en China o Europa y Asia Central (Alfaro y Chen, 2013). La escasa presencia de empresas multinacionales también puede explicar el bajo nivel de gasto en I+D en la región, en torno al 1,0% del PIB en comparación con los países de la OCDE, que se sitúan en un 2,3%. De media, las empresas latinoamericanas sólo gastaron alrededor del 0,17% del PIB en I+D, significativamente por debajo del 1,47% gastado de media en los países de la OCDE.²⁹ Por lo tanto, la integración limitada con las CGV se parece estar traduciendo en la pérdida de oportunidades para el desbordamiento del conocimiento y el crecimiento de la productividad.

²⁸ Informe Cadestin et al. (2016) utilizando las cifras TiVA disponibles de cerca de un 10% para los vínculos retroactivos y directos intrarregionales en 2011. Sin embargo, la cobertura limitada de TiVA de los países de América Latina da cuenta de que la integración regional probablemente se subestima, ya que los países fuera de la muestra están agrupados con el resto del mundo. Un cálculo aproximado de este autor sugiere que un límite superior teórico, asumiendo que el resto del mundo estuviese en América Latina, llevaría a cifras de un 20% aún por debajo de los niveles de la integración regional del Sudeste Asiático y Europa.

²⁹ Based on OECD data and Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología -Iberoamericana e Interamericana (RICYT)

Gráfico 26. Participación retroactiva y directa de las CGVs en 2011



Fuente: base de datos OCDE TiVA, edición 2015. CGVs

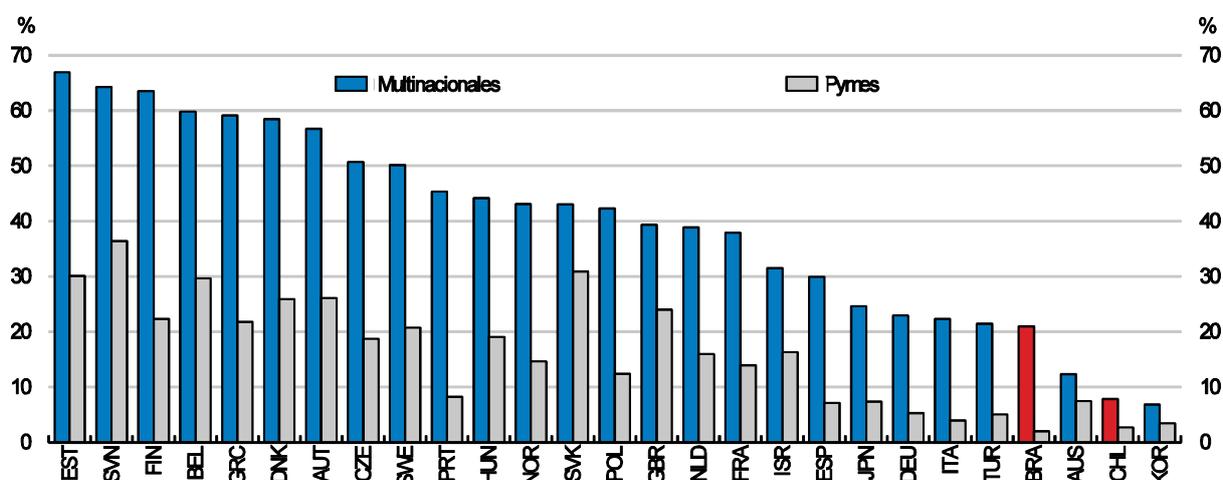
Gráfico 27. Intensidad de co-inención internacional: explotación en minas y canteras (ISIC 10 a 14), 2008-11



Nota: La intensidad de co-inención internacional se define como la cantidad de patentes con múltiples creadores que viven en dos países distintos como porción de todas las invenciones de ambos países.

Fuente: De Backer y De Stefano (2016)

Gráfico 28. Empresas que participan en la colaboración internacional para la innovación, por tamaño de empresa, 2010-12



Fuente: OCDE STI Scoreboard 2015

Implicaciones de políticas

La política tiene un papel claro a desempeñar en la facilitación de una integración mundial y regional más amplia. En comparación con los productos finales, las CGV amplifican los efectos de la productividad de eliminar las barreras comerciales, ya que los productos intermedios, a menudo, cruzan múltiples fronteras diferentes veces, cada vez incurriendo en un arancel adicional y otros costos comerciales (Miroudot et al., 2013). La región ha avanzado hacia la reducción de las barreras arancelarias, mediante una red densa de acuerdos comerciales preferenciales intra y extrarregionales (Cadestin et al., 2016). Sin embargo, los costos comerciales no reflejan únicamente las barreras arancelarias, y hay un amplio alcance para reducir los costos de envío intrarregional mediante la inversión en infraestructura de transporte y logística (Blyde, 2014; Fernandes, 2016). Además, la gran diversidad de calidad de estándares y normas de calidad y seguridad de la calidad de los productos (como los diferenciados requerimientos de normas de origen entre acuerdos comerciales preferenciales) a lo largo de América Latina puede ser un gran obstáculo para la integración de las CGV, hasta mayor que para el comercio de productos finales, ya que su cumplimiento debe ser coordinado en cada etapa de producción y para, básicamente, cada mercado provisto (Cadestin et al., 2016; OECD, 2013). Ya que la carga del cumplimiento se traspa en la cadena de valores, esto crea una barrera particular para que las pequeñas empresas nacionales se integren a las CGV mediante su integración a las cadenas de suministro MNE (OCDE, 2015).

Un apalancamiento íntegro de las CGV requiere mercados nacionales eficaces y la eliminación de las barreras internas a la competencia. La producción en cada etapa de la cadena de valores requiere un conjunto de servicios complementarios, incluyendo transporte y logística, finanzas, comunicación y otros servicios empresariales y profesionales (Hallaert et al., 2011). Por lo tanto, la reducción de los costos de transporte requiere más que una infraestructura de alta calidad, requiere además un mercado altamente competitivo para los servicios complementarios de logística y de transporte (Fernandes, 2016). El Índice de Restricción al Comercio de Servicios de la OCDE y el Índice de Restricción Regulatoria de la IED sugiere que algunos países de la región se beneficiarían al converger hacia los mercados de servicios con mejores prácticas que son claves para las CGV (OCDE, 2016).

La facilitación de las barreras a la capacidad empresarial puede potenciar el crecimiento de la productividad mediante un aumento en la competencia, así aumentando la participación de la CGV. Las empresas nuevas y emergentes son, a menudo, el medio mediante el cual las innovaciones (radicales) entran al mercado y son una parte esencial de la reasignación dinámica de recursos a usos nuevos y más productivos. Además, un aumento en la competencia refuerza los incentivos de eficacia de los participantes existentes y les entrega incentivos para innovar y mantener su posición en el mercado. Al proveer mejor y más barato acceso a los insumos, las reducciones de la burocracia podrían llevar a obtener ganancias en las industrias secundarias, mediante el uso de estos intermediario (Abe, 2013). A pesar de que ha habido señales de progreso, las barreras a la capacidad empresarial, como las regulaciones del mercado de los productos, continúan siendo más restrictiva que el promedio de la OCDE (OCDE, 2015).

La inversión en el capital basado en el conocimiento es un impulsor clave de la actualización de CGV, ayudando a las economías latinoamericanas a “subir en la cadena de valor” y diversificarse a actividades de mayor valor agregado. El capital basado en el conocimiento es el núcleo de las CGV, con actividades primarias como la I&D, diseño e innovación, las que, a menudo, comprenden la mayor parte del valor agregado en la cadena de producción (Baldwin, 2013). Sin embargo, es un requisito contar con suficiente capacidad de absorción por parte de las empresas locales y trabajadores para invertir en conocimiento y obtener los beneficios del efecto goteo del desbordamiento. Desafortunadamente, el capital humano parece ser un cuello de botella crítico para América Latina, con poco personal contratado en I&D. (OCDE, STI Scoreboard, 2015) y resultados de educación escolar rezagados respecto al promedio de la OCDE (OCDE, 2015). Claramente, las habilidades requeridas para la innovación se extienden más allá de lo enseñado en las escuelas, y sugiere un alcance más amplio para la mejora en la calidad de la educación, la educación vocacional y la capacitación en el lugar de trabajo.

REFERENCIAS

- Alfaro, L., y M. X. Chen (2013), “Market Reallocation and Knowledge Spillovers: The Gains from Multinational Production” NBER Working Paper 18207.
- Amiti, M. y J. Konings (2007), “Trade Liberalization, Intermediate Inputs, and Productivity: Evidence from Indonesia”, *American Economic Review*, Vol. 97, No° 5, pp. 1611–38.
- Baldwin, R. (2013), “Global supply chains: why they emerged, why they matter, and where they are going”, in D.K. Elms and P. Low (eds.), *Global value chains in a changing world*, Publicaciones OMC.
- Blyde, J. S. (ed.) (2014), “Synchronised Factories, Latin America and the Caribbean in the Era of Global Value Chains”, Springer.
- Cadestin, C., J. Gourdon y P. Kowalski (2016), “Participation in Global Value Chains in Latin America: Implications for Trade and Trade-Related Policy”, *OECD Trade Policy Papers*, No. 192, OECD Publishing, Paris. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/5jlpq80ts8f2-en>
- De Backer, K. y T. De Stefano (2016), “The Links between Global Value Chains and Global Innovation Networks: An Exploration”, *DSTI/IND(2016)8*, OECD Publishing.
- Fernandes, J. A. C. (2016), “Why Latin America needs a new approach to trade”, available at: <https://www.weforum.org/agenda/2016/05/why-latin-america-needs-a-new-approach-to-trade/>
- Goldberg, P.K., A.K. Khandelwal, N. Pavcnik y P. Topalova (2010), “Imported Intermediate Inputs and Domestic Product Growth: Evidence from India” *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 125, No. 4, pp. 1727–67.
- Hallaert, J., R. Cavazos Cepeda y G. Kang (2011), “Estimating the Constraints to Trade of Developing Countries”, *OECD Trade Policy Papers*, N°. 116, Publicación OCDE. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/5kg9mq8mx9tc-en>
- Lederman, D., J. Messina, S. Pienknagura y J. Rigolini (2014), “Latin American Entrepreneurs: Many Firms but Little Innovation”, Publicación del Banco Mundial.
- Miroudot, S., D. Rouzet y F. Spinelli (2013), “Trade Policy Implications of Global Value Chains: Case Studies”, *OECD Trade Policy Papers*, N°. 161, Publicación OCDE. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/5k3tpt2t0zs1-en>
- OCDE (2013), “Interconnected Economies: Benefiting from Global Value Chains”, Publicación OCDE, París. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264189560-en>
- OCDE (2015), “Diagnostic of Chile’s Engagement in Global Value Chains”, Publicación OCDE, París.
- OCDE (2016), “Promoting Productivity for Inclusive Growth in Latin America”, Publicación OCDE, París. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264258389-en>
- Saia, A., D. Andrews y S. Albrizio (2015), “Productivity Spillovers from the Global Frontier and Public Policy: Industry-Level Evidence”, *OECD Economics Department Working Papers*, No° 1238, Publicación OCDE. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/5js03hkvxhmr-en>
- Topalova, P. y A.K. Khandelwal (2011), “Trade Liberalization and Firm Productivity: The Case of India” *Review of Economics and Statistics*, Vol. 93, N° 3, pp. 995–1009.

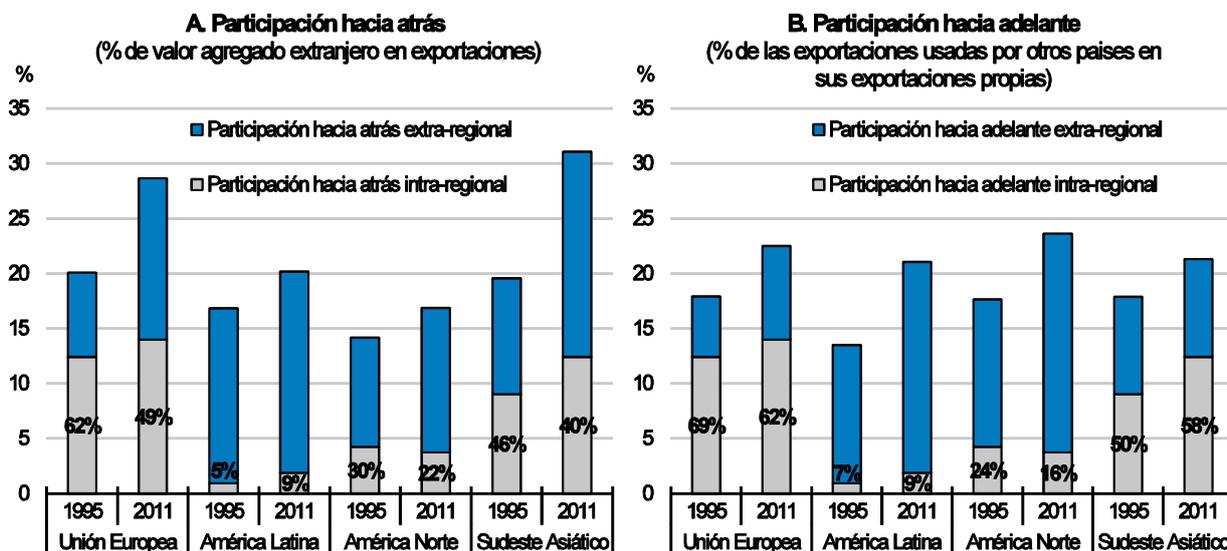
La productividad y participación en cadenas globales de valor

Las cadenas regionales y globales de valor continúan en vías de desarrollo en América Latina.

El surgimiento de las cadenas globales de valor (CGV, por sus siglas en inglés) ha cambiado profundamente los determinantes de la naturaleza y ubicación de la actividad económica. Esto, a su vez, ha afectado tanto a la política económica interna como externa. Los productos de hoy en día son conjuntos de tareas y entradas que provienen de múltiples países y, a menudo, involucran flujos multidireccionales de entradas materiales, servicios y personal, inversión extranjera directa y cumplimiento de contratos y normas, abarcando la transferencia de la tecnología y la protección de propiedad intelectual (IPR, por sus siglas en inglés). Un análisis reciente de la OCDE sugiere que la integración eficaz a las CGV puede ayudar a aumentar los niveles nacionales de productividad (OCDE, 2015).

La participación de las CGV en América Latina parece ser menor que en otras regiones en vías de desarrollo. Los vínculos interregionales son particularmente débiles, en comparación con el sólido rol de las cadenas de valor regionales en el Sudeste Asiático, Europa o América del Norte. En América Latina, solo un 9% del total del valor extranjero agregado utilizado para exportar (uno de los indicadores de participación en las CGVs (ver OCDE, 2015)), se abasteció desde dentro de la región (Gráfico 29, Panel A). Un porcentaje similarmente pequeño de productos intermedios exportados destinados para el procesamiento de exportación en el extranjero fueron enviados a otros países en la región (Gráfico 29, Panel B). En contraste, en la Unión Europea (UE) y el Sudeste Asiático, dos regiones con la participación general más alta de CGV en el mundo, los vínculos regionales son bastante más sólidos. En la UE, un promedio de 49% del valor extranjero agregado utilizado para exportaciones proviene de otros países de la Unión Europea. In el Sudeste Asiático, esta misma razón es de un 40%. Los variados niveles de integración de CGV entre los países individuales dentro de la región de América Latina sugieren que existe un potencial de mayor integración regional (OCDE, 2016).

Gráfico 29. Participación intrarregional y extrarregional en las CGVs



Nota: Las etiquetas identifican la porción de participación intrarregional con respecto a la participación total. Por ejemplo, en América Latina en 2011, la participación intrarregional solo representó el 9% de la participación total hacia atrás.

Fuente: OCDE (2016).

Los acuerdos comerciales pueden desempeñar un papel en el fomento de mayor integración a las CGV

Los países pueden participar de mejor forma en las CGV si se reducen los costos de producción relacionados a la fragmentación (los costos de mover las entradas dentro y fuera del país). Algunos de estos costos se acumulan bastante antes de que se alcancen las fronteras del país (por ejemplo, los costos relacionados a la calidad de la infraestructura nacional y servicios de logística, además de las cargas regulatorias). Existen otros tipos de costos relacionados a la fragmentación de la producción que se devengan en la frontera (por ejemplo, aranceles, costos relacionados a las ineficacias de las aduanas). En ambas áreas, existe un alcance para que los países de la región mejoren y se pongan al día con los países que presentan un mejor desempeño (OCDE, 2016).

Las oportunidades para que las empresas de América Latina participen y hagan negocios con las cadenas de suministros internacionales dependen de la red de acuerdos comerciales preferenciales (PTA, por sus siglas en inglés) que involucran a países de la región además de sus socios comerciales en Europa, Norteamérica y Asia.

Los países de América Latina son los signatarios más activos de los PTA. Actualmente, se han notificado a la Organización Mundial del Comercio sobre 68 PTAs que involucran, por lo menos, a un país latinoamericano. Estos comprenden 9 acuerdos de diferentes países de América Latina con los Estados Unidos o Canadá, 7 acuerdos con la UE o AELC, 15 con socios en Asia del Este y Sudeste y 32 acuerdos intrarregionales. Cada uno de los países de la región tiene, por lo menos, 10 PTA y algunos tienen hasta 26; estos acuerdos varían en relación su alcance y profundidad. Éstos incluyen más tratados tradicionales, como la Comunidad Andina o Mercosur (que cubre, principalmente, áreas tradicionales como el acceso del mercado) y otros acuerdos de "segunda generación", como el Tratado de Libre Comercio de América Central (que incluye más disposiciones compatibles con las CGV relacionados a, por ejemplo, la política o servicios de competencia). Las iniciativas más recientes de integración de comercio incluyen el Acuerdo de la Alianza del Pacífico entre Colombia, Perú y Chile (vigente desde julio de 2015) y el término de las negociaciones del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP) por Chile, México y Perú y otros 9 países en Asia y el Pacífico en octubre de 2015. La densa red de PTAs en América Latina debería, en principio, significar que gran cantidad del comercio se enfrenta a bajas barreras fronterizas. Sin embargo, los beneficios de estos PTA parecen ser reducidos por la superposición, duplicación y los conflictos entre las distintas normas de origen y estándares que gobiernan el comercio bajo los acuerdos correspondientes. Esto está despertando un nuevo interés en la idea de vincular o armonizar los distintos PTA latinoamericanos.

La consolidación de los acuerdos existentes o negociación de nuevos acuerdos, más flexibles y ambiciosos promete un continente mayor integrado económicamente, con la creciente integración de diversas cadenas de valor nacionales y regionales y el establecimiento de polos de inversión regionales. En principio, mientras los países continúan persiguiendo la integración preferencial y la fragmentación geográfica de los procesos de producción aumenta, debería haber mayores incentivos para consolidar las normas de origen y los estándares de los productos. Sin embargo, aún no se ha dado lugar a esta consolidación y estandarización consolidada. Por ejemplo, más de la mitad de los PTA que involucran a México, Chile y Perú no aplican las mismas reglas a gran parte de los productos comercializados cubiertos. Además, a pesar de la creciente tendencia de incluir las cláusulas que abordan las normas regulatorias en la nueva generación de los PTA, menos de 20 de los 62 FTA que involucran a los países de América Latina poseen tales disposiciones. Dicho esto, recientemente, los intentos de vincular o armonizar los diversos PTA de América Latina están ganando terreno, según fue demostrado por las iniciativas de los países de la Alianza del Pacífico.

Para apoyar e informar este enfoque, la OCDE recientemente analizó el impacto de las normas de origen (RoO, por sus siglas en inglés) y de las medidas no arancelarias (NTMs, por sus siglas en inglés) en la integración de CGV en la región (OCDE, 2016). La OCDE hizo un inventario del progreso e impacto de las iniciativas relevantes de armonización y discutió algunas opciones para iniciativas de políticas futuras.

Sin embargo, los enfoques que difieren a las normas de origen y medidas no arancelarias socavan las potenciales ganancias

Las RoO establecen las condiciones que debe satisfacer un producto para ser considerado apto para acceso preferente a los mercados de los países miembros y, por ende, son elementos íntegros de los PTA. Sin embargo, en el mundo de las CGVs, donde los productos de los países externos a los PTA pueden servir como entradas a productos de los países participantes, los RoO pueden tener consecuencias negativas tanto para la formación de cadena de valores extra-PTA como para intra-PTA. La OCDE estima que la RoO en los PTA de los países de América Latina revierten más de un 15% del efecto comercial positivo de estos acuerdos, efecto particularmente potente en el comercio de los productos intermedios (30%).

También se deberían considerar las NTM en esfuerzos por fomentar una mayor participación en las CGV. Las NTM deberían incluir normas, regulaciones técnicas y procedimientos de evaluación de la conformidad. Éstas, tradicionalmente apuntan a proteger a los consumidores. No están orientadas a la discriminación de las importaciones, y aplican los mismos estándares y requerimientos tanto para los productos producidos de manera nacional como los productos importados. Aun así, estas medidas pueden tener efectos imprevistos en el comercio, creando restricciones por sobre lo que es necesario para lograr su objetivo de políticas y, como consecuencia, actuando como una protección escondida.

Además, mientras que los países pueden aplicar legítimamente distintas normas y enfoques, el uso de las normas nacionales divergentes puede imponer costos particulares en las CGV, que involucran operaciones en múltiples países. La importancia de las oportunidades y la calidad en el comercio mundial y la sensibilidad de las operaciones de la cadena de valor frente a los costos comerciales, significa que las NTM, y la variación entre ellas, pueden ser particularmente problemáticas para el comercio CGV. Estimamos que, en promedio, las NTM utilizadas por los países de América Latina suponen costos adicionales equivalentes a un arancel de un 20% para productos intermediarios primarios y un 12% para intermediarios procesados. Existen hallazgos de que su incidencia está correlacionada de manera negativa con la participación de las CGV. Los países de América Latina donde el comercio intermedio está altamente restringido por los NTM y donde esas temáticas no son abordadas bajo sus PTA están, por lo general, menos integrados a las CGV.

En resumen, el estudio de la OCDE muestra que la convergencia de las normas de origen y los estándares regulatorios podría reducir, de manera significativa, la carga de las normas y regulaciones incompatibles o sobrepuestas -- y esto, a su vez, reduce los costos y aumenta el atractivo de integrar a los países de la región a cadenas globales de valor o regionales. Mientras que la convergencia no es, necesariamente, directa y puede involucrar algunos costos iniciales (por ejemplo, en cuanto a negociación), estos costos se deben establecer contra los costos de la inacción en cuanto a la habilidad de los países latinoamericanos de aumentar su integración a cadenas de valor regionales y globales, con ganancias para el comercio, la productividad y el crecimiento.

Existen opciones para abordar estos costos

Existe un rango de opciones para abordar los costos que surgen de las RoOs incompatibles o sobrepuestas.

En muchos casos, la protección promedio que se estima que pueden alcanzar los aranceles de la cláusula de la Nación más Favorecida (MFN, por sus siglas en inglés) a los proveedores de entrada PTA podría ser menor que el costo de gestionar el acceso a los mercados preferenciales mediante RoO. En

promedio, se estima que las RoO poseen aranceles equivalentes a alrededor de un 9% para las importaciones intra-PTA de productos intermedios. Los aranceles promedio de MFN en los productos intermedios están por debajo del umbral del 9% en más de un 60% de los países de América Latina. La liberalización de los aranceles en los productos intermedios podrían, por ende, ser una manera rentable de aliviar los problemas RoO y estimular las cadenas de valores intra-PTA y extra-PTA.

Otras iniciativas viables (aunque bastante más costosas) podrían incluir la renegociación o armonización de un RoO existente específico a un producto o mejoras a la arquitectura general de RoO como enmiendas a la certificación, normas *de minimis* o de origen acumulativo. De hecho, los países de América Latina que han adoptado algunos de los enfoques más flexibles a la RoO (como Chile, Costa Rica y México) también tienden a estar mejor integrados a las CGV. Sin embargo, sigue existiendo alcance para hacer más. La negociación de esquemas acumulativos inclusivos es particularmente prometedora y se está discutiendo en bastantes acuerdos emergentes en la región, incluyendo en la Alianza del Pacífico y el TPP. Tales esquemas incluyen aquellos que permiten una acumulación completa entre socios de los PTA, acumulación transversal de RoO entre los PTA sobrepuestos o provisión flexible de socios extra-PTA.

La Alianza del Pacífico estableció las disposiciones de la acumulación entre sus cuatro países miembros, en esencia, fusionando las seis relaciones bilaterales existentes en un marco teórico único (Estevadeordal et al., 2013). En el Acuerdo del TPP, recientemente finalizado, el involucrar a los tres países latinoamericanos (Chile, México y Perú), el conjunto común acordado de RoO y la acumulación completa significará que todo el contenido regional en todos los pasos del proceso de producción se puede acumular en el cálculo del contenido local.

Para los NTM, existen formas en las que los países pueden asegurar estándares de calidad y protección adecuada al consumidor, mientras reducen los costos impuestos por los diferentes enfoques regulatorios. Por ejemplo, el considerar el reconocimiento mutuo o armonización de las regulaciones técnicas o los procedimientos de evaluación de la conformidad tiene sus beneficios. Una evaluación empírica del efecto de estas medidas en los costos de cumplimiento de NTM muestra que, en promedio, tales disposiciones pueden reducir el costo de los NTM en, aproximadamente, un quinto. De estos métodos, el reconocimiento mutuo (especialmente para la evaluación de la conformidad) es responsable de bastante de la reducción de los costos de NTM y es el método más eficaz de facilitación. A pesar de que trae consigo costos administrativos y desafíos, el reconocimiento mutuo de la evaluación de la conformidad parece ser más factible que la armonización para fomentar la convergencia de los estándares a mediano plazo, porque permite que los países retengan sus propios estándares y proceso de certificación.

REFERENCIAS

OCDE (2016): Cadestin, C., Gourdon, J. y P. Kowalski, “Participation in Global value Chains in Latin America—Implications for Trade and Trade-related Policy”, Documento de Políticas Comerciales de la OCDE N° 192; Publicación OCDE.

OCDE (2015): Kowalski, P., Lopez Gonzalez, J., Ragoussis, A. y C. Ugarte, “Developing countries participation in global value chains and its implications for trade and trade related policies”, Documento de Políticas Comerciales de la OCDE N°. 179, Publicación OCDE. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1787/5js331fw0xxn-en>

Recursos en línea: <http://www.oecd.org/tad/global-value-chains-trade-policy.htm>

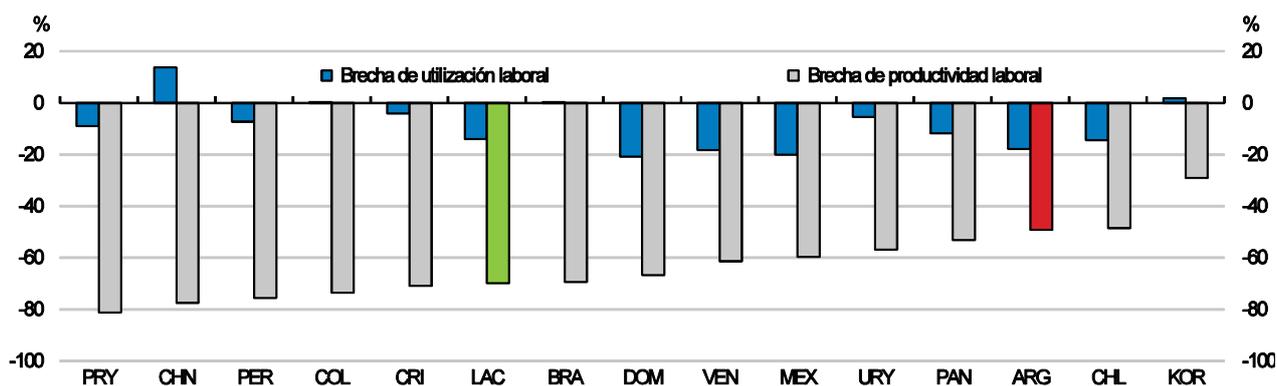
NOTAS POR PAÍSES



Argentina

A pesar del significativo repunte en la producción industrial durante la última década, la productividad laboral en la manufactura cayó bruscamente de un promedio anual de 5,5% en 1993-1998 a 2,4% en 2002-2015. El crecimiento en la inversión ha permanecido estancado, generando cuellos de botella significativos en la infraestructura. La calidad de la educación también sigue siendo deficiente, contribuyendo a una baja movilidad social. A pesar de que ha habido avances en la reducción de la pobreza y la desigualdad desde inicios de los años 2000, más de un 32% de la población genera ingresos por debajo de la línea de pobreza.

Argentina: Fuentes de las brechas de PIB per cápita, 2014

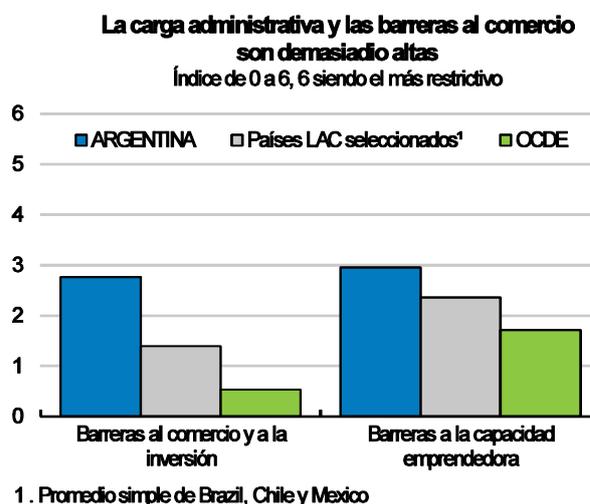


Nota: Comparando con la media simple de los 17 países OCDE con el PIB per cápita más alto en 2014, medido en dolares de 2011 PPPs. La suma de los porcentajes de diferencias entre brechas de utilización y de productividad laboral no se suman exactamente con la brecha de PIB per cápita porque la decomposición es multiplicativa. La utilización está medida como la población ocupada dividida por la población total y la productividad laboral como el PIB por empleado.

Fuente: Penn World Tables PWT 9.0, 2016.

Diagnóstico de las tendencias de la productividad

La brecha de PIB per cápita en relación a los países líderes de la OCDE sigue siendo considerable y, a su vez, refleja bajos niveles de productividad y utilización de la mano de obra. Será crucial implementar las múltiples reformas introducidas por el gobierno. Se necesitarán mayores reformas en las áreas de regulación del mercado de los productos y barreras comerciales y la competencia, para desatar el potencial de crecimiento de la economía mediante una mejor asignación de recursos. Las reformas para aumentar la eficacia de la tributación son importantes para la productividad y podrían aportar a la consolidación fiscal. La reducción de las desigualdades educacionales y la mejora de las habilidades durante la vida del trabajador podrían mejorar la empleabilidad y, por consiguiente, la productividad laboral. El reforzamiento de la participación laboral femenina también tiene un potencial significativo para el aumento de la empleabilidad. Una de las medidas de políticas que podrían respaldar esta idea incluye el ajustamiento de los incentivos que resultan de los beneficios sociales. Estos planes están siendo puestos en marcha. Los esfuerzos actuales para mejorar el acceso a las instalaciones de cuidado infantil y la educación de la primera infancia también pueden aumentar la empleabilidad, al permitir a las mujeres aceptar trabajos de tiempo completo.



Reformas estructurales recientes

Las recientes iniciativas por eliminar las distorsiones creadas por las políticas intervencionistas previas, eliminar los controles administrativos sobre los flujos de capital y reestablecer el acceso a los mercados financieros internacionales representan pasos importantes para la recuperación de los altos niveles de crecimiento necesarios para favorecer el progreso social. Los recientes aumentos en las transferencias a los sectores más vulnerables, incluyendo la expansión de la cantidad de beneficiarios de transferencias condicionales de dinero en efectivo, pueden ayudar a contener las consecuencias sociales de la actual ralentización del crecimiento, a pesar de que algunos grupos vulnerables aún no cuentan con cobertura por programas sociales. Sin embargo, en adelante, será importante reforzar la eficacia de los gastos sociales y reducir la superposición entre los diferentes programas.

- **Las cargas regulatorias y las barreras al comercio internacional:** La reestructuración de la regulación y la reducción de las barreras comerciales reafirmaría la competencia y, por consiguiente, las iniciativas para aumentar la productividad. También podría mejorar la competitividad al permitir a las empresas proveer mejores y mayor cantidad de insumos intermediarios a precios competitivos. Para apoyar esta moción, se deberían establecer procedimientos administrativos ágiles, simples y transparentes que estén alineados con las mejores prácticas de la OCDE.
- **Fomentar la formalización del empleo y reducir las rigideces del mercado laboral:** Los procedimientos más simples también facilitarían la transferencia de las empresas y trabajos al sector formal, donde la productividad es, por lo general, mayor. La facilitación de la protección laboral podría mejorar la eficiencia del mercado laboral y respaldar una reasignación de recursos orientada hacia actividades más productivas.
- **Educación:** Los resultados educacionales permanecen muy por debajo de los estándares de la OCDE y están estrechamente relacionados al estado socioeconómico de los estudiantes. La mejora en la calidad de la educación y la entrega de mayor acceso igualitario a todos los niños, sin importar su procedencia, puede aumentar la ayuda al crecimiento de la productividad y reducir la desigualdad de ingresos. Se requiere de una mayor inversión en educación de la primera infancia para reducir la brecha generada por los entornos familiares a una edad temprana. Además, esto podría ayudar a aumentar la participación de la fuerza laboral femenina.
- **Infraestructura:** Las brechas significativas en la infraestructura restringen el crecimiento económico y la creación de trabajos mientras que, a su vez, crean amplias desigualdades de ingresos regionales. Se deben implementar proyectos planificados de infraestructura, como el Plan Belgrano, la electrificación de las líneas ferroviarias restantes y el Regional Express Net. Los actuales planes de expandir el alcance de las asociaciones público-privadas pueden ser una poderosa herramienta para una mayor inversión en infraestructura, pero deberían lograr el equilibrio perfecto de compartir riesgos entre el sector público y privado.
- **Política fiscal:** Existe un sistema fiscal regresivo e ineficaz que está reteniendo la productividad y, de manera simultánea, exacerbando las desigualdades. La reducción de los impuestos sobre los salarios podría fomentar la formalización, mientras que el simplificar y consolidar diferentes impuestos, podría reducir la carga de cumplimiento y las distorsiones. Para extender la base de la imposición sobre la renta personal se pueden eliminar las lagunas jurídicas, como el tratamiento fiscal preferencial de ciertos rendimientos de capital mobiliario.

Institución de mejora de productividad

Un nuevo Consejo de la Producción se encarga de gestionar la creación de habilidades en la fuerza laboral. En particular, busca identificar hacia dónde se moverá la demanda global de trabajos en el futuro, para poder capacitar a la fuerza laboral del país a alinearse con ella. El enfoque es mejorar la calidad y relevancia de la educación para que esté más orientada hacia el mercado.

Prioridades de reforma estructural basadas en el enfoque Apuesta por el Crecimiento de la OCDE

- Reducir la carga regulatoria y las barreras a inversión extranjera directa (IED) y comercio
- Mejorar los resultados y equidad en la educación
- Mejorar la infraestructura y reducir las disparidades regionales
- Facilitar la participación de mujeres en la fuerza laboral
- Mejorar la eficacia del sistema fiscal, ampliar la base imponible y mejorar la asistencia social objetiva.

Prioridades para la productividad y los ingresos - BID

Argentina

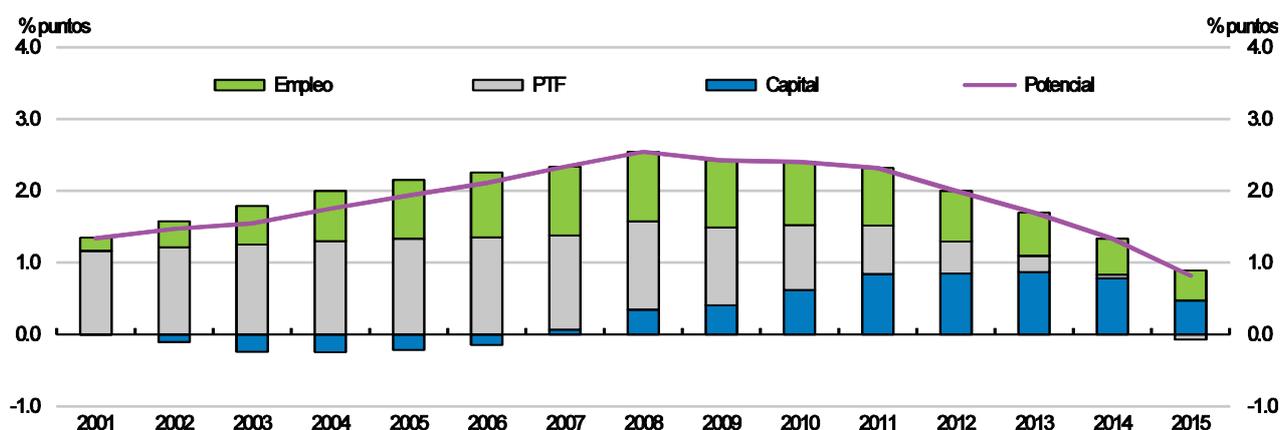
	Probabilidad de Salto 2012	Prioridades	Valor 2012 (en desvíos)	Percentil 2012	Brecha 2012 (en desvíos)	Incremento Requerido (en desvíos)	Percentil a Alcanzar	Asemejarse a
Argentina	0.0%	Infraestructura	-0.72	28	-1.82	1.000	52	Hungría
		Mercados de Capitales	-1.26	13	-2.25	1.000	42	Uruguay
		Salud	-0.03	36	-1.06	0.550	59	Estonia

De acuerdo con la metodología de Prioridades para la Productividad y el Ingreso (PPI) del BID, Argentina, país que pertenece al clúster 3, tiene como prioridades la Infraestructura, Mercados de Capitales y Salud. Actualmente la probabilidad de salto al clúster 4 de países desarrollados es muy baja. Para llevar esa probabilidad al 75%, debería aumentar su infraestructura del percentil 28 al 52 (o parecerse a Hungría), dinamizar sus mercados de capitales del percentil 13 al 42 (similar a Uruguay) y mejorar su salud del percentil 36 al 59 (o asemejarse a Estonia).

Brasil

El desempeño de la productividad ha disminuido abruptamente en Brasil. Desde el año 2009, el aporte del crecimiento de la productividad total de los factores (PTF, por sus siglas en inglés) se redujo año tras año, pasando a ser negativo en 2015. Debido a que los cambios demográficos harán cada vez más dificultoso el aumento de la participación laboral, el crecimiento económico necesitará provenir, cada vez más, de la productividad. Por ende, es crucial invertir la tendencia a la baja de la productividad para asegurar mejores condiciones de vida. Dado el significativo alcance para mejorar el clima empresarial mediante reformas estructurales, algunas reformas claves podrían suponer una diferencia significativa para la productividad y el crecimiento.

Brasil: Crecimiento potencial per cápita y sus componentes

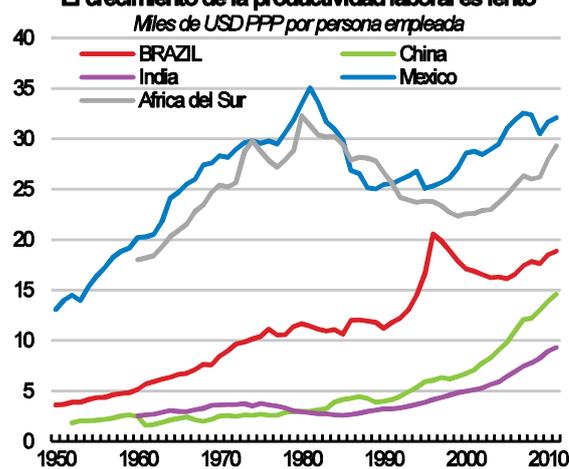


Fuente: Compendio OCDE de Indicadores de Productividad (2016).

Diagnóstico de las tendencias de la productividad

La productividad laboral ha crecido a un paso bastante más lento que el de otras economías emergentes. Esto es el resultado tanto de la baja inversión como del lento crecimiento del PTF. La inversión ha tenido una tendencia a la baja en los últimos 2 años y, con un PIB de 16,8%, es una cifra baja en comparación con otros países. El crecimiento del PTF ha permanecido, mayormente, estancado. El análisis empírico sugiere que la asignación de recursos presenta una barrera para obtención de mayor productividad ya que, a menudo, son las empresas menos productivas las que son más grandes y pueden atraer más recursos (ver Capítulo 1 de la Encuesta Económica de Brasil, OCDE, 2015). Una de las razones de la mala asignación de recursos puede ser las bajas presiones competitivas, pero las imperfecciones del mercado financiero también desempeñan una función importante en esto. Las mejoras en el clima empresarial y menores costos de producción, los que se pueden lograr mediante reformas a distintas áreas de políticas, podrían reafirmar las iniciativas de inversión y aumentar el PTF.

El crecimiento de la productividad laboral es lento



Las reformas estructurales son clave para un mayor crecimiento de la productividad

El ímpetu de las reformas estructurales ha aumentado recientemente y una serie de propuestas de reformas se están discutiendo, pero aún queda mucho por hacer. Dado el importante alcance que existe para mejorar el clima de negocios, algunas reformas claves podrían hacer una diferencia significativa para la productividad y el crecimiento:

- **Reforma de competencia y de la política comercial:** Reducir las barreras a la entrada en los mercados y abriendo el comercio internacional podría desencadenar las presiones competitivas necesarias para aumentar la productividad y reducir los costos de los insumos intermedios importados. Las reducciones de aranceles y las normas de contenido local podría permitir a Brasil aprovechar los recientes avances en la esfera de la facilitación del comercio.
- **Reforma del mercado financiero:** Un mejor funcionamiento de los mercados financieros, incluyendo una mayor proporción de créditos asignados de acuerdo con criterios de mercado, podría mejorar la asignación de recursos. El desarrollo de mercados privados de crédito de largo plazo será instrumental en este contexto.
- **Reforma fiscal:** Los impuestos son altos y los costos de cumplimiento generados por un sistema fragmentado de impuestos indirectos son importantes. Consolidar los impuestos indirectos a nivel estatal y federal, y trabajar hacia un impuesto sobre el valor agregado con una base amplia, reembolsos totales por el IVA a insumos pagado y tasa cero para las exportaciones podría conducir a una importante reducción en los costos de cumplimiento.
- **Infraestructura:** Los cuellos de botella en infraestructura aumentan los costos de transporte y logística, particularmente en lo que respecta a las exportaciones industriales. Nuevas concesiones en carreteras y aeropuertos ayudarán a eliminar dichos cuellos de botella, pero aún queda mucho por hacer. Mejoras en la capacidad técnica y la planificación de concesiones de infraestructura podrían fomentar los beneficios de la inversión privada en infraestructura.
- **Mejora del espacio fiscal para la inversión pública:** El gasto público ha aumentado más rápidamente que el PIB y los esfuerzos para limitar los déficits fiscales han resultado en gran medida en detrimento de la inversión pública. Una estrategia creíble para controlar los gastos corrientes dejaría más espacio para la inversión pública en prioridades más urgentes que podrían impulsar la productividad. La mejora de la eficacia y la eficiencia de los beneficios públicos desempeñarán un papel clave en este contexto.
- **Resolver la escasez de competencias:** Las dificultades para contratar trabajadores técnicos y altamente cualificados impiden el crecimiento de la productividad y requerirán ampliar los programas de capacitación vocacional.
- **Reformas del mercado laboral:** Las regulaciones laborales datan de la década de 1940 y contienen múltiples detalles innecesarios que podrían ser gobernados más eficientemente por acuerdos entre empleadores y empleados.

Institución de mejora de la productividad

El gran think-tank del sector público brasileño, IPEA, tiene amplia experiencia en el análisis de los avances y retos de la productividad en Brasil.

Prioridades de las reformas estructurales con base en el OECD Going for Growth

- Aumentar la eficacia de los beneficios sociales.
- Mejorar los resultados y la equidad en la educación.

- Reducir las distorsiones en el sistema tributario.
- Reducir las barreras al comercio.
- Aumentar la inversión pública y privada en infraestructura.

Prioridades para la productividad y los ingresos - BID

Brazil

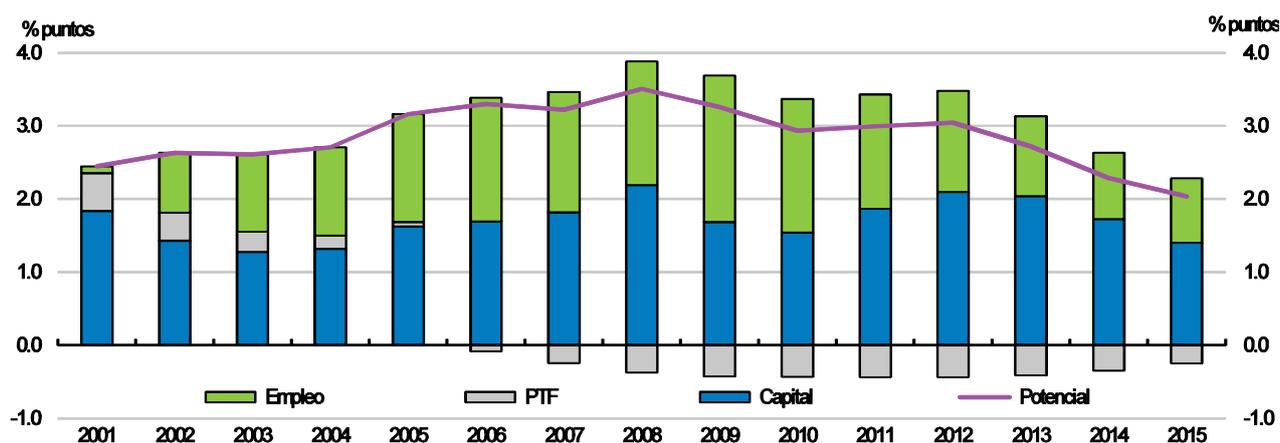
	Probabilidad de Salto 2012	Prioridades	Valor 2012 (en desvíos)	Percentil 2012	Brecha 2012 (en desvíos)	Incremento Requerido (en desvíos)	Percentil a Alcanzar	Asemejarse a
Brasil	0.0%	Infraestructura	-1.34	8	-2.44	1.450	48	Polonia
3		Mercados de Capitales	-1.04	22	-2.03	1.000	48	Eslovenia
		Salud	-0.13	35	-1.16	1.000	82	Israel

De acuerdo con la metodología de Prioridades para la Productividad y el Ingreso (PPI) del BID, Brasil, país que pertenece al clúster 3, tiene como prioridades la Infraestructura, Mercados de Capitales y Salud. Actualmente la probabilidad de salto al clúster 4 de países desarrollados es muy baja. Para llevar esa probabilidad al 75%, debería aumentar su infraestructura del percentil 8 al 48 (o parecerse a Polonia), dinamizar sus mercados de capitales del percentil 22 al 48 (similar a Eslovenia) y mejorar su salud del percentil 35 al 82 (o asemejarse a Israel).

Chile

Un largo período de crecimiento económico robusto ha mejorado el bienestar de la población chilena y ha reducido la pobreza de manera radical. Sin embargo, un crecimiento persistentemente bajo del PTF limita una mayor convergencia. Chile ha mejorado su panorama político en los últimos años, pero la intensidad de la competencia en algunos sectores es débil y la actividad relacionada a la innovación, también. Chile implementó una Agenda de Productividad, complementada con mayores medidas para impulsar la productividad y aumentar la capacidad de crecimiento de la economía.

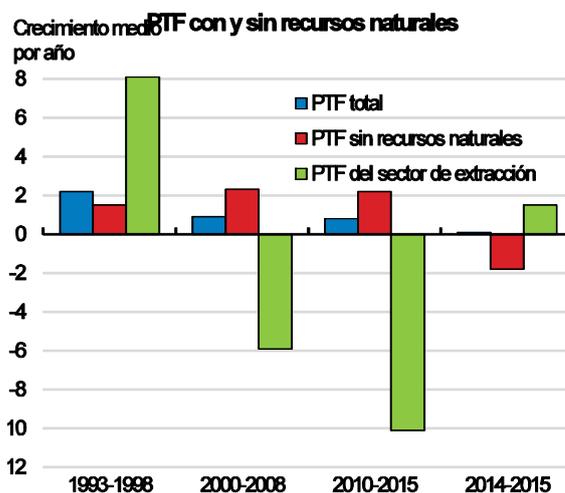
Chile: Crecimiento potencial per cápita y sus componentes



Fuente: Compendio OCDE de Indicadores de Productividad (2016).

Diagnóstico de las tendencias de la productividad

El crecimiento de la productividad en Chile ha presentado una tendencia igual a o menor que cero en las últimas dos décadas aunque fuera del sector minero con gran intensidad de capital, el crecimiento de la productividad total de los factores ha sido positivo hasta hace poco. Chile ha mejorado bastantes de sus configuraciones políticas en los últimos años, pero la intensidad de la competencia en algunos sectores es débil y los gastos generales de I&D (especialmente por parte del sector empresarial) permanecen bastante bajos. Chile debe actuar de diversas maneras para mejorar el potencial de innovación de la economía. Se requieren reformas regulatorias y una mayor simplificación administrativa para fomentar la capacidad empresarial e inversión.



Reformas estructurales recientes

Chile ha progresado en cuanto a la mejora de la calidad e igualdad del sistema educacional al implementar iniciativas en múltiples niveles educativos. Por el momento, se están discutiendo enmiendas a las regulaciones que reforzarían el marco teórico de la competencia. Asimismo, Chile implementó una Agenda de Productividad, complementada con mayores medidas para impulsar la productividad y aumentar la capacidad de crecimiento de la economía.

- **Reforma educacional:** En el congreso existen leyes en tramitación y otras bajo revisión. De manera más reciente, el gobierno envió al congreso el proyecto de ley de la Reforma de Educación Superior, proponiendo un marco de financiamiento para asegurar el acceso gratuito universal, la creación de un nuevo marco institucional que requiere de la acreditación obligatoria de todas las instituciones superiores, la creación de un nuevo Consejo Nacional para coordinar los actores públicos y privados de la educación técnica profesional, y la introducción de nuevas mejoras al sistema de admisión escolar.
- **Competencia del mercado de productos:** Mientras la regulación general del mercado de productos permanece restrictiva, se han empleado grandes reformas, en particular una ley en 2013 que permite la creación de empresas en un día y una nueva ley de quiebras en 2014 que facilita la liquidación de empresas, fomentando la reasignación de recursos.
- **Política de competencia:** El senado aprobó en 2016 una enmienda a las leyes de libre competencia, por ser aprobada en la Cámara de Diputados, que penalizaría los carteles, las prácticas anticompetitivas, establecería mayores multas para aquellos que se coludan y haría obligatoria la notificación de fusiones. Se necesitan mayores reducciones en la complejidad de los procedimientos administrativos para las empresas, además de la simplificación de las regulaciones específicas de los sectores.
- **I&D e innovación:** La implementación de la Agenda de Productividad, Innovación y Crecimiento, que apoya al espíritu empresarial, innovación e inversiones estratégicas está en progreso. Además, el gobierno anunció en 2016 un paquete de 22 medidas de financiamiento, promoción y medidas regulatorias que buscan impulsar la productividad y expandir la capacidad de crecimiento de la economía.

Institución de mejora de la productividad

Como parte de la Agenda de Productividad, el gobierno creó la Comisión Nacional de Productividad en Julio de 2015. Inicialmente, la comisión se estableció por decreto y es un órgano consultivo permanente. Este grupo de expertos realizará análisis y recomendaciones relacionadas al diseño, implementación y evaluación de políticas y reformas para estimular, de manera directa, la productividad en Chile. La Comisión también prepara estudios e informes periódicos, publica datos e información y realiza propuestas en las áreas identificadas como prioritarias. Este nuevo órgano tiene un gran potencial para consolidar el proceso de elaboración de políticas y ayudar a identificar el mejor camino a seguir en diversas áreas. Con el tiempo, podría ser útil darle una función más formal y reglamentaria, incluyendo introducir un requerimiento donde el gobierno deba responder de manera pública e inmediata a sus recomendaciones.

Prioridades de reforma estructural basadas en el enfoque Apuesta por el Crecimiento de la OCDE

- Mejorar la calidad e igualdad en el sistema educacional
- Mejorar la competencia y facilitar los procedimientos regulatorios
- Facilitar la legislación de protección de la empleabilidad
- Reforzar el apoyo a la I&D e innovación
- Reafirmar las políticas para promover la participación de la fuerza laboral femenina.

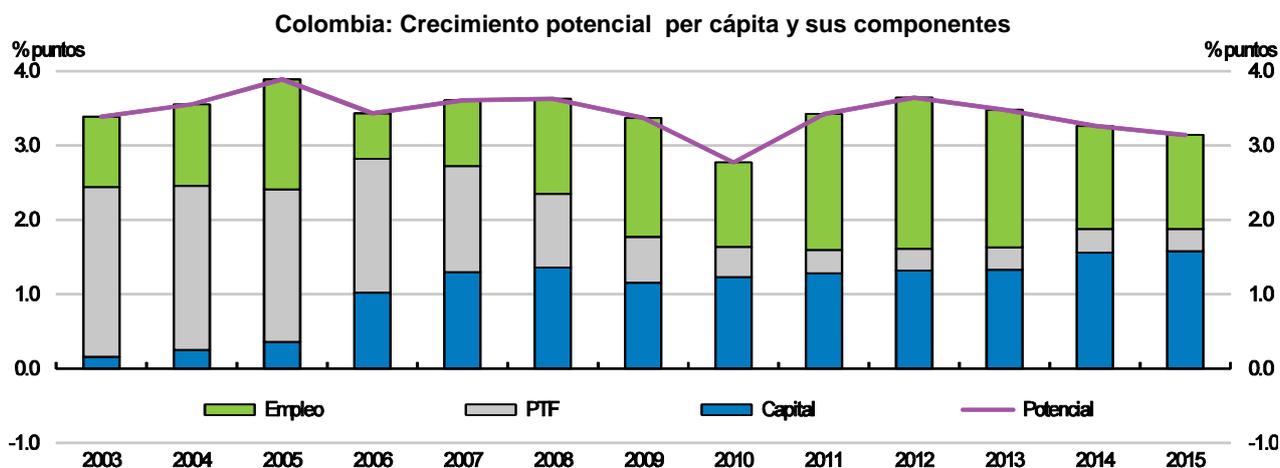
Prioridades para la productividad y los ingresos - BID**Chile**

	Probabilidad de Salto 2012	Prioridades	Valor 2012 (en desvíos)	Percentil 2012	Brecha 2012 (en desvíos)	Incremento Requerido (en desvíos)	Percentil a Alcanzar	Asemejarse a
Chile	24.0%	Infraestructura	-0.37	37	-1.47	0.350	45	Portugal
		Mercados de Capitales	0.80	74	-0.19	0.000	-	-
		Salud	0.16	41	-0.87	0.000	-	-

De acuerdo con la metodología de Prioridades para la Productividad y el Ingreso (PPI) del BID, Chile, país que pertenece al clúster 3, tiene como prioridades la Infraestructura, Mercados de Capitales y Salud. Actualmente la probabilidad de salto al clúster 4 de países desarrollados es del 24%, la más alta de los países de América Latina que pertenecen al clúster 3. Dado esto, para llevar esa probabilidad al 75%, debería aumentar sólo su infraestructura del percentil 37 al 45 (o parecerse a Portugal).

Colombia

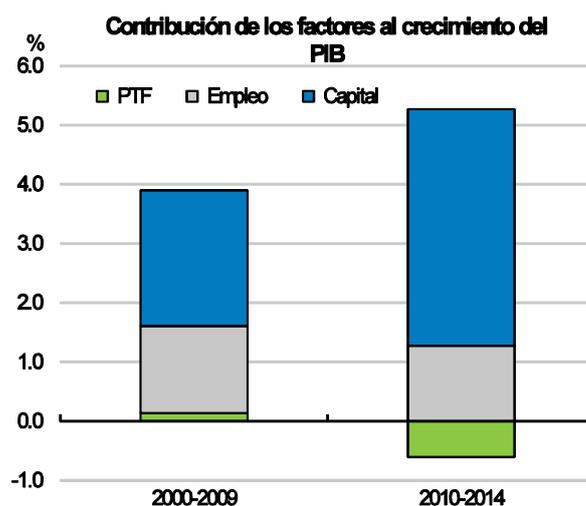
El crecimiento de la productividad de Colombia ha disminuido en los últimos años, permaneciendo bajo y limitando la convergencia a niveles de ingresos más altos. Esto refleja la deficiencia en las habilidades laborales y la falta de innovación, con muchas empresas que realizan operaciones tecnológicas de baja complejidad e invierten poco en I&D. La infraestructura también permanece con un gran cuello de botella. En la mayoría de las áreas rurales, existen muy pocas carreteras secundarias y terciarias y son de mala calidad. La inversión pública en infraestructura es solo un 1,3% del PIB, un nivel bastante bajo hasta para los países LAC. Siguen existiendo barreras de entrada y de operación en muchos sectores, y la falta de coordinación y la revisión deficiente de las nuevas regulaciones significa que siguen existiendo barreras para la competencia.



Fuente: Compendio OCDE de Indicadores de Productividad (2016).

Diagnóstico de las tendencias de la productividad

Se estima que el crecimiento PTF de Colombia ha disminuido en los últimos años. La productividad de Colombia a nivel de empresa dista de la frontera de productividad global. La empresa promedio en el país es solo 5,5 % tan productiva como la frontera de productividad global (definida como el 25% de empresas líderes en los Estados Unidos). Existe una gran dispersión en el crecimiento de la productividad entre empresas y también diferencias significativas en la productividad de las empresas a lo largo de las regiones. Esto es consecuencia de la infraestructura pública deficiente y el mal desarrollo de la planificación urbana, lo que causa altos costos por congestión. Además, la escasez de habilidades y la alta informalidad tienen un efecto negativo en el crecimiento e inversiones de las empresas. Finalmente, la integración limitada del comercio a las cadenas de valor mundiales entorpece la adopción de tecnologías de frontera y nuevos modelos de negocio, y el déficit en la competencia y regulaciones crea una defectuosa asignación de recursos.



Reformas estructurales recientes

El 8 de Agosto de 2016, el Consejo Nacional de Política Económica y Social aprobó la Política de Desarrollo Productivo entre 2016-2025, cuyos objetivos son mejorar los niveles de productividad y diversificar y mejorar la economía para obtener mayores exportaciones de valor agregado. Sin embargo, en los últimos años, se han implementado una serie de diversas reformas.

- **Reforma educacional:** El sistema educacional está pasando por un proceso de transformación crítico. Las recientes políticas han podido expandir la cantidad de matrículas en todos los niveles, aumentando el acceso a la educación a todas las esquinas del país. El acceso a la educación y cuidado preescolar y a la educación terciaria se ha duplicado en la última década. Sin embargo, la calidad de la educación sigue siendo deficiente, con extensas desigualdades entre los grupos socioeconómicos.
- **Competencia del mercado de productos:** Colombia ha progresado bastante respecto a los estándares OCDE de políticas de competencia. Recientemente, ha adoptado importantes reformas legislativas para reforzar la política de competencia, tales como enmiendas al programa de clemencia, enmiendas al régimen de fusiones y pautas para las asociaciones empresariales.
- **Informalidad:** Una serie de iniciativas legislativas recientes han ayudado a reducir la informalidad. La más importante fue la reforma tributaria de 2012 que redujo, de manera significativa, los costos laborales no constitutivos de salario. Sin embargo, la informalidad se mantiene al alza debido a sus altos costos de mano de obra, falta de conciencia sobre los derechos y beneficios asociados a la formalidad, procedimientos complejos para el registro de las empresas a seguridad social y deficiencia en la supervisión. .
- **I&D y política de tecnología:** Existen diversos instrumentos y programas que están siendo implementados por diferentes agencias gubernamentales para poder promover la innovación en las empresas colombianas, entre los cuales está Pactos para la Innovación y Alianzas para la Innovación, que son acuerdos voluntarios con empresas que ven la innovación como una estrategia de desarrollo de crecimiento y empresas.
- **Capacidad empresarial:** Colombia ha hecho grandes esfuerzos por reducir las cargas administrativas de las empresas. Se han desarrollado dos estrategias generales que simplifican los procesos y servicios a ser provistos a las empresas. La primera es la creación de ventanillas únicas para el registro de empresas, comercio exterior y procedimientos de telecomunicaciones. La segunda es permitir que los trámites sean realizados en línea y reducir el tiempo utilizado para el cumplimiento.
- **Zonas Económicas Especiales:** Colombia ha creado zonas económicas especiales para exportaciones en las municipalidades de Buenaventura, Cúcuta, Valledupar o Ipiales para producir bienes o proveed servicios que, principalmente, serán exportados. .

Institución de mejora de la productividad

La responsabilidad de la Comisión Nacional de Competitividad e Innovación, el máximo órgano del Sistema Nacional de Competitividad e Innovación, es de asesorar al Presidente de la República y al Gobierno Nacional en la formulación de pautas políticas sobre productividad, competitividad, ciencias, tecnología e innovación.

Prioridades de reforma estructural basadas en el enfoque Apuesta por el Crecimiento de la OCDE

- Reducir las barreras al comercio y la competencia.
- Ampliar el acceso a la educación de calidad y capacitación.
- Abordar la dualidad del mercado laboral al reducir los costos laborales.
- Mejora la infraestructura pública.

Prioridades para la productividad y los ingresos - BID**Colombia**

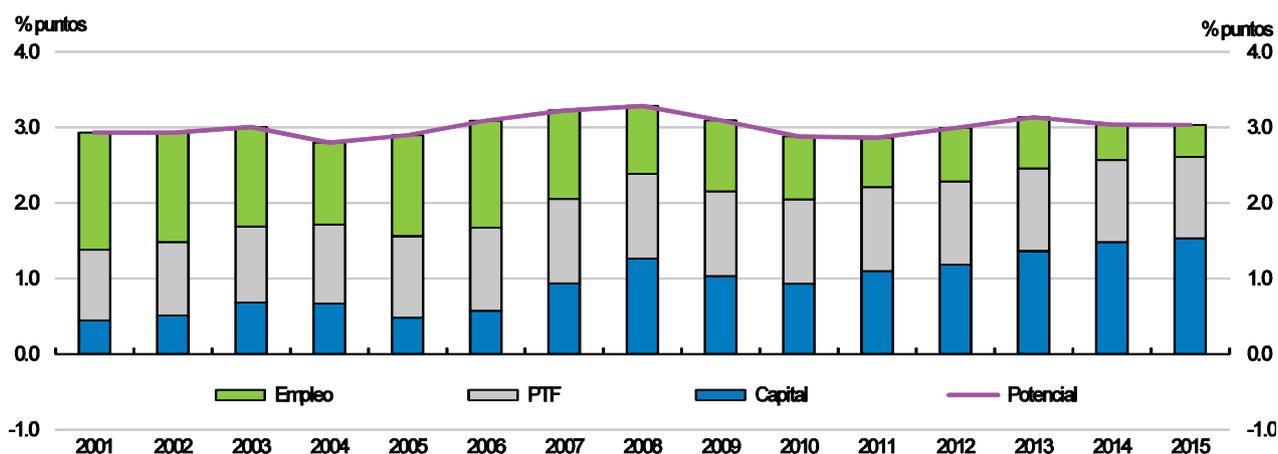
	Probabilidad de Salto 2012	Prioridades	Valor 2012 (en desvíos)	Percentil 2012	Brecha 2012 (en desvíos)	Incremento Requerido (en desvíos)	Percentil a Alcanzar	Asemejarse a
Colombia	0.0%	Infraestructura	-0.83	26	-1.93	0.825	46	Portugal
		Mercados de Capitales	-0.56	34	-1.55	0.500	48	Eslovenia
		Salud	-0.37	30	-1.40	0.500	40	Chile

De acuerdo con la metodología de Prioridades para la Productividad y el Ingreso (PPI) del BID, Colombia, país que pertenece al clúster 3, tiene como prioridades la Infraestructura, Mercados de Capitales y Salud. Actualmente la probabilidad de salto al clúster 4 de países desarrollados es muy baja, en parte porque Colombia se incorporó recientemente al clúster 3, después de su salto en 2011. Para llevar esa probabilidad al 75%, debería aumentar su infraestructura del percentil 26 al 46 (o parecerse a Portugal), dinamizar sus mercados de capitales del percentil 34 al 48 (similar a Eslovenia) y mejorar su salud del percentil 30 al 40 (o asemejarse a Chile).

Costa Rica

El crecimiento de la productividad laboral ha disminuido en la última década debido al lento progreso técnico. Las mejoras en productividad requieren de una estrategia nacional cuyo enfoque sea reforzar las instituciones, mejorar la competencia, promover la innovación y el acceso a las finanzas y mejorar la infraestructura del transporte. Tales reformas deben ir de la mano con lograr que Costa Rica sea una sociedad más inclusiva al mejorar la calidad de la educación y reducir las desigualdades de género.

Costa Rica: Crecimiento potencial per cápita y sus componentes

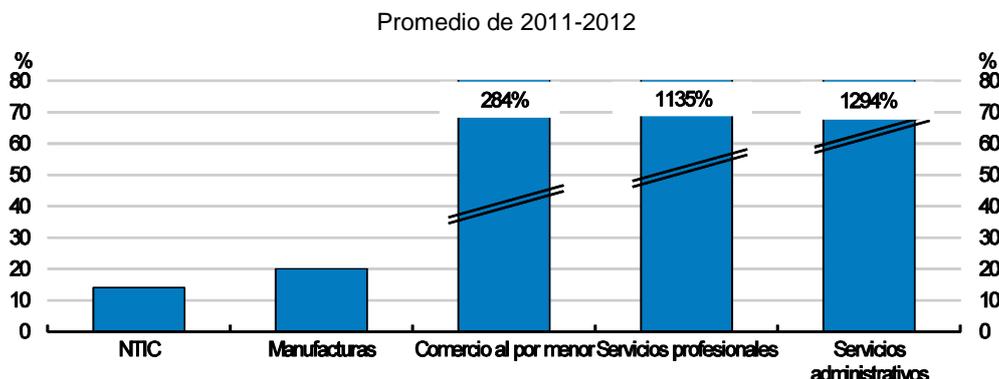


Fuente: Compendio OCDE de Indicadores de Productividad (2016).

Diagnóstico de las tendencias de la productividad

La ralentización de la productividad existe a pesar de las políticas eficaces respecto a la promoción de la apertura de los mercados internacionales y la atracción de los ingresos de IED. Las empresas que participan en los mercados internacionales (mediante exportaciones o IED entrantes) tienen mayores niveles de crecimiento de productividad que las empresas orientadas a los mercados nacionales. La brecha de la productividad es especialmente aguda respecto a las pequeñas y medianas empresas (pymes) e impulsada por su débil capacidad de innovación, brusca informalidad, baja competencia y vínculos subdesarrollados con IED.

Las diferencias en productividad laboral entre empresas dentro y fuera de las zonas de libre comercio son grandes



Nota: El gráfico muestra la diferencia porcentual en productividad laboral promedio (expresada como el valor agregado por trabajador) de las empresas dentro y fuera de las zonas de libre comercio; ver el promedio de 2011 y 2012 (los últimos años disponibles). Algunos sectores no están informados debido al bajo o nulo porcentaje de empresas que operan en las zonas de libre comercio.

Fuente: cálculos OCDE y datos de BCCR.

Reformas estructurales

- **Reforma educacional:** Costa Rica es uno de los países pioneros en el acceso universal a la educación en América Latina. Sin embargo, los altos gastos en educación aún no mejoran el rendimiento de los estudiantes. La mejora de los resultados educacionales debería ser una prioridad política.
- **La competencia de producto-mercado y capacidad empresarial:** La regulación de los mercados de productos en Costa Rica es estricta, especialmente debido a los controles penetrantes del estado y las altas barreras a la capacidad empresarial. Algunas reformas para mejorar el entorno empresarial y exponer gran parte de la economía a las fuerzas competitivas son: La eliminación de las exenciones al derecho de libre competencia, el empoderamiento de la comisión de competencia, la reducción de las barreras a la capacidad empresarial, la mejora de la gobernanza corporativa de las empresas estatales y la creación igualdad de condiciones entre los bancos privados y los manejados por el estado.
- **Informalidad:** La reducción de la informalidad requiere una estrategia íntegra, con acciones que aborden múltiples dimensiones. La reducción de los costos no constitutivos de salario, el reforzamiento de la ejecución, y la reducción de las cargas administrativas a la capacidad laboral ayudarían a impulsar la empleabilidad formal.
- **Infraestructura de transporte:** La calidad percibida de la infraestructura de Costa Rica está muy por debajo del promedio de América Latina. La mejora del marco institucional y legal del transporte mediante la reducción de la cantidad de agencias involucradas en el desarrollo de políticas y ejecuciones de proyecto pueden contribuir a una mayor productividad.
- **I&D y política de tecnología:** Los gastos de I&D y las cantidades de empleados involucrados en actividades relacionadas son sustancialmente menores que en la mayoría de los países de la OCDE. Las mejoras en esta área dependerán de una mejor ejecución e implementación de los derechos de propiedad intelectual para fomentar el gasto de I&D de las empresas. El desplazamiento de los gastos de I&D hacia la educación terciaria y reforzar los vínculos con las empresas innovadoras impulsará la innovación de las empresas nacionales y aumentará la productividad.

Institución de mejora de la productividad

En 2010, Costa Rica creó el Consejo Presidencial de Competitividad e Innovación (CPCI) para coordinar las políticas entre las instituciones. Está compuesto por tres sub-consejos: el Consejo de la Competitividad, Consejo de Innovación y Talento Humano y la Alianza por el Empleo y Desarrollo, con representantes de ministros y el sector privado, y tiene el apoyo de una pequeña unidad técnica. Se están realizando esfuerzos adicionales por mejorar la coordinación e implementación de las políticas para impulsar la productividad; estos incluyen el establecimiento de una unidad técnica en el CPCI.

Prioridades de reforma estructural basadas en el enfoque Apuesta por el Crecimiento de la OCDE

- Mejorar las regulaciones de los mercados de productos.
- Mejorar la calidad y eficacia del sistema educacional.
- Reducir las barreras al empleo formal.
- Mejorar la Infraestructura del transporte.
- Reforzar las políticas de innovación.

Prioridades para la productividad y los ingresos - BID

Costa Rica

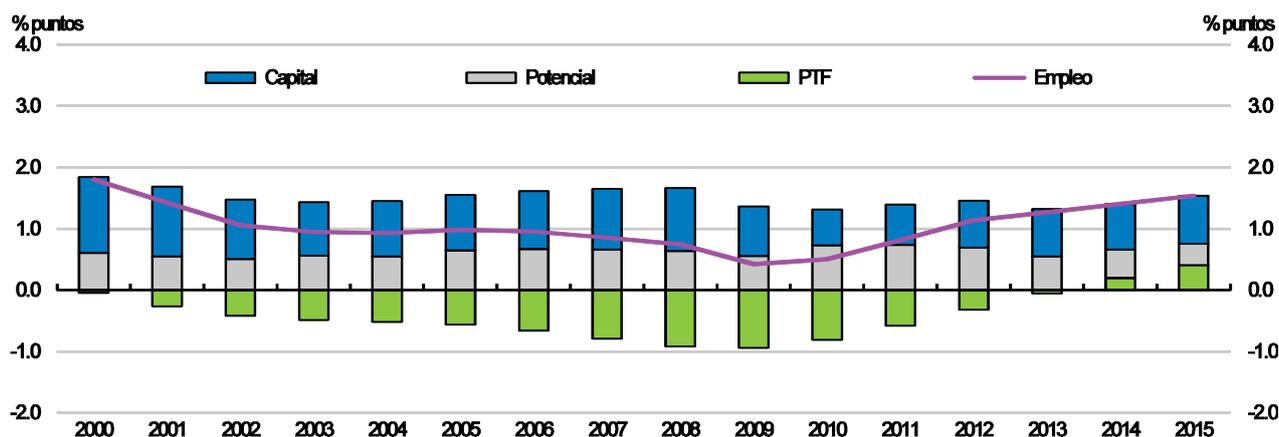
	Probabilidad de Salto 2012	Prioridades	Valor 2012 (en desvíos)	Percentil 2012	Brecha 2012 (en desvíos)	Incremento Requerido (en desvíos)	Percentil a Alcanzar	Asemejarse a
Costa Rica	0.0%	Infraestructura	-0.60	30	-1.70	0.875	52	Grecia
		Mercados de Capitales	-0.71	29	-1.70	0.500	43	Uruguay
		Salud	0.50	58	-0.53	0.500	90	Suiza

De acuerdo con la metodología de Prioridades para la Productividad y el Ingreso (PPI) del BID, Costa Rica, país que pertenece al clúster 3, tiene como prioridades la Infraestructura, Mercados de Capitales y Salud. Actualmente la probabilidad de salto al clúster 4 de países desarrollados es muy baja, en parte porque ingresó hace relativamente poco tiempo al clúster 3, después de su salto en 2006. Para llevar esa probabilidad al 75%, debería aumentar su infraestructura del percentil 30 al 52 (o parecerse a Grecia), dinamizar sus mercados de capitales del percentil 29 al 43 (similar a Uruguay) y mejorar su salud del percentil 58 al 90 (o asemejarse a Suiza).

México

Hay señales de una reciente recuperación en el crecimiento de la productividad debido a las principales reformas estructurales, en particular, medidas para fomentar la competencia en industrias de redes y facilitar acceso al crédito. Sin embargo, el desempeño diverge de manera considerable entre empresas, sectores y regiones. La completa implementación del paquete de reformas es crucial, y será necesario un renovado impulso para acelerar la convergencia hacia mejores condiciones de vida.

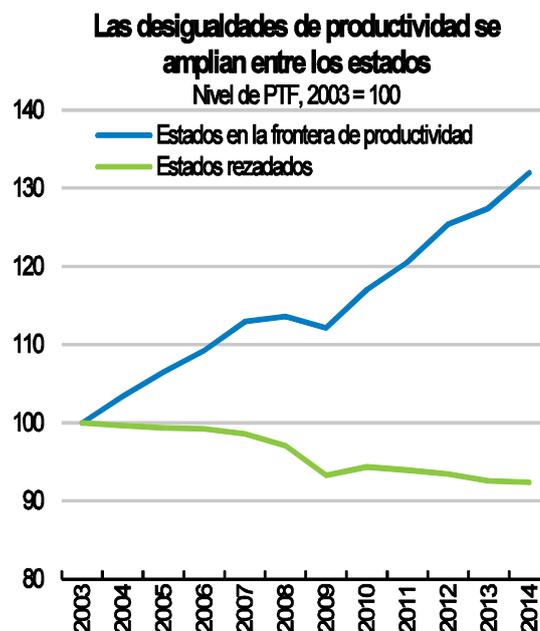
México: Crecimiento potencial per cápita y sus componentes



Fuente: Compendio OCDE de Indicadores de Productividad (2016).

Diagnóstico de las tendencias de la productividad

Se estima que el crecimiento PTF de México cambió de negativo a positivo desde 2014. No obstante, siguen habiendo grandes diferencias entre sectores, estados y empresas. Las empresas más productivas de México tienen un buen desempeño, en particular el sector de vehículos motorizados. En los sectores de manufactura orientada a las exportaciones, la productividad ha dado un gran salto gracias a las inversiones en nuevas tecnologías, entradas considerables de inversión extranjera y una profunda integración a las cadenas de valor mundiales. Sin embargo, otros sectores luchan por un mejor desempeño y la dispersión del desempeño entre empresas se está ampliando. Las empresas en los sectores rezagados tienen economías de escalas deficientes, bajas inversiones, tecnologías anticuadas y una alta tasa de informalidad. Debido a las barreras a la entrada y salida del mercado, la reasignación de los factores de producción de las empresas rezagadas a las empresas líderes ha sido lenta. Esto refleja las estrictas regulaciones locales, débiles instituciones legales, altas tasas de corrupción y deficientes inclusiones financieras.



Reformas estructurales recientes

El gobierno ha adoptado reformas decisivas desde 2012. Los sectores críticos (especialmente, de energía y telecomunicaciones) han estado más abiertos a una mayor competencia. Estas reformas solo han estado vigentes por un corto período de tiempo, pero existen señales tempranas de un repunte en el crecimiento de la productividad.

- **Reforma educacional:** En la mayoría de los estados, las amplias reformas educacionales proceden bastante bien, mientras los estados que inicialmente se resistieron ahora están cumpliendo. Las evaluaciones de los profesores serán acompañadas de continuas capacitaciones para ayudar a aumentar el desarrollo profesional.
- **Competencia del mercado de productos:** La política de competencia ha mejorado de manera reciente, con resultados visibles en las industrias de redes y utilidades. Algunos ejemplos son la disminución de los precios de la electricidad, licitaciones/ subastas de petróleo exitosas, mayor competencia en las telecomunicaciones y radiodifusión y el triple aumento en las aplicaciones de clemencia.
- **Reformas legales** A mediados de 2016, se aprobó una reforma para disuadir actos de corrupción. Es de crucial importancia contar con más recursos monetarios y humanos para el sistema judicial.
- **Informalidad:** El programa Go Formal entrega "premios" y "castigos" a las empresas respecto a su formalización. Los cambios en el régimen fiscal han inducido a 1.5 millones de empresas informales a cumplir con el sistema tributario.
- **I&D y política de tecnología:** El objetivo del gobierno es duplicar el gasto público de I&D a un 1% del PIB, pero el gasto privado de I&D permanece extremadamente a la baja. Actualmente, se está planificando un incentivo de impuestos a I&D. Una mayor promoción de la cooperación con institutos de investigación, especialmente en sectores con alto contenido nacional en exportaciones, podría ser útil.
- **Capacidad empresarial:** Se están desarrollando nuevas herramientas de políticas para promover el surgimiento de las start-ups, incluyendo un fondo para emprendedores, mejoras en el acceso a los créditos, la recientemente aprobada Ley de Productividad y Competitividad y una introducción a la ventanilla única nacional (Gov.mx), además de una ley para creación de empresa en un día.
- **Zonas Económicas Especiales:** Se promulgó una ley federal que crea Zonas Económicas Especiales (SEZ, por sus siglas en inglés) en cuatro de las regiones más pobres del país. Estas zonas incluirán incentivos fiscales, facilidades comerciales y exenciones aduaneras libre de impuestos, además de la reestructuración de los procesos regulatorios. Las zonas también apuntan a aumentar la inversión de la infraestructura en energía y telecomunicaciones.

Institución de mejora de la productividad

La Ley de Productividad y Competitividad, promulgada en mayo de 2015, institucionalizó el Comité Nacional de Productividad (CNP), cuya finalidad es recomendar políticas y concretar proyectos con el objetivo de democratizar y mejorar la productividad. La NPC, bajo el amparo de la Presidencia, está compuesta de los ministerios relevantes (finanzas, economía, del trabajo, educación), el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología y representantes del sector corporativo, universidades y entidades de investigación. Ésta ya identificó y otorgó recomendaciones para los proveedores de partes de automóviles y la industria aeroespacial y sectores de comercio minorista.

Prioridades de reforma estructural basadas en el enfoque Apuesta por el Crecimiento de la OCDE

- Aumentar más los logros educacionales, en especial mediante programas de capacitación de profesores.
- Reducir las barreras de entrada, especialmente las regulaciones y licencias que obstaculizan la formalización.
- Continuar promoviendo la competencia de producto mercado.
- Mejorar el estado del derecho, con mayores reformas de la justicia civil y comercial
- Decretar nuevos agentes reguladores de corrupción.
- Reducir las barreras a la inversión privada en sectores como transportes y bancario.

Prioridades para la productividad y los ingresos - BID**Mexico**

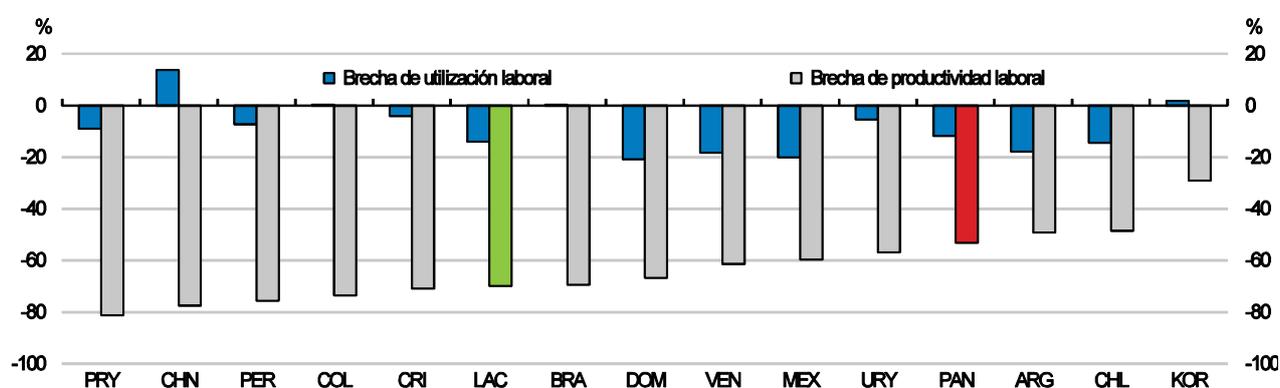
	Probabilidad de Salto 2012	Prioridades	Valor 2012 (en desvíos)	Percentil 2012	Brecha 2012 (en desvíos)	Incremento Requerido (en desvíos)	Percentil a Alcanzar	Asemejarse a
México	0.0%	Infraestructura	-0.88	24	-1.98	1.000	49	Polonia
3		Mercados de Capitales	-0.57	34	-1.56	0.725	53	Estonia
		Salud	0.00	37	-1.03	0.500	58	Austria

De acuerdo con la metodología de Prioridades para la Productividad y el Ingreso (PPI) del BID, México, país que pertenece al clúster 3, tiene como prioridades la Infraestructura, Mercados de Capitales y Salud. Actualmente la probabilidad de salto al clúster 4 de países desarrollados es muy baja. Para llevar esa probabilidad al 75%, debería aumentar su infraestructura del percentil 24 al 49 (o parecerse a Polonia), dinamizar sus mercados de capitales del percentil 34 al 53 (similar a Estonia) y mejorar su salud del percentil 37 al 58 (o asemejarse a Austria).

Panamá

La mayoría de las diferencias en el PIB per cápita entre los países de la OCDE se explica mediante la productividad laboral. La productividad laboral es un 53% más baja que las principales 17 economías de la OCDE en 2014. La acumulación de capital por trabajador ha sido el principal impulsor del crecimiento de la productividad laboral, mientras que el capital humano y PTF han tenido un papel secundario. Para impulsar la productividad, es fundamental contar con una combinación de políticas para promover una mayor calidad educativa y conectividad de transporte, además del desarrollo de una estrategia regional y emergente. El mejoramiento de la estructura del sistema fiscal es un pilar clave en la implementación de políticas enfocadas en aumentar la productividad en Panamá

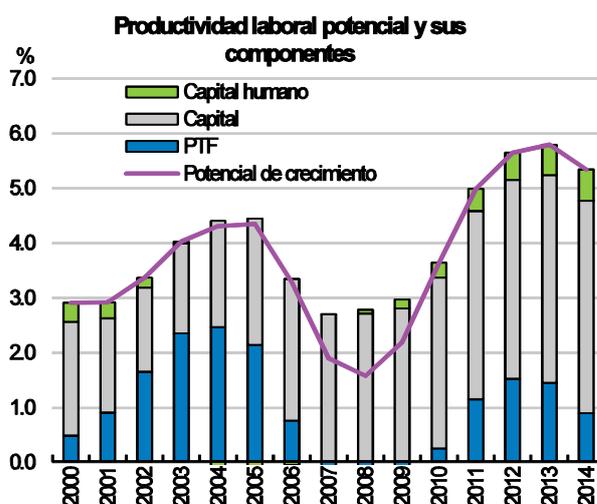
Panamá: Fuentes de las brechas de PIB per cápita, 2014



Nota: Comparando con la media simple de los 17 países OCDE con el PIB per cápita más alto en 2014, medido en dólares de 2011 PPPs. La suma de los porcentajes de diferencias entre brechas de utilización y de productividad laboral no se suman exactamente con la brecha de PIB per cápita porque la decomposición es multiplicativa. La utilización está medida como la población ocupada dividida por la población total y la productividad laboral como el PIB por empleado.
Fuente: Penn World Tables PWT 9.0, 2016.

Diagnóstico de las tendencias de la productividad

Panamá supera la productividad laboral promedio en América Latina. En promedio, la productividad laboral de la región es cerca de un 70% más baja que las principales economías de la OCDE en 2014, en comparación con un 53% de Panamá. La productividad laboral en el país ha presentado tasas de crecimiento relativamente altas, de un 4% promedio desde 2000, y ha sido principalmente impulsada por la acumulación de capital físico por trabajador. Por otro lado, el capital humano y la PTF no han contribuido mucho a los aumentos en la productividad laboral, aunque su aporte ha ido aumentando desde 2009. Sin embargo, estas altas tasas de crecimiento no han sido suficientes para cerrar la brecha con las economías más desarrolladas (por ejemplo, los Estados Unidos), donde el capital por trabajador y PTF son las principales variables explicativas de esta brecha.



Políticas recientes sobre productividad

En los últimos años, el país ha intentado reforzar la calidad y cobertura de la educación. En 2010, el país lanzó el programa “Beca Universal” para aumentar la cobertura en educación. Este programa provee soporte financiero a todos los estudiantes registrados en educación primaria y secundaria, tanto en centros de educación públicos como privados (ya que están certificados por el Ministerio de Educación), basado en sus logros. Además, se reformaron las mallas curriculares de educación primaria y secundaria bajo la iniciativa “transformación curricular” para conectar a los programas educacionales con habilidades prácticas, además de abordar el aprendizaje al capacitar y entregar a los estudiantes herramientas para integrarse de mejor manera al mundo laboral. La inversión anual en el programa promedia un 0,9% del PIB, desde que fue introducido en 2010. Éste provee servicios de capacitación para profesores e introduce un nuevo currículo; además, en 2012, cubrió un 70% de escuelas.

Adicionalmente, el Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano (INADEH), la organización pública responsable de la capacitación técnica y laboral, se encuentra desarrollando un íntegro programa de capacitación diseñado para crear las habilidades que necesita el área de producción. En promedio, 10.000 individuos se gradúan cada año de diversos y breves cursos de capacitación ofrecidos por INADEH, organización que desembolsa alrededor de un 0,11% del PIB en capacitación (Banco Mundial, 2014).

En cuanto a infraestructura, las recientes inversiones el canal y puerto deberían contribuir a potenciar la productividad. Según el índice de competitividad global, Panamá se ubica en el 5° lugar de 136 países en cuanto a la calidad de la infraestructura del puerto (Foro Económico Mundial, 2016). Por otro lado, el recientemente expandido canal de Panamá no solo debería aumentar la actividad comercial e inversiones relacionadas con logística, sino que la eficacia de los ingresos públicos que se podrían desembolsar en inversiones productivas.

Recomendaciones claves para impulsar la productividad

- **Mejora del servicio y calidad de la educación.** Panamá debería continuar aumentando la calidad de sus profesionales, expandiendo la cobertura en educación (especialmente en educación secundaria) y trabajando para proveer una escolaridad que sea adecuada en relación a las habilidades demandadas por el sector privado. De manera similar, el INADEH debería tener un mayor rol para continuar capacitando y mejorando las habilidades de los trabajadores, además de capacitar a aquellos que abandonan sus estudios y tienen pocas habilidades (OCDE/CAF/CEPAL, 2014).
- **Aumento de la conectividad del transporte gracias a mejores políticas de infraestructura y logística.** A pesar de poseer una posición relativamente alta en cuanto a la calidad de la infraestructura del puerto, Panamá se mantiene relativamente baja en la calidad de carreteras, ubicándose en el puesto 48 de 136 países (Foro Económico Mundial, 2016). Además, más de un 75% de las exportaciones de Panamá son mercancías sensibles. Algunas acciones incluyen políticas “blandas” y “duras”. Los componentes “duros” están asociados con la infraestructura de transporte que, dados el factor costo, son más difíciles de cambiar a corto plazo. Por otro lado, las políticas “blandas” están relacionadas al reforzamiento de la estructura institucional y mejoramiento de la gobernanza como parte de una política de logística integral que ofrece modernas instalaciones de almacenaje, procedimientos más eficientes de aduanas y certificación, y el uso de nuevas tecnologías de información y comunicación.

- **Integración de la población rural, especialmente la proveniente de las comarcas, a las actividades productivas.** Más de un 90% de la población en Kuna Yala, Emberá y Ngobe Buglé es pobre (PNUD, 2016) y se desempeña en actividades de baja productividad. Es crucial el mejoramiento de su sostenibilidad y ofrecimiento de apoyo para que se puedan desenvolver en actividades de valor agregado gracias a una agenda de desarrollo regional.
- **Inclusión de los jóvenes en el mercado laboral.** En 2014, de acuerdo al promedio regional, cerca de un 20% de los jóvenes entre 15 a 29 años se encuentran desempleados o sin educación ni capacitación en relación al 15% de la OCDE. Es crucial invertir en las capacidades de los jóvenes de encender motores endógenos de crecimiento y construir una base sólida para el futuro progreso. El mejoramiento de las capacidades de los jóvenes panameños supone el reforzamiento del sistema educacional y la promoción de políticas de capacidades íntegras y de larga duración. Algunos programas como Pro Joven y el programa Nuevas Oportunidades de Empleo podrían tener una mayor función al otorgárseles continuidad (OCDE/CAF/CEPAL, 2016).
- **Implementación de una reforma tributaria para aumentar los ingresos fiscales:** El país, en sus esfuerzos por financiar políticas amplias que afectan a la productividad y por crear un sistema fiscal más justo y eficaz, debería avanzar hacia una reforma fiscal más íntegra, aumentando la participación de los impuestos directos, especialmente en impuestos sobre la renta personal. Actualmente, el ingreso obtenido de los impuestos permanece bajo (18,1% del PIB, en relación al promedio LAC de 21,7% del PIB) (OCDE/CEPAL/CIAT/BID, 2016).

Prioridades para la productividad y los ingresos - BID

Panamá

	Probabilidad de Salto 2012	Prioridades	Valor 2012 (en desvíos)	Percentil 2012	Brecha 2012 (en desvíos)	Incremento Requerido (en desvíos)	Percentil a Alcanzar	Asemejarse a
Panamá	0.0%	Infraestructura	-0.71	28	-1.81	0.700	45	Portugal
3		Mercados de Capitales	-0.40	39	-1.39	0.500	51	Rep. Checa
		Salud	-0.06	36	-1.09	0.500	55	Uruguay

De acuerdo con la metodología de Prioridades para la Productividad y el Ingreso (PPI) del BID, Panamá, país que pertenece al clúster 3, tiene como prioridades la Infraestructura, Mercados de Capitales y Salud. Actualmente la probabilidad de salto al clúster 4 de países desarrollados es muy baja, en parte dado que Panamá se sumó recientemente al clúster 3, después de su salto en 2005. Para llevar esa probabilidad al 75%, debería aumentar su infraestructura del percentil 28 al 45 (o parecerse a Portugal), dinamizar sus mercados de capitales del percentil 39 al 51 (similar a República Checa) y mejorar su salud del percentil 36 al 55 (o asemejarse a Uruguay).

REFERENCIAS

OCDE/CAF/CEPAL (2014), *Perspectivas Económicas de América Latina 2015: Educación, Competencia e Innovación para el Desarrollo*, Publicación OCDE, París.

DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/leo-2015-en>

OCDE/CAF/CEPAL (2016), *Perspectivas Económicas para América Latina 2017: Juventud, Competencias y Emprendimiento*, Publicación OCDE, París. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/leo-2015-en>

OCDE/CEPAL/CIAT/BID (2016), *Estadísticas Tributarias en América Latina y el Caribe 2016*, Publicación OCDE, París. DOI: http://dx.doi.org/10.1787/rev_lat_car-2016-en-fr

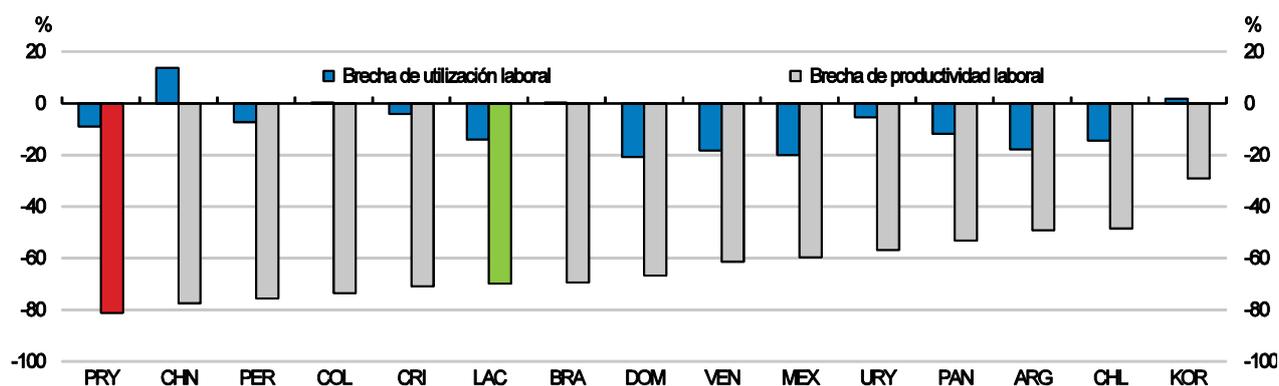
Foro Económico Mundial. 2016. *Informe Global de Competitividad 2016–2017*, Ginebra: Foro Económico Mundial.

Banco Mundial (2014), “Honduras—Social Expenditures and Institutional Review.” *Revisión de gastos públicos*, Informe 95648-HN, Banco Mundial, Washington, DC.

Paraguay

La mayoría de las diferencias en PIB per cápita con los países de la OCDE se explica mediante la productividad laboral. Su productividad laboral es cerca de un 81% más baja en que las principales 17 economías de la OCDE en 2014. La acumulación de capital por trabajador y el PTF han sido los principales impulsores del crecimiento de la productividad laboral, mientras que el capital ha desempeñado un papel secundario. Para el país, es crítico el mejoramiento de la calidad del capital humano y físico y la adopción de políticas de realce del sector agrícola para aumentar la productividad sustentable. Para financiar gran parte de estas políticas, se necesita adoptar una reforma fiscal integral.

Paraguay: Fuentes de las brechas de PIB per cápita, 2014

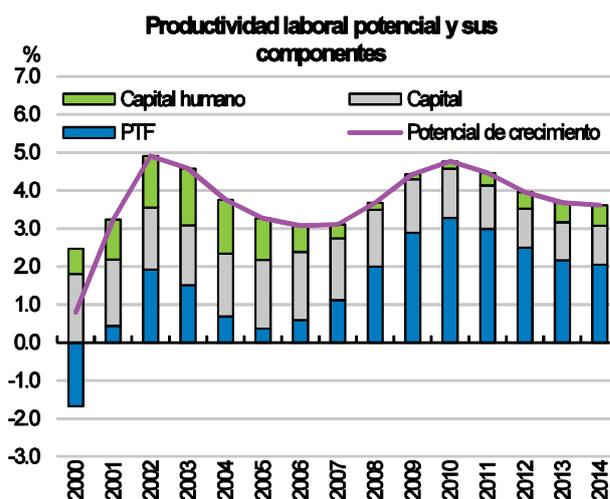


Nota: Comparando con la media simple de los 17 países OCDE con el PIB per cápita más alto en 2014, medido en dolares de 2011 PPPs. La suma de los porcentajes de diferencias entre brechas de utilización y de productividad laboral no se suman exactamente con la brecha de PIB per cápita porque la decomposición es multiplicativa. La utilización está medida como la población ocupada dividida por la población total y la productividad laboral como el PIB por empleado.

Fuente: Penn World Tables PWT 9.0, 2016.

Diagnóstico de las tendencias de la productividad

Después de Perú, Paraguay tuvo el indicador de crecimiento económico más sólido de la región, con un promedio de crecimiento de PIB de 5,1% entre 2006 y 2015, principalmente respaldado por un sólido comercio exterior y favorables precios de las materias primas (por ejemplo, los porotos de soya). Sin embargo, la productividad laboral de Paraguay está por debajo del promedio de América Latina. En promedio, la productividad laboral de la región es cerca de un 70% más baja que las principales economías de la OCDE en 2014, en comparación con un 81% en Paraguay. La productividad laboral en el país ha presentado tasas de crecimiento relativamente altas, con un promedio de 3,7% desde el año 2000, principalmente impulsada por la PTF y la acumulación del capital físico por trabajador. Sin embargo, estas altas tasas de crecimiento no han sido suficientes para cerrar la brecha con las economías más desarrolladas (por ejemplo, los Estados Unidos), donde el capital por trabajador y PTF son las principales variables explicativas de esta brecha. Por otro lado, desde 2008, el aporte del capital humano al aumento de la productividad laboral ha sido secundario.



Políticas recientes sobre productividad

Para mejorar su conjunto de capacidades, Paraguay tiene cuatro tipos de capacitaciones técnicas y profesionales. La Iniciación Profesional Agropecuaria, que aborda el tercer ciclo de la educación escolar básica; 2) las escuelas técnicas y programas de capacitación laboral dirigidos hacia estudiantes de nivel educacional medio; 3) la educación técnica ofrecida por un nivel educacional terciario; y 4) programas de capacitación no-formales (ocupacionales) que son parte de la formación permanente del individuo. La última parte es el Sistema Nacional de Promoción Profesional (SNPP) bajo el alero del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, cuyo objetivo es promover y desarrollar la capacitación y capacidades de los trabajadores. Además, el Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral (SINAFOCAL) también entrega diferentes tipos de capacitaciones y oportunidades de aprendizaje de capacidades.

Para mejorar la inserción juvenil y la capacidad empresarial, Paraguay diseñó un conjunto de políticas. Por ejemplo, la Política de Empleo Juvenil, cuyo objetivo es implementar iniciativas que apoyen la trayectoria laboral de los jóvenes. También busca desarrollar una cultura empresarial en el país y generar trabajos mediante el espíritu emprendedor. De manera similar, existe el programa “Paraguay Emprende”, cuya iniciativa es proveer herramientas a los jóvenes para ayudarlos a consolidar sus propios negocios. Su primer paso es dar talleres regionales y nacionales, tutorías y asesorías a emprendedores entre 18 a 30 años.

Recomendaciones claves para impulsar la productividad

- **Mejora del servicio y calidad de la educación.** En Paraguay, la cobertura para la educación secundaria y terciaria es relativamente baja para adultos entre 30 a 60 años (36,6% y 12,5%, respectivamente) en comparación con el promedio regional de LAC (38,6% y 13,4%, respectivamente) y el promedio OCDE (76% y 34%, respectivamente) (OCDE/CAF/CEPAL, 2016). Paraguay no solo debería aumentar sus gastos en educación, sino que también su eficacia al gastar en ella.
- **Aumento de la conectividad del transporte gracias a mejores políticas de infraestructura y logística.** Más de un 75% de las exportaciones de Paraguay son mercadería sensible (OCDE/CAF/CEPAL, 2014). Para mejorar la conectividad del transporte, el país podría implementar soluciones “blandas”, mientras se implementan políticas “duras” a mediano plazo, especialmente en infraestructura de transportes. Las políticas “blandas” incluyen ofrecer instalaciones de almacenamiento modernas, procedimientos más eficaces de aduanas y certificación y el uso de nuevas tecnologías de información y comunicación.
- **La baja productividad del sector agrícola del país se explica, en parte, por su escaso acceso al financiamiento a largo plazo,** lo que impide inversiones en tecnología y mejoras en la gestión de las cadenas de suministro agrícolas (CEPAL/JICA, 2014). Ya que la agricultura representa alrededor de un 30% de la economía del país, el sector tiene fuertes repercusiones en la volatilidad del crecimiento (Banco Mundial, 2014). Por lo tanto, los riesgos de producción, de mercados y medioambientales son importantes para la productividad general del sector. Los programas enfocados en esto, como *el Proyecto para Aumentar los Productos Financieros del BID*, han comenzado a abordar este tema.
- **Implementación de una reforma fiscal integral.** La implementación de la Ley de Responsabilidad Fiscal (Ley APP) ha mejorado la situación macroeconómica y fiscal del país, pero puede que se necesite de mayores reformas. El país, en sus esfuerzos por financiar políticas amplias que afectan a la productividad y por crear un sistema fiscal más justo y eficaz, debería avanzar hacia una reforma fiscal más íntegra, aumentando la participación de los impuestos directos, especialmente en impuestos sobre la renta personal. Actualmente, el ingreso de impuestos es uno de los más bajos de la región (17,1% del PIB, en relación al promedio LAC de 21,7% del PIB) (OCDE/CEPAL/CIAT/BID, 2016).

Prioridades para la productividad y los ingresos - BID**Paraguay**

	Probabilidad de Salto 2012	Prioridades	Valor 2012 (en desvíos)	Percentil 2012	Brecha 2012 (en desvíos)	Incremento Requerido (en desvíos)	Percentil a Alcanzar	Asemejarse a
Paraguay	28.4%	Integración y Comercio	-1.38	7	-1.19	0.500	23	Colombia
2		Mercados de Trabajo	-0.74	29	-0.68	0.500	44	Irlanda
		Salud	-0.92	20	-1.17	0.100	21	Honduras

De acuerdo con la metodología de Prioridades para la Productividad y el Ingreso (PPI) del BID, Paraguay, país que pertenece al clúster 2, tiene como prioridades la Integración y Comercio, Mercados de Trabajo y Salud. Actualmente la probabilidad de salto al clúster 3 de ingreso per cápita (con miembros como la Argentina, Brasil y Perú) es del 28,4%. Para llevar esa probabilidad al 75%, debería aumentar su integración comercial y de inversiones del percentil 7 al 23 (o parecerse a Colombia), dinamizar sus mercados de trabajo del percentil 29 al 44 (similar a Irlanda) y mejorar levemente su salud del percentil 20 al 21.

REFERENCIAS

CEPAL/JICA, (2014) Estudio sobre el desarrollo inclusivo del Paraguay: Experiencias de una cooperación internacional. Publicación CEPAL, Santiago, Chile.

OCDE/CAF/CEPAL (2014), *Perspectivas Económicas de América Latina 2015: Educación, Competencia e Innovación para el Desarrollo*, Publicación OCDE, París.
DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/leo-2015-en>

OCDE/CAF/CEPAL (2016), *Perspectivas Económicas para América Latina 2017: Juventud, Competencias y Emprendimiento*, Publicación OCDE, París.
DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/leo-2015-en>

OCDE/CEPAL/CIAT/BID (2016), *Estadísticas Tributarias en América Latina y el Caribe 2016*, Publicación OCDE, DOI: http://dx.doi.org/10.1787/rev_lat_car-2016-en-fr

Foro Económico Mundial, 2014. *The Global Competitiveness Report 2015–2016*, Ginebra: Foro Económico Mundial.

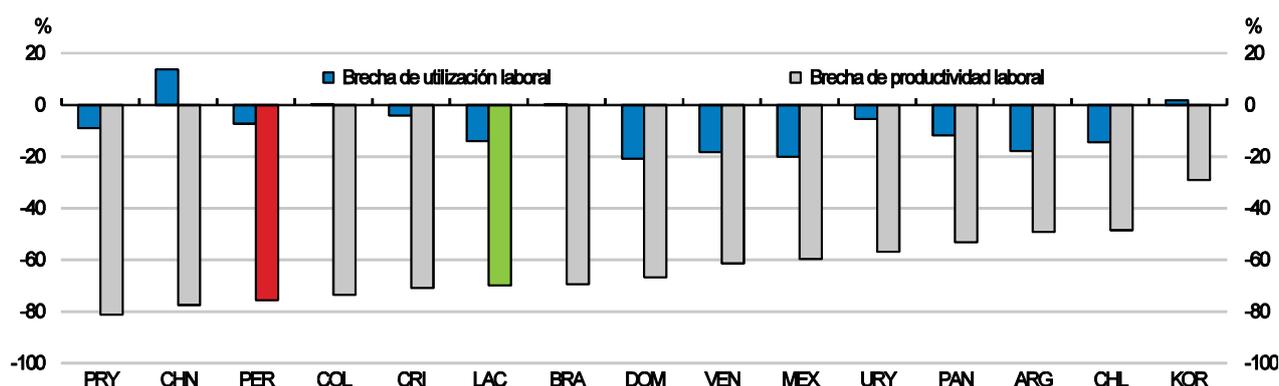
Banco Mundial (2014), “Honduras—Social Expenditures and Institutional Review.” *Public Expenditure Review*, Report 95648-HN, World Bank, Washington, DC.

Banco Mundial (2014), *Growth Volatility in Paraguay Sources, Effects, & Options*.

Perú

A pesar de que el PIB per cápita ha crecido más de siete veces la tasa de la OCDE en la última década, permanece en un 77% en comparación con los 17 países de la OCDE con mayor PIB per cápita que, por lo general, se explica por debido a la productividad laboral. Los principales determinantes de la baja productividad laboral en Perú son un bajo capital humano (años de escolaridad y calidad de la educación) y la PTF.

Peru: Fuentes de las brechas de PIB per cápita, 2014



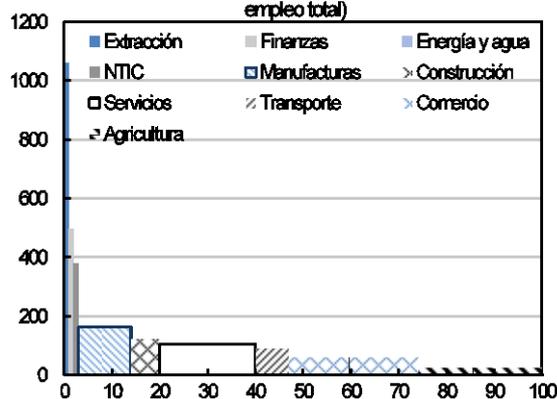
Nota: Comparando con la media simple de los 17 países OCDE con el PIB per cápita más alto en 2014, medido en dolares de 2011 PPPs. La suma de los porcentajes de diferencias entre brechas de utilización y de productividad laboral no se suman exactamente con la brecha de PIB per cápita porque la decomposición es multiplicativa. La utilización está medida como la población ocupada dividida por la población total y la productividad laboral como el PIB por empleado.

Fuente: Penn World Tables PWT 9.0, 2016.

Diagnóstico de las tendencias de la productividad

Una baja productividad laboral explica, en su gran mayoría, la significativa brecha de PIB per cápita entre Perú y los países más desarrollados de la OCDE. El déficit de productividad laboral del país, en relación al promedio de los 17 países más ricos de la OCDE, representó cerca de 80 puntos porcentuales en 2014. En Perú, el empleo está altamente concentrado en los sectores menos productivos. En conjunto, la minería, finanzas, energía y agua y telecomunicaciones, representan menos de un 4% del empleo total. Por el contrario, más de la mitad de todos los trabajadores se encuentran en los dos sectores menos productivos del país: el sector minorista y restaurantes y el sector agrícola. Mientras que esto implica la desacertada asignación de la mano de obra, también representa un enorme potencial para mejorar el crecimiento de la transformación estructural (OCDE, 2015). La productividad laboral, calculada como el rendimiento por trabajador, se puede desglosar en capital humano, capital físico y PTF. Las diferencias en el rendimiento por trabajador entre Perú y los Estados Unidos se explican, principalmente, por el capital humano y el PTF. La PTF da cuenta de un 49% de la brecha de productividad laboral, mientras que los años de educación y la calidad de la educación

Productividad laboral por sector, 2013
Valor agregado relativo como porcentaje del empleo por sector
(eje y: 100 = productividad laboral total y eje x: % del empleo total)



representan un 27% y 22% de la brecha de productividad laboral, respectivamente. La PTF de Perú ha crecido en una tasa anual de menos de un 2% en las últimas dos décadas, sin ser suficiente para cerrar la brecha con las economías OCDE y la mayoría de los países en el benchmark (OCDE, 2015).

Políticas recientes sobre productividad

Perú posee una desafiante agenda de diversas políticas para impulsar la productividad. El objetivo principal de la *Agenda de Competitividad 2014-2018* es aumentar la competitividad, y promover el empleo formal y el bienestar de la población. Sus objetivos son mejorar la productividad laboral en un 15% para formalizar un 5% de los trabajadores informales actuales y reducir los costos de logística desde un 32% a un 23% del valor de los productos (OCDE, 2016a).

El desarrollo de la ciencia y tecnología para el uso del conocimiento avanzado, la mejora de la gestión de los recursos naturales y en el capital humano son algunos de los principales objetivos del Acuerdo Nacional de Perú (OCDE, 2015). Sin embargo, los bajos niveles de inversión en investigación y desarrollo están afectando los resultados de la innovación. Los gastos de inversión en investigación y desarrollo (menor a un 0,1% del PIB) permanecen considerablemente inferior al promedio de los países miembros de la OCDE (cerca de un 1,6% del PIB) y de muchos otros países de América Latina (0,17% para los países del benchmark de América Latina).

Perú ha adoptado algunas políticas recientes para mejorar la calidad de la educación. Entre ellas tenemos los mecanismos de incentivo para mejorar la calidad de los docentes, la implementación de la "jornada única" para evitar la prevalencia de escuelas de doble o, a veces, hasta triple jornada, la creación de la *Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria* (SUNEDU) como un órgano independiente para la supervisión de la calidad de la educación superior, mayor inversión en la infraestructura escolar, en particular en áreas remotas y el desarrollo de plataformas para aumentar la información sobre la demanda laboral como el programa "Ponte en Carrera". (OCDE, 2016a, OCDE 2016b). De manera similar, Perú ha implementado el programa "Jóvenes Productivos" para desarrollar una mayor cantidad de habilidades blandas para ayudar a los beneficiarios acceder a un diverso rango de oportunidades laborales (OCDE/CAF/CEPAL, 2016).

Recomendaciones claves para impulsar la productividad

- **Adoptar e implementar una estrategia para el desarrollo económico** El entorno económico actual (la nueva normalidad económica de China y el lento crecimiento global) indica que Perú se debe diversificar para atraer nuevas fuentes de crecimiento (OCDE/CEPAL/CAF, 2015). Perú necesita moverse hacia una planificación pública más estratégica y orientada a la implementación para el desarrollo a nivel nacional y subnacional. Actualmente, existen muchos marcos de planificación que se superponen y no están necesariamente coordinados. Una mayor integración entre la planificación de agendas y el proceso presupuestario deben ser claves para una reforma (OCDE, 2016a).
- **Aumento de la conectividad del transporte gracias a mejores políticas de infraestructura y logística.** La razón de costos de transporte en relación a las tarifas es 20 veces más alta que en las economías de la OCDE (OCDE, 2016a). Es fundamental sacar provecho de los recientes acuerdos comerciales, dar mejor uso a la logística del sector de transporte y adoptar un enfoque multimodal que vaya más allá de su foco actual en las carreteras (por ejemplo, desarrollar líneas ferroviarias, puertos y vías fluviales). Perú debería diseñar un plan de transporte nacional, que sea fundamental para la definición de las prioridades de políticas de transporte y crear un observatorio de estrategias para mejorar las evaluaciones logísticas, que son claves para su organización.

- **Mejora de la calidad de la educación para todos los peruanos.** Continuar con la implementación de mecanismos de incentivos (por ejemplo, remuneración basada en rendimiento) para mejorar la calidad de los docentes y del modelo escolar a tiempo completo. Implementar la Ley Universitaria y, en específico, los objetivos fijados a SUNEDU. Continuar con el aumento de la inversión en infraestructura escolar, en particular en las áreas remotas (OCDE, 2016a, OCDE 2016b).
- **Mejora de la asignación de las transferencias basadas en materias primas** Estas deberían apuntar a todas las regiones en Perú, según sus desafíos socioeconómicos. Las autoridades subnacionales deberían ser respaldadas con mayor capacidad técnica para gestionar estos recursos e interactuar con la sociedad civil, académicos y el sector privado para mejorar la asignación de estos recursos.
- **Implementación de una reforma fiscal integral.** El país, en sus esfuerzos por financiar políticas amplias que afectan a la productividad y por crear un sistema fiscal más justo y eficaz, debería avanzar hacia una reforma fiscal más íntegra, aumentando la participación de los impuestos directos, especialmente los impuestos directos (debido a impuestos individuales a la renta).

Prioridades para la productividad y los ingresos - BID

Peru

	Probabilidad de Salto 2012	Prioridades	Valor 2012 (en desvíos)	Percentil 2012	Brecha 2012 (en desvíos)	Incremento Requerido (en desvíos)	Percentil a Alcanzar	Asemejarse a
Perú	0.0%	Infraestructura	-0.68	29	-1.78	1.000	54	Grecia
3		Mercados de Capitales	-1.05	21	-2.04	0.513	34	Colombia
		Salud	-0.59	26	-1.62	0.500	35	Panamá

De acuerdo con la metodología de Prioridades para la Productividad y el Ingreso (PPI) del BID, Perú, país que pertenece al clúster 3, tiene como prioridades la Infraestructura, Mercados de Capitales y Salud. Actualmente la probabilidad de salto al clúster 4 de países desarrollados es muy baja, en parte dado que Perú se sumó recientemente al clúster 3, después de su salto en 2012. Para llevar esa probabilidad al 75%, debería aumentar su infraestructura del percentil 29 al 54 (o parecerse a Grecia), dinamizar sus mercados de capitales del percentil 21 al 34 (similar a Colombia) y mejorar su salud del percentil 26 al 35 (o asemejarse a Panamá).

REFERENCIAS

Céspedes, N., M. Aquile, A. Sanchez, y R. Tudela (2014), “Productividad y tratados de libre comercio a nivel de empresas en Perú”, Documentos de Trabajo, 2014-014, Banco Central de Reserva del Perú.

OCDE (2015) *Multi-dimensional Review of Peru: Volume I. Initial Assessment*, OECD Development Pathways, Publicación OCDE, París. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264243279-en>

OCDE (2016a) *Multi-dimensional Review of Peru: Volume 2. In-depth Analysis and Recommendations*, OECD Development Pathways, Publicación OCDE, París. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264264670-en>

OCDE (2016b), Avanzando hacia una mejor educación para Perú, Making Development Happen N°3, Centro de Desarrollo de la OCDE, Publicación OCDE, París, www.oecd.org/dev/Avanzando-hacia-una-mejor-educacion-en-Peru.pdf.

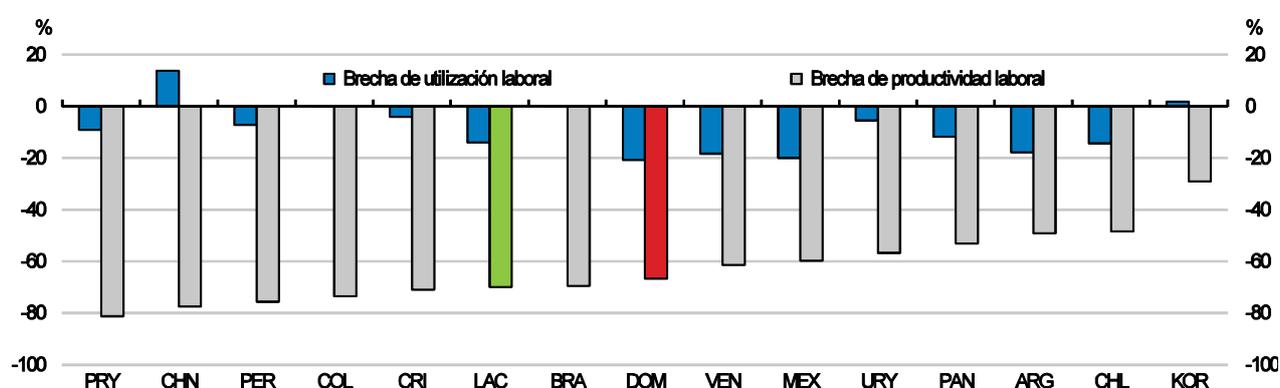
OCDE/CEPAL/CAF (2015), *Perspectivas Económicas para América Latina 2016: Hacia una Nueva Asociación con China*, Publicación OCDE, París. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264246218-en>

OCDE/CAF/CEPAL (2016, en prensa), *Perspectivas Económicas para América Latina 2017: Juventud, Competencias y Emprendimiento*, Publicación OCDE, París.
DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/leo-2015-en>

República Dominicana

La mayoría de las diferencias en el PIB per cápita entre los países de la OCDE se explica mediante la productividad laboral. La productividad laboral se ubica alrededor de un 67% por debajo de las principales 17 economías de la OCDE en 2014. La acumulación de capital por trabajador ha sido el principal impulsor del crecimiento de la productividad laboral, mientras que el PTF ha desempeñado un papel secundario. Para mejorar la productividad, la República Dominicana debería continuar realizando mejoras a las políticas de educación y conectividad de transporte, promoviendo un mejor acceso a las finanzas. Para mejorar la capacidad del estado de invertir en estas y otras áreas de políticas, se da la bienvenida a una íntegra reforma tributaria.

República Dominicana: Fuentes de las brechas de PIB per cápita, 2014

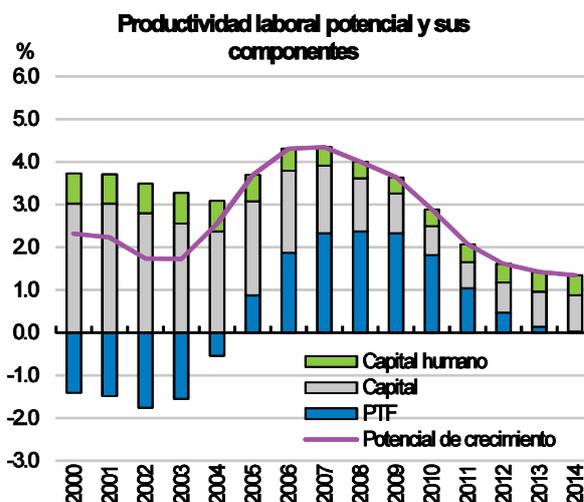


Nota: Comparando con la media simple de los 17 países OCDE con el PIB per cápita más alto en 2014, medido en dolares de 2011 PPPs. La suma de los porcentajes de diferencias entre brechas de utilización y de productividad laboral no se suman exactamente con la brecha de PIB per cápita porque la decomposición es multiplicativa. La utilización está medida como la población ocupada dividida por la población total y la productividad laboral como el PIB por empleado.

Fuente: Penn World Tables PWT 9.0, 2016.

Diagnóstico de las tendencias de la productividad

La brecha de productividad laboral entre la República Dominicana y la mitad superior de las economías de la OCDE equivale a un 67%. Representa una menor proporción que la de las economías de América Latina (promedio de un 70% para la región). La acumulación de capital por trabajador ha sido el mayor impulsor del crecimiento de la productividad laboral, con la excepción del período del boom de las commodities (2005-13), donde el PTF contribuyó más que los otros componentes de la productividad laboral. Entre 2006 y 2010, el crecimiento del PTF representó más de un 60% del crecimiento de productividad laboral y, desde ese entonces, su contribución ha ido disminuyendo, representando solo un 2% en 2014.



La República Dominicana ha experimentado tasas altas de crecimiento de productividad laboral desde 1996, sin embargo, se han concentrado principalmente en sectores que generan pocos trabajos y que no se han reflejado en el aumento de salarios. Entre 1996 y 2013, la productividad laboral creció en una tasa promedio de 2,6% anual. Esto se ha concentrado en los sectores donde solo un 30% de los dominicanos trabajan: minería (4,7 % de crecimiento anual), manufactura (5,1% de crecimiento anual) y transporte y comunicaciones (6,8% de crecimiento anual). Por el lado contrario, la productividad laboral en “otros sectores de servicio” (es decir, educación, salud y servicios sociales y servicios en hogares privados) donde trabaja la mayor proporción de dominicanos (24% del total de trabajos) disminuyó en un -1,5% entre 2005 y 2013. Finalmente, el aumento general en la productividad laboral entre 1990-2013 no se ha reflejado en aumentos de salario, ya que estos se disminuyeron en este período en un -1,3%.³⁰

Políticas recientes sobre productividad

La República Dominicana tiene una desafiante agenda de diversas políticas para impulsar la productividad. La educación y las habilidades son críticas para impulsar la productividad en el país. La República Dominicana se ha esforzado bastante por mejorar la cobertura y calidad de la educación. Crearon un Pacto Nacional Para la Reforma Educativa en 2014. Las acciones de la alianza representan una inversión de más de 4% del PIB en educación. De manera similar, algunos programas como “*nivel medio*” tienen como finalidad proveer a profesores cualificados (mejores salarios y capacitación), desarrollar el currículum y contenido y crear la infraestructura necesaria. En cuanto a educación y capacitación profesional, la República Dominicana ha estado promoviendo asociaciones público privadas mediante el Instituto de Formación Técnica y Profesional (INFOTEP) y apoyando la capacitación técnica y profesional en dominios de alta tecnología mediante el Instituto Técnico de las Américas (ITLA).

El desarrollo de la “Agenda Digital” 2016-2020 consiste de un esfuerzo por aumentar el uso de nuevas tecnologías y comunicaciones. La agenda identifica y delimita un plan de acción para posibles barreras al desarrollo de la Agenda, tales como baja infraestructura y conectividad, bajos precios y bajos capitales humanos y delimitadores.

Recomendaciones claves para impulsar la productividad

- **Aumentar el acceso a las finanzas** Los bajos niveles bancarización y el bajo desarrollo de los mercados de capitales podrían complicar la distribución eficaz de los recursos necesarios para obtener un mayor crecimiento en la productividad. Algunas acciones incluyen mejoras en la gestión de la deuda pública e iniciativas para aumentar el acceso a las finanzas de la clase media, como la promoción de la educación financiera y la reducción del costo del cumplimiento regulatorio (OCDE, 2012).
- La promoción de la capacidad empresarial mediante la mejora del proceso regulatorio empresarial y el aumento de la eficacia de los programas de capacidad empresarial. Las barreras a la capacidad empresarial son más altas en la República Dominicana que en las economías promedio de la OCDE. Por lo general, este resultado se explica por la complejidad del proceso regulatorio. Además, el gasto estimado de los programas de capacidad empresarial es relativamente bajo en el país (solo un 0,02% del PIB) (OCDE/CAF/CEPAL, 2016, OCDE, 2013B).

³⁰ Los números y la clasificación de los sectores se basan sobre la metodología y las figuras oficiales del Banco Central de la República Dominicana

- **Aumento de la conectividad del transporte gracias a mejores políticas de infraestructura y logística.** Más de un 93% de las exportaciones del país son mercancías sensibles. Es más, la razón de los costos de transporte a las tarifas es 11 veces más alto que en las economías de la OCDE (OCDE/CAF/CEPAL, 2013). Para aprovechar los crecientes vínculos comerciales y acuerdos comerciales con China, se necesita un mejor uso de logística en el sector de transportes y la adopción de un enfoque multimodal para desarrollar mejores modos de transporte (OCDE/CEPAL/CAF, 2015).
- **Mejora del servicio y calidad de la educación.** Continuar mejorando la calidad de los profesores y la cobertura escolar. De manera similar, se le debería dar mayor importancia a los programas como INFOTEP.
- **Implementación de una reforma tributaria para aumentar los ingresos fiscales:** La República Dominicana, en sus esfuerzos por financiar políticas amplias que afectan a la productividad y por crear un sistema fiscal más justo y eficaz, debería avanzar hacia una reforma fiscal más íntegra, aumentando la participación de los impuestos directos y reduciendo los gastos tributarios. Actualmente, el ingreso obtenido de los impuestos es uno de los más bajos en la región (14,1% del PIB, comparado con el promedio LAC de 21,7% del PIB) (OCDE, 2013a; ; OCDE/CEPAL/CIAT/BID, 2016).

Prioridades para la productividad y los ingresos - BID

República Dominicana

	Probabilidad de Salto 2012	Prioridades	Valor 2012 (en desvíos)	Percentil 2012	Brecha 2012 (en desvíos)	Incremento Requerido (en desvíos)	Percentil a Alcanzar	Asemejarse a
Rep. Dominicana	0.0%	Infraestructura	-1.98	1	-3.08	1.725	40	Jamaica
		Mercados de Capitales	-1.37	7	-2.36	1.500	52	Estonia
		Salud	-1.75	5	-2.78	1.500	32	Turquía

De acuerdo con la metodología de Prioridades para la Productividad y el Ingreso (PPI) del BID, República Dominicana, país que pertenece al clúster 3, tiene como prioridades la Infraestructura, Mercados de Capitales y Salud. Actualmente la probabilidad de salto al clúster 4 de países desarrollados es muy baja, en parte dado que República Dominicana se sumó recientemente al clúster 3, después de su salto en 2010. Para llevar esa probabilidad al 75%, debería aumentar su infraestructura del percentil 1 al 40 (o parecerse a Jamaica), dinamizar sus mercados de capitales del percentil 7 al 52 (similar a Estonia) y mejorar su salud del percentil 5 al 32 (o asemejarse a Turquía).

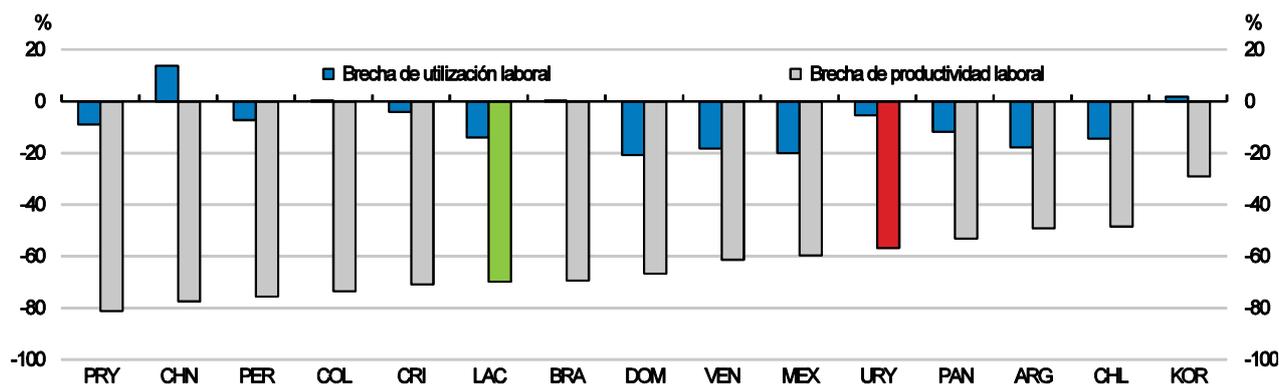
REFERENCIAS

- (OCDE, 2012), El mercado de capitales en República Dominicana: Aprovechando su potencial para el desarrollo, Estudios del Centro de Desarrollo, Publicación OCDE.
- (OCDE, 2013a) Política Fiscal para el desarrollo en República Dominicana, Centro para el desarrollo, colección Making Development Happen, Publicación OCDE.
- OCDE (2013b), Product Market Regulation Database, www.oecd.org/economy/pmr
- OCDE/CAF/CEPAL (2013), *Perspectivas Económicas de América Latina 2014: Logística y Competitividad para el Desarrollo*, Publicación OCDE, París.
DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/leo-2014-en>
- OCDE/CAF/CEPAL (2014), *Perspectivas Económicas de América Latina 2015: Educación, Competencia e Innovación para el Desarrollo*, Publicación OCDE, París.
DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/leo-2015-en>
- OCDE/CEPAL/CAF (2015), *Perspectivas Económicas para América Latina 2016: Hacia una Nueva Asociación con China*, Publicación OCDE, París. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264246218-en>
- OCDE/CAF/CEPAL (2016), *Perspectivas Económicas para América Latina 2017: Juventud, Competencias y Emprendimiento*, Publicación OCDE, París.
DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/leo-2015-en>
- OCDE/CEPAL/CIAT/BID (2016), Estadísticas Tributarias en América Latina y el Caribe 2016, Publicación OCDE, París. DOI: http://dx.doi.org/10.1787/rev_lat_car-2016-en-fr

Uruguay

La mayoría de las diferencias en PIB per cápita con los países más desarrollados de la OCDE se explican mediante la productividad laboral. A pesar de las significativas fluctuaciones en la última década, se encuentra alrededor de un 57% por debajo de las principales 17 economías de la OCDE en 2014. Actualmente, la productividad total de los factores es el principal motor de la brecha de productividad laboral, en relación a los Estados Unidos.

Uruguay: Fuentes de las brechas de PIB per cápita, 2014



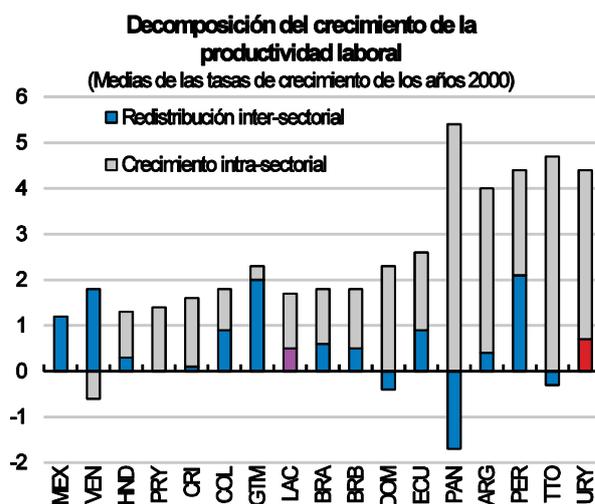
Nota: Comparando con la media simple de los 17 países OCDE con el PIB per cápita más alto en 2014, medido en dolares de 2011 PPPs. La suma de los porcentajes de diferencias entre brechas de utilización y de productividad laboral no se suman exactamente con la brecha de PIB per cápita porque la decomposición es multiplicativa. La utilización está medida como la población ocupada dividida por la población total y la productividad laboral como el PIB por empleado.

Fuente: Penn World Tables PWT 9.0, 2016.

Diagnóstico de las tendencias de la productividad

La brecha de ingreso per cápita en relación a la mitad superior de las economías de la OCDE es de cerca de un 65% y gran parte de esa diferencia se explica mediante el déficit en la productividad laboral (casi un 57% más bajo que las principales 17 economías de la OCDE en 2014), mientras que Uruguay representa una brecha relativamente baja en la utilización laboral (5%) respecto a este grupo.

La productividad laboral ha tenido significativas fluctuaciones en la última década. Ha presentado períodos de crecimiento moderado (0,9% entre 2002-2008), seguidos de un sólido crecimiento (4,1% entre 2008-2012). Estas tasas han variado entre sectores y períodos y se han acelerado en la mayoría de los sectores en los últimos años, con excepción del área de construcción y manufactura (OCDE/CEPAL, 2014). El sector de transportes, almacenamiento y comunicaciones, que presentó las mayores tasas de crecimiento de los sectores, también posee las más rápidas tasas de crecimiento de la productividad laboral (un promedio de 14,3% para los años 2010-2012). En cambio, el sector de actividades primarias arrojó tasas negativas de crecimiento de la productividad durante gran parte de los años 2000, experimentando únicamente tasas positivas (un 1,8% al año) hacia



fin de la década. Con cambios relativamente pequeños en la composición del empleo y la producción, el reciente crecimiento de la productividad laboral es más bien el resultado de las mejoras en la productividad laboral dentro de los sectores, que la reasignación laboral. Actualmente, la PTF es el principal motor de la brecha de productividad laboral en relación a las economías más desarrolladas (por ejemplo, los Estados Unidos), representando un 57% de la brecha de productividad laboral. El capital físico contribuye cerca de un 31% y el capital humano aporta el 12% restante (luego de controlar la calidad de la educación mediante los datos PISA) (OCDE/CEPAL, 2014).

Políticas recientes sobre productividad

La agenda de Uruguay para reforzar la productividad se basa en la creación del Sistema Nacional de Competitividad (SNC), que aún está siendo discutido. El objetivo del SNC es fortalecer la competitividad sistémica de Uruguay y productividad al mejorar las capacidades de coordinación del gobierno. El SNC se hará responsable de coordinar distintos organismos institucionales e integrar sus actividades a una estrategia global, a largo plazo, cuyo objetivo será diseñar, implementar y evaluar programas para su transformación productiva. Además del Gabinete de Competitividad, el sistema incluye a distintos organismos (ANII, ANDE, Uruguay XXI, INEFOP, INACOOOP, CND, INIA, y el Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático).

Uruguay se ha esforzado de manera considerable en distintas áreas relacionadas con la productividad, incluyendo la creación de reformas en los sectores de educación y habilidades (por ejemplo, la creación de la Universidad Tecnológica UTEC), el apoyo a las iniciativas de innovación (por ejemplo, la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (AANII), el Laboratorio Técnico del Uruguay (LATU)), el apoyo al comercio exterior (por ejemplo, las Zonas Económicas Especiales) y la implementación de la ley de Participación Público Privada (PPP) para desarrollar la infraestructura. Las áreas del desarrollo de capital humano, infraestructura e integración internacional son críticas para la agenda de productividad de Uruguay.

Recomendaciones claves para impulsar la productividad

- Fortalecimiento de los sistemas de apoyo para los estudiantes con menor rendimiento. Mejorar las condiciones de enseñanza, aumentar la autonomía de las escuelas y facilitar la movilidad en la educación superior (OCDE, 2016, OCDE/CAF/CEPAL, 2014, 2016).
- Mejorar el servicio de habilidades. Aprovechar la UTEC (Universidad Tecnológica) recientemente creada para equilibrar mejor el servicio de educación superior con las necesidades de los empleadores y descentralizar la provisión de educación terciaria. UTEC debe ofrecer un plan de estudios pertinente y actualizado, además de promover la innovación en el proceso de estudio y conservar un carácter más técnico, orientado hacia el mercado laboral.
- Creación de un Plan Nacional de Transporte y reorganización de la gobernanza de la infraestructura. Esto supone la creación de una institución responsable de informar los indicadores de desempeño en los proyectos de infraestructura y diseñar un marco regulatorio adecuado para todos los actores involucrados en el sector de la infraestructura (OCDE, 2016).
- Asegurar que los proyectos PPP (participación público privada) sean parte tanto de los presupuestos nacionales como subnacionales y establezcan claras regulaciones para la renegociación de contratos PPP.
- Aumentar la participación en comercio e inversión. Esto involucra la revisión de las normas de origen y otras flexibilidades, adaptando los acuerdos comerciales regionales para incluir

disciplinas como el movimiento internacional de habilidades y la protección del conocimiento y la tecnología) (OCDE/CAF/CEPAL, 2015).

- Aprovechar todas las flexibilidades contenidas dentro del acuerdo Mercosur, diversificar mercados y crear nuevos acuerdos con otros socios, en particular en el área de servicios.
- Mejorar sus Tratados Bilaterales de Inversión (TBI) mediante el uso de los acuerdos más progresivos para atraer la inversión extranjera.

Prioridades para la productividad y los ingresos - BID

Uruguay

	Probabilidad de Salto 2012	Prioridades	Valor 2012 (en desvíos)	Percentil 2012	Brecha 2012 (en desvíos)	Incremento Requerido (en desvíos)	Percentil a Alcanzar	Asemejarse a
Uruguay	0.0%	Infraestructura	-0.94	21	-2.04	0.875	44	Portugal
3		Mercados de Capitales	-0.37	40	-1.36	0.500	52	Estonia
		Salud	0.40	53	-0.63	0.500	85	Portugal

De acuerdo con la metodología de Prioridades para la Productividad y el Ingreso (PPI) del BID, Uruguay, país que pertenece al clúster 3, tiene como prioridades la Infraestructura, Mercados de Capitales y Salud. Actualmente la probabilidad de salto al clúster 4 de países desarrollados es muy baja. Para llevar esa probabilidad al 75%, debería aumentar su infraestructura del percentil 21 al 44 (o parecerse a Portugal), dinamizar sus mercados de capitales del percentil 40 al 52 (similar a Estonia) y mejorar su salud del percentil 53 al 85 (o asemejarse a Portugal).

REFERENCIAS

OCDE (2016), Multi-dimensional Review of Uruguay: Volume 2. In-depth Analysis and Recommendations, OECD Development Pathways, Publicación OCDE, París.
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264251663-en>.

OCDE/CEPAL (2014), Multi-dimensional Review of Uruguay: Volume 1. Initial Assessment,

OECD Development Pathways, OECD Publishing.
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264209459-en>

OCDE/CAF/CEPAL (2014), Perspectivas Económicas para América Latina 2016: Educación, Competencia e Innovación para el Desarrollo, Publicación OCDE, París. DOI:
<http://dx.doi.org/10.1787/leo-2015-en>

OCDE/CEPAL/CAF (2015), Perspectivas Económicas para América Latina 2016: Hacia una Nueva Asociación con China, Publicación OCDE, París. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264246218-en>

OCDE/CAF/CEPAL (2016, en prensa), Perspectivas Económicas para América Latina 2017: Juventud, Competencias y Emprendimiento, Publicación OCDE, París.
 DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/leo-2015-en>

