

# Desarrollo Productivo y Financiamiento: Conflictos Estructurales

Enrique Velazco Reckling, Ph.D.  
Fundación INASET

## Resumen

*Contra el telón de fondo de los temas presentados, analizados y debatidos en el Seminario Internacional “Desarrollo Productivo y Financiamiento” realizado recientemente en La Paz por iniciativa del BDP con apoyo de la CAF, el presente Ensayo para el Debate de INASET centra la atención en cuatro aspectos estructurales que no han sido abordados con suficiente profundidad en ese evento, ni son parte de un debate más amplio respecto a la construcción de la Economía Plural y del rol del financiamiento en la diversificación productiva, la creación de valor agregado, el incremento sostenido de la productividad y la generación de empleo digno.*

*El Ensayo describe y comenta brevemente la importancia y las implicaciones de los siguientes cuatro temas:*

- a. El Valor Agregado real del Sistema Financiero*
- b. El rol del financiamiento en la promoción del desarrollo productivo*
- c. El diseño y la oferta de Servicios de Desarrollo Empresarial (SDE) como mecanismos de generación de información para el diseño de políticas*
- d. El desarrollo de la institucionalidad necesaria como un factor determinante del éxito o del fracaso de la profundización financiera*

*El ensayo plantea que estos temas estructurales pueden ser considerados como supuestos críticos que podrían invalidar los esfuerzos nacionales por canalizar financiamiento para el desarrollo productivo. Dada la complejidad de la temática que se relaciona con el desarrollo productivo y con la construcción de la Economía Plural, esta es una observación crítica que alerta sobre la necesidad de buscar soluciones que permitan dinamizar el aparato productivo nacional en el marco de la Economía Plural. Por la amplitud del tema, las propuestas específicas para superar los problemas identificados serán tratadas en los siguientes Ensayos para el Debate.*

## 1 El Valor Agregado del Sistema Financiero

El Financiamiento es necesario para el desarrollo económico, pero no es la primera necesidad de las unidades económicas. Sería ocioso dudar que el sector financiero afecta el desempeño general de la economía real. La banca presta servicios necesarios para una economía sostenible pero, al otro extremo, las finanzas especulativas pueden destruirla, aunque generen utilidades en ambos casos. De ahí que las políticas públicas deben diseñarse con base en una adecuada comprensión respecto a cuál, efectivamente, es el valor agregado del sistema financiero en cada economía específica.

Los servicios financieros implican diversos grados de riesgo; por ejemplo, al otorgar financiamiento de largo plazo usando depósitos a corto plazo, los bancos asumen un riesgo de liquidez; o cuando extienden hipotecas a los hogares, asumen un riesgo de crédito. Invertir en activos riesgosos es la norma en mercados de capital. Pero asumir un riesgo no es, per se, una actividad productiva; si un hogar usa todo su dinero disponible para comprar una casa sin prestarse del banco, también asume un riesgo de liquidez (posiblemente a menor costo); comprar bonos públicos o de empresas supone un riesgo al comprador, pero no aporta nada adicional a la actividad económica propiamente dicha.

Es decir, reacomodar el riesgo en la economía no cambia fundamentalmente ni su tamaño ni su estructura, razón por la que este tipo de actividades no se toman en cuenta como parte de las que contribuyen al nivel de actividad económica (PIB) o al bienestar de los hogares.

La actividad que si tiene efectos medibles en la economía, es el *manejo de riesgos*: la capacidad de evaluar los riesgos en función de los beneficios posibles y la asignación de los recursos buscando *maximizar los beneficios para la sociedad*. El manejo de riesgos fue el rol principal de la banca en el desarrollo capitalista. La actividad financiera impactó en el nivel global de la actividad económica hasta fines de los años 1970, porque los bancos seleccionaban a los prestatarios por sus proyectos y por su potencial para crear valor; y apoyaban a materializar ese potencial con servicios financieros apropiados. Pagar por estos servicios era la justa remuneración por los beneficios –reales– que percibían los usuarios del sistema (y la economía toda).

2

Con el advenimiento del neoliberalismo, el sistema financiero se centró en maximizar las utilidades al amparo de políticas públicas que promovieron la profundización financiera y el endeudamiento de los hogares. La búsqueda de utilidades significó pasar del manejo de riesgos a “arriesgarse”: abandonaron la creación de valor a largo plazo por la rentabilidad a corto plazo, volcándose hacia las actividades de intermediación para el consumo, el comercio, o la especulación con un amplio abanico de productos y de servicios financieros divorciados cada vez más de la economía real. La desenfrenada búsqueda de rentabilidad, con muy poca consideración a los riesgos y a sus efectos sociales, derivó en la “financiarización” de la economía, que gestó la crisis financiera global.

En 1993 al Fundación INASET alertó que, en tanto no se asuman reformas estructurales centradas en la diversificación productiva para la creación de empleo *eliminando los sesgos anti-productivos que determinan la pobreza y la desigualdad*, la fuerte expansión del micro-crédito (alentada por los organismos multilaterales y por las políticas públicas de entonces), contribuiría a acentuarlas, y afectaría de forma negativa a las posibilidades de un crecimiento productivo a largo plazo.

Veinte años después, hoy se reconoce que la profundización financiera refleja un principio doctrinal del neoliberalismo: establecer la preeminencia del capital (sobre el trabajo humano) como factor de crecimiento. Más aún, al evaluar los resultados económicos y sociales de este período, estudios del propio FMI concluyen que si la sociedad no resuelve su problema de desigualdad, la profundización financiera tenderá a acentuarla; que la inversión, por si misma, no garantiza ni el crecimiento ni el empleo, y que el crecimiento tampoco asegura la reducción de la pobreza o de la exclusión.

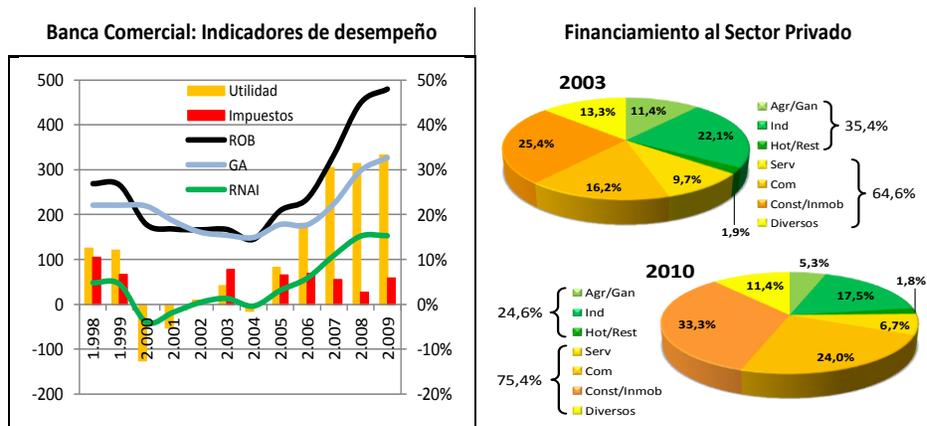
En esta línea de análisis, dos recientes reportes de la OIT encuentran que la profundización financiera en las últimas dos décadas, es la principal causa para el aumento de la desigualdad a nivel mundial.

En general, el crecimiento del Sistema Financiero y la “profundización financiera” de las actividades económicas no son sinónimos de salud macro-económica ni de desarrollo productivo inclusivo. De hecho, a pesar de los altos ingresos operativos y utilidades que registra el Sistema Financiero, su aporte al valor agregado neto de la economía (PIBpb) podría ser en realidad negativo: por ejemplo, la expansión del (micro)crédito ha contribuido inicialmente a un mayor consumo, pero también reorientó las inversiones fuera de los activos productivos y hacia el comercio y los servicios de baja productividad induciendo la caída de la capacidad productiva, la pérdida de empleo asalariado, una baja real de los salarios e ingresos, y el aumento de las relaciones de deuda-ingreso de los hogares.

La tendencia a reemplazar empleo productivo por *ocupaciones* informales de baja productividad (empleo precario del cuenta-propismo obligado) implica una reducción efectiva de la remuneración al trabajo; se acentúa por el patrón de crecimiento liderado por exportaciones de materias primas sin valor agregado, que alienta la importación (legal o no) de productos finales presionando aún más a los sectores productivos con potencial para crear empleo e ingresos, presionando a la baja el Valor Agregado neto global.

Otro ejemplo actual son las “ferias de crédito automotor”; contribuyen al acelerado crecimiento del parque automotor, acentuando los problemas de tráfico y transporte en las ciudades, la calidad del medio ambiente y presionan aún más hacia el alza de los costos de la subvención a carburantes y combustibles, que benefician cada vez más a los sectores de altos ingresos.

En resumen, dada la compleja realidad y la heterogeneidad productiva nacional, es necesaria una básica y objetiva reflexión sobre el tipo de servicios y de tecnologías financieras que efectivamente generan valor, tanto para las unidades productivas como para el conjunto de la sociedad.



Fuente: Elaboración propia con datos de ASOBAN/ASOFIN

*Para que los Servicios Financieros contribuyan efectivamente al desarrollo productivo, es necesario que podamos describir y medir, de manera coherente, lo que los bancos y el sistema financiero deben aportar al desarrollo integral, y tengamos además la capacidad de adoptar e institucionalizar incentivos adecuados para transformar la lógica de maximizar las rentas, por la capacidad efectiva de manejar riesgos para el aumento sostenido del valor agregado de toda la economía.*

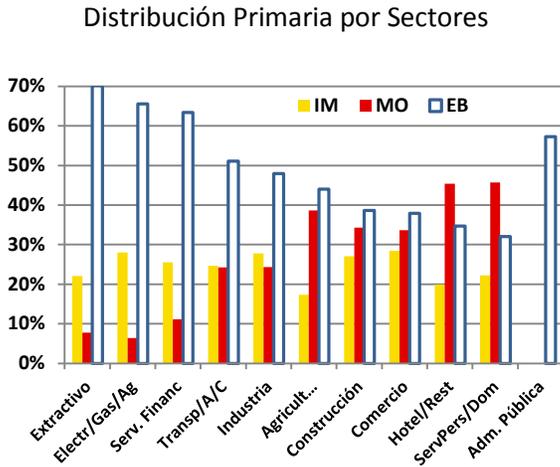
## 2 El rol del Sistema Financiero en el Desarrollo Productivo

*El Desarrollo Productivo no está definido con la precisión que necesitaría el sistema financiero para orientar sus políticas y servicios hacia el propósito de promover la transformación productiva, la construcción de la Economía Plural, a la creación de Empleo Digno y a la equitativa distribución del ingreso. No todas las actividades “productivas”, ni todos los servicios de apoyo a la producción, ni todos los tipos de empresas –especialmente las del cuenta-propismo forzado por la incapacidad de la economía para crear empleo digno– son igualmente relevantes para el desarrollo productivo, el vivir bien, generar empleo, reducir la pobreza o para asegurar la inclusión social y económica.*

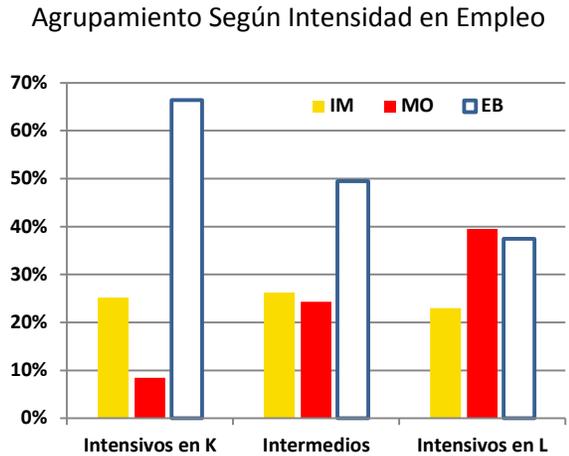
En general, al tratar el tema del financiamiento para el desarrollo productivo, se asume que existe una relación directa de causalidad entre la inversión, la generación del producto y el crecimiento de la economía que, en la práctica, se considera sinónimo de “desarrollo productivo”. Tal enfoque es, por cierto, insuficiente para el proceso de transformaciones y de construcción de la Economía Plural que transita Bolivia; de hecho, las experiencias mundiales de los últimos 30 años muestran que las supuestas relaciones lineales de este enfoque, sirvieron para promover la profundización financiera como el objetivo de las políticas públicas; hoy se reconoce que la profundización financiera, por sí misma, es incompatible con los objetivos superiores de desarrollo productivo, con empleo digno y equidad, que persigue el proceso de cambio.

Para contribuir efectivamente a promover los cambios que busca el proceso, el diseño de políticas de financiamiento para el desarrollo productivo debe partir de una visión integral que incluya una serie de factores e indicadores hasta ahora ausentes (o ignorados) en la profundización financiera neoliberal. Por ejemplo, por las normas constitucionales, todas las organizaciones económicas que reconoce la Economía Plural tienen la obligatoriedad para generar valor y contribuir a la reducción de la desigualdad; por ello, el financiamiento al desarrollo productivo no debería ignorar los efectos sobre la remuneración neta a los asalariados y auto-empleados; estos factores están íntimamente relacionados al nivel de demanda agregada (consumo) y al crecimiento de la economía.

La remuneración al trabajo depende de la distribución primaria de la renta, de la productividad y de la intensidad en empleo, por lo que el financiamiento para el crecimiento inclusivo de la economía, podría tener metas específicas respecto al incremento del valor agregado (y la productividad) *que se refleje en aumento de salarios y la remuneración neta al trabajo* (mejorar la distribución primaria de la renta), por un lado, y en la creación sostenible de puestos de trabajo y de las oportunidades de empleo y de ingresos dignos, por otro.



La distribución del ingreso entre las remuneraciones al trabajo (MO), los Impuestos (IM) y el Excedente Bruto Empresarial (EB) varía de forma significativa



Las políticas públicas, tributarias y del financiamiento para el desarrollo productivo, deben considerar, como uno de los criterios, el efecto social de la distribución del ingreso.

Fuente: Elaboración propia con datos del INE y UDAPE

De manera general, las políticas de financiamiento para el desarrollo productivo deben expresarse a través de objetivos, criterios e indicadores que permitan evaluar continuamente los efectos y los impactos del financiamiento tanto en el crecimiento de los sectores de actividad y de la economía, como en los indicadores asociados a los efectos sobre variables políticas y sociales, como equidad, el ingreso de los trabajadores y el bienestar de las familias. En particular, deben ofrecer criterios para evaluar los aportes productivos esperados de ciertas MyPEs y otros actores por cuenta propia.

El BDP debe pues establecer cómo, en el proceso boliviano, concebimos el rol del financiamiento y del capital en la construcción del vivir bien, en eliminar la pobreza y la exclusión económica y social, para poder identificar criterios adecuados que permitirían medir –y sobre todo, evaluar– los aportes del financiamiento a los objetivos sociales señalados. Implica definir la institucionalidad de la Economía Plural, identificar las condiciones necesarias para el desarrollo integral, y establecer cómo el sistema financiero aportará, de forma efectiva, al desarrollo productivo sin las motivaciones del neoliberalismo que alientan la profundización financiera como fin en sí mismo.

### 3 Los Servicios de Desarrollo Empresarial

La creación de riqueza en la sociedad está determinada por los procesos de agregación de valor que se realizan en las unidades económicas elementales. A ello contribuye el trabajo humano que emplea los activos productivos físicos (instalaciones, equipos y maquinaria) y la tecnología (los procesos y conocimientos) para transformar las materias primas e insumos a fin de crear los bienes y los servicios que demanda la sociedad; el capital puede ser un factor determinante para proveer los insumos, los activos productivos y la tecnología. También contribuyen otros factores y actores externos a las unidades económicas: el Estado como proveedor de bienes públicos; otros actores –y la

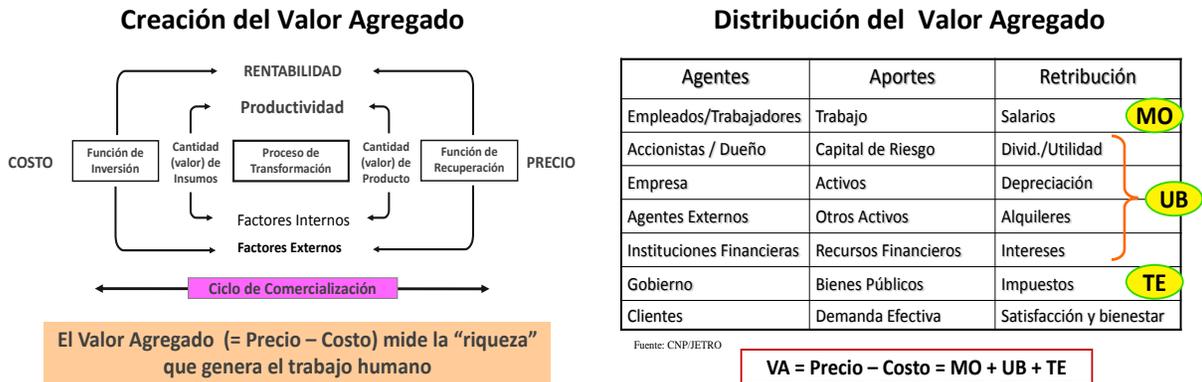
sociedad en su conjunto– que ofrecen bienes o servicios complementarios, y demandan los bienes o servicios producidos; y el propio acervo de recursos naturales disponibles.

Con pocas pero muy meritorias excepciones, la actual oferta de SDE está fuertemente orientada por las percepciones y las capacidades institucionales de *los oferentes* de estos servicios. Comprenden patrones de capacitación y de asistencia técnica que han mostrado ser insuficientes para constituir las bases de un desarrollo productivo sostenido; menos aún, para sentar las bases e institucionalizar una Cultura Productiva sobre la que se construya una “Economía para la Gente”, en la que las metas de creación de valor, productividad y rentabilidad, sean compatibles con los principios y valores sociales de equidad, inclusión y sostenibilidad.

El valor agregado (VA) es la diferencia entre el valor de venta del producto (bien o servicio en el mercado) que se genera en la producción, y el costo de las materias primas, insumos y servicios incorporados en el producto. Este valor adicional de las materias primas –creado por la “magia de la producción”– está destinado a remunerar a todos los factores que intervienen en su creación: al trabajo (sueldos y salarios), al capital (utilidades, dividendos, intereses), depreciación de activos productivos, al Estado (impuestos), servicios de apoyo y complementarios (alquileres), etc.

La distribución primaria de la renta –distribución del valor agregado, VA, generado en la empresa– origina la Renta Salarial Primaria (la remuneración bruta al trabajo, MO); el excedente primario o utilidad bruta, UB, que incluye la utilidad del dueño del capital (UC), la depreciación (DP), intereses (IN), alquileres (AL); y los impuestos aplicables (TE). Para estimar el impacto del financiamiento en la calidad del crecimiento, hay que conocer la distribución general del VA (grado de concentración).

6



En general, por la CPE, todo tipo de organización económica (pequeña o grande, pública o privada, capitalista o comunitaria, etc.) tiene el mismo *principio objetivo* de maximizar el Valor Agregado; su eficiencia relativa puede medirse con la Productividad. Por el contrario, es en los criterios y en los principios que deben regir la distribución del producto al remunerar los factores que intervienen en la creación de riqueza, donde surgen las grandes discrepancias entre capitalistas y socialistas, entre los post- y neo keynesianos, entre los trabajadores y empresarios, o entre el Estado y la sociedad (véase INASET: Ensayo para el Debate 2–12 *¿Cómo se priorizan las políticas? De la Contabilidad del Crecimiento a la Contabilidad Social del Crecimiento*).

El origen de las discrepancias y controversias sobre los efectos esperados del desarrollo productivo, radica en los elementos principistas y subjetivos de las ideologías, los intereses, en la ética o en la cultura predominante con los que la sociedad (y cada actor) valora conceptos como el esfuerzo, eficiencia, equidad o pobreza en la sociedad; pero, en el análisis final, los acuerdos y mecanismos de remuneración a los factores que finalmente adopta la sociedad, dependen de las capacidades relativas de presión de los actores (empresarios, trabajadores, etc.) y de los principios del Estado.

El financiamiento puede contribuir al incremento del Valor Agregado global aportando a mejorar la productividad y la rentabilidad de las unidades económicas, sea superando obstáculos o abriendo oportunidades específicas; pero los objetivos de equidad e inclusión que plantea la Economía Plural requieren de una sólida estructura de Servicios de Desarrollo Empresarial (SDE) que, además de apoyar la mejora de la gestión, de los procesos y productos, promueva el desarrollo organizacional y la construcción de una Cultura Productiva compatible con los principios y los objetivos –sociales y económicos– del Modelo Económico que propugna la CPE.

En este nuevo contexto, el financiamiento para el desarrollo productivo debería estar articulado a una sólida estructura de SDE que supere los enfoques académicos de transmisión de conocimientos y, por el contrario, genere información permanentemente actualizada sobre las necesidades reales del aparato productivo a partir de la sistematización de la acciones emprendidas y de los resultados logrados en la mejora de la productividad y en el desarrollo de las culturas organizacionales.

7

#### 4 La Institucionalidad para el Desarrollo Productivo

Finalmente, se ha dejado de lado la consideración de un amplio conjunto de aspectos y de temas relativos a la institucionalidad y a las condiciones objetivas que enfrentan los emprendimientos productivos, y que constituyen los supuestos críticos que podrían anular los efectos esperados de las estrategias de canalización de recursos financieros al desarrollo productivo.

El pobre desempeño de la economía boliviana en relación a otras experiencias nacionales, está muy asociado a la ausencia de políticas públicas que, más allá del crecimiento de la economía, privilegien a la diversificación productiva con creación de empleos y salarios dignos, como el paradigma básico del desarrollo humano productivo. El predominio del patrón extractivo-rentista ha relegado hasta ahora esta prioridad, privilegiando a las actividades intensivas en capital frente a las generadoras de empleo, dejando como secuela la creciente precarización del empleo y del ingreso de los hogares.

Para avanzar al vivir bien, el financiamiento al desarrollo productivo en Bolivia debe contribuir a aumentar, simultáneamente, el nivel y la calidad del empleo, el valor agregado, la productividad y la participación del trabajo en la distribución del ingreso. Las políticas *tradicional*es de inversión y empleo son insuficientes para enfrentar los desafíos de la pobreza y de la desigualdad estructural. La Economía Plural debe considerar políticas públicas en dos grandes ámbitos complementarios:

**Políticas para la Creación de Puestos de Trabajo**, destinadas a incentivar y aplicar la creatividad y la capacidad que los bolivianos demuestran cuando salen del país, promoviendo la reorientación acelerada del ahorro nacional, desde actividades comerciales o especulativas hacia las productivas, estableciendo además condiciones y normas que eliminen los factores que desalientan la inversión productiva en Bolivia, e implementando estrategias coherentes de integración y de comercio, el manejo de políticas macroeconómicas, y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales; en este propósito, las políticas públicas de financiamiento deben establecer prioridades y criterios de selección aplicando adecuados indicadores que reflejen el objetivo de crear nuevos puestos de trabajo en un ambiente productivo diversificado; y



**Políticas de Redistribución y de Inclusión Social**, con las que se debe construir la Economía Plural que privilegie la creación de ingresos, valor y riqueza estrechamente vinculada a la redistribución eficiente por la vía del empleo digno y equitativamente remunerado, la mejora permanente de la productividad y de la calidad para acceder a mercados competitivos, el fomento al valor agregado, a la transformación y la diversificación productiva, ambiental y socialmente sostenibles. Para lograr estos complejos fines, que implican altos niveles de coordinación y transparencia, el financiamiento del Estado debería emplear como instrumento la inducción y la motivación, antes que la coerción.

Crear oportunidades de empleo digno requiere políticas públicas coherentes y permanentes en el tiempo, es decir, Políticas de Estado y no sólo de cada gobierno. Para ello, en el diseño de políticas públicas "pro producción y empleo" se deben considerar, necesariamente, tanto las características actuales como las principales tendencias en cuatro ámbitos específicos:

- a) Mercados. El valor agregado se materializa sólo a partir de que los productos se venden: los puestos de trabajo o los ingresos sólo persisten si se venden los bienes o servicios que genera el

trabajo, es decir, si existen mercados que los demanden. *Implica que ya no se puede insistir en vender lo que sabemos producir, sino en desarrollar las condiciones para producir lo que los mercados demandan.*

- b) Productividad y Gestión. En última instancia, el empleo digno y sostenible se genera en unidades económicas capaces de competir en mercados por su productividad y por la calidad de sus productos; en ausencia de unos niveles mínimos de productividad (con algunas posibles excepciones coyunturales), en la práctica no es posible “garantizar los mercados” sólo con medidas o acuerdos políticos. Mejorar la productividad es responsabilidad esencialmente de las empresas, pero en Bolivia inciden varios factores externos a las empresas que llegan a ser determinantes. Crear valor agregado y empleo digno, requiere condiciones internas que eliminen las severas limitaciones a la productividad de las microempresas y de los pequeños productores, controlando a su vez los sobre-incentivos a empresas intensivas en capital –las nacionales o transnacionales– que concentran riqueza pero generan poco empleo.
- c) Competitividad Social. La competitividad es el conjunto de condiciones sociales, políticas, económicas, culturales, laborales, ambientales, que permiten mejorar la productividad a las empresas. La *Competitividad Social* garantiza las condiciones objetivas para asegurar que la mayor productividad se traduzca en empleo de calidad, como efectivo mecanismo de reducción de la pobreza por la vía del salario que redistribuye el ingreso; el salario digno, a su vez, alimenta los canales de demanda que induce expansión de las actividades productivas. Esta “democratización de la economía” –condición básica del crecimiento incluyente– requiere que todas las políticas sectoriales sean funcionales al objetivo de crear valor social a partir de puestos de trabajo dignos, productivos y sostenibles, como el medio fundamental de promover el objetivo del Vivir Bien.
- d) Cultura y Valores Sociales. Finalmente, no es posible tener una sociedad competitiva e inclusiva sin una “Cultura Productiva”, ampliamente difundida entre gobernantes y gobernados, que se sustente en el principio de que la creación de valor y de riqueza se origina en el esfuerzo humano antes que en la renta de los recursos naturales. En Bolivia, la cultura rentista, la aversión al riesgo, la baja autoestima, el cortoplacismo, la cultura “del serrucho”, de la transgresión y, sin duda, la cultura del conflicto, son “anti-valores” que, junto a la estructura económica, política e institucional de baja competitividad –que alentaron las expectativas hacia el extractivismo rentista– explican por qué las personas no desarrollan el potencial creativo y productivo que muestran cuando salen a otros países que valoran más el esfuerzo humano.

Generar esta institucionalidad fundamental (que sustenta la Competitividad Social), sin duda escapa ampliamente al ámbito del financiamiento para el desarrollo productivo. Pero el financiamiento de las actividades económicas por un sistema financiero que no se ajuste a estas prioridades y a sus objetivos estratégicos, lejos de aportar a resolver los problemas de bajo crecimiento, pobreza, exclusión y desigualdad, los acentuarán. Ejemplo de ello, son los servicios financieros muy rentables pero con valor agregado negativo para la economía en su conjunto, como pueden ser los vinculados

al crédito para el micro comercio asociado a la distribución y venta de productos de consumo final, internados ilegalmente, y que constituyen una competencia desleal a la producción nacional.

En general, el financiamiento orientado a maximizar los ingresos y utilidades del sistema financiero antes que contribuir al incremento del valor agregado, del empleo productivo y la equidad social, escapa de los lineamientos estratégicos de la CPE y de la Economía Plural.

A través de su estrecho relacionamiento con las unidades económicas productivas, el BDP como la entidad pública especializada en el apoyo al desarrollo productivo, debe constituirse en la instancia que articule, en ambos sentidos, los procesos de toma de decisiones y de definición de las políticas públicas para el desarrollo productivo, con el análisis técnico de la realidad concreta de las unidades productivas. La oportuna evaluación de potencialidades y necesidades de los actores económicos frente a los efectos e impactos de las políticas públicas, sean generales de desarrollo productivo o sectoriales, llenará un importante vacío que ha limitado hasta ahora el financiamiento productivo.