

En esta edición

Reporte de Economía y Desarrollo 2012: Finanzas públicas para el desarrollo: fortaleciendo la conexión entre ingresos y gastos	1
Finanzas públicas y equidad en América Latina	2
Hacia un gasto público eficiente en América Latina	5
Evidencia sobre el esfuerzo tributario en América Latina	7
Encuesta CAF: El pago de impuestos como mecanismo de "empoderamiento"	9
10° Concurso Anual de Investigación: "Productividad y Talento Empresarial en América Latina"	10

Reporte de Economía y Desarrollo 2012: Finanzas públicas para el desarrollo: fortaleciendo la conexión entre ingresos y gastos

En América Latina el Estado podría no estar cumpliendo con su papel de impulsar el desarrollo económico con equidad por carecer de los recursos que le permitirían proveer bienes y servicios públicos en una cantidad y calidad adecuada. Más aún, las deficiencias en la recaudación de impuestos y en la provisión de bienes públicos se podrían retroalimentar generando un *statu quo* difícil de modificar.

La octava edición del Reporte de Economía y Desarrollo busca contribuir al entendimiento de esta problemática al subrayar la necesidad de fortalecer y hacer más transparente a todo nivel de gobierno la conexión entre las decisiones referidas a los impuestos y a los gastos. A lo largo del reporte se señalan distintos aspectos del funcionamiento del sistema fiscal que podrían entorpecer esta conexión. Dichos aspectos incluyen estructuras de impuestos poco balanceadas, con baja participación de los tributos al ingreso y las ganancias; la existencia de ingresos no tributarios (p.e., ingresos por explotación de recursos naturales) con esquemas poco transparentes que desconectan a la población de la necesidad de financiar al Estado; altos niveles de evasión que vuelven el sistema de impuestos muy desigual y que inducen una baja moral tributaria; poca eficiencia y capacidad de redistribución de los programas de gastos sociales; instituciones presupuestarias en las cuales no existe un balance adecuado y/o una coordinación entre el legislativo y el ejecutivo, y la imposibilidad de funcionar como espacio de negociación entre los diversos intereses.

El estudio y el análisis de estos problemas del sistema fiscal podrían proporcionar las bases para un debate acerca de los cambios en las finanzas públicas que, atendiendo las particularidades de cada país, ayuden a generar consensos sobre posibles vías de acción.

Esta tercera edición de Focus América Latina presenta cuatro artículos que destacan algunos de los resultados más importantes del RED 2012. ■



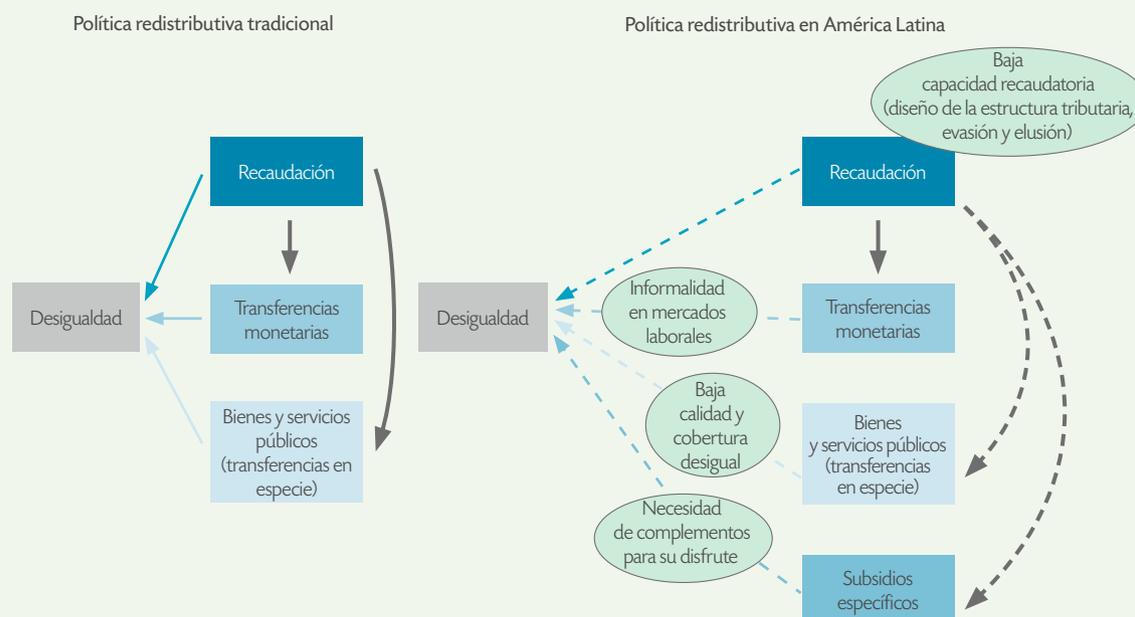
Finanzas públicas y equidad en América Latina

Una mayor equidad en la distribución del ingreso es un objetivo fundamental de la intervención pública. Sin embargo, en América Latina la función redistributiva de los Estados ha sido tradicionalmente débil. Esto representa un serio problema, debido a que los países de la región se encuentran entre los más desiguales del mundo, incluso cuando se los compara con otros de igual nivel de desarrollo económico. A pesar de esto, América Latina muestra hoy niveles de equidad superiores a los de una década atrás, marcando una reversión en la tendencia creciente de la desigualdad observada durante los años noventa. ¿Cuáles son las causas de este nuevo patrón de la desigualdad en América Latina? ¿Cuál es el papel del Estado? ¿Es este cambio sostenible?

La desigualdad en la distribución del ingreso ha bajado por varias razones, entre las que se destacan dos: la mayor equidad en los ingresos laborales y la introducción de nuevas formas de protección social. Los ingresos laborales constituyen el 75% de los ingresos de un hogar representativo en América Latina y la mayor equidad en su distribución ha venido principalmente guiada por la caída de los retornos al capital humano experimentada durante la última década. Debido a que los mayores niveles de calificación se encuentran concentrados en los estratos más ricos, una reducción en su precio relativo tiende a igualar la distribución de los ingresos laborales en la población. Las causas de los menores retornos a la educación están todavía por dilucidarse, pero habrían contribuido

tanto las expansiones en la oferta de mano de obra calificada como las reducciones en su demanda relativa. Si bien el Estado, con sus intervenciones, puede afectar el precio del trabajo calificado, es el funcionamiento de los propios mercados laborales y de bienes y servicios que utilizan el factor trabajo en la producción los que juegan el papel más determinante en su fijación. Es decir, si bien el accionar público puede afectar la oferta y demanda de trabajo calificado y no calificado, su impacto es mediato y difícil de cuantificar. El papel redistribuidor del Estado es más directo sobre los denominados ingresos no laborales, principalmente por medio de las políticas públicas de transferencias de ingreso. En esta última década muchos países de la región han introducido, modificado y ampliado estas

Figura 1. Herramientas de la política redistributiva



Fuente: capítulo 2. RED 2012.

políticas de transferencias de ingreso. Este viraje de la política redistributiva en América Latina, basada en cambios en el tamaño y estructura del gasto público más que en el lado impositivo, tiene que ver con algunas características propias de los Estados de la región que vale la pena analizar en más detalle.

Para entender un poco más cómo influye el accionar público en la distribución del ingreso de un país, puede analizarse el panel izquierdo de la Figura 1. Para lograr redistribuir, los Estados recaudan tributos desde las familias y las empresas, y luego efectúan gastos de distintos tipos, entre los que se cuentan las transferencias monetarias (contributivas y no contributivas) y los que financian la provisión de bienes y servicios públicos sociales. Sin embargo, la realidad de la política redistributiva en América Latina se parece más a la del panel derecho. Allí pueden verse los problemas que afrontan los Estados de la región para reducir la desigualdad: la baja capacidad recaudatoria, los elevados niveles de informalidad laboral, la baja calidad de ciertas provisiones públicas, y la fallida complementariedad del sistema de subsidios existente.

Esta debilidad de la política redistributiva en América Latina se refleja en un impacto muy bajo de los impuestos y los gastos sobre los índices de Gini de cada país. El Gráfico 1 ilustra el efecto redistribuidor –medido por la caída acumulada en el Índice de Gini– para algunos países de la región. Allí puede verse el efecto de los impuestos directos y contribuciones a la seguridad social, de las transferencias monetarias, de los impuestos y subsidios indirectos, y de las transferencias en especie (valores imputados de la educación y la salud pública). Mientras que estudios previos han mostrado que en los países europeos con amplia tradición de Estados de Bienestar (como Alemania o Reino Unido)

Gráfico 1. Variación porcentual acumulada de los Índices de Gini debido a impuestos y transferencias (monetarias y en especie) en países seleccionados de América Latina^{a/ b/}



a/ Los países están ordenados en orden creciente de su impacto redistributivo total (Perú con la menor redistribución y Argentina con la mayor redistribución).
 b/ Años: Argentina, 2009; Bolivia, 2007; Brasil; 2009; México, 2008; Perú, 2009.

Fuente: capítulo 2. RED 2012.

la caída promedio del índice de Gini luego de la intervención pública llega a 40%, en los países de América Latina mostrados en el Gráfico 1, el que evidencia una mejor habilidad para reducir el Gini (Argentina) solo logra una disminución del 23% en el valor de este índice. Además, allí también puede observarse que el mayor efecto redistribuidor en nuestra región se logra a través de la provisión de servicios públicos como educación y salud, mientras que los impuestos no colaboran en la tarea igualadora de ingresos. El casi nulo impacto redistributivo de los tributos se relaciona con: i) una estructura tributaria sesgada hacia recaudos regresivos (indirectos); ii) las bajas alícuotas del impuesto a la renta personal (en relación a las observadas en países desarrollados);

y iii) la alta presencia de prácticas de evasión y elusión. Todos estos factores contraen la base tributaria efectiva sobre la que los Estados latinoamericanos recaudan sus tributos, limitando el tamaño de los recursos generados por esta vía, como así también su capacidad para redistribuir.

La debilidad de las transferencias monetarias para igualar ingresos puede atribuirse a la gran incidencia de la informalidad laboral en América Latina (cercana al 50%), ya que esta obstruye la canalización por medio de los mercados laborales de las transferencias hacia los grupos de ingreso más bajo. Por otro lado, si bien el Gráfico 1 muestra que la mayor reducción de la desigualdad se logra a través de la provisión de transferencias “en especie”

(básicamente salud y educación), la calidad y eficiencia con que estos servicios son provistos en América Latina son bajas, por lo cual la cuantificación a través de la imputación de los costos incurridos en su producción como si fueran ingresos de los hogares podría en cierto modo estar sobreestimando su verdadero impacto.

El panorama que ilustra el panel derecho de la Figura 1 predice un Estado pequeño e ineficaz para redistribuir, y esto último se comprueba en el Gráfico 1. Sin embargo, cabe aquí resaltar otro importante cambio de tendencia observado en América Latina: desde hace dos décadas, y especialmente durante la última, el gasto público y la recaudación han ido creciendo, y con ellos también lo ha hecho el gasto público social. Hacia principios de los noventa el gasto público social representaba solo el 12% del PIB de América Latina, pero hacia el año 2010 alcanzó el 18% (un crecimiento del 53% en casi dos décadas). Sin embargo, esta expansión del gasto social no ha seguido los estándares de los Estados de Bienestar tradicionales, sino que ha tendido más hacia el modelo “no contributivo”, debido a que la protección de base “contributiva” se ve seriamente limitada por los altos niveles de informalidad en la región. Las nuevas formas de protección social incluyen, entre otras, a las pensiones

El mayor efecto redistribuidor en nuestra región se logra a través de los servicios públicos como educación y salud, los impuestos no colaboran en la tarea igualadora de ingresos

no contributivas y a las transferencias de ingreso condicionadas dirigidas a la niñez. Mientras que las pensiones no contributivas cubren al 20% de la población de más de 65 años y ocupan alrededor de 0,35% del PIB de la región, las transferencias de ingresos condicionadas abarcan como beneficiarios a cerca del 20% de la población de la región y concentran alrededor del 0,40% del PIB. Es decir, se trata de programas que si bien cubren a una gran porción de la población, no implican grandes costos fiscales, si se los compara con el 18% del PIB que representa el total del gasto público social. Por otro lado, los efectos de estos programas son, debido a su diseño focalizador, más notables en la reducción de las tasas de pobreza y sus efectos sobre la desigualdad son menos importantes.

Las dos fuentes de cambios en la distribución del ingreso señaladas –la caída en los retornos al capital humano y las nuevas formas de política redistributiva– no aseguran seguir alimentando una mejor redistribución

en el mediano y largo plazo en América Latina. Por un lado, la evolución futura del precio de la mano de obra calificada depende de muchos factores inciertos y, por el otro, el uso de las herramientas no contributivas no garantiza lidiar con las situaciones de informalidad laboral y contribuir a la construcción de bases tributarias más amplias que generen la recaudación necesaria para financiar un Estado de Bienestar sostenible. Por lo tanto, si bien América Latina ha avanzado en materia distributiva, una redistribución efectiva y sostenible necesita apuntalar dos herramientas claves: i) la generación de oportunidades reales a través de inversiones de calidad en la formación de capital humano; ii) un Estado de Bienestar inclusivo que ponga a todos los ciudadanos en el mismo nivel del contrato ciudadano-Estado a través de la lucha contra la informalidad laboral. Sin estas dos herramientas, parece difícil romper el círculo vicioso que ha colocado a América Latina en el grupo de las regiones más desiguales del mundo. ■

Mientras que las pensiones no contributivas cubren al 20% de la población de más de 65 años y ocupan alrededor de 0,35% del PIB de la región, las transferencias de ingresos condicionadas abarcan como beneficiarios a cerca del 20% de la población de la región y concentran alrededor del 0,40% del PIB

Hacia un gasto público eficiente en América Latina

La eficiencia en el uso de los recursos públicos es una obligación moral que no solo da legitimidad a la acción tributaria, sino que puede ser el centro de un círculo virtuoso que promueva una mayor y mejor recaudación, en la medida que el comportamiento del contribuyente refleje una conducta de reciprocidad. Más aún, mejorar la eficiencia, si bien no es una panacea, ofrece la oportunidad de incrementar la provisión y calidad del servicio público sin necesidad de incurrir en mayor presión tributaria o alternativamente, disminuir el impacto social de los ajustes fiscales que muchas veces son inaplazables y que suelen requerir cortes en áreas altamente sensibles. En consecuencia, es menester que el debate público establezca claramente qué se entiende por eficiencia, cómo medirla y cómo mejorarla.

Con frecuencia el debate sobre la eficiencia del sector público se restringe a la exploración de medidas de resultados que –aún cuando representan una información bastante útil– no permiten hacer una evaluación de la eficiencia de la gestión de un ente público. La razón es sencilla: un resultado desfavorable podría reflejar ya sea una insuficiencia de recursos o condiciones externas adversas y, no necesariamente, reflejar un mal uso de los recursos disponibles. Un análisis de eficiencia debe incorporar, de manera sistemática, todos aquellos factores que afectan el resultado y que no se asocian con un mal uso de los recursos disponibles por parte de la unidad a ser evaluada. Bajo esta óptica, la ineficiencia se entiende como la diferencia entre lo que produce una unidad y lo que es potencialmente alcanzable por ella de usarse

las mejores prácticas, dados sus insumos disponibles y el entorno en el cual opera. Los métodos de frontera utilizan este enfoque para medir la eficiencia de la gestión pública.

¿Cómo se encuentra la región en materia de eficiencia del gasto público? Esta pregunta ha sido objeto de estudio para diversos sectores entre los que destacan los de educación y salud. El Cuadro 1 presenta los índices de eficiencia cuando se considera como variable de resultado la calidad de la educación, medida por las notas en las

pruebas PISA. El cuadro presenta los indicadores según la región y los países de América Latina que participan en el programa para 2006 y 2009.

Al considerar el gasto público per cápita en educación como variable de insumo, así como algunas variables de entorno, se obtiene un índice de eficiencia que indica que la región obtiene en las pruebas PISA apenas el 87,63% de lo que corresponde de acuerdo con su potencial. Niveles de ineficiencia inclusive superiores se encuentran en materia de acceso al considerar como

Cuadro 1. Índices de eficiencia de calidad de la educación por regiones y países seleccionados de América Latina (2006-2009)^{a/}

Región/país	Resultado PISA (relativa al máximo)	Índice de eficiencia (solo insumos)	Índice de eficiencia (insumos y entorno)
América del Norte	98,30	93,60	93,81
América Latina y el Caribe	76,02	87,24	87,63
Este de Asia y Pacífico	94,20	96,49	96,87
Europa y Asia central	89,94	91,53	92,38
Oriente Medio y norte de África	74,99	74,62	77,62
Argentina	70,34	81,01	81,22
Brasil	71,02	83,53	86,29
Chile	78,67	91,72	90,05
Colombia	70,52	85,71	87,77
México	74,93	83,36	85,44
Uruguay	76,79	95,47	93,35

a/ Variable resultado: nota PISA promedio de los años 2006 y 2009. Variable insumo: gasto per cápita real (ajustado por PPA) promedio de los cinco años previos a las pruebas. Variables de entorno: PIB real per cápita (ajustado por PPA) y años de escolaridad de los adultos, promedios de los cinco años previos a cada prueba. Medidas de eficiencia orientada al producto. El índice indica el porcentaje de cumplimiento del valor potencial.

Fuente: capítulo 3. RED 2012.

variable resultado la matrícula neta en educación secundaria. En la región, Uruguay muestra el mejor índice de eficiencia en calidad, aunque uno de los peores en materia de acceso. Argentina muestra los niveles más desfavorables de eficiencia en calidad, al alcanzar apenas 81% de las notas que corresponden a su potencial. Perú y Panamá, quienes solo participan en 2009, tienen para este año un índice de eficiencia peor al promedio de la región.

El análisis del sector salud también refleja cierto margen de ineficiencia a pesar de los grandes avances experimentados en los últimos 50 años en la tasa de mortalidad infantil y en la esperanza de vida, acortándose la brecha respecto a las regiones más desarrolladas. El Cuadro 2 muestra las ganancias en estos dos indicadores de salud de operarse con las mejores prácticas; es decir, de ubicarse en la frontera correspondiente a cada país de la región. El cuadro también muestra, en sus últimas dos columnas, que de alcanzar plena eficiencia se podrían obtener los niveles actuales de estos indicadores con un ahorro de insumos no despreciable. En particular, operar de acuerdo a los valores potenciales de la región implicaría, en promedio, un incremento en la esperanza de vida de cuatro años y una reducción de la mortalidad infantil de 18 niños por cada 1.000.

La aplicación de estos métodos de frontera permite explorar la eficiencia relativa de los colegios públicos en Chile y Perú. El análisis sugiere que las diferencias en desempeño entre colegios públicos y privados es parcialmente atribuible a diferencias en insumos y a diferencias en el *background* socioeconómico de los alumnos que asisten a cada tipo de colegio. Sin embargo, aún al controlar estos factores, se encuentra una brecha de eficiencia, especialmente importante en el caso de Perú. El análisis permite además observar que la condición

de colegio público no implica necesariamente una gestión ineficiente. En efecto, se verifica que algunas instituciones de naturaleza pública son tan eficientes como las instituciones privadas más eficientes.

Estos resultados que confirman la sospecha de ineficiencia en la gestión pública en América Latina, ponen en el centro del debate de políticas públicas la cuestión sobre qué prácticas o arreglos institucionales favorecen un mejor uso de los recursos. La lista de estas buenas prácticas es extensa. Entre estas iniciativas podemos incluir el

uso de mecanismos de incentivos para alinear los intereses de los empleados públicos con los objetivos de las políticas; el buen diseño de los programas en términos de la población objetivo y los montos de los gastos y subsidios; el uso de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) en la administración pública; y la importancia de las instancias de planificación y evaluación previa de los proyectos. La implementación de estas diversas prácticas es, en sí misma, una tarea compleja pero inevitable para alcanzar la tan necesaria eficiencia de la gestión pública en América Latina. ■

Cuadro 2. Eficiencia en salud para países seleccionados de América Latina (2000-2009)^{a/}

País	"Ganancia" en supervivencia (por cada 1.000)	"Ganancia" en esperanza de vida (años)	Índice de eficiencia ^{b/} Tasa de supervivencia	Índice de eficiencia ^{b/} Esperanza de vida (años)
Argentina	15	4	83	78
Bolivia	48	8	60	56
Brasil	15	6	80	68
Chile	9	1	91	100
Colombia	12	2	83	86
México	15	4	84	82
Panamá	16	2	76	85
Paraguay	8	2	82	73
Perú	14	2	81	82
República Dominicana	18	4	71	75
Trinidad y Tobago	38	12	62	54
Uruguay	9	1	85	82
Venezuela, RB	13	4	81	73
Promedio	18	4	78	77

a/ Variable resultado: esperanza de vida o supervivencia promedio 2000-2009. Variable insumo: gasto público per cápita real (ajustado por PPA) promedio de los cinco años previos al período 2000-2009. Variables de entorno: gasto privado per cápita real, PIB per cápita real (ajustado por PPA) y tasa de alfabetización.

b/ Índice de eficiencia orientado al insumo.

Fuente: capítulo 3. RED 2012.

Evidencia sobre el esfuerzo tributario en América Latina

Los países de América Latina enfrentan la necesidad de proveer infraestructura económica y programas sociales con el fin de apuntalar el proceso de crecimiento económico con equidad. Ello requiere no solo mejorar la eficiencia del uso de los recursos sino también aumentar el monto de los ingresos que recibe el Estado.

Sin embargo, el esfuerzo tributario en América Latina es menor de lo que se puede esperar dado el nivel de desarrollo de sus economías. Esta conclusión surge de la evidencia que presenta el Gráfico 2, en el cual se muestra la relación entre la carga tributaria total como porcentaje del PIB y el ingreso per cápita para una muestra de 96 países que incluye tanto economías desarrolladas (OCDE) como en desarrollo.

La línea que pasa a través de la nube de puntos representa el comportamiento promedio de la recaudación en función del nivel de desarrollo de los países. Como puede apreciarse, esta relación es positiva, lo que sugiere que el buen funcionamiento de las instituciones impositivas y de la capacidad del Estado de recaudar está correlacionado directamente con la riqueza. Esto implica que el mayor ingreso per cápita (generado por factores como el desarrollo tecnológico y los aumentos en la inversión y el ahorro) está asociado con una mayor demanda de bienes públicos y más capacidades del Estado de recaudar impuestos para satisfacer dichas demandas. Este efecto positivo compensa con creces el impacto negativo que los impuestos puedan tener sobre la eficiencia y, consecuentemente, sobre el ingreso de largo plazo. Por otro

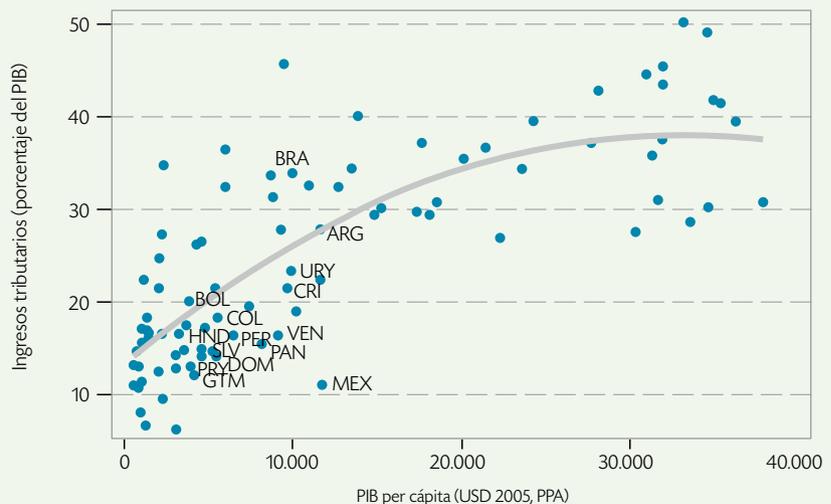
lado, la relación entre el PIB per cápita y la presión tributaria es positiva pero no lineal (cóncava), lo que sugiere que existe un límite para el crecimiento de la carga impositiva como proporción del tamaño de la economía. Dicho límite podría estar relacionado con un crecimiento menos elástico de la demanda de bienes públicos a partir de un nivel alto del ingreso o también de distorsiones (costos de eficiencia) crecientes si la recaudación aumenta cuando los recursos fiscales ya alcanzan niveles significativos (p.e., superiores al 35% del PIB).

En el Gráfico 2 se observa que la mayoría de las economías de América Latina se encuentran por debajo de la línea, lo que indica que para el nivel de desarrollo alcanzado por estos países,

la presión tributaria es menor que lo esperado en comparación con la amplia muestra de países considerada. Como se puede apreciar, solo en el caso de Brasil la recaudación está significativamente por encima del promedio.

En lugar de comparar la recaudación de cada país con el promedio de aquellos que tienen un nivel de ingreso similar, un enfoque alternativo, que se conoce como el enfoque de frontera, consiste en hacer la comparación con aquellos casos (naciones) que presentan las mejores prácticas o comportamientos en términos de las variables de interés. En particular, la metodología consiste en comparar la recaudación (medida en términos del PIB) de un país determinado con aquellos valores esperados dadas

Gráfico 2. Carga tributaria^{a/} y PIB per cápita para países seleccionados (varios años)



a/ Los ingresos tributarios incluyen contribuciones sociales a instituciones públicas.

Fuente: capítulo 4. RED 2012.

ciertas características (como el PIB per cápita) de las economías pero sin considerar el promedio de los países sino el de aquellos cuyo nivel de recaudación se encuentra entre los más altos (de allí el nombre de frontera).

El Cuadro 3 muestra las estimaciones del esfuerzo tributario siguiendo la metodología de frontera para una muestra de países de América Latina sobre la base de las estimaciones que se presentan en Pessino y Fenochietto (2010). Estos autores incorporan, dentro de los determinantes de la recaudación potencial, además del ingreso per cápita, el nivel de apertura de la economía, el valor agregado del sector agropecuario dentro de la economía, el nivel educativo de la pobla-

ción y la distribución del ingreso. La conclusión previa de que los países de América Latina recaudan menos de lo que deberían se refuerza por la evidencia presentada en el cuadro. Por un lado, aparece Brasil con un nivel de esfuerzo tributario muy cercano a su valor teórico (esto ocurre en menor grado con Uruguay) mientras que en el otro extremo aparecen países como Guatemala o República Dominicana con niveles de recaudación del 50% o menos de lo que les correspondería dado su nivel de desarrollo y su estructura económica.

Distintas metodologías confirman entonces la conclusión de que América Latina realiza un bajo esfuerzo a la hora de recaudar sus impuestos. Las

causas detrás de estas deficiencias son múltiples pero se pueden destacar dos aspectos centrales que están muy asociados entre sí: una estructura de impuestos muy sesgada a tributos indirectos con baja proporción de impuestos al ingreso y a las ganancias, y una baja capacidad de las agencias del recaudación para administrar y hacer cumplir las obligaciones impositivas por parte de la población y las empresas. No obstante las iniciativas que se puedan pensar para resolver estos problemas, un primer paso en cualquier agenda de reforma es reconocer la magnitud del problema para de esta forma instalarlo en la agenda política de los países. La evidencia mostrada arriba puede ayudar en este sentido. ■

Cuadro 3. Esfuerzo tributario de países seleccionados de América Latina (varios años)

País	Año	Presión tributaria (porcentaje del PIB)	Esfuerzo estimado (recaudación sobre nivel potencial, en porcentaje)
Argentina	2006	27,4	63,9
Brasil	2006	34,2	98,4
Bolivia	2006	26,6	67,8
Colombia	2003	19,6	73,6
Costa Rica	2006	22,2	67,9
El Salvador	2006	15,3	54,3
Guatemala	2005	10,7	38,7
Panamá	2001	14,3	46,8
Paraguay	2006	15,3	63,7
Perú	2005	15,3	56,9
República Dominicana	2005	14,2	48,5
Uruguay	2006	25,0	89,0
Mediana de países de bajos ingresos		13,9	77,6
Mediana de países de ingresos medio bajos		16,5	63,2
Mediana de países de ingresos medio altos		26,8	77,2
Mediana de países de ingresos altos		36,0	78,4

Fuente: capítulo 4. RED 2012.

Encuesta CAF: El pago de impuestos como mecanismo de “empoderamiento”

El financiamiento de las actividades del Estado se encuentra estrechamente ligado a la manera en que este se relaciona con la ciudadanía. Si el Estado obtiene sus recursos a través de mecanismos coercitivos, utilizando su monopolio sobre el uso de la fuerza, o los obtiene de rentas sobre la explotación de un recurso natural, entonces la valoración que la ciudadanía hace de los servicios que este ofrece es irrelevante para su capacidad de recaudación. Si, por otra parte, y como es común en las sociedades modernas, el Estado necesita acudir a las empresas y a los ciudadanos para solicitar su aporte a través del pago de impuestos, es de esperar que estos exijan alguna participación en la toma de decisiones sobre el uso de los recursos, por ejemplo, a través de la formación de parlamentos o congresos donde se fijen límites a la acción del gobierno y donde se negocien las prioridades de inversión y gasto. La historia de América ofrece ejemplos de estas tensiones en los que habitantes de las colonias, tanto en el norte como en el sur, aceleraron sus aspiraciones de independencia de España e Inglaterra en parte como respuesta a la exigencia, por parte de las Coronas europeas, de tributos sin una correspondiente representación en la toma de decisiones.

El capítulo 5 del RED 2012 explora la vigencia de esta idea en América Latina, y uno de los recursos clave para ello es la encuesta CAF que se realizó entre los meses de junio y julio de 2011 en 17 ciudades de la región. El cuadro siguiente, extraído del capítulo 5 del libro muestra que casi tres cuartas partes de

la población de las ciudades incluidas en el estudio considera que el hecho de pagar los impuestos de acuerdo a lo que establece la ley le da al ciudadano más derecho de exigir a las autoridades una gestión de calidad. Además

de este dato puntual, la encuesta CAF recogió una serie de informaciones que permite evaluar empíricamente la hipótesis de reciprocidad hacia el Estado a través del pago de impuestos y otros mecanismos en América Latina. ■

Cuadro 4. Percepciones sobre la siguiente afirmación: “un ciudadano que paga sus impuestos de acuerdo a lo estipulado en la ley debería tener más derecho a exigirle al gobierno que uno que no lo hace”

Ciudad	Encuestados que respondieron estar en acuerdo con la afirmación (porcentaje)	Encuestados que respondieron estar en desacuerdo con la afirmación (porcentaje)
Buenos Aires	61,66	38,34
Córdoba	59,22	40,08
La Paz	91,81	8,19
Santa Cruz	85,77	14,23
San Pablo	63,86	36,14
Río de Janeiro	76,05	23,95
Bogotá	81,34	18,66
Medellín	78,68	21,32
Quito	74,88	25,12
Guayaquil	68,13	31,87
Lima	80,34	19,66
Arequipa	78,84	21,16
Montevideo	85,45	14,55
Salto	83,56	16,44
Caracas	60,20	39,80
Maracaibo	69,34	30,66
Ciudad de Panamá	55,18	44,82
Total	72,57	27,43

Fuente: capítulo 5. RED 2012.

Los datos de la encuesta se encuentran en la Web: www.caf.com/view/index.asp?pageMs=74589&ms=19
Para recibir más información o data específica escribir a investigacion@caf.com

10° Concurso Anual de Investigación: “Productividad y Talento Empresarial en América Latina”

A fin de fomentar la investigación sobre aspectos de relevancia para América Latina, desde 2002 CAF realiza su Concurso Anual de Investigación, en el marco del Programa de Apoyo a la Investigación. El tema de la edición 2011 fue “Productividad y Talento Empresarial en América Latina”. Se recibieron 57 propuestas de 103 investigadores ubicados en 15 países.

Motivación

Los ciudadanos difieren entre sí en múltiples aspectos; uno de ellos se refiere a sus capacidades y talentos para crear y manejar empresas. Es razonable pensar que el componente innato de estas habilidades o “talentos empresariales” está distribuido de manera más o menos similar entre los países, independientemente de su nivel de desarrollo. De ser así, ¿por qué son tan distintas las distribuciones de empresas según su tamaño y productividad entre América Latina y los países desarrollados? ¿En qué medida la forma como se asignan estos talentos explica las diferencias de productividad agregada entre la región y las economías avanzadas?

Claramente existe una estrecha conexión entre la asignación de capacidades y talentos empresariales hacia diferentes ocupaciones, el acceso y/o uso de otros factores productivos complementarios y la productividad. Por una parte, las instituciones y políticas que rigen en cada país juegan un papel importante en la forma cómo estos talentos se asignan y se combinan con los demás factores productivos.

En efecto, el mal funcionamiento del mercado de capitales, la desigualdad, los problemas de información, y elementos de naturaleza cultural, entre otros, pueden impedir que individuos con buenas ideas y/o proyectos se establezcan y hagan crecer empresas potencialmente rentables; y en lugar de ello, se ocupen en actividades menos productivas socialmente. Estas distorsiones también pueden implicar que un hábil emprendedor no acceda a la mejor tecnología disponible, no aproveche mercados potencialmente más dinámicos, y que ello sea un obstáculo para el crecimiento de su firma.

Por otra parte, más allá de la capacidad innata, hay aspectos de estas habilidades empresariales que pueden adquirirse con la experiencia y que requieren capacitación o entrenamiento. En consecuencia, para entender el problema de productividad de la región, también es importante considerar otras razones de naturaleza dinámica que pueden perturbar la acumulación de estas capacidades.

El llamado de esta edición del concurso de investigación se orientó a contribuir en la importante literatura sobre los problemas de la productividad en la región, bajo una óptica particular, en la cual se toma como punto de partida el talento empresarial, las decisiones ocupacionales y de emprendimiento, así como el entorno que las condiciona.

Con esta visión, se pretende aportar a la discusión alrededor de preguntas que suelen ser críticas para la región.

Entre ellas: ¿cuáles son las causas de la escasa creación, supervivencia y crecimiento de emprendimientos de alto potencial productivo en América Latina? ¿Hay en la región una abundancia de emprendedores de subsistencia, que en otra configuración de instituciones y políticas, serían parte de la fuerza de trabajo asalariada en organizaciones más grandes y productivas? ¿En qué medida la distribución de firmas y la baja productividad agregada de la región reflejan una ineficiente asignación de habilidades empresariales? ¿Cómo se puede cuantificar la magnitud de esta mala asignación? ¿Qué distorsiones impactan la mala asignación de este talento y afectan su acumulación?

Propuestas ganadoras

El jurado que eligió los trabajos estuvo compuesto por un grupo interdisciplinario de ejecutivos de CAF y por los académicos Francisco Buera (UCLA), Chang-Tai Hsieh (*University of Chicago, Booth School of Business*) y Hugo Hopenhayn (UCLA). A continuación se presentan las cuatro propuestas ganadoras del 10° Concurso Anual de Investigación de CAF

Distortions, Resource Misallocation and Productivity in Latin America de N. Guner y G. Ventura (*Universitat Autònoma de Barcelona* y *Arizona State University*).

La presencia de políticas consideradas distorsivas en América Latina ha sido bien documentada. La lista varía desde distorsiones del mercado laboral hasta una pobre protección de los derechos

de propiedad. Es de esperar que las distorsiones que alteren la asignación de recursos entre unidades productivas también originen una mala asignación del talento empresarial. Por su parte, se puede argumentar que el talento empresarial es endógeno y representa una forma de capital humano sobre la cual el agente puede elegir invertir. Por lo tanto, es natural esperar que las distorsiones no solamente afecten la asignación de talento empresarial entre unidades productivas, sino también su cantidad y distribución; y por esta vía, la producción y productividad agregada. El objetivo de este proyecto es estudiar estas distorsiones, su interrelación con la asignación y cantidad de talento empresarial, y las implicaciones para el desarrollo de América Latina. Entre otras el proyecto estará abordando las siguientes preguntas: ¿cuáles son las implicaciones cuantitativas de estas distorsiones sobre el producto, la productividad y el tamaño de los establecimientos? ¿En qué medida tales implicaciones cuantitativas pueden explicar las diferencias de la productividad total de factores encontradas entre América Latina y Estados Unidos?

Young businesses, entrepreneurship, and the dynamics of output and employment in Colombia's manufacturing industry de M. Eslava y J. Haltiwanger (Universidad de Los Andes, University of Maryland y NBER).

La importancia de las empresas jóvenes en términos de ganancias de productividad para los países desarrollados es conocida. Asimismo, la entrada de este tipo de empresas

también es vital para explicar el crecimiento del empleo en economías desarrolladas, como la de Estados Unidos. Desafortunadamente, la información sobre la contribución de este tipo de empresas en las economías en desarrollo, y en particular en América Latina, es más escasa. Esta propuesta explora información estadística de la Encuesta Anual de Empresas Manufactureras de Colombia, para los años 1992-2009, a fin de caracterizar la dinámica de entrada y post-entrada de las firmas jóvenes y su contribución al crecimiento agregado. La propuesta también explora el paralelismo y asociación que parece existir entre la dinámica de entrada al mercado y la dinámica asociada a la incursión en el mercado exportador.

Financial Frictions, Occupational Choice and Economic Inequality de L. Allub y A. Erosa (Instituto Madrileño de Estudios Avanzados y Universidad Carlos III de Madrid).

El objetivo de esta propuesta es evaluar cuantitativamente la interacción entre imperfecciones del mercado de capital, la desigualdad y la productividad agregada. La motivación de la propuesta descansa sobre la idea de que el efecto de las fricciones financieras en la productividad agregada depende de cómo se correlaciona la distribución del talento empresarial y la distribución de riqueza entre los ciudadanos. La intención es construir un modelo de ciclo de vida y agentes heterogéneos, con decisiones ocupacionales y fricciones financieras, que será calibrado utilizando data a nivel

de hogares para Brasil. El modelo será empleado para evaluar el efecto de las fricciones financieras en la productividad total de los factores y en la desigualdad. Más aún, a partir de ejercicios contra-factuales, se pretende estudiar cómo formas alternativas de generar desigualdad económica afectan el efecto de las fricciones financieras en la economía.

Impacto de las políticas de fomento al emprendedurismo: el caso de Buenos Aires *Emprende* de H. Ruffo, I. Butler, G. Gallassi, G. Gonzalez y M. L. Vera (IERAL de Fundación Mediterránea).

Esta propuesta busca evaluar las políticas de apoyo al emprendedurismo desarrolladas por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA). Los autores se preguntan en qué medida las iniciativas mejoraron el desempeño de los emprendimientos, generaron componentes innovadores en los mismos y lograron sentar las bases para que una mayor proporción de proyectos se transforme en empresas productivas. Para implementar esta idea, primeramente los autores estudian el perfil de los beneficiarios de las políticas del GCBA en comparación con las características de los trabajadores independientes del Gran Buenos Aires. Luego, para evaluar el impacto sobre los beneficiarios, se explota la discontinuidad presente en el diseño de la política Buenos Aires *Emprende*, que cada año selecciona 60 emprendimientos/proyectos de alrededor de 120 previamente elegidos por instituciones a partir de un puntaje asignado para cada proyecto, imponiendo un punto de corte. ■

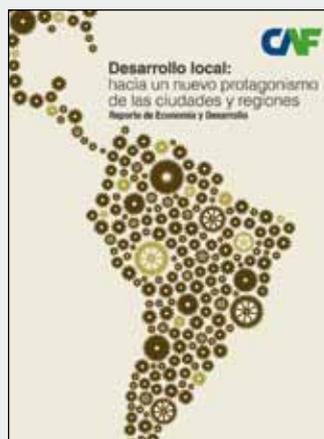
Desde el año 2005, CAF publica anualmente su Reporte de Economía y Desarrollo, RED. Esta publicación, elaborada por profesionales de la Dirección de Investigaciones Socioeconómicas bajo la asesoría de destacados académicos y personalidades de la región, busca contribuir al creciente debate sobre las estrategias de desarrollo de América Latina y orientar el diseño y la implementación de políticas públicas.



RED 2012
Finanzas públicas para el desarrollo:
Fortaleciendo la conexión entre ingresos y gastos



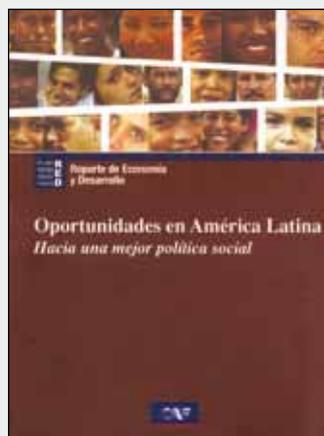
RED 2011
Servicios financieros para el desarrollo



RED 2010
Desarrollo local



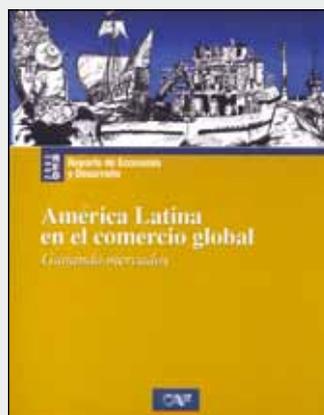
RED 2009
Caminos para el futuro



RED 2007-08
Oportunidades en América Latina



RED 2006
Camino a la transformación productiva en América Latina



RED 2005
América Latina en el comercio global



Para recibir Focus América Latina en su correo electrónico, comunicarse con investigaciones@caf.com

Este boletín es elaborado por la Dirección de Investigaciones Socioeconómicas de CAF.

La edición general estuvo a cargo de Alexandra Reuter.

Diseño:
Gatos Gemelos Comunicación
Impresión:
Panamericana Formas e Impresos S.A.
© 2012 Corporación Andina de Fomento
Todos los derechos reservados

Los resultados, interpretaciones y conclusiones expresados en esta publicación, son de exclusiva responsabilidad de su autor o autores, y de ninguna manera pueden ser atribuidos a CAF a los miembros de su Directorio Ejecutivo o a los países que ellos representan. CAF no garantiza la exactitud de los datos incluidos en esta publicación y no se hace responsable en ningún aspecto de las consecuencias que resulten de su utilización.