

ASOCIACIÓN INTERNACIONAL
DE PRESUPUESTO PÚBLICO

Nº 53

Noviembre - Diciembre 2003



ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE PRESUPUESTO PÚBLICO

Avenida Belgrano 1370, Piso 5°, (C1093AAO)

Buenos Aires, Argentina

Tel / Fax: (5411) 4381-2139/9386

E-Mail: info@asip.org.ar

www.asip.org.ar

NÓMINA DE AUTORIDADES

CONSEJO DIRECTIVO:

Presidente: Antonio Amado (Brasil)

Vicepresidente 1ro.: Susana Vega (Argentina)

Vicepresidente 2 do.: Rubén Lemus (Guatemala)

Secretario: Jorge Cueva Morales (Ecuador)

Vocal Titular 1ro.: Omar Castillo (Panamá)

Vocal Titular 2do.: Edmundo Conde Zamorano (Colombia)

Vocal Suplente 1ro.: Manuel López García (Cuba)

Vocal Suplente 2do.: Humberto Guzmán (México)

Vocal Suplente 3ro.: Rodolfo Danery Funes (Honduras)

Vocal Suplente 4to.: Nelson Shack (Perú)

CONSEJO DELIBERANTE:

Presidente: María Jesús Sáez López (España)

Vicepresidente 1ro. Eduardo Aguilera (Venezuela)

Vicepresidente 2do. Martha Castillo Díaz (Costa Rica)

Secretario: Manuel Acosta Ferreira (Paraguay)

AUDITORES:

Auditor Titular: Oscar Berrueta Colombo (Uruguay)

Auditor Suplente: Gonzalo Valdivia (Chile)

SECRETARIA EJECUTIVA:

Secretario Ejecutivo: Eduardo Delle Ville (Argentina)

Director de Capacitación: Marcelo Luis Acuña (Argentina)

**REVISTA
INTERNACIONAL
DE
PRESUPUESTO
PÚBLICO 53**

NOVIEMBRE / DICIEMBRE 2003

AÑO XXXI

Nº 53

**Revista Internacional de
PRESUPUESTO PÚBLICO**

Noviembre - Diciembre 2003

Comité Editorial

Consejo de Redacción:

ANTONIO AMADO, *Asociación Brasileña
de Presupuesto Público.*

ROBERTO MARTIRENE, *Asociación Argentina
de Presupuesto Público.*

OSCAR BERRUETA COLOMBO, *Asociación Uruguaya
de Presupuesto Público*

MARÍA JESÚS SAEZ LÓPEZ, *Asociación Española
de Presupuesto Publico*

Director:

EDUARDO DELLE VILLE, *Asociación Internacional
de Presupuesto Público*

Secretario de Redacción:

MARCELO LUIS ACUÑA, *Asociación Internacional
de Presupuesto Público.*

Propósito y objetivos: La *Revista Internacional de Presupuesto Público* es editada por la Asociación Internacional de Presupuesto Público (ASIP) y tiene como objetivos divulgar y fomentar las prácticas y los marcos teóricos que ayuden a aumentar la eficacia y estimular el desarrollo de modernas técnicas presupuestarias. Se publica periódicamente en forma cuatrimestral.

Editor Responsable: Asociación Internacional de Presupuesto Público.

Colaboraciones: La *Revista Internacional de Presupuesto Público* acepta colaboraciones de autores vinculados a las asociaciones miembros de la ASIP. Los artículos no deberán, en lo posible, exceder las veinte páginas tamaño carta escritas a doble espacio y deberán ser remitidos a la sede de la ASIP en la ciudad de Buenos Aires.

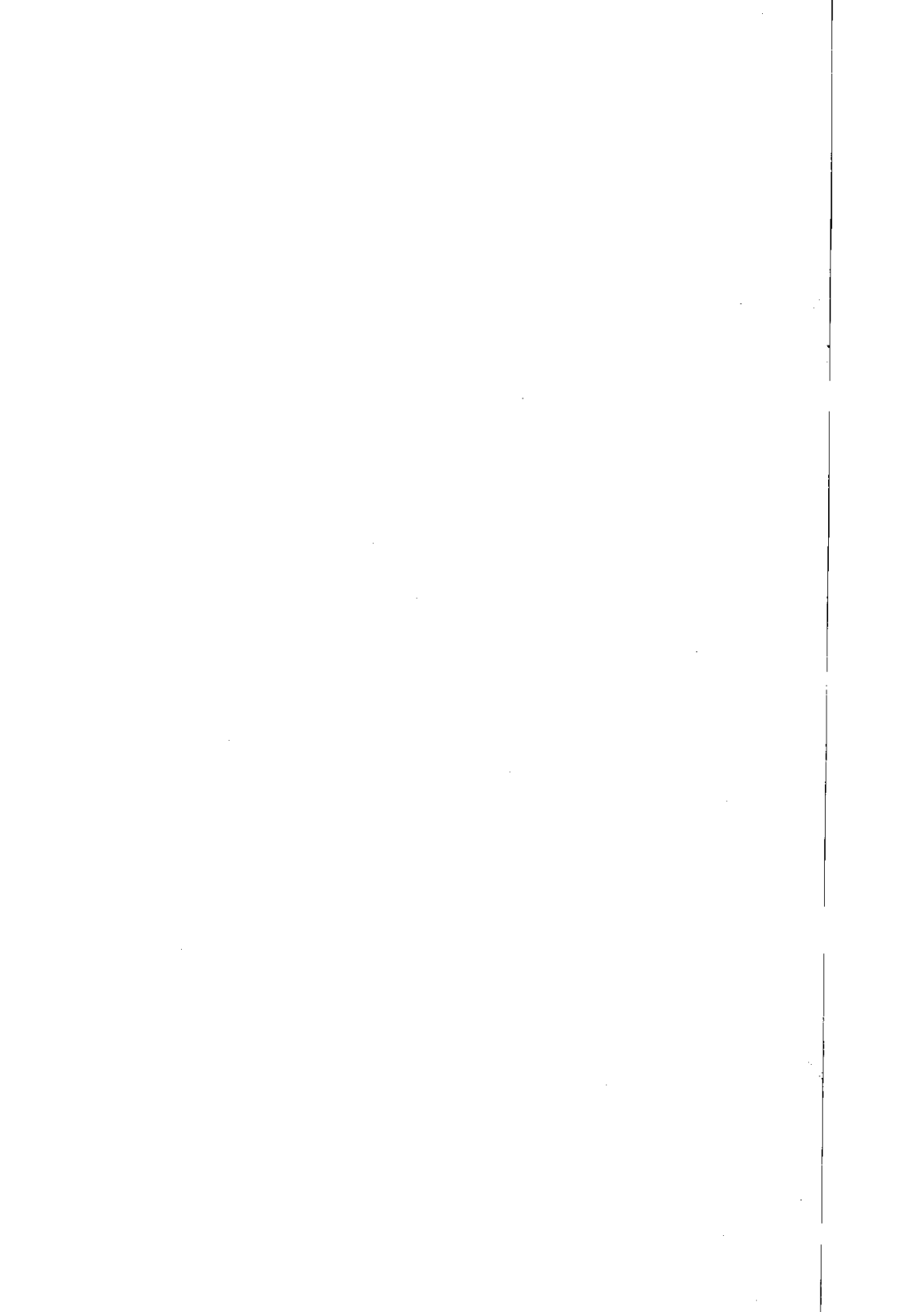
Suscripciones: La suscripción a la *Revista Internacional de Presupuesto Público* se realiza en la sede Buenos Aires de la ASIP consignando los siguientes datos:

Nombre _____
Números solicitados _____
Ciudad _____ Estado _____
CódigoPostal _____ País _____ Teléfono _____

Números atrasados: Los números atrasados pueden ser solicitados a la sede de la organización en Buenos Aires conforme a las condiciones indicadas para las suscripciones.

ÍNDICE

Nota editorial	7
<i>Artículos:</i>	
Manejo del Riesgo R. Bradley Johnson y Bernard H. Ross	11
El sistema presupuestario boliviano y el presupuesto plurianual Germán Molina Díaz	31
A diez años de la reforma de la administración financiera gubernamental en la Argentina. Análisis y reflexiones Luis Guillermo Babino y Anibal Jorge Sotelo	67
Las reformas estructurales en América Latina: qué se ha reformado y cómo medirlo Eduardo Lora	85



Nota editorial

En un escenario caracterizado por las fuertes demandas de la sociedad en materia de bienes y servicios así como por la escasez de recursos de los gobiernos para financiar estas actividades del Estado, las técnicas presupuestarias y financieras son las que deben hacer un aporte sustancial para el mejor manejo del sector público.

En este difícil contexto, los gobiernos locales tienden cada vez más a proteger sus activos a través del manejo del riesgo. Esto permite una utilización más efectiva de los fondos públicos y una baja de los costos, por cuanto una adecuada minimización del riesgo aumenta la productividad.

En la esfera de los gobiernos nacionales, algunos países se han iniciado, en forma decidida, en la búsqueda de caminos que permitan hacer del presupuesto una herramienta eficaz, clara y transparente para el desarrollo, extendiendo para ello los horizontes presupuestarios más allá del ejercicio anual, con el fin de evitar el crecimiento desmedido de los gastos agregados y fomentar la disciplina fiscal. Otras experiencias señalan la importancia de las reformas de la administración financiera gubernamental tendientes a estimular la eficiencia, la transparencia y la optimización del gasto. Estos avances constituyen una decisiva señal para la dirigencia política, la que debe incorporar la idea de que los presupuestos públicos, bien diseñados y equilibrados, constituyen la máxima contribución que un gobierno le puede hacer a un país para posibilitar su desarrollo económico y social.

Por otra parte, son muchos los países que, con distinta suerte, han tendido en los últimos años a aplicar políticas destinadas a mejorar la eficiencia global, facilitando el funcionamiento de los mercados y reduciendo los efectos de la intervención estatal en la economía. Estas reformas estructurales

fueron una característica de la década de los 90 y tuvieron como objetivo elevar la calidad de las políticas relativas al comercio, las actividades financieras, la recaudación tributaria y la legislación laboral y previsional, provocando un fuerte impacto en los presupuestos públicos, más allá de sus aciertos o errores.

Intentando abarcar este difícil escenario, que se presenta con el rigor que suele caracterizar a los profundos cambios que se están produciendo en el mundo, los artículos incluidos en la *Revista Internacional de Presupuesto Público* están relacionados con esta compleja problemática y reflejan la manera en que diversos especialistas de todo el mundo buscan enfrentar los nuevos desafíos.

En un artículo sobre finanzas locales de Estados Unidos, denominado *Manejo del riesgo*, **R. Bradley Johnson** y **Bernard Ross** señalan que la gestión del riesgo público ha adquirido mayor importancia y visibilidad como consecuencia de la crisis de riesgos de seguros de mediados de la década de los 90 y explican cómo y por qué esto implica mucho más que la compra de cobertura de seguro.

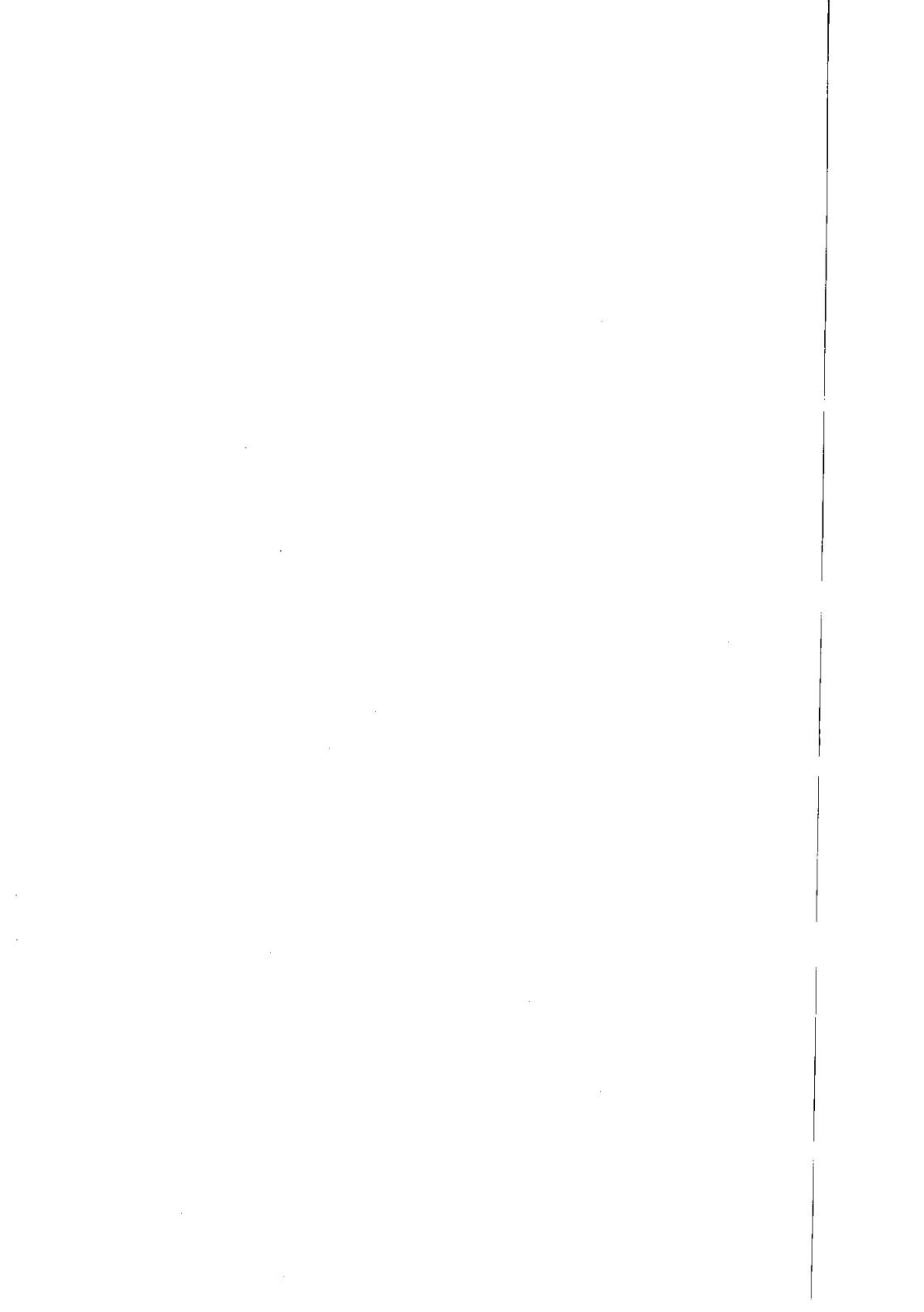
El trabajo de **Germán Molina Díaz**, titulado *El sistema presupuestario boliviano y el presupuesto plurianual*, constituye una importante contribución al debate que se está desarrollando en ese país acerca del actual sistema presupuestario y los presupuestos plurianuales.

El artículo que lleva por nombre *A diez años de la reforma de la administración financiera gubernamental en la Argentina*, preparado por **Luis Babino** y **Aníbal Sotelo**, describe los aspectos positivos y aquellos que pueden ser mejorados dentro del marco de las reformas implementadas en ese país entre los años 1992 y 2002, poniendo énfasis en la necesidad de descentralizar el poder, tanto como en la participación ciudadana, para consolidar los procesos de cambio.

En un artículo titulado *Las reformas estructurales en América Latina: qué se ha reformado y cómo medirlo*, **Eduardo Lora** describe y mide los avances de las reformas estructurales en la región, utilizando para ello un índice de políticas estruc-

turales que resume el estado de progreso de las políticas en las áreas comercial, financiera, tributaria, privatizaciones y laboral.

La *Asociación Internacional de Presupuesto Público* continúa, por este medio, erigiéndose en el foro natural para la discusión de los más importantes temas vinculados a la administración del sector público.



Manejo del Riesgo*

R. Bradley Johnson y Bernard H. Ross

En la última década, el manejo del riesgo ha surgido como una parte importante de la gestión del gobierno local con significativo impacto en la gestión pública financiera. Este surgimiento ha sido promovido por la necesidad de los gobiernos de prestar servicios, protegerse de la pérdida económica y garantizar la seguridad pública durante una época de incierta responsabilidad legal y crecientes litigios. La crisis de los seguros de mediados de los ochenta, que amenazó la capacidad del gobierno de llevar a cabo operaciones básicas, también alentó el crecimiento y la visibilidad de manejo del riesgo público. Los gobiernos locales comenzaron a comprender la necesidad de reexaminar operaciones y proteger sus recursos cada vez más limitados. Los administradores públicos reconocen ahora el manejo del riesgo como una herramienta de control de gestión continua aplicable a todos los niveles de operación.

* Este artículo es una traducción del Capítulo 18 del libro titulado *Local Government Finance*, publicado por John Petersen y Dennis Strachota. Ha sido incluido en la actual edición de *Revista Internacional de Presupuesto Público* con la autorización de la *Government Finance Officers Association* de los Estados Unidos y Canadá.

Más allá del seguro

Cuando se menciona el manejo del riesgo la mayoría de los funcionarios del gobierno piensa en el seguro. Esto no resulta sorprendente, dado que el seguro fue –y continúa siendo– la manera tradicional por la que los gobiernos protegen sus activos. Si bien el seguro es importante, es sólo una de las vías para enfrentar las pérdidas.

Dado que toda operación de gobierno involucra cierto nivel de riesgo, el manejo del riesgo es uno de los campos más amplios en la administración del gobierno local. Su práctica es interdisciplinaria, e involucra finanzas, gestión ambiental, obras públicas, seguridad, transporte, parques, recreación, salud, educación, personal, compras y leyes. En todas tales áreas, el manejo del riesgo es una herramienta para ejercer un mejor control operativo.

Cuando un funcionario del gobierno examina el potencial de pérdida y toma medidas para proteger los activos de la organización, está cumpliendo, en efecto, las funciones de un administrador de riesgo. La mayoría de los gobiernos locales practica el manejo del riesgo. Sus esfuerzos, sin embargo, son a menudo fragmentados y están mal coordinados. Un sistema formal de políticas y de procesos de decisión es esencial para un manejo del riesgo exitoso. El manejo del riesgo se parece a un proceso de planificación exitoso. Brinda un método formal para (1) identificar riesgos, (2) evaluar su frecuencia y potencial severidad, (3) decidir qué método es el mejor para enfrentarlo, y (4) implementar los métodos elegidos.

¿Por qué manejo del riesgo?

¿Por qué los gobiernos deberían mirar más allá del seguro y desarrollar programas de manejo de riesgo integrales? He aquí algunas respuestas:

- El manejo del riesgo da como resultado un manejo más efectivo del uso de los fondos que podrían de otro modo ser desviados hacia compras innecesarias o seguros caros, reemplazando bienes dañados o pagando siniestros

- por responsabilidad civil y por accidentes de trabajo.
- Los costos totales se reducen mientras que la productividad aumenta. El manejo del riesgo ayuda a impedir los accidentes y lesiones en el lugar de trabajo, reduciendo los gastos médicos y otros costos relacionados con la pérdida de días de trabajo, reemplazo de trabajadores, etc.
- El manejo del riesgo identifica siniestralidades que pueden ser cubiertas por otros medios que no son el seguro –o que se pueden evitar por completo.
- El manejo del riesgo también ayuda a transformar comunidades en más atractivas para las compañías de seguro, que pueden incrementar la disponibilidad del seguro.
- El manejo del riesgo puede bajar los gastos reduciendo los “costos de riesgo” totales.
- El manejo del riesgo reduce la incertidumbre asociada con futuros proyectos –poniendo de relieve mejores métodos para impedir y pagar las pérdidas accidentales.

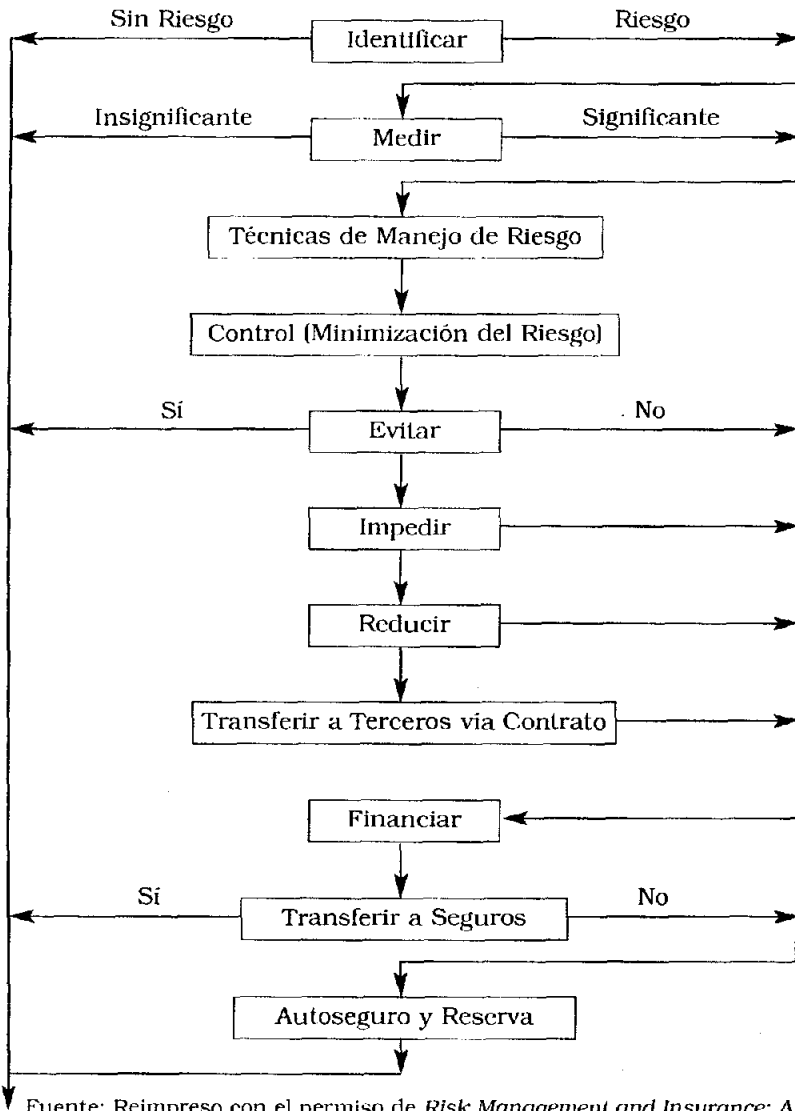
Si bien el manejo del riesgo puede no ser la respuesta definitiva a todos los problemas de responsabilidad y seguro, ayuda en forma concreta a hacer que las operaciones sean más seguras, menos costosas, y más eficientes.

El proceso de manejo de riesgo contesta las siguientes preguntas: ¿Cuáles son las exposiciones a pérdidas que enfrenta nuestra organización? ¿Cuál es el potencial de pérdida y su efecto probable? ¿Cuál es el mejor método para enfrentar estos riesgos? Para reiterar, los pasos en el proceso son:

1. Identificación del riesgo –bosquejando la exposición potencial a la pérdida.
2. Evaluación del riesgo –analizando el potencial de pérdida tanto sobre una base histórica como con respecto a la frecuencia y severidad futuras.
3. Tratamiento del riesgo –examinando las alternativas disponibles para enfrentar los riesgos (incluyendo control y financiamiento).
4. Implementando la mejor alternativa.

La Figura 1 ilustra los pasos clave en el manejo del riesgo público.

Figura 1
Proceso de manejo de riesgo



Fuente: Reimpreso con el permiso de *Risk Management and Insurance: A Handbook of Fundamentals* (Manejo del Riesgo y Seguro: Manual de Requisitos Fundamentales), copyright 1983, National Association of College and University Business Officers.

Identificación del riesgo

Muchos gobiernos locales no identifican adecuadamente las exposiciones a las pérdidas, de modo que los riesgos pasan sin ser detectados hasta que se produce un incidente. Es posible que la identificación del riesgo no localice todas las exposiciones a potenciales pérdidas, pero ayuda a descubrir áreas problemáticas y a hacer predicciones razonables. Este es un proceso continuado, dado que las siniestralidades cambian —al igual que las operaciones del gobierno y los climas legales.

Existen seis tipos de riesgos que pueden dar como resultado pérdidas económicas:

1. *Responsabilidad legal hacia terceros*: Los siniestros por responsabilidad que involucran lesiones y daños patrimoniales representan serias exposiciones a las pérdidas para los organismos públicos. Los siniestros pueden resultar de acciones iniciadas por empleados o funcionarios públicos (por ejemplo, actos de negligencia voluntarios o involuntarios). Los siniestros que involucran responsabilidades contractuales pueden aparecer en la superficie con la privatización de los servicios públicos o los acuerdos intergubernamentales sobre servicios.
2. *Pérdidas patrimoniales*: Tanto los bienes muebles como los inmuebles pueden sufrir daños o pérdidas accidentales, incluyendo edificios públicos, parques, piletas de natación, registros públicos, escritorios, sillas, máquinas de escribir, computadoras y herramientas. Las pérdidas pueden ser el resultado de descuidos, desastres naturales, equipos defectuosos, o incendio y robo.
3. *Gastos extra*: Después de algunas pérdidas, los gobiernos incurren en gastos adicionales para renovar o mantener servicios que van desde limpieza o reparación de bienes dañados, horas extra, hasta la contratación y entrenamiento de trabajadores sustitutos.
4. *Lucro cesante*: Lamentablemente, la exposición al lucro cesante es descuidada a menudo por los gobiernos. Para localidades que operan instalaciones productivas de ingresos (tales como estadios, gimnasios y predios feriales) la des-

trucción o daño de estas instalaciones significa un lucro cesante. Asimismo, los impuestos, cargos por servicios, licencias y permisos, multas y otras fuentes podrían perderse si la capacidad de los gobiernos para cobrar ingresos se viera interrumpida de algún modo.

5. *Pérdida de recursos humanos*: Las enfermedades y lesiones derivadas del trabajo significan mayores gastos médicos y de hospital más los costos asociados con el reemplazo de trabajadores y la pérdida de productividad.
6. *Delitos y pérdida por fidelidad*: Los actos deshonestos, fraudulentos o delictivos cometidos por empleados o terceros también pueden derivar en pérdidas.

La identificación del riesgo pregunta "¿Cuáles son y dónde están las exposiciones al riesgo en cada una de estas áreas?" Los gobiernos utilizan cualquiera de varias herramientas de investigación para descubrir riesgos singulares y no tan singulares, incluyendo inspecciones de campo, listas de exposiciones al riesgo, y análisis del historial de siniestros e informes de accidentes.

Evaluación del riesgo

Una vez identificadas las exposiciones al riesgo, deben determinarse los riesgos financieros de cada necesidad. La pérdida financiera potencial es medida por frecuencia y grado de pérdida. En otras palabras, con qué frecuencia es posible que se produzca una pérdida, y cuán severa puede ser. Al evaluar las exposiciones a la pérdida, se pueden tomar decisiones acerca de la mejor manera de manejarlas.

Un examen de los gastos por pérdida previos es el mejor modo para predecir pérdidas futuras. Estos datos sobre el historial de pérdidas deberían remontarse por lo menos cinco años y deberían mostrar el número de pérdidas y los montos en dólares involucrados (aquellos pagados por el gobierno u otra parte).

Lamentablemente, evaluar la severidad de las pérdidas es especulativo, en especial para las exposiciones al riesgo por responsabilidad, y es la parte más difícil del manejo del ries-

go. Es por ello que los registros de siniestros, incidentes y arreglos son absolutamente vitales.

Los siguientes pasos deberán usarse para estimar la severidad de la exposición al riesgo por responsabilidad:

1. Evaluar la exposición al riesgo por responsabilidad revisando leyes estaduales sobre inmunidades y responsabilidades públicas, historial de siniestros locales (tres a cinco años), juicios por responsabilidad en comunidades cercanas, casos judiciales recientes, montos determinados por el jurado, arreglos y costas comunes de defensa.
2. Identificar las exposiciones al riesgo por responsabilidad que muy probablemente afecten a la organización. Si bien es difícil predecir en forma precisa qué juicios podrían sobrevenir en una jurisdicción, los registros de casos recientes dentro del área y estado pueden ayudar a identificar potenciales siniestros.
3. Estimar las pérdidas potenciales provenientes de todos los eventos que se podrían producir. Considerar todos los costos, incluyendo las costas de defensa, los arreglos, pérdidas de bienes y lucro cesante, y costos relacionados con lesiones físicas y daños personales.

Al estimar la severidad de las exposiciones a la pérdida de bienes, se deberán asignar valores a los bienes muebles e inmuebles. La valuación de los bienes deberá incluir dos estimaciones de la pérdida total potencial: pérdida máxima probable y pérdida máxima posible.

Pérdida máxima probable

Esto proyecta la peor pérdida que se produzca en condiciones promedio. Por ejemplo, al estimar la severidad de un incendio para un edificio, se deberá considerar el tipo de estructura, los sistemas de detección/prevenición de incendios, y el contenido del edificio. Si un edificio tiene detectores de humo y rociadores, es probable que un incendio no lo destruya por completo (suponiendo que todos los dispositivos de seguridad funcionen). Una valuación de los bienes, entonces, estimaría qué proporción podría ser destruida y qué partes son más susceptibles al fuego.

Pérdida máxima posible

Esta es una hipótesis negativa que predice la mayor pérdida concebible suponiendo que fallen todas las medidas de seguridad. Supone la destrucción total de un edificio y su contenido, así como el daño a las estructuras cercanas. Las estimaciones de la pérdida máxima posible identifican las exposiciones al riesgo no cubiertas por pólizas de seguros de bienes, para que puedan ser integradas a otras coberturas.

Las estimaciones de la severidad de la pérdida también deben proyectar los costos indirectos que surgen de la interrupción de las operaciones diarias, lucro cesante y otros gastos (por ejemplo, alquileres, equipos, etc.).

Figura 2
Tipos de Riesgo y su Tratamiento

		Frecuencia	
		Baja	Alta
Severidad	Baja	A Fondos operativos Reservas por siniestros	B Fondos operativos Reservas por siniestros
	Alta	C Seguro Riesgo mancomunado	D Seguro

El patrón presentado en la figura 2 es usado como guía para determinar cómo manejar cada exposición al riesgo basado en su análisis de frecuencia/severidad.

Las pérdidas de baja frecuencia y baja severidad en el cuadrante A no se producen a menudo, y cuando lo hacen, no son severas. Los ejemplos incluyen robos sin importancia, vandalismo y daños menores a edificios. Los gobiernos generalmente pagan por tales pérdidas con fondos operativos o reservas por siniestros

Las pérdidas de alta frecuencia y baja severidad en el cua-

drante B se producen bastante a menudo, pero no son costosas. Incluyen accidentes menores de vehículos, pequeñas indemnizaciones por accidentes de trabajo y siniestros por responsabilidad general, tales como accidentes de resbalones y caídas. Estas pérdidas también son pagadas con fondos operativos o reservas por siniestros.

Las pérdidas de baja frecuencia y alta severidad en el cuadrante C son muy serias pero no se producen a menudo. Los ejemplos incluyen desastres naturales, accidentes de calderas y maquinarias, incendios o robos importantes, juicios grandes por responsabilidad civil, lesiones con incapacidad permanente, y siniestros ambientales. Un solo siniestro puede tener un efecto devastador en una jurisdicción, de modo que el seguro o cobertura mancomunada es generalmente la mejor manera de protegerse contra estos siniestros importantes.

Las pérdidas de alta frecuencia y alta severidad en el Cuadrante D son los más serios de todos los siniestros. Incluyen juicios por responsabilidad civil importantes contra autoridades judiciales y policiales, accidentes serios causados por el mantenimiento deficiente de los caminos y lesiones severas en el lugar de trabajo. El control de las pérdidas es importante en términos de estas exposiciones al riesgo y la transferencia del riesgo a través del seguro constituye a menudo la mejor estrategia.

Tratamiento del riesgo

Después de identificar y evaluar las exposiciones al riesgo, la siguiente tarea es determinar cómo tratar estas exposiciones. Es típico que estas exposiciones sean manejadas a través de medidas financieras o de control. Las técnicas de control de riesgos se pueden dividir en prevención del riesgo o control y prevención de la pérdida.

Prevención del riesgo

Algunas actividades o servicios gubernamentales tienen riesgos tan grandes que es mejor evitar la actividad por completo. En el sentido más estricto, la prevención es el modo más

completo para manejar los riesgos, porque elimina cualquier posibilidad de pérdida. Los gobiernos previenen los riesgos evitando o suspendiendo las actividades que los crean. Por ejemplo, una ciudad que planifica construir un parque para patinetas puede determinar que las responsabilidades y riesgos para la seguridad involucrados son demasiado grandes, y, por lo tanto, evita estos riesgos no construyendo el parque.

A menudo, sin embargo, evitar un riesgo puede crear otros. Los niños de la ciudad, en el ejemplo que dimos, pueden usar sus patinetas en las calles en lugar de hacerlo en un parque, poniéndose en peligro ellos y los demás y exponiendo la ciudad a otros riesgos por responsabilidad civil.

Si bien la prevención del riesgo es el modo más completo de manejar la exposición, rara vez es usado por los gobiernos porque algunas exposiciones al riesgo no se pueden evitar. Algunos servicios públicos deben brindarse independientemente del riesgo. En estos casos, le corresponde al administrador del riesgo encontrar métodos seguros para prestar los servicios del gobierno del mejor modo.

Control y prevención de la pérdida

Se pueden tomar medidas para reducir la posibilidad de que se produzcan riesgos y reducir la severidad de las pérdidas cuando se producen. Los programas de entrenamiento de seguridad contra incendios, las normas de almacenado y manejo de materiales inflamables y las inspecciones para evitar incendios en los edificios públicos pueden ayudar a prevenir pérdidas por incendio. Estas son medidas comunes de *prevención de pérdidas*.

Los detectores de humo, los extinguidores de incendios, las alarmas de incendio y los sistemas de rociadores no pueden impedir los incendios, pero ayudan a minimizar el daño por incendio. Estas son medidas de *control de pérdidas*.

Los gobiernos pueden beneficiarse con la creación de comisiones de seguridad y control de pérdidas, aunque las dimensiones de la comunidad y los niveles de accidentes y siniestros pueden afectar el volumen del beneficio. Las comisiones de control de pérdidas incluyen a menudo supervisores y personal clave de diversos organismos. Las obligaciones de la co-

misión incluyen crear políticas y procedimientos de seguridad, desarrollar programas de inspección, diseñar programas orientados hacia la seguridad para nuevos empleados, crear sistemas de investigación de accidentes y siniestros, identificar medidas de seguridad que requieren financiación, desarrollar procedimientos disciplinarios, y establecer juntas de revisión para investigar fatalidades, lesiones serias o accidentes importantes.

También se encuentra disponible para los gobiernos locales una variedad de otras técnicas de control de riesgos tales como planificación de contingencias y manejo de siniestros.

Aun cuando se hagan todos los esfuerzos por evitar o controlar los riesgos, los gobiernos deberán protegerse financieramente en caso de que se produzcan accidentes. Las técnicas de financiación de riesgos caen dentro de las categorías de *transferencia o retención*.

Transferencia del riesgo

El método más común de financiar riesgos es transferir la carga financiera de la pérdida a otra parte. La transferencia es generalmente más factible que la prevención porque asegura la prestación continuada del servicio al mismo tiempo que protege la jurisdicción. El seguro es la forma más popular de transferencia de riesgo financiero, pero también se pueden usar otros métodos con éxito.

Seguro. El seguro comercial es el modo más seguro de pagar pérdidas, comprando las agencias públicas una forma u otra de seguro. Los problemas surgen cuando los gobiernos contratan seguros teniendo poca idea de sus propias exposiciones a la pérdida o cómo éstas pueden ser controladas. En consecuencia, es posible que no contraten suficiente seguro o, cuando las primas son bajas, es posible que contraten más cobertura que la que necesitan. La decisión de contratar cobertura deberá realizarse junto con otras medidas.

El seguro está diseñado en "capas" de cobertura. La cobertura primaria es la primera capa, que cubre el primer dólar de las pérdidas (generalmente después de la franquicia) hasta un límite especificado. El seguro excedente paga más allá del ni-

vel primario, hasta un monto específico. Por ejemplo, una ciudad puede incluir US\$1 millón de cobertura primaria y US\$5 millones de cobertura excedente. Si la ciudad tiene un siniestro de US\$2 millones, probablemente pagaría una franquicia y la cobertura primaria pagaría el primer US\$1 millón, pagando el saldo el seguro excedente. La cobertura por exceso de responsabilidad (*umbrella coverage*) es un tipo de seguro de excedente y, como su nombre lo indica, cubre todos los seguros de responsabilidad primaria como así también algunas retenciones autofinanciadas no cubiertas por ningún seguro. La cobertura por exceso de responsabilidad no brinda cobertura completa para todos los riesgos, tipos de pérdidas o montos de pérdidas. Como su cobertura es tan amplia y los límites son generalmente altos, no siempre está disponible.

Los gobiernos enfrentan pérdidas asociadas con muchos tipos de exposiciones. En consecuencia, necesitan distintos tipos de cobertura:

- *El seguro de bienes* protege contra los daños o pérdidas de bienes o su capacidad para generar ingresos.
- *El seguro de responsabilidad civil* cubre pérdidas relacionadas con el incumplimiento de su responsabilidad (legal o contractual) por parte de un gobierno.
- *El seguro de fidelidad de empleados* cubre las pérdidas por desfalco, apropiación indebida de fondos, y pérdida de dinero o bienes por actos deshonestos cometidos por empleados o voluntarios. Este tipo de seguro obliga a las compañías de seguros a reembolsar a los gobiernos por tales pérdidas.
- *El seguro por accidentes de trabajo* brinda a los empleados cobertura por todos los gastos médicos resultantes de lesiones o incapacidades relacionadas con el trabajo.

Los empleadores también deben ofrecer protección por lucro cesante y rehabilitación u otros servicios, conforme lo especificado por la ley estadual.

Transferencias que no constituyen seguro. El seguro es uno de los métodos de transferencia de riesgo. También se pueden usar otros métodos para transferir riesgos pero, al

mismo tiempo, cambiar los riesgos de otras organizaciones hacia el gobierno. Los convenios de protección (*“Hold-harmless agreements”*) son una forma de transferencia que no constituye seguro. En estos convenios, una parte acuerda indemnizar, o proteger a la otra parte, de todos los reclamos y gastos legales incurridos en situaciones específicas. Por ejemplo, los gobiernos locales pueden proteger a un contratista o un contratista puede indemnizar y proteger al gobierno de acuerdo con las leyes de algunos estados.

Los convenios de protección imponen distintos niveles de responsabilidad. Por ejemplo, un contratista podría proteger a un gobierno contra:

- Juicios resultantes exclusivamente de la negligencia del contratista.
- Reclamos que surjan de negligencia conjunta.
- Todo juicio posible.

Retención del riesgo

Los gobiernos también retienen algunos riesgos; es decir, asumen la responsabilidad financiera por algunas pérdidas. Por ejemplo, pagando por siniestros de resbalón y caída desde un fondo general (en lugar de contratar cobertura de seguro) o teniendo franquicias sobre seguros de automóvil (pagando los siniestros hasta el punto en que comienza la cobertura del seguro). Lamentablemente, muchas jurisdicciones retienen riesgos sin saberlo porque no están al tanto de sus exposiciones y no han presupuestado ni planeado el pago de pérdidas.

Diversos mecanismos permiten a los gobiernos brindar su propia protección de riesgo, fuera del mercado de los seguros comerciales. Dos alternativas que pueden ayudar a proteger contra pérdidas catastróficas, si son usados en forma adecuada, son el autoseguro y el *pool* entre gobiernos.

Autoseguro. Cuando un gobierno se autofinancia o autoasegura, acepta la totalidad o parte de su exposición operativa usando (o combinando) las siguientes opciones para pagar las pérdidas:

- Utilizando fondos operativos (tratando las pérdidas como gastos).
- Estableciendo fondos de reserva para pérdidas para cubrir siniestros estimados.
- Estableciendo líneas de crédito en instituciones financieras para préstamos pre-aprobados.
- Contratando seguro "excedente" para pérdidas por catástrofe.

El autoseguro es a menudo ventajoso para los gobiernos con grandes presupuestos, pero no es una opción, en general, para las jurisdicciones más pequeñas. Sin embargo, el uso experto de franquicias es un modo factible de autoseguro para un gobierno de cualquier magnitud.

La mayoría de las organizaciones que se autoaseguran paga por las pérdidas sólo hasta cierto monto, y la cobertura del seguro paga las pérdidas por encima de ese monto. Por ejemplo, un gobierno puede decidir presupuestar fondos para pagar los primeros US\$100.000 de siniestros y contratar seguros para cubrir cualquier siniestro por encima de ese importe. Muy pocas organizaciones se pueden dar el lujo de estar totalmente autoaseguradas. Las exposiciones por bienes, en particular, no se prestan bien al autoseguro. El reemplazo de un edificio de US\$10 millones tendría que competir con nuevos proyectos de mejora de capital para fondos de capital limitados.

Una decisión importante en la autofinanciación es determinar qué exposiciones se van a retener. Las más comunes de estas exposiciones son: pérdidas de poca frecuencia/poca severidad (por ejemplo, lesiones físicas menores, guardabarros abollados), y pérdidas de alta frecuencia/poca severidad (por ejemplo, ventanas rotas u otros daños menores a bienes).

El autoseguro ofrece varias ventajas con respecto al seguro comercial:

- *Se evitan costos* -las transacciones de seguro traen aparejados costos adicionales (por ejemplo, impuestos de prima, comisiones)
- *Flujo de fondos* -los fondos reservados para autoseguro son mantenidos hasta que se pagan los siniestros, brindando oportunidades de inversión adicionales

- *Control de servicios* –el gobierno decide qué liquidadores de siniestros y profesionales de control de pérdidas contratar.
- *Mayor toma de conciencia* –los funcionarios públicos y los administradores toman mayor conciencia de las responsabilidades por los riesgos y, en consecuencia, deberían manejar mejor los riesgos¹

Estas ventajas deben ser ponderadas, naturalmente, contra las desventajas de experimentar fluctuaciones en los pagos de siniestros e incurrir en los costos extra asociados con la administración y contratación de proveedores de servicios.

Estudios recientes indican un incremento en el financiamiento no tradicional del riesgo en el sector público. En una encuesta de un miembro PRIMA,² el 79,5% de los encuestados informó alguna forma de autoseguro en tres áreas de responsabilidad (general, pública-oficial, y profesional de policía) como así también automóviles, bienes, accidentes de trabajo, y cobertura de beneficio para empleados. Sólo el 20,5% informó el uso de seguros comerciales para todas estas áreas.

Aproximadamente el 60% de los encuestados estaban autoasegurados para accidentes de trabajo; el 55,4% para responsabilidad general; el 53,7% para autoresponsabilidad; y el 47% para responsabilidad pública-oficial.

En esta encuesta, *autoasegurado* significaba no tener una cobertura de seguro primario. No distinguía, sin embargo, entre autoseguro formal y estar simplemente sin cobertura. En cada caso, los encuestados no tenían cobertura primaria a través de un asegurador tradicional y, por lo tanto, pagarían siniestros directamente de los fondos públicos. Como señaláramos anteriormente, el autoseguro es a menudo una herramienta de gobiernos más grandes cuya capacidad fiscal les

¹ Extraído de "autoseguro", presentación realizada por David M. Randall en la Public Risk Management Association en su 11ª conferencia anual celebrada entre el 10 y 13 de junio de 1990 en Reno, Nevada.

² *Manejo del Riesgo Público: Estado de la Profesión, 1987-88* [Washington: Public Risk Management Association, 1988]. Para un debate adicional de los resultados de esta encuesta, véase Bradley R. Johnson y Bernard H. Ross, "Manejo del Riesgo en el Sector Público", *Anuario Municipal* (Washington: International City Management Association, 1989).

permite retener pérdidas en lugar de transferirlas. De los 320 gobiernos autoasegurados encuestados, el presupuesto operativo promedio ascendía a US\$195 millones comparado con un presupuesto de US\$48 millones para aquellos que no estaban autoasegurados. Más de un tercio del grupo autoasegurado tenía presupuestos operativos superiores a US\$100 millones, mientras que dos tercios del resto tenía presupuestos de menos de US\$25 millones.³

Pools entre gobiernos. Una de las alternativas de financiamiento de riesgos de mayor crecimiento, los *pools* entre gobiernos, permite a los gobiernos combinar los fondos para pagar pérdidas entre los miembros aportantes.

El pool de autoseguro de grupos comenzó en 1974, cuando la *Texas Municipal League* creó el primer pool para compartir riesgos de los Estados Unidos. Hoy en día, 200 pools sirven como alternativa de financiamiento de riesgos para más del 25% de los estimados 80.000 gobiernos locales generales y de fines especiales en los Estados Unidos.

Los pools operan como cooperativas con los miembros pagando aportes, recibiendo cobertura, y efectuando reclamos. Muchos organismos públicos también confían en pools para asistencia con operaciones de manejo de riesgos. Estos grupos operan normalmente dentro de los límites estatales, sobre una base regional o estatal, y funcionan bajo autorización estatutaria. En general, utilizan tres niveles de cobertura:

1. Los miembros pagan por sus propias pérdidas hasta un monto específico, con un límite anual. Por ejemplo, los miembros cubren sus propias pérdidas hasta US\$ 1.000, con un límite anual de US\$ 25.000. De allí en más, el pool paga por cualquier pérdida adicional.
2. El pool paga por las pérdidas por encima del límite individual, hasta su propio límite. Por ejemplo, el pool paga por pérdidas de entre US\$ 1.000 y US\$ 100.000.

³ Para información sobre cuestiones de informes financieros y contables de financiamiento de riesgos, véase *Informes Contables y Financieros para Financiamiento de Riesgos y Cuestiones de Seguros Relacionadas*. Estado No. 10 (Norwalk, Connecticut: Governmental Accounting Standards Board, 1989).

3. Los pools utilizan los fondos aportados por los miembros para contratar seguros por las pérdidas que superen los propios límites del pool. Por ejemplo, el pool contrata cobertura para las pérdidas que oscilan entre US\$ 100.000 y US\$ 5 millones.

El 40% de los que respondieron a la encuesta PRIMA indicó que pertenecían a un pool de riesgo intergubernamental. Los analistas del mercado esperan que hasta un 50% del mercado existente de bienes/accidentes se cambie del seguro tradicional a otras alternativas, tales como pools, en un futuro cercano. Prevén que los pools se expandan hacia nuevas áreas, tales como responsabilidad por polución/daño ambiental y beneficios para empleados y esperan un incremento en el uso del pool entre distritos regionales y especiales interestatales y otros entes cuasi públicos.⁴

Implementación del manejo del riesgo

Seleccionar estrategias de tratamiento de riesgo apropiadas es una parte significativa del manejo del riesgo. A menos que los riesgos se puedan evitar, los gobiernos deberían aplicar (como mínimo) una técnica de control de riesgo y otra de financiamiento de riesgo a cada exposición a pérdidas importante. Si bien es posible sustituir técnicas de clase similar, no es muy prudente en general sustituir financiamiento de riesgo por control de riesgo o viceversa. Cualquier técnica de control de riesgo (excepto la prevención) se puede usar con cualquier opción de financiamiento de riesgo o con otro método de control. En forma similar, cualquier técnica de financiamiento de riesgo se puede usar junto con cualquier método de control de riesgo u otra opción de financiamiento de riesgo. Para decidir qué técnicas usar, se recomiendan tres criterios para el análisis del riesgo:

1. *Frecuencia y Severidad*: estimar con qué frecuencia se producen las pérdidas y cuánto pueden costar.

⁴ Para información adicional sobre pool, véase *Pool: Introducción para los Organismos Públicos* (Washington: Public Risk Management Association, 1987).

2. *Eficacia*: analizar cuán eficaz será una técnica para lograr el objetivo. Por ejemplo, si los trabajadores sufren lesiones en la espalda, es posible que enseñarles la forma adecuada de levantar los objetos no sea la única respuesta. Analizar los procedimientos de trabajo mirando hacia el rediseño podría eliminar los movimientos que producen lesiones.
3. *Costos*: analizar los costos (egresos en efectivo y gastos de mantenimiento) y los beneficios de cada técnica.

Los gobiernos deberán diseñar e implementar un plan de manejo del riesgo para llevar a cabo estas estrategias. El manejo del riesgo es una función que cubre todas las operaciones y cuyos principios deben ser inculcados a todos los empleados.

El crecimiento del manejo del riesgo en los últimos diez años se ha desarrollado con una variedad de estructuras y organizaciones administrativas utilizadas para operar programas públicos de manejo de riesgos. Alrededor de un tercio de las respuestas a la encuesta PRIMA 1987-88 señalaron la existencia de un departamento de manejo de riesgos separado. Esta opción le otorga a la función de manejo de riesgos más autoridad para trabajar con otros administradores de máximo nivel y depender directamente de la gerencia principal.

Cuando no existe un departamento de manejo de riesgos separado, es típico que la función de manejo de riesgos se asigne a un organismo de finanzas, administrativo o de personal. La encuesta PRIMA encontró que la mayoría de los gobiernos colocan el manejo del riesgo dentro del departamento de finanzas (30,6%), el departamento de administración (18,5%), o las oficinas de personal/recursos humanos (16,4%). En contradicción con el enfoque de considerar el manejo del riesgo como una función de compras, sólo el 4,3% de los encuestados identificaron el manejo del riesgo como una función de los departamentos de compras.

A pesar de su reciente crecimiento, el manejo del riesgo es conducido a menudo por personal cuyas funciones primarias no son el manejo del riesgo. Esto es particularmente cierto en comunidades pequeñas. Resulta interesante señalar que los directores de finanzas componen el mayor porcentaje (9%) de los que asumen estas responsabilidades. Es un indicio del fuerte elemento financiero involucrado en el manejo del riesgo.

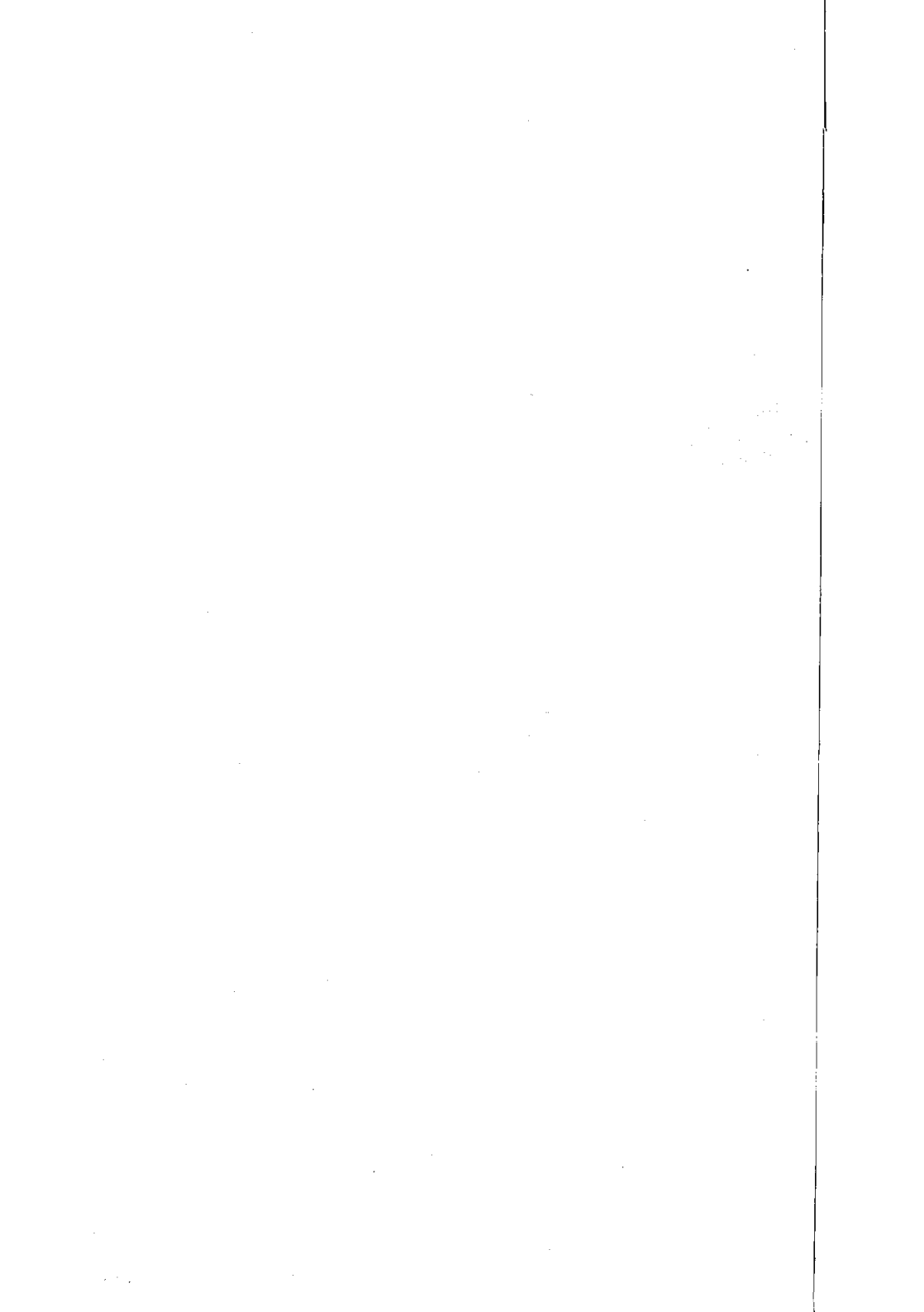
Los administradores de riesgos deben abrir canales de comunicación con funcionarios elegidos y jefes de departamento, supervisores de organismos y el público. Deben trabajar estrechamente con funcionarios elegidos para desarrollar y diseminar declaraciones de políticas amplias con respecto a sus objetivos de manejo de riesgos y seguros. Estas políticas deben apuntar a eliminar la fragmentación en el manejo del riesgo a través de los organismos.

Los objetivos del programa deben identificar la función de manejo del riesgo como protegiendo al público en general y a los activos públicos contra pérdidas accidentales, de modo que el gobierno pueda continuar brindando servicios aun después de una catástrofe.

Conclusión

El manejo del riesgo, como la mayoría de las funciones del gobierno, brinda a los funcionarios tanto problemas como oportunidades. Como su alcance tiene una base amplia, el manejo del riesgo tiene el potencial de afectar a todos los departamentos y operaciones. La forma en que los funcionarios públicos organizan e implementan esta función puede tener un profundo efecto en la salud financiera y administrativa de la organización.

Hoy en día los administradores del gobierno están conscientes de los muchos riesgos involucrados en el delito urbano, las emergencias de los hospitales, las áreas recreativas y la lucha contra los incendios. Sin embargo, ya se encuentran en el horizonte riesgos nuevos y emergentes asociados con el SIDA, el testeo de drogas, las emisiones tóxicas, y la eliminación de residuos sólidos y peligrosos. Cada uno de estos riesgos potenciales plantea una serie de nuevos desafíos administrativos y financieros. Los eventos ocurridos durante la década del ochenta indican que el manejo del riesgo público continuará creciendo en alcance e importancia. La necesidad de concentrar nuevos recursos en actividades de manejo del riesgo público continuará creciendo a medida que las jurisdicciones se mueven hacia un mayor control interno de las actividades de manejo de riesgos y fondos.



El sistema presupuestario boliviano y el presupuesto plurianual

Germán Molina Díaz*

Introducción

La Unidad de Normas Contables, Presupuestarias y Programación de Operaciones de la Dirección General de Contaduría dependiente del Viceministerio de Presupuesto y Contaduría, de acuerdo a sus funciones establecidas mediante normas legales, elaboró el presente estudio que se denomina "Sistema Presupuestario 1960-2003 y el Presupuesto Plurianual", que inicia una serie de análisis sobre tópicos de Programas Operativos, Presupuesto y Contabilidad, como "Documento de Trabajo" que contribuirá a la discusión interna en el Sector Público.

El Documento de Trabajo N° 1: "Sistema Presupuestario 1960-2003 y el Presupuesto Plurianual", es un análisis sobre el Presupuesto Público Boliviano, dividido en cinco partes.

La primera parte trata acerca de algunas consideraciones sobre la última reforma presupuestaria en 1989.

La segunda comprende desde la década de los sesenta hasta la actualidad, identificando aproximadamente cómo se for-

* Jefe de la Unidad de Normas Contables, Presupuestarias y Programación de Operaciones de la Dirección General de Contaduría, Viceministerio de Presupuesto y Contaduría de Bolivia.

mulaba el presupuesto. Asimismo, se enfatizó desde el reinicio de la democracia (1982-2003) con respecto a la programación del gasto.

La tercera es un análisis acerca del proceso presupuestario boliviano, que comprende las etapas de formulación, discusión y aprobación, ejecución, control, evaluación y cierre de la ejecución presupuestaria.

En la cuarta parte del documento se describe la actual presentación del Proyecto de Presupuesto General de la Nación.

Por último, la quinta parte desarrolla el Presupuesto Plurianual: definición, objetivos, marco conceptual, proceso de implantación del Presupuesto Plurianual, elaboración de un escenario económico, aprobación del Decreto Supremo por el Poder Ejecutivo para que el Sector Público realice la elaboración del Presupuesto Plurianual, elaboración de la normativa y directrices técnicas sobre el Presupuesto Plurianual, elaboración del Presupuesto Plurianual por parte de las entidades públicas y finalmente la forma y contenido del Proyecto de Presupuesto Plurianual.

El presente estudio es una contribución a la actual discusión, que se viene realizando en el Sector Público, sobre el Presupuesto Plurianual en Bolivia.

Finalmente, deseo manifestar mis agradecimientos a las licenciadas: Sandra Espejo S. y Gloria Camacho J., funcionarias de la Unidad de Normas Contables, Presupuestarias y Programación de Operaciones, por la colaboración en la edición del Documento de Trabajo N° 1. Toda responsabilidad sobre el contenido corresponde a mi persona.

1. Antecedentes

El actual sistema presupuestario de Bolivia se inició en marzo de 1989. De acuerdo a la planificación estratégica de la reforma se estableció una nueva forma de organización del Ministerio de Hacienda, separando las funciones de la siguiente forma: el Área de Presupuesto se hizo cargo de la formulación y las modificaciones presupuestarias; el Área de Tesorería y Crédito Público se responsabilizó por la ejecución y seguimiento presupuestario, control y evaluación del endeuda-

miento público; y finalmente al Área de Contaduría se asignó el registro de las transacciones presupuestarias, financieras, económicas y patrimoniales del sector público.

Se elaboró un "Clasificador Presupuestario" para integrar la información presupuestaria, financiera, económica y patrimonial; también se desarrollaron "Directrices de Política Presupuestaria"; "Manuales de Formulación del Presupuesto" para los Organismos de la Administración Central, Instituciones Descentralizadas sin Fines Empresariales, Prefecturas, Municipios y Empresas Públicas; software de formulación (SISPRES en hoja electrónica LOTUS) y otros diversos manuales. Todo este esfuerzo estuvo acompañado de cursos de capacitación sobre presupuesto dirigido a todo el personal de las entidades públicas.

La estrategia de la reforma consistió en iniciar la formulación del presupuesto de 1990, antes de la aprobación de la Ley N° 1178 de Sistemas de Administración y Control Gubernamentales más conocida como la Ley SAFCO (aprobada el 20 de julio de 1990), y apoyándose en la normativa con nivel de Resolución Ministerial N° 704/89 de 22 de junio de 1989 denominada "Reglamento para la Elaboración, Presentación y Ejecución de los Presupuestos del Sector Público". Inmediatamente después se inició el proceso de ejecución presupuestaria de recursos y gastos por parte del Tesoro y simultáneamente el registro de las transacciones a través de la Contaduría.

El Sistema de Administración Financiera y Control Gubernamentales en Bolivia ha sido conceptualizado, según la Ley No 1178 - SAFCO, como un macrosistema conformado por un conjunto de sistemas interrelacionados; que tiene el objetivo de programar, organizar, ejecutar y controlar la captación y el uso eficaz y eficiente de los recursos públicos para el cumplimiento y ajuste oportuno de las políticas, los programas, la prestación de servicios y los proyectos del Sector Público. Asimismo, permite disponer de información útil, oportuna y confiable, asegurando la razonabilidad de los informes y estados financieros. En este sentido, se logra que todo servidor público, sin distinción de jerarquía, asuma plena responsabilidad por sus actos, rindiendo cuenta no sólo de los objetivos a que se destinaron los recursos públicos que le fueron confiados, sino también de la forma y resultado de su aplicación. Final-

mente, desarrolla la capacidad administrativa para impedir o identificar y comprobar el manejo incorrecto de los recursos del Estado.

Han transcurrido trece años del proceso de reforma presupuestaria; se tuvieron cuatro gobiernos democráticos y la particularidad en cada uno de los periodos gubernamentales fue el mantenimiento de la estabilidad macroeconómica y la continuidad con las reformas estructurales que transformaron la economía y el Estado Boliviano. Sin embargo, en la actualidad se presentan problemas en el presupuesto por diversas razones, que deben ser solucionadas, como por ejemplo: a) Es demasiado complejo, el grado de detalle complejiza innecesariamente el trabajo y eleva los costos a todos los niveles del gobierno; b) Es una clasificación financiera del presupuesto por categorías programáticas muy detallada; c) Tiene un alto contenido inercial de gastos de gestiones pasadas; d) Es aún muy débil la programación financiera del presupuesto por la cantidad de solicitudes de modificaciones presupuestarias, presupuesto adicional y los ajustes que se realizan para el cierre de gestión fiscal; e) No se está utilizando como una herramienta para el desarrollo del país; f) La evaluación presupuestaria no se viene realizando, como consecuencia de la falta de información en el presupuesto sobre programación física; y finalmente g) Se ha convertido en una formalidad legal.

En la práctica existe un Presupuesto por Categorías de Gastos Financieros siguiendo la línea tradicional de una simple lista de gastos (insumos presupuestarios), y no se han expresado los resultados esperados de los programas y proyectos en indicadores de medición de la producción y, por lo tanto, no están sujetos a un examen previo que se utilizaría en la discusión de la formulación presupuestaria en el Poder Ejecutivo y tampoco en el Honorable Congreso Nacional.

2. El sistema presupuestario de Bolivia

En la década de los años sesenta se inicia una primera experiencia sobre la utilización de la técnica del Presupuesto por Programa como un solo instrumento desvinculado del resto de los sistemas de administración (tesorería, crédito

público y contabilidad) y con requisito de contar con información detallada de la parte física y por supuesto de la valoración monetaria.

Se contaron con documentos presupuestales con base en la técnica del Presupuesto por Programas en las entidades públicas, pero exclusivamente para la primera etapa de formulación.

La presentación del Presupuesto por Programas fue de carácter estrictamente formal, porque en la etapa de ejecución presupuestaria se presentaron serios problemas para registrar la información a nivel de detalle. Finalmente, la etapa de evaluación presupuestaria no pudo ser efectuada, ante la falta de una programación de la ejecución presupuestaria que permita realizar comparaciones entre lo que se programa y lo que realmente se ejecuta; hecho que imposibilitó la obtención de los desvíos, justificaciones y correcciones.

La evolución sobre la utilización de la técnica del Presupuesto por Programa en Bolivia se presenta en el cuadro de la página siguiente.

A través de los años se dejó de utilizar el Presupuesto por Programa y se escogió utilizar la técnica tradicional e incrementalista en términos financieros, sin la determinación de objetivos y metas a lograr en un período de tiempo. Es decir, solamente se programaba la utilización de insumos presupuestarios dividido en dos capítulos: el primero denominado Gastos de Funcionamiento y el segundo Gastos de Inversión. Posteriormente, mediante procesos se determinaba el flujo financiero y los niveles de equilibrio presupuestario en cuenta corriente, cuenta capital, resultado financiero y la composición del financiamiento.

Con el retorno de la democracia a partir de 1982 se impulsó la revisión de la programación, pero no con éxito debido a problemas de ingobernabilidad y desequilibrios económicos internos y externos, que conducen a un cambio del primer gobierno democrático (noviembre 1982 a 5 de agosto de 1985) por la vía de unadiminución del período de mandato y convocatoria de nuevas elecciones.

El Presupuesto por Programa no se utilizó y se continuó

El sistema presupuestario de Bolivia

Período	Característica
Década del 60	Presupuesto por Programa con requerimiento detallado de información y desvinculado del resto de los sistemas. Sólo se logró en la etapa de la formulación y no en el resto del proceso presupuestario.
Década del 70	Presupuesto tradicional e incrementalista en términos financieros; se programaba la utilización de insumos presupuestarios dividido en dos capítulos: el primero denominado Gastos de Funcionamiento y el segundo Gastos de Inversión
Década del 80	Presupuesto tradicional e incrementalista en términos financieros; se programaba la utilización de insumos presupuestarios dividido en dos capítulos: el primero denominado Gastos de Funcionamiento y el segundo Gastos de Inversión. Sin embargo, comenzó el análisis de una reforma de la administración financiera a través del Ministerio de Hacienda y de la Contraloría General de la República.
Década del 90	Se aprueba la Ley Nº 1178 de Sistemas de Administración y Control Gubernamentales; el Presupuesto General de la Nación de 1990 es formulado según la técnica de Presupuesto por Programa e integrado al resto de los sistemas de administración. Se continuó utilizando esta técnica con los presupuestos de 1991, 1992 y 1993, registrando la parte física y financiera de los gastos por categorías de programa, subprograma, proyecto y actividad, indicadores de medición de la producción, objetivos y metas. Durante el período 1994 a 1997 el presupuesto es formulado por categorías programáticas, pero su contenido es estrictamente financiero. Los presupuestos de 1998 y 1999 continúan siendo por categorías programáticas, pero estrictamente financieros; sin embargo, se consiguió avanzar en la implantación de los sistemas de Programación de Operaciones, Organización Administrativa y en la formulación presupuestaria. Además, se presentó el Proyecto de Presupuesto al H. Congreso en el mes de noviembre de 1998, siendo aprobado en el mes de diciembre. Fue una señal positiva contar con Presupuesto aprobado el 1/1/99.
Período 2000 a 2003	Contar con un presupuesto más sencillo y transparente, racionalizando la apertura programática institucional, a programas y proyectos; permitiendo hasta diez programas como máximo. Cada programa y proyecto debe contar con objetivos y metas que permitan medir la eficiencia sobre la base de resultados a lograr.

con el presupuesto tradicional como técnica de uso por las entidades del sector público.

El segundo gobierno democrático (6 de agosto de 1985 a 5 de agosto de 1989), ante los desequilibrios económicos internos y externos, en pleno proceso hiperinflacionario, tuvo como primer punto, en su agenda gubernamental, la lucha contra la hiperinflación con política de shock; obteniendo un resultado positivo que permitió establecer el equilibrio económico interno y externo. Posteriormente se dieron las condiciones para elaborar el presupuesto a partir de la gestión de 1986, siendo el primer presupuesto aprobado en el Congreso Nacional; y así sucesivamente los presupuestos de las gestiones 1987, 1988 y 1989, en base a la formulación tradicional de los presupuestos anteriores. Sin embargo, comenzó el análisis de una reforma de la administración financiera a través del Ministerio de Hacienda y de la Contraloría General de la República a partir de 1987, constituyéndose el Proyecto Sistemas de Administración y Control Gubernamentales - SAFCO, destinado a analizar, diseñar, programar e implantar los sistemas de administración. En este período aparecen en el escenario público los planteamientos de revisar la técnica presupuestaria tradicional, mencionándose la técnica Base Cero y el Presupuesto Por Programas.

El tercer gobierno democrático (6 de agosto de 1989 a 5 de agosto de 1993), continúa con la política de mantener los equilibrios económicos internos y externos; aprueba la ley de privatización de las empresas públicas y disposiciones de carácter social; fundamentalmente, se aprueba la Ley N° 1178 de Sistemas de Administración y Control Gubernamentales. El Presupuesto General de la Nación de 1990 es formulado según la técnica de Presupuesto por Programa, integrado al resto de los sistemas de administración. Se continúa utilizando la técnica de presupuesto por programa con los presupuestos de 1991, 1992 y 1993 que registra la parte física y financiera de los gastos por categorías de programa, subprograma, proyecto y actividad, indicadores de medición de la producción y los objetivos y metas.

El cuarto gobierno democrático (6 de agosto de 1993 a 5 de agosto de 1997), tuvo su agenda gubernamental dedicada a realizar reformas estructurales de mediano y largo plazo, co-

mo la Reforma Educativa, Participación Popular, Capitalización, Descentralización Administrativa y Reforma de Pensiones. El desarrollo de los sistemas de administración y su implantación continúa lentamente en función a cómo fue diseñado en 1989, sin la incorporación de los nuevos avances que se dieron en otros países. Respecto del presupuesto, se convirtió en una simple clasificación financiera del gasto por categorías programáticas de carácter inercial e incrementalista, que no permite conocer relaciones de insumo - producto, ni relaciones de condicionamiento.

En los meses de mayo y agosto de 1997 se aprobaron las dos terceras partes de las Normas Básicas de los Sistemas de Administración que establece la Ley N° 1178.

El quinto gobierno democrático (6 de agosto de 1997 a 5 de agosto del 2002), elaboró su agenda gubernamental de 1997 al 2002 -Plan Operativo de Acción "Para vivir mejor"- conformado por cuatro pilares: Dignidad, Oportunidad, Institucionalidad y Equidad. Asimismo, decidió aprobar el Plan Nacional de Integridad compuesto por: Reforma Judicial (Órganos Independientes, Legislación Moderna y Administración de Justicia); Modernización del Estado (Gestión por Resultados, Servicio Civil, Modernización del Legislativo) y Lucha contra la Corrupción (Normas e Instituciones, Puntos más Vulnerables, Concientización).

Se realizaron varios ajustes normativos y técnicos en la elaboración del presupuesto público, destinados a convertirlo en un documento sencillo, de fácil lectura para su utilización, como un instrumento de gestión pública, que se presentó en forma impresa, medio magnético (CD) y en la página WEB: www.hacienda.gov.bo.

La técnica del Presupuesto por Programas fue abandonada: determinándose utilizar una simple clasificación financiera del Presupuesto por Categorías Programáticas, operable para la entidad. Adicionalmente, como requisito previo a la presentación del anteproyecto de presupuesto por parte de las entidades públicas, el Ministerio de Hacienda instruyó mediante Directrices de Formulación Presupuestaria, la elaboración del Programa de Operaciones Anual (POA) Resumido, que justifique la demanda de recursos públicos y su asignación presupuestaria por objeto del gasto.

El sexto gobierno democrático (6 de agosto de 2002 a 5 de agosto del 2007), que actualmente está en función, elaboró su agenda gubernamental de 2002 al 2007, "Plan Bolivia para un Gobierno de Responsabilidad Nacional" conformado por los siguientes aspectos fundamentales:

- Enfrentar el desempleo.
- Definir una política de Estado con respecto al gas.
- Revisar, mejorar y modificar el proceso de capitalización en el interés de la nación (pago Bono Sol, restablecer los servicios ferroviarios).
- Desarrollar una política de transformación productiva del agro.
- Política de Estado para mejorar la educación.
- Desarrollar políticas orientadas al Seguro Universal de Salud.
- Construcción de vivienda social.
- Luchar contra la corrupción.
- Reformar la Constitución Política del Estado.
- Acciones para la inclusión social, económica y cultural.
- Ejercicio efectivo de los derechos de la mujer, jóvenes y ancianos.
- Desarrollo humano.

En la elaboración del presupuesto público de la gestión 2003, se utilizó también una clasificación financiera del Presupuesto por Categorías Programáticas, operable para la entidad. Asimismo, se solicitó como requisito previo a la presentación del anteproyecto de presupuesto por parte de las entidades públicas, se adjunte el Programa de Operaciones Anual Resumido, que justifique la demanda de recursos públicos y su asignación presupuestaria por objeto del gasto, ante el Ministerio de Hacienda.

Los diversos intentos de implantar modelos racionales de presupuesto en Bolivia (Presupuesto por Programas y Presupuesto en Base Cero, entre otros) parecen haber conseguido la pérdida de credibilidad sobre las ideas e iniciativas de reforma presupuestaria.

Si bien los esfuerzos realizados no fueron totalmente infructuosos (aplicaciones parciales, impulso al análisis de pro-

gramas, introducción de medidas de resultados e indicadores y otros) en términos generales, los intentos de reforma no lograron alcanzar los resultados esperados, sobre todo en lo relativo a las expectativas creadas y la forma de entender la racionalidad en el presupuesto.

Después de aproximadamente 43 años (1960-2003) de repetidos intentos por realizar grandes reformas presupuestarias, quedamos convencidos de la necesidad de aproximarse a ellas con una perspectiva más pragmática y menos ambiciosa.

Por lo mencionado anteriormente, y debido a la crisis económica iniciada en la segunda mitad de los años noventa, se intentó recortar directamente el gasto público según prioridades o la viabilidad de cada recorte, en un contexto de mantenimiento de la estabilidad macroeconómica. Paralelamente, se ha continuado con el ensayo de iniciativas de reforma en la gestión presupuestaria; sin embargo, ni los ajustes macropresupuestarios, ni las innovaciones en la gestión han evitado el crecimiento del gasto público.

A partir de 1999 se comenzó nuevamente a revisar las técnicas de presupuesto con la finalidad de que sea sencilla, transparente y de gestión por resultados; adecuada a la particularidad que tiene el sector público boliviano y vinculando al Plan Nacional de Integridad en el componente de Modernización del Estado mediante la Gestión por Resultados, el Servicio Civil, Modernización del Legislativo y Lucha contra la Corrupción.

El Ministerio de Hacienda viene desarrollando actividades para que, a partir del Presupuesto General de la Nación de las gestiones del 2000, 2001, 2002 y 2003, la formulación presupuestaria sea en la práctica por categorías de gastos compuesto por Programas y Proyectos, y se tenga expresado los objetivos y metas de cada uno, que se constituirán en los principales indicadores de Gestión Pública por Resultados.

Se pretende realizar una comparación ex-post para verificar los resultados alcanzados entre la programación y la ejecución. En este sentido, se vienen elaborando los indicadores de desempeño para utilizarlos en la etapa de formulación y de evaluación con la finalidad de medir el cumplimiento de los servidores públicos y los resultados que lograron.

Con relación a la información sobre presupuestos, se dispuso el diseño de mecanismos que permitan que sea oportuna

y útil para realizar un seguimiento público eficaz de lo que viene realizando el Estado Boliviano con los recursos públicos, y la discusión del documento presupuestario y su análisis no sea exclusiva de pocas personas. Por lo tanto, se presentó en forma gerencial, con menos detalle en cifras y mucho más explícito sobre su contenido y sus efectos en la economía.

La realidad actual del sector público viene marcada por la necesidad de adaptarse a un entorno de austeridad financiera en contraposición a una demanda de más y mejores bienes y servicios públicos y a una mayor exigencia social de eficacia y eficiencia en la gestión de los recursos, con el propósito de favorecer el perfeccionamiento de los servicios públicos, la reducción de los déficits presupuestarios y mejorar la asignación de los recursos.

Los objetivos constituyen la piedra angular sobre la que se construye el programa y sirven de base para construir los sistemas de medidas y de seguimiento del resultado.

En la actualidad existe una debilidad generalizada de aplicación de técnica de planificación estratégica y de dirección por objetivos en el ámbito de la gestión de los programas. En este sentido, las entidades ejecutoras consideran el seguimiento de la ejecución presupuestaria como un instrumento exclusivamente al servicio de la asignación de los recursos y, en consecuencia, de utilidad restringida al ámbito del Ministerio de Hacienda.

La definición de objetivos constituye un punto crítico para la implantación de modelos de gestión orientados a resultados. No es suficiente su simple existencia, sino que deben reunir requisitos mínimos de concreción, claridad y posibilidad de medida.

El carecer de un sistema de indicadores bien diseñados, como forma de medición del resultado en sus diferentes dimensiones –eficacia, eficiencia, economía y calidad–, dificulta el proceso de adopción de decisiones a los diferentes niveles de la organización, al no proporcionar información oportuna, relevante y fiable a los responsables de la gestión sobre la situación y evolución de los aspectos que inciden en la consecución de los objetivos establecidos.

El tratamiento legislativo del presupuesto tampoco contribuye positivamente a que sea superada la concepción tradicio-

nal incrementalista, al no propiciar la negociación presupuestaria sobre la base de objetivos y en función de resultados:

El procedimiento de negociación presupuestaria no se establece con bases fiables, directrices en cuanto a la priorización de los gastos públicos y de los recursos necesarios para cada programa o plan de actuación. En la práctica se generan una serie de rigideces que aproximan el procedimiento de asignación de recursos a los mecanismos tradicionales del presupuesto administrativo frente a los criterios de asignación por objetivos que propugna el sistema de seguimiento.

Una preocupación es lograr la eficacia y la eficiencia en la gestión financiera pública, como única opción para mejorar la confianza de los ciudadanos en la eficacia de la Administración como gestora de sus intereses.

Se busca el desarrollo de instrumentos que favorezcan la reducción de los déficits presupuestarios y el deseo de mejorar la asignación de recursos, evitando la práctica habitual de aplicar políticas presupuestarias de recorte a través de porcentajes arbitrariamente determinados.

Es imperioso implantar una cultura de gestión por objetivos con responsabilidad por resultados, en la que éstos se evalúan en función de los recursos utilizados, frente a la filosofía tradicional, en la que el modo de operar se centraba exclusivamente en estos últimos.

El nuevo enfoque de gestión por resultados debe considerar los objetivos de:

- Introducir mecanismos que impidan la dilución de responsabilidades.
- Desarrollar cambios que faciliten la transparencia en la gestión y la rendición de cuentas en términos de resultados.
- Mejorar los procedimientos de asignación de recursos.

La nueva cultura de gestión financiera del sector público viene marcada por una mayor concreción de los resultados deseados y una mayor responsabilidad y flexibilidad de gestión para obtenerlos, lo que exige una definición más clara de los objetivos, una mayor precisión en la medida del resultado y la generalización de la verificación de los mismos.

La asignación de los recursos públicos viene orientada por una priorización de las metas a conseguir y por la capacidad de gestión de los distintos órganos en términos de eficacia, eficiencia, economía y calidad. Desde un punto de vista presupuestario, supone un avance con respecto al concepto tradicional de Presupuesto por Programas, permitiendo evolucionar hacia la implantación de modelos de ejecución o contractuales.

La nueva gestión requiere el desarrollo de un sistema de medida de objetivos que proporcione información sobre los resultados y posibilite la retroalimentación, con el objeto de perfeccionar los procesos de toma de decisiones, orientándolos a la mejora de los recursos y de la asignación de los recursos. Su inexistencia o inadecuación hace posible situaciones de gestión con despilfarro, ineficacia, ineficiencia o simplemente una gestión con déficit de credibilidad.

La implantación de un presupuesto por resultados no es fácil, pero se han venido realizando varias actividades en esa orientación para lograr alcanzar la meta en algunos años.

La Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP) aprobada en junio de 2001 por los Directorios del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, tiene como objetivo reducir la pobreza a través de políticas económicas y sociales, con énfasis en la población con más carencias. Es decir, mediante la provisión de servicios básicos, incrementando la protección social y seguridad, promoviendo la participación ciudadana e igualdad de oportunidades.

La EBRP propone una serie de metas para cada uno de los componentes estratégicos sobre los cuales basa sus acciones para los próximos 15 años, que son los siguientes:

- Reducir la incidencia de la pobreza de un 62.7% a 40.6%.
- Reducir la extrema pobreza de 36.5% a 17.3%.
- Aumentar la esperanza de vida de 61.9 años a 68.9 años.
- Aumentar el porcentaje de la población con 8 o más años de escolaridad de 50.7% a 67%.

Es decir, se plantea una serie de acciones que ineludiblemente demandan la asignación de recursos públicos. Sin embargo, ello requiere una programación de los gastos que abarque más de un período fiscal, como tradicionalmente se viene realizando.

do. Es decir, es vital contar con un instrumento de programación de los recursos y gasto de mediano plazo, para incorporar los programas y proyectos sociales destinados a la reducción de la pobreza. En este sentido, se debe plantear la necesidad de llevar a cabo una nueva Reforma Presupuestaria, destinada a contar con un Presupuesto Plurianual que comprenda un año base y dos años adicionales de proyecciones de los agregados fiscales de ingresos, gastos y financiamiento.

3. El proceso presupuestario de Bolivia

Bolivia cuenta con una legislación avanzada, casi completa e integral para regir las actividades del sector público en general y del presupuesto en particular a partir de 1989.

Los avances en el proceso de formulación, ejecución y cierre presupuestario son positivos y se viene planteando la necesidad de una nueva reforma presupuestaria. En este sentido, se considera útil señalar y explicar cada una de las etapas del proceso presupuestario, para que más adelante se proponga cómo debería encararse la nueva reforma introduciendo el presupuesto plurianual.

El proceso presupuestario de Bolivia se divide de la siguiente forma:

Etapa	Fecha	Ámbito institucional
Formulación	agosto-octubre	Poder Ejecutivo
Discusión y aprobación	noviembre-diciembre	Poder Legislativo
Ejecución	1ºenero-31diciembre	Poder Ejecutivo y resto sector público
Control y evaluación	Trimestral	Poder Ejecutivo y resto sector público
Cierre	31diciembre	Poder Ejecutivo y resto sector público

Fuente: Elaboración propia según normas legales y conceptuales sobre el sistema de presupuesto.

EL PROCESO PRESUPUESTARIO BOLIVIANO

Institución	Año/mes	
		FORMULACIÓN
PODER EJECUTIVO CONSEJO DE MINISTROS	Sept/Nov	<ul style="list-style-type: none"> - Aprobación Directrices Política Presupuestaria - Aprobación Clasificadores Presupuestarios - Estimación de ingresos de la Administración Central y resto del Sector Público
MINISTERIO DE HACIENDA		ELABORACIÓN
MINISTERIO DE HACIENDA		<ul style="list-style-type: none"> - Emite documentación relativa a la formulación presupuestaria, a las instituciones del sector público
SECTOR PÚBLICO	Octubre	<ul style="list-style-type: none"> - Asesoramiento en la elaboración de los presupuestos institucionales - Elaboración de los presupuestos institucionales
MINISTERIO DE HACIENDA	Nov/Dic	<ul style="list-style-type: none"> - Recepción, análisis y ajustes de los presupuestos institucionales - Agregación y consolidación del Presupuesto del Sector Público
CONSEJO DE MINISTROS		APROBACIÓN PODER EJECUTIVO
PRESIDENTE NATO DEL CONGRESO	Enero	<ul style="list-style-type: none"> - Aprobación Proyecto de Presupuesto a ser presentado al Poder Legislativo
PRESIDENCIA CÁMARA DE DIPUTADOS	Ene/Feb	APROBACIÓN PODER LEGISLATIVO
COM. PLANEAMIENTO, POLÍTICA ECONÓMICA Y FINANCIERA Cámara de Diputados		<ul style="list-style-type: none"> - Recepción Proyecto de Presupuesto - Recepción Proyecto de Presupuesto - Análisis y evaluación del Proyecto de Presupuesto - Elaboración y presentación de informe al Plenario - Seminarios, reuniones de brigadas parlamentarias y jefes de bancadas - Debate y aprobación del Presupuesto - Recepción de Proyecto de Presupuesto e Informe de la Com. Económica Cámara de Diputados
CÁMARA DE DIPUTADOS		<ul style="list-style-type: none"> - Análisis y evaluación del Proyecto de Presupuesto. - Elaboración y presentación de informe al Plenario - Seminarios, reuniones de brigadas parlamentarias y jefes de bancadas - Debate y aprobación del Presupuesto
PRESIDENCIA DEL SENADO		
COM. HACIENDA, POL ECONÓMICA Y CREDITICIA Cámara de Senadores	Febrero	PROMULGACIÓN
CÁMARA DE SENADORES		<ul style="list-style-type: none"> - Promulgación del Proyecto de Presupuesto a rango de Ley General de la Nación
PODER EJECUTIVO Presidente de la República		EJECUCIÓN
		<ul style="list-style-type: none"> - Inicio periodo fiscal 1° de enero - Envío de los Estados Financieros al 31 de diciembre de la anterior gestión por las Instituciones a la Contaduría, Contraloría y Poder Legislativo - Inicio Proceso Presupuestario 2004 - Cierre Periodo Fiscal 31 de Diciembre

Según la Constitución Política del Estado, el Poder Ejecutivo tiene que presentar el Proyecto de Presupuesto General de la Nación al Honorable Congreso Nacional hasta la 30 sesión ordinaria, que aproximadamente es entre los meses de septiembre y octubre.

El período fiscal se inicia el 1° de enero y concluye el 31 de diciembre de cada año.

El informe de recursos y gastos de la Administración Central es presentado por el Poder Ejecutivo en la primera sesión ordinaria de Congreso, que es el 1° de agosto de cada año.

3.1. Formulación presupuestaria

La primera etapa, que es la formulación, consiste en realizar una programación anual de la utilización de los insumos presupuestarios (partidas de gasto) para conseguir obtener productos y servicios públicos (objetivos, metas y volúmenes de trabajo).

El techo presupuestario máximo en una entidad está representado por un monto para servicios personales y otro para el resto de gastos.

Para la elaboración del presupuesto se utiliza el programa de computación desarrollado por el Ministerio de Hacienda (Sistema de Formulación Presupuestaria "SFP"), los Clasificadores Presupuestarios y las Directrices de Formulación Presupuestaria aprobados.

Un requisito fundamental para la formulación del presupuesto es la utilización de los Clasificadores Presupuestarios para procesar la información. Los Clasificadores Presupuestarios tienen la finalidad de permitir agregar y desagregar la información de presupuesto, contabilidad y tesorería en la base de datos del Ministerio de Hacienda conocido como Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF).

En general, desde el inicio de la reforma presupuestaria hasta la actualidad (1990-2003) las entidades del sector público utilizan los Clasificadores Presupuestarios para procesar su información, pero solamente la parte que hace a la razón de ser de cada una de ellas, es decir, deben usar únicamente aquellos rubros, partidas de gasto, fuente de financiamiento, organismo financiador y sector que le corresponde.

3.2. Discusión y aprobación del presupuesto

Esta fase corresponde sea ejecutada por el Poder Legislativo según sus atribuciones señaladas en la Constitución Política del Estado, que debe fijar para cada gestión financiera los gastos de la Administración Pública, previa presentación del Proyecto de Presupuesto por el Poder Ejecutivo. Corresponde a la Cámara de Diputados la iniciativa en el ejercicio de las atribuciones de análisis, elaboración y consideración del informe sobre el Proyecto de Presupuesto en el Hemiciclo como Cámara de origen y luego de su consideración y aprobación es remitida a la Cámara de Senadores para su revisión.

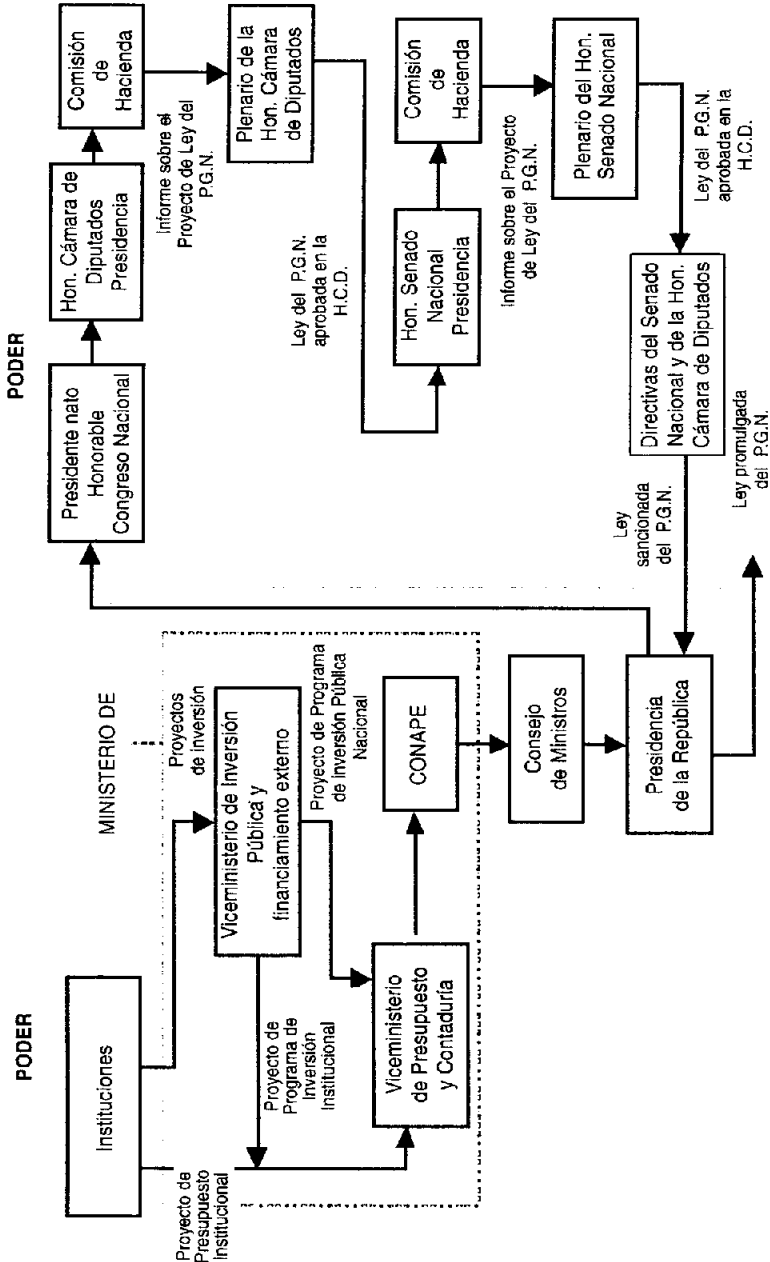
El Poder Ejecutivo debe presentar al Legislativo, dentro de las treinta primeras sesiones ordinarias, los presupuestos Nacional y Departamentales para la siguiente gestión financiera y proponer, durante su vigencia, las modificaciones que estime necesarias. La cuenta de los gastos públicos conforme al presupuesto se presenta anualmente. Recibidos los Proyectos de Ley de los Presupuestos, deben ser considerados en Congreso dentro del término de sesenta días; vencido el plazo indicado, sin que los proyectos hayan sido aprobados, éstos tienen fuerza de ley.

También el Poder Legislativo considera y aprueba los Planes de Desarrollo elaborados por el Poder Ejecutivo que sobrepasen los presupuestos ordinarios en materia o en tiempo de gestión.

3.3. Ejecución presupuestaria

La fase de la ejecución presupuestaria consiste en la adquisición de los insumos presupuestarios, utilización de los insumos y la producción de los bienes y prestación de servicios a la sociedad. En este sentido, las entidades públicas, luego de contar con presupuesto aprobado, inician la segunda etapa denominada de ejecución presupuestaria, pero previamente es una tarea inmediata que se realice la programación de la ejecución presupuestaria, antes de la ejecución propiamente dicha. Por lo tanto, con la programación de la ejecución presupuestaria se realizan las previsiones para cada uno de los subperiodos del ejercicio presupuestario en términos de obje-

**Presupuesto general de la Nación
Proceso de formulación, análisis, aprobación**



tivos y metas, así como de las necesidades en tiempo y lugares precisos de recursos reales y financieros.

El sistema de programación posibilita compatibilizar el ritmo óptimo de la ejecución de los programas presupuestarios con la disponibilidad de recursos financieros.

Una de las principales características de la programación de la ejecución presupuestaria es utilizar como punto de partida el presupuesto anual aprobado y comenzar a programar en subperiodos anuales, para viabilizar la ejecución presupuestaria propiamente dicha, a través de obtener información que podría ser mensual, bimensual, trimestral, cuatrimestral o semestral, dependiendo de lo que se determine realizar en el área de tesorería.

3.4. Control y evaluación presupuestaria

La etapa de control y evaluación presupuestaria consiste en realizar una comparación y análisis entre la programación de la ejecución presupuestaria y la ejecución presupuestaria, identificando los desvíos, las causas, justificaciones y correcciones realizadas, que permiten introducir nuevos elementos para una mejor programación en el siguiente período; de este modo se retroalimenta todo el proceso presupuestario. En el sector público de Bolivia aún no se ha conseguido internalizar plenamente esta etapa por la ausencia de la programación de la ejecución presupuestaria.

3.5. Cierre de la ejecución presupuestaria

Es la última etapa del proceso presupuestario, denominada cierre de la ejecución presupuestaria, que consiste en proceder a establecer y finalizar todas las operaciones de ejecución de los recursos y de los gastos, que en el caso de Bolivia, el período fiscal comprende el 1 de enero y concluye el 31 de diciembre. Para llevar a cabo esta tarea se emite un instructivo destinado a todas las entidades públicas para que procedan a efectuar el cierre de la ejecución presupuestaria de recursos y gasto, y también de los estados financieros. Se indica, por ejemplo, que las entidades deben efectuar un arqueo de caja en la tesorería y también hacer un recuento de cheques sin

utilizar, conciliación bancaria y determinar el saldo final de gestión, por parte de la unidad de auditoría interna.

4. Actual estructura de presentación del proyecto de Presupuesto General de la Nación

Las Leyes de Presupuesto General de la Nación de las gestiones 2000, 2001, 2002 y 2003 vienen acompañadas de los siguientes anexos:

Título I Presupuesto General de la Nación Agregado y Consolidado – Resumen General.

Título II Presupuestos Institucionales.

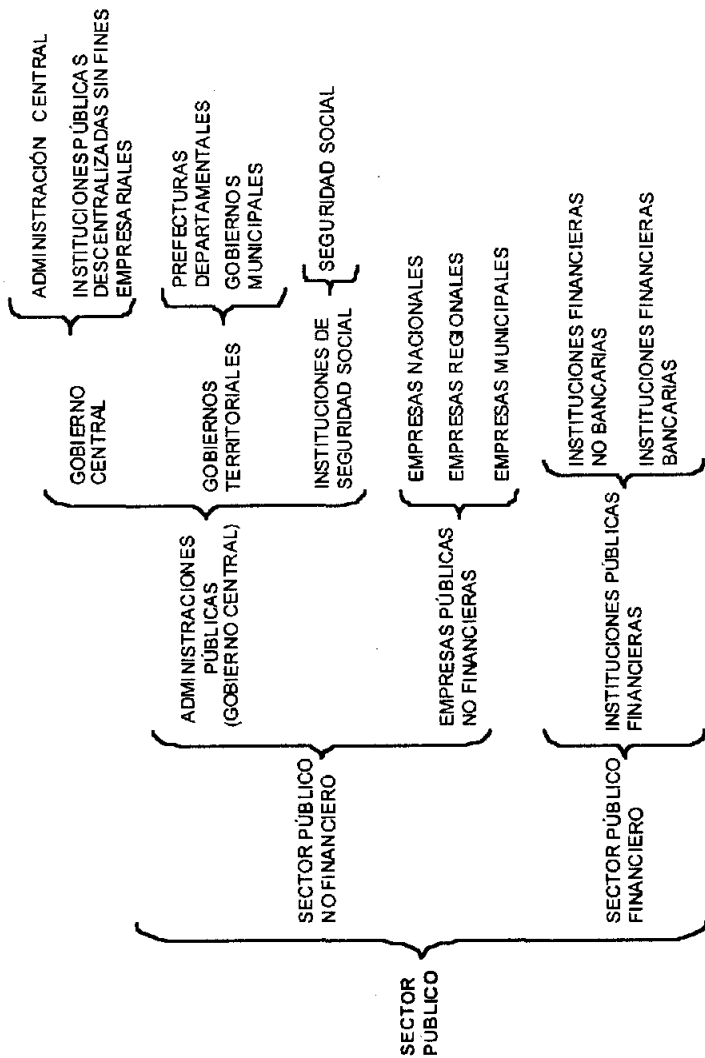
El Título I incluye el Proyecto de Ley Financial con 6 artículos de carácter anual, excepto el de la gestión 2003, que tiene 18 artículos y un resumen de las modificaciones introducidas por el Honorable Congreso Nacional.

Los cuadros de información que conforman este título son los siguientes:

- Presupuesto General de la Nación – Resumen General.
- Resumen del flujo financiero del sector público.
- Resumen de recursos y gastos del Tesoro General de la Nación.
- Programa de inversión.
- Presupuesto de la Administración Central.
- Presupuesto de las Instituciones Públicas Descentralizadas sin Fines Empresariales.
- Presupuesto de las Prefecturas Departamentales.
- Presupuesto de los Gobiernos Municipales.
- Presupuesto de las Entidades de Seguridad Social.
- Presupuesto de las Empresas Públicas no Financieras.
- Presupuesto de las Instituciones Públicas Financieras.

El Título II contiene información más detallada de cada una de las entidades públicas correspondientes a los grupos institucionales señalados en el Título I, indicado anteriormente.

Estructura institucional del Sector Público



5. El presupuesto plurianual

El transcurso del tiempo desde el inicio de última reforma presupuestaria –que fue en 1989– ha demostrado una y otra vez que el Ministerio de Hacienda prepara los presupuestos con la finalidad de “control del gasto” y una sana gestión pública en un contexto de disciplina fiscal. Sin embargo, fue una condición necesaria pero no suficiente la decisión de formular presupuestos muy restrictivos, ya que no estuvo acompañada de una administración financiera eficiente, eficaz y económica que permita alcanzar los objetivos fijados. Los especialistas, estudiosos y autoridades públicas involucrados en el presupuesto público comparten un sentimiento común de desorientación por los resultados limitados que se han obtenido al aplicar medidas tradicionales de control del gasto.

Los intentos de implantar sistemas o modelos racionales de presupuesto (Presupuesto por Programas y Presupuesto en Base Cero entre otros) parecen haber conseguido la pérdida de credibilidad sobre las ideas e iniciativas de reforma presupuestaria. Si bien los esfuerzos realizados no fueron totalmente infructuosos (aplicaciones parciales, impulso al análisis de programas, introducción de medidas de resultados e indicadores y otros), en términos generales los intentos de reforma no lograron alcanzar los resultados esperados, sobre todo en lo relativo a las expectativas creadas y la forma de entender la racionalidad en el presupuesto. Después de aproximadamente 43 años (1960-2003) de repetidos intentos por realizar grandes reformas presupuestarias, quedamos convencidos de la necesidad de aproximarse a ellas con una perspectiva más pragmática y menos ambiciosa.

Por lo mencionado anteriormente, y la crisis económica iniciada en la segunda mitad de los años noventa, se intentó recortar directamente el gasto público según prioridades o la viabilidad de cada recorte, en un contexto de mantenimiento de la estabilidad macroeconómica. Paralelamente se ha continuado con el ensayo de iniciativas de reforma en la gestión presupuestaria; sin embargo, ni los ajustes macropresupuestarios ni las innovaciones en la gestión han evitado el crecimiento del **gasto público**.

En la actualidad se insiste en la misma línea de disciplina

fiscal mediante normas más concretas para frenar las propuestas de gasto de las entidades públicas. También se insiste en complementar estas normas con otras encaminadas a reforzar el papel de dominio del Ministerio de Hacienda en todas las fases del proceso presupuestario. Muchas de estas normas son necesarias y urgentes para responder en el corto plazo a los efectos de la crisis, como es el caso de la Ley N° 2042 de Administración Presupuestaria aprobada el 21 de diciembre de 1999. Pero su eficacia en el mediano y largo plazo se halla muy limitada por la propia inestabilidad e incertidumbre del contexto en que se aplican. La cuestión no está sólo en el dominio o la firmeza del Ministerio de Hacienda para recortar las propuestas de gasto o imponer procedimientos limitativos en la gestión del gasto. Más bien se trata de desarrollar la capacidad estratégica del Ministerio de Hacienda y de todo el sector público para controlar la evolución del gasto real.

En términos generales, los sistemas de información no se han desarrollado lo suficiente como para garantizar que el Ministerio de Hacienda sea capaz de realizar un seguimiento eficaz y a distancia acerca de la manera en que se utilizan los recursos públicos.

La gestión pública hoy día se desarrolla en un marco de incertidumbre y recursos públicos decrecientes. El actual contexto económico, social y político es de máxima complejidad para las autoridades económicas de la administración gubernamental.

El Ministerio de Hacienda tiene que proporcionar liderazgo estratégico y facilitar el desarrollo de la capacidad de gestión financiera estratégica en cada una de las entidades que componen el sector público.

El estudio del proceso presupuestario a partir de su naturaleza esencialmente conflictiva es ya tradicional. De hecho, el presupuesto se utiliza como un mecanismo de resolución de tensiones y diferencias entre el Ministerio de Hacienda y cada una de las entidades públicas cada año. Las negociaciones de asignación de recursos se realizan en la práctica en un contexto fundamentalmente competitivo. Cada una de las entidades públicas que negocian su presupuesto representa intereses diversos con diferentes valores. Los recursos públicos son siem-

pre limitados y las necesidades son inmensas; no siendo posibles de satisfacer. El presupuesto se percibe como un ejercicio de negociación destinado a satisfacer necesidades de recursos de los distintos actores que compiten para maximizar sus créditos presupuestarios. Se supone que lo que uno consigue los otros lo pierden, es decir, es un juego de suma cero. La actitud y el comportamiento de los participantes en el proceso presupuestario se basan en supuestos de negociación de suma cero. Lo único que importa a cada una de las entidades públicas es cómo conseguir más recursos. No es usual buscar posibles áreas o temas de cooperación con otros actores presupuestarios. Las posturas se centran en ganar al contrario, sin considerar nunca la posibilidad del beneficio conjunto.

Un comportamiento más equilibrado y flexible en la competencia por los recursos públicos y la cooperación por parte de las entidades públicas demandantes supondría, por ejemplo, el intercambio de información financiera y no financiera, la búsqueda de soluciones factibles, la prevención de conflictos futuros estableciendo reglas del juego de negociación presupuestaria, y el desarrollo de una percepción común sobre valores y prioridades de gasto, entre otras cosas.

Las demandas de reducción del gasto que tradicionalmente solicita el Ministerio de Hacienda durante el proceso presupuestario se basan en obtener resultados positivos de corto plazo. Las implicaciones de mediano plazo de lograr una sana gestión fiscal sostenible y viable quedan normalmente relegadas a un segundo plano en la actualidad, como se puede apreciar en el medio de comunicación escrita *El Mundo*, del Departamento de Santa Cruz, de fecha martes 24 de junio de 2004 que se transcribe textualmente a continuación:

“Mandamases” de Hacienda estancan Economía

“Quitarle el protagonismo a los “mandamases” del Ministerio de Hacienda cuyas políticas fiscales, arancelarias e industriales de la última década no lograron cerrar el círculo de la reactivación, es la tarea que se impuso el Viceministerio de Industria y Comercio dependiente del Ministerio de Desarrollo Económico que recibió un espaldarazo del sector privado para lograr cambios de fondo en la política económica del país.

«Se trata de lograr un cambio auténtico en la medida en que todos los sectores productivos estemos aglutinados dentro del Ministerio de Desarrollo Económico y se comience a hablar fuerte y a quitarle ese excesivo protagonismo que tiene el Ministerio de Hacienda. ¡Todavía siguen siendo los mandamases, esa es la realidad!, son los que cortan y deciden de una manera absolutamente arbitraria desde hace una década», afirmó el Viceministro de Comercio Exterior e Inversión, Luis Fernando Peredo, a tiempo de cuestionar el recorte presupuestario a su cartera del 52% coartando las posibilidades de generar estrategias exportadoras para el país. «Entonces pregunto, ¿cuál es la prioridad de ustedes, amigos? El Ministerio de Hacienda es como un tesorero en el papel de gerente, esa es exactamente la figura que tenemos en el país. Para mí es una locura que estemos pensando en una inversión pública de 600 millones de dólares con criterios que no necesariamente están dirigidos al fortalecimiento de la capacidad», cuestionó.

Como otra prueba de que el Estado no sabe hacer promoción al desarrollo productivo, el Ministro de Desarrollo Económico, Jorge Torres, señaló que de los actuales 5 mil millones de bolivianos destinados a la Inversión Pública, menos del 10% está destinado al desarrollo productivo.

Representantes de Cainco, Ibce, y la Confederación de Empresarios Privados de Bolivia (Cepb), coincidieron en que el Ministerio de Hacienda debe ceder espacios de responsabilidades a otras carteras para oxigenar la reactivación económica. «Lo único que sabe hacer, es recortes de presupuesto, cero gastos y maximizar las recaudaciones a como dé lugar. En otras palabras se ha convertido en un verdadero cajero del Estado que ha hecho que la economía se estanque, sin tener ningún incentivo al sector productivo», dijo el titular del Ibce, Gabriel Dabdoud.

En criterio de los economistas, Alberto Bonadona, Gary Rodríguez y Horst Grebe, es una barbaridad que se le otorgue tanto poder al Ministerio de Hacienda, que en una década sólo ha logrado estabilidad macroeconómica pero cero crecimiento debido sus políticas de escritorio y a su obediencia ciega a los caprichos del Fondo Monetario Internacional (FMI).”

(Publicación de prensa, *El Mundo*, del Departamento de Santa Cruz, martes 24 de junio de 2004).

Revisando la historia económica, el primer presupuesto en Bolivia fue elaborado en 1826 y, por otra parte, en varias oportunidades tuvieron vigencia de más de un año, es decir, abarcaron dos o tres años; esto posteriormente fue reempla-

zado por la formulación de presupuesto de período anual, que hasta la gestión 2003 se procede de esta forma.

En el año 2000 en los diversos foros se planteó la necesidad de elaborar Presupuestos Plurianuales, porque coadyuvan a una óptima programación de los recursos, gastos y financiamiento del sector público en un horizonte de tiempo de mediano plazo, dando señales de certidumbre al resto de los agentes económicos. Asimismo, se programa la estabilidad presupuestaria, sostenibilidad de las cuentas públicas y la definición de los programas y proyectos prioritarios.

La experiencia que se tuvo con el Proyecto de Presupuesto 2003, que es de conocimiento público, fue una lección que nos permite concluir que se requiere una programación de los gastos que cubra más de un período fiscal. En este sentido, ineludiblemente, se deben establecer las condiciones de un nuevo pacto fiscal que cubra para varios años los acuerdos sobre los recursos y gastos públicos; y, de este modo, se cuenta con una programación de mediano plazo de los ingresos, gastos y financiamiento del sector público, es decir, se elabora un Presupuesto Plurianual.

5.1. Definición

El Presupuesto Plurianual (Medium-Term Expenditure Framework-MTEF) es un instrumento de programación de un horizonte de tiempo de mediano plazo de los ingresos, gastos y financiamiento del sector público, mediante el cual las autoridades económicas de un país toman decisiones de carácter presupuestario para cada uno de los años que comprende, considerando los ingresos esperados y los límites globales o sectoriales de los gastos para cada uno de los años en un horizonte de tres a cinco años siguientes. Es decir, es una programación de ingresos y gastos públicos de un año base y, además, los que corresponden a los subsiguientes tres o cuatro años hacia delante. Así, de este modo, se logra contar con un importante instrumento de planificación de mediano plazo.

5.2. Objetivos

El Presupuesto Plurianual tiene los siguientes objetivos:

- Extender el horizonte presupuestario más allá del ejercicio anual.
- Evitar el crecimiento explosivo de los agregados presupuestarios.
- Incentiva la disciplina presupuestaria.

Con relación al primer objetivo, supone disponer de proyecciones confiables de las condiciones macroeconómicas, de los ingresos y de los gastos futuros, siempre y cuando las políticas públicas definidas para el año base del presupuesto perduren.

Con respecto al segundo objetivo, se busca evitar el crecimiento de los gastos totales en un horizonte de tiempo mayor a un ejercicio anual. Finalmente, un marco de gastos a mediano plazo facilita las reasignaciones en acuerdo con las prioridades estratégicas de las autoridades económicas.

5.3. Marco conceptual

El Presupuesto Plurianual está basado en los mismos fundamentos del presupuesto de ejercicio anual, es decir, tiene las mismas características, procedimiento, técnica, principios, etc. Si bien el presupuesto anual cubre un solo ejercicio de ingresos y gastos, necesariamente requiere conocer un escenario macroeconómico del periodo; del mismo modo, el Presupuesto Plurianual, que cubre tres o cuatro años, también requiere contar con un escenario macroeconómico del mismo periodo de tiempo.

Con relación al procedimiento, técnica y principios presupuestarios utilizados en un Presupuesto Plurianual, son los mismos que se aplican en el presupuesto anual. En este sentido, en la programación de los gastos plurianuales se deben cumplir todos los principios necesariamente, porque es similar a como se formula el presupuesto anual, con la diferencia de que comprende más de un año. Asimismo, los procedimientos son similares y no debe significar que represente una cosa abstracta, sino, al contrario, tiene que ser simple y transparente para que pueda conseguirse realizar dicha programación de gasto de mediano plazo.

Los fundamentos del Presupuesto Plurianual son similares

a los que se utilizan en la formulación del presupuesto anual, excepto en que el horizonte del tiempo es de dos a tres años adicionales al año base de programación de los gastos.

5.4. Proceso de implementación del presupuesto plurianual

La implementación del Presupuesto Plurianual se realizaría para un período de tres años, tomando en cuenta la experiencia de países como Australia.

El proceso de implementación consistiría en que el Ministerio de Hacienda, como Órgano Rector de la política fiscal, de los sistemas de administración y del Plan de Inversión Pública, dispondría de todos los aspectos normativos, técnicos y de diseminación sobre el Presupuesto Plurianual, para que todas las entidades públicas procedan a la implantación de la programación del gasto a mediano plazo. Asimismo, en forma conjunta con el Banco Central, Ministerio de la Presidencia, Ministerio de Desarrollo Sostenible y UDAPE, se deben elaborar los escenarios económicos del período plurianual, para conocer los agregados fiscales de ingresos y gastos. Esto posibilitará determinar los límites financieros máximos para la asignación de los gastos utilizando los Clasificadores Presupuestarios, según las Directrices de Formulación Presupuestaria y un medio informático de procesamiento de la información que comprenda el período correspondiente.

La estrategia de implementación del Presupuesto Plurianual en Bolivia es incorporar, dentro del mismo proceso presupuestario, la Formulación, Discusión y Aprobación, Ejecución, Control y Evaluación y el Cierre Presupuestario. Es decir, no se introduce como una nueva fase o etapa del proceso presupuestario, sino como parte del mismo, lo que significa que en cada una de las etapas se considera el tratamiento del Presupuesto Plurianual.

Los aspectos fundamentales que deben incorporarse dentro de la agenda gubernamental en el proceso de implementación del Presupuesto Plurianual son los siguientes:

- Elaboración de un escenario económico sobre el período plurianual.

- Aprobar en el Poder Ejecutivo que el Presupuesto Plurianual se incorpore dentro del mismo proceso presupuestario (Formulación, Discusión y Aprobación, Ejecución, Control y Evaluación y Cierre Presupuestario).
- Elaboración del marco normativo y técnico sobre el Presupuesto Plurianual (Elaboración de Directrices de Formulación de Presupuesto Plurianual, Clasificadores Presupuestarios, Elaboración de lineamientos de política presupuestaria del período plurianual, Elaboración de notas oficiales que señalen los lineamientos financieros para cada uno de los años que abarca el período correspondiente).
- Las entidades públicas deben elaborar el anteproyecto de Presupuesto Plurianual.
- Forma y contenido de presentación del Presupuesto Plurianual por el Poder Ejecutivo al Poder Legislativo.

5.4.1. Elaboración de un escenario económico sobre el período para el que se formula el presupuesto plurianual

El Ministerio de Hacienda, en forma conjunta con el Banco Central, Ministerio de la Presidencia, Ministerio de Desarrollo Sostenible y UDAPE, debe elaborar los escenarios económicos del período para el que se formula el Presupuesto Plurianual, con el fin de conocer los agregados fiscales de ingresos y gastos.

Generalmente el escenario económico que se elabora y se acuerda con los Organismos Internacionales es aquel negociado con el Fondo Monetario Internacional (FMI), que según el acuerdo a suscribir comprende un período de mediano plazo.

Precisamente, es importante que este documento sea utilizado para la determinación de los límites máximos financieros que deben utilizar obligatoriamente cada una de las entidades públicas con la finalidad de precautelar la estabilidad macroeconómica y disciplina fiscal.

Las variables macroeconómicas de tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto, tasa de inflación, déficit fiscal, tipo de cambio y los agregados fiscales de ingreso y gasto, permitirán la elaboración de un Presupuesto Plurianual.

5.4.2. Aprobar en el Poder Ejecutivo que el presupuesto plurianual se incorpora dentro del mismo proceso presupuestario (Formulación, Discusión y Aprobación, Ejecución, Control y Evaluación y Cierre Presupuestario).

Para iniciar la formulación presupuestaria del Presupuesto Plurianual, el Poder Ejecutivo requiere aprobar un Decreto Supremo que reglamente principalmente la elaboración y presentación de los Anteproyectos de Presupuestos Plurianuales por parte de cada una de las entidades públicas.

La etapa de discusión y aprobación se regirán por lo dispuesto en la Constitución Política del Estado y en el Reglamento Interno de las Cámaras de Diputados y Senadores.

Con relación a la ejecución, control y evaluación y cierre presupuestario, estas etapas están reglamentadas en la Ley N° 2042 de fecha 21 de diciembre de 1999.

5.4.3. Elaboración del marco normativo y técnico sobre el presupuesto plurianual

El Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Hacienda debe proceder a la elaboración de Directrices de Formulación de Presupuesto Plurianual, Clasificadores Presupuestarios, Elaboración de lineamientos de política presupuestaria del período plurianual, Elaboración de notas oficiales que señalen los lineamientos financieros para cada uno de los años que abarca el período correspondiente. Asimismo, se tiene que proceder a modificar el sistema computacional de formulación presupuestaria que permita la programación de los ingresos y gastos de más de un año, en las versiones a nivel institucional, agregado y consolidación.

También se requiere programar talleres de diseminación sobre la metodología referida al Presupuesto Plurianual en cada una de las entidades públicas, para que su implementación logre resultados concretos como es el de contar con el documento de ingresos y gastos con un horizonte de tiempo de mediano plazo.

Considerando que por primera vez se da inicio a un proceso presupuestario plurianual, es fundamental que se brinde todo el apoyo a las entidades públicas mediante la publica-

ción del marco normativo y técnico en forma amplia, para la internalización inmediata durante el proceso de formulación presupuestaria.

5.4.4. Las entidades públicas deben elaborar el anteproyecto de presupuesto plurianual

La estrategia boliviana en la implantación del Presupuesto Plurianual es la de incorporar dentro del proceso presupuestario (Formulación, Discusión y Aprobación, Ejecución, Control y Evaluación y Cierre Presupuestario), y no como una nueva etapa. Asimismo, es importante que todas las entidades públicas realicen la programación de sus ingresos y gastos en un horizonte de mediano plazo, según los límites financieros máximos que determine el Ministerio de Hacienda, de acuerdo al escenario económico previsto y acordado con los Organismos Financieros Internacionales, principalmente el Fondo Monetario Internacional (FMI), Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, Corporación Andina de Fomento y la cooperación internacional. Asimismo, a nivel interno se requiere alcanzar un pacto fiscal con todos los agentes económicos para lograr la sostenibilidad y viabilidad de la programación de los ingresos y gastos fiscales.

Es decir, se debe fortalecer aún más el sistema presupuestario boliviano de una centralización normativa por parte del Órgano Rector del sistema que es el Ministerio de Hacienda, y una mayor descentralización operativa que corresponda a cada una de las entidades públicas. En este sentido, se trata de la elaboración de Directrices de Formulación de Presupuesto Plurianual, Clasificadores Presupuestarios, Elaboración de Lineamientos de Política Presupuestaria del Período Plurianual, elaboración de notas oficiales que señalen los lineamientos financieros para cada uno de los años que abarca el período correspondiente. Finalmente, modificar el sistema computacional de formulación presupuestaria que permita la programación de los ingresos y gastos de más de un año, en las versiones a nivel institucional, agregado y consolidación, por parte del Ministerio de Hacienda, es lo que denominamos la centralización normativa. En cambio, todo el proceso de formulación presupuestaria plurianual en cada una de las en-

tidades públicas, utilizando todo lo que se indicó anteriormente, más la priorización de los programas y proyectos, las partidas de gastos que requieren y su asignación a nivel detallado por fuente de financiamiento, organismo financiador, entidad de transferencia, categoría de gasto, unidad ejecutora, y realizado por la entidad pública, es lo que denominamos la descentralización operativa del sistema presupuestario.

5.4.5. Forma y contenido de presentación del presupuesto plurianual por el Poder Ejecutivo al Poder Legislativo

La Ley de Presupuesto Plurianual, considerando el año base y los siguientes dos años de proyecciones de ingresos y gastos agregados, viene acompañada de los siguientes anexos:

Título I Presupuesto General de la Nación Agregado y Consolidado – Resumen General.

Título II Presupuestos Institucionales.

El Título I incluye el Proyecto de Ley que aprueba el Presupuesto Plurianual que comprende, por una parte, el de carácter anual y un resumen agregado de las proyecciones de los siguientes años. Los cuadros de información que conforman éste título son los siguientes:

- Presupuesto General de la Nación – Resumen General.
- Resumen del flujo financiero del sector público.
- Resumen de recursos y gastos del Tesoro General de la Nación.
- Programa de inversión.
- Presupuesto de la Administración Central.
- Presupuesto de las Instituciones Públicas Descentralizadas sin Fines Empresariales.
- Presupuesto de las Prefecturas Departamentales.
- Presupuesto de los Gobiernos Municipales.
- Presupuesto de las Entidades de Seguridad Social.
- Presupuesto de las Empresas Públicas no Financieras.
- Presupuesto de las Instituciones Públicas Financieras.

El Título II contiene información más detallada de cada una de las entidades públicas correspondiente a los grupos institucionales señalados en el Título I, indicado anteriormente.

Con relación a los presupuestos presentados hasta la gestión 2003, se incluirían cuadros adicionales referidos al período para el que se formula el Presupuesto Plurianual con variables fiscales agregadas de ingresos y gastos.

ANEXO 1

Documentación consultada

- Constitución Política del Estado – 6/2/95.
- Ley No 1178 de Administración y Control Gubernamentales – 20/7/90.
- Ley No 1778 de Organización del Poder Ejecutivo – 16/9/97.
- Ley No 1864 de Propiedad y Crédito Popular – 15/6/98.
- Ley No 1886 de Derechos y Privilegios para los Mayores y Seguro Médico Gratuito de Vejez – 14/8/98.
- Ley No 1928, Presupuesto General de la Nación 1999 – 17/12/99.
- Decreto Supremo No 23251, Reglamento de Modificaciones al Presupuesto de Gastos – 23/8/92.
- Decreto Supremo No 23676, Modificaciones al Reglamento de Modificaciones Presupuestarias – 15/11/93.
- Decreto Supremo No 24855, Reglamento a la Ley de Organización del poder Ejecutivo – 22/9/97.
- Decreto Supremo No 25055, Norma complementaria al D.S. No 24855 – 5/6/99.
- Resolución Suprema No 217095, Normas Básicas del Sistema de Presupuesto – 4/7/97.
- Resolución Suprema No 218040, Normas Básicas del Sistema de Contabilidad Gubernamental – 29/7/97.
- Resolución Suprema No 218041, Normas Básicas del Sistema de Crédito Público – 29/7/97.
- Resolución Suprema No 218056, Normas Básicas del Sistema de Tesorería – 30/7/97.
- Resolución Ministerial No 363, Procedimiento de Registro de Inicio de Operaciones de Crédito Público – 26/3/98.
- Resolución Ministerial No 704, Reglamento de las normas básicas que regirán los procesos de elaboración, presentación, ejecución y evaluación de los presupuestos del sector público – 22/6/89.
- Directrices de programación de las gestiones de 1998 y 1999.
- Clasificadores Presupuestarios 1990-1999.
- Bases Conceptuales del Sistema de Contabilidad de la Administración Central y del Sistema Integrado de Información Financiera del Sector Público, Proyecto SAFCO, informe No 43/90 de noviembre de 1990.

- *La Programación de la Ejecución Presupuestaria Física y Financiera del Sector Público en el año 1991*, Lic. Germán Molina Díaz, La Paz, abril de 1991, Ministerio de Finanzas, Subsecretaría de Programación de Operaciones – Proyecto SAFCO, Mimeografiado.
- *Una propuesta de metodología para el diseño de estructuras programáticas institucionales para el sector público de Bolivia*, Lic. Germán Molina Díaz, La Paz, septiembre de 1992, Ministerio de Finanzas, Subsecretaría de Política Fiscal y Presupuesto - Proyecto ILACO, Mimeografiado.
- *El ajuste estructural de la economía boliviana y el proceso de reforma presupuestaria*, Lic. Germán Molina Díaz, Ponencia presentada a la reunión anual de la Asociación Interamericana e Ibérica de Presupuesto Público, mayo de 1992.
- *Una propuesta de Clasificadores Presupuestarios y Estructura de Presentación del Proyecto de Presupuesto de la Gestión del 2000*, Lic. Germán Molina Díaz en coordinación del Lic. Costas, La Paz, 12 de febrero de 1999, Ministerio de Hacienda, Viceministerio de Presupuesto y Contaduría, mimeografiado.
- *El marco normativo y conceptual del sistema presupuestario de Bolivia*, Lic. Germán Molina Díaz, La Paz, 19 de abril de 1999, Ministerio de Hacienda, Viceministerio de Presupuesto y Contaduría, mimeografiado.
- *La gestión por resultados, asignación racional de recursos, la técnica del presupuesto en base cero y el presupuesto público para la gestión fiscal del 2000*, Lic. Germán Molina Díaz; La Paz, 5 de noviembre de 1999, Documento preparado para el Seminario interno del Ministerio de Hacienda, La Paz 15 y 16 de noviembre de 1999.
- *El diseño de políticas públicas en Bolivia: Algunas consideraciones al respecto*, Lic. Germán Molina Díaz, documento mimeografiado, documento presentado en la I Conferencia Internacional sobre Los Poderes Ejecutivo y Legislativo con respecto al tratamiento sobre los Sistemas de Administración Financiera, organizado por la Fundación Alemana para el Desarrollo – Asociación Internacional de Presupuesto Público – Ministerio de Hacienda de la República del Perú, realizado en la ciudad de Lima- Perú, 3 al 8 de diciembre de 2001.
- *El diseño de políticas públicas en Bolivia: algunas consideraciones al respecto*, Lic. Germán Molina Díaz, documento mimeografiado, documento presentado en la I Conferencia Internacional sobre

Los Poderes Ejecutivo y Legislativo con respecto al tratamiento sobre los Sistemas de Administración Financiera, organizado por la Fundación Alemana para el Desarrollo - Asociación Internacional de Presupuesto Público - Ministerio de Hacienda de la República del Perú, realizado en la ciudad de Lima- Perú, 3 al 8 de diciembre de 2001.

- *Análisis comparativo de los sistemas de presupuesto de los países latinoamericanos*, Lic. Germán Molina Díaz, coautor, documento mimeografiado presentado en el V Curso de Presupuesto, Contabilidad y Control del Gasto Público, Instituto de Estudios Fiscales, Ministerio de Hacienda de España, realizado en la ciudad de Madrid, España, periodo 29 de octubre al 30 de noviembre de 2001.
- *Alternativas de Financiamiento para la Infraestructura*, Lic. Germán Molina Díaz, documento mimeografiado presentado en el XXIX Seminario Internacional de Presupuesto Público realizado en la ciudad de México, periodo 10 al 14 de junio de 2002.
- *Aspectos macroeconómicos del Proyecto de Ley de Presupuestos del sector público de Chile año 1996*, José Pablo Arellano M., Revista Internacional de Presupuesto Público, año XXIII, Marzo-Abril 1996 N° 30.
- *Presupuesto por Resultados*, Malcolm Colmes, Revista Internacional de Presupuesto Público, año XXIII, Marzo-Abril 1996 N° 30.
- *Los caminos de la gobernabilidad fiscal en América Latina*, Mario Marcel RIPP, Año XXV, julio-agosto 1998 N° 37.
- *Política fiscal y crecimiento a largo plazo*, Vito Tanzi y Howell H. Zec RIPP, Año XXV, noviembre-diciembre 1998 N° 38.
- *Manual Legislativo del Proceso Presupuestario Boliviano CICON*, H. Congreso Nacional, 1994.
- *Sumario fiscal 1990-1993, 1990-1994 CICON*, Oficina Técnica de Presupuesto, Honorable Congreso Nacional, 1994.
- *Leyes, Decretos Supremos y Normas sobre Presupuesto General de la Nación*.

A diez años de la reforma de la administración financiera gubernamental en la Argentina.

Análisis y reflexiones

Luis Guillermo Babino*

Aníbal Jorge Sotelo**

Introducción

En el año 1992 la Argentina encaró un importante Programa de Reforma de la Administración Financiera Gubernamental que se basó en cuatro lineamientos fundamentales:

- i. Lograr que la gestión del área se realice con economicidad, eficiencia y efectividad.
- ii. Generar información oportuna y confiable para la toma de decisiones.
- iii. Interrelacionar los sistemas de administración financiera con los de control interno y externo con la finalidad de facilitar la eficacia de éstos.
- iv. Realizar la gestión de los recursos públicos en un marco de absoluta transparencia.

La reforma tuvo como objetivo contribuir a lograr una Admi-

* Economista egresado de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires. Se desempeñó en cargos gerenciales como coordinador de programas de reforma y como consultor en programas financiados por Organismos Internacionales, en el país y en el exterior.

** Egresado de la carrera de Filosofía de la UNLP, especializado en Gerencia Pública en España, experto en Planificación Estratégica Pública. Desempeña en la administración pública funciones vinculadas a los sectores de salud y educación y a los procesos de modernización del estado.

nistración Financiera Pública con capacidad para instrumentar eficientemente las decisiones del poder político, integrada por funcionarios públicos altamente entrenados, orgullosos de su actividad y comprometidos con la tarea de alcanzar el bienestar de nuestra sociedad.

Muchos de estos resultados fueron posibles gracias a la claridad metodológica y el liderazgo, imprescindibles para llevar adelante cambios impensados en décadas anteriores. De este modo se pudo contar con un presupuesto aprobado en fecha, información de la ejecución del presupuesto al día y sistemas integrados. Esto llevó a la Argentina a ocupar un lugar destacado en los procesos de reforma de la Administración Financiera Gubernamental.

Funcionarios públicos con responsabilidad en las áreas de administración de los países que conforman nuestra América Latina siguieron los cursos y programas de formación y asistencia técnica diseñados desde la Secretaría de Hacienda de la Nación Argentina. La ASIP contribuyó al lanzamiento de esta reforma en distintos países de Centro y Sudamérica y colaboró con el Programa de Capacitación de la mencionada Secretaría.

No obstante los logros alcanzados, los inconvenientes económicos y sociales por los que atraviesa la Nación demandan un profundo examen crítico de las acciones desarrolladas en la última década en todos los planos de las políticas públicas. No puede escapar a este examen el proceso de reforma de la Administración Financiera Gubernamental que, como dijimos en el punto anterior, colocó a la Argentina en un lugar destacado en América en el tema, tanto por su visión moderna y conceptos como por las metodologías y herramientas concretas.

El indagar acerca de las causas que impidieron que herramientas como el Presupuesto por Programas, el Presupuesto Preliminar y el Presupuesto Plurianual no fuesen efectivas a la hora de dar respuesta a las demandas de equilibrio fiscal, incremento de la calidad del gasto y control de los resultados de la gestión de gobierno, no significa pretender convertirse en críticos oportunistas, sino, por el contrario, encontrar las respuestas adecuadas que permitan a los gobiernos no abandonar estas importantes herramientas a la hora de su gestión.

Las reformas pre noventa: características

Las décadas previas a los años noventa estuvieron dominadas por procesos de reformas que avanzaron de manera aislada y asistémica sobre cada uno de los componentes de la Administración Financiera Pública. Dichas reformas priorizaron el logro de los objetivos particulares de cada sistema, sin considerarlos parte de un conjunto mayor y, por lo tanto, no se compatibilizó el diseño de sus objetivos particulares con los del resto de los sistemas vinculados.

Estas reformas parciales y por sistemas no tuvieron en cuenta las características que gobiernan las organizaciones. Éstas tienen reglas de coherencia y de calidad. En la medida que se encaren procesos de reformas parciales o por sistemas, la coherencia general de la organización, dominada por procesos y prácticas de trabajo de baja calidad, rechazará estas reformas. En este sentido, las reformas parciales llevan a que no importe la calidad de cada sistema sino su nivel de coherencia con el resto de los sistemas. Carlos Matus, en su obra *Los tres Cinturones de Gobierno*, describió el proceso con precisión: "La historia de las reformas por sistemas en América Latina... tiene un inicio promisorio. Parece, al principio, que el sistema reformado ascenderá a nuevos niveles de calidad. Pero al poco tiempo, los cambios de fondo se anulan, y sólo quedan los cambios de forma".

La reforma de la década del noventa: una visión sistémica

En la década del noventa, Argentina dio importantes pasos en el proceso de integración de diversas prácticas vinculadas a la administración de los recursos públicos, tales como la *contabilidad*, la *tesorería*, el *presupuesto*, etc. Este proceso de integración culminó en un único Sistema de Administración Financiera Pública. Tal integración no significa la mera suma o yuxtaposición de los procedimientos habituales de cada uno de los subsistemas. Por el contrario, conlleva una visión sistémica, que representa un verdadero cambio cualitativo en la manera de entender la administración y su operatoria cotidiana.

na, permitiendo potenciar y hacer más efectivo el desempeño del Gobierno.

Así concebido, el Sistema de Administración Financiera –además de servir de soporte a los procesos de producción de la administración pública–, es el ámbito en el cual se reflejan tanto las decisiones estratégicas como las acciones cotidianas de gobierno.

La desvinculación entre el plan de gobierno y el presupuesto

En este punto vale la pena hacer una reflexión acerca del sistema de presupuesto. Este sistema tiene una particularidad que lo distingue de los sistemas de contabilidad, tesorería o crédito público –ya que por un lado incluye aspectos administrativos como los señalados– pero a la vez es el sistema en el que se expresan las políticas de gobierno. En este sentido, el sistema de presupuesto tiene un doble rol: el de sistema administrativo y el de herramienta de carácter estratégico para definir el rumbo de las acciones de gobierno.

La concepción de la administración financiera remite a tres actores claves en el proceso presupuestario. El nivel político, responsable de la fijación de las políticas; el de responsable del programa presupuestario, a cargo de la ejecución de las mismas y del logro de las metas y, por último, el administrativo, responsable de asistir a los niveles operativos.

No obstante los importantes avances alcanzados en el desarrollo del sistema de administración financiera, se verifica una desarticulación –de carácter permanente o esporádico– entre este sistema y la función de Planificación Estratégica del Gobierno. Esta desarticulación entre el plan de gobierno y el Sistema de Administración Financiera torna a los componentes de este último en sistemas formales o rituales, con un grave impacto en el sistema de presupuesto y en los resultados de la gestión de gobierno.

Debilidades del proceso de descentralización

Uno de los ejes del proceso de reforma de la administración financiera gubernamental es el principio de centralización de las normas y descentralización de la gestión. Anteriormente, dicho sistema debía operar sobre pocas y claras reglas de funcionamiento a cargo de los Órganos Rectores del Sistema. Y la gestión de las organizaciones públicas debía desarrollarse en el marco de estas reglas.

En este orden de ideas, las autoridades políticas deben definir los objetivos a alcanzar, los responsables de programas deben proponer los productos que permitirán alcanzar los resultados establecidos y definir los insumos que tales productos demandan y, las áreas administrativas, deben organizar la información de acuerdo a los principios de la técnica del presupuesto por programas, a los efectos de sistematizar la información necesaria para elaborar el presupuesto de la institución.

En la práctica, este proceso de descentralización opera con fuertes restricciones. Al interior de las organizaciones el presupuesto sigue siendo un "problema" de los sectores de administración. Se trata entonces de "expresiones de deseos de hacer", donde prima la discusión por la demanda de recursos cuya fundamentación no está avalada por los resultados y productos obtenidos.

A la hora de la ejecución, la gerencia pública opera con fuertes restricciones, careciendo de las habilidades y los instrumentos necesarios para la toma de decisiones.

Una gerencia pública sin instrumentos

Gestión de los recursos financieros. Casi la totalidad de los sistemas locales de Administración Financiera se encuentran diseñados para cubrir la operatoria de las Direcciones de Administración. Así es como no existe ningún módulo o aplicación de monitoreo interno de la asignación de cuota a los distintos programas de cada jurisdicción.

No existe ninguna herramienta que soporte a las áreas sustantivas de los organismos en el proceso de armado de los proyectos presupuestarios. La aplicación actual provista por

la SH, el FOP, contiene solamente las funcionalidades básicas para el armado de la documentación necesaria para la presentación de cada proyecto al Ministerio de Economía.

Gestión de compras. La actual metodología de adquisición de bienes del estado es fundamentalmente un procedimiento administrativo, rígido y burocrático. El gerente público enfrenta las siguientes situaciones:

- a. No posee ningún mecanismo de control del proceso de compras.
- b. No controla ni puede tomar decisiones correctivas respecto del gasto.
- c. Depende "excesivamente" del área central de compras de la organización.

Gestión de los recursos humanos. El gasto en personal identificado representa más del 70% de los gastos operativos de la APN. Sin embargo, los organismos, por lo general sólo cuentan con aplicaciones centradas únicamente en la liquidación de haberes. Esta situación imposibilita realizar un análisis global, cuantitativo y cualitativo, de los recursos humanos con los que cuenta cada jurisdicción.

El Ministerio de Economía de la Nación intentó corregir este inconveniente mediante el Proyecto de Sistema de Recursos Humanos Único (SIRHU). Este proyecto se desarrolló paralelamente al SIDIF, por lo que se mantuvo la misma lógica: un sistema central concentrador de toda la información y ejecución descentralizada a través de sistemas locales.

Sistema de gestión documental. (Seguimiento de expedientes, documentos electrónicos, digitalización de archivos existentes). La correcta gestión de trámites y procedimientos a través de un eficiente manejo de expedientes y documentos es un requerimiento básico para que la gerencia pública pueda desempeñar debidamente sus funciones.

Las siguientes son algunas de las conclusiones del diagnóstico preliminar de los inconvenientes relativos al aspecto funcional o de gestión:

- Generalización del tratamiento secuencial e itinerante del trámite.
 - Aumento de los tiempos de resolución.
 - Aumento de la posibilidad de extravío o daño de la documentación por sucesivos pases.
- Ausencia de procedimientos estándar.
 - Aumento de la imprevisibilidad del funcionamiento del Estado, tanto por fuera como por dentro del mismo.
 - Imposibilidad de desarrollar mejores prácticas concretas de trabajo.
 - Incorporación a los procedimientos, pasos o etapas definidas por la cultura de cada organización, sin sustento normativo.
- Dificultad en la ubicación de un trámite específico dentro de la APN.
 - Dispersión en los sistemas de registro interno y de gestión de cada jurisdicción (tanto infológico como informático).
 - Ausencia de un sistema para la homogeneización y/o concentración de los movimientos de los papeles.
- Tipificación poco funcional de la gestión de los trámites.
 - Generalización de la aplicación de los usos y costumbres de cada organismo.
 - Tendencia a que todo papel sea tratado como expediente.
- Gestión orientada al aspecto formal y no a la obtención de resultados.
 - Tendencia a la rigidez en los plazos formales de tramitación prefijados en forma generalizada.
 - Ausencia de mecanismos de alarma / sanción para detectar si un trámite se encuentra demorado o detenido.
- Bajo o nulo aprovechamiento de las posibilidades tecnológicas actuales.
 - Documentos electrónicos: pocas pruebas piloto.
 - Firma digital: circuito rediseñado que la incorpora.

En el aspecto normativo, se han relevado más de 10 leyes o decretos que regulan el flujo de documentos a través de la APN, algunos de ellos con más de 20 años de antigüedad. Se requiere una revisión completa a fin de intentar integrarlos en una sola norma que simplifique la operatoria y soporte la incorporación de tecnología.

De cualquier modo, para satisfacer esta necesidad, se han ido desarrollando e implementando sistemas que, basados en la normativa existente, permiten administrar los documentos. Pese a ello, las múltiples interpretaciones de los mecanismos de gestión de documentos y la ausencia de coordinación de los esfuerzos, agregados a otros factores, no han permitido avanzar sobre la resolución de las necesidades de TI en forma global.

Sistemas de gestión institucionales. Los esfuerzos por incorporar aplicaciones tecnológicas en el Sector Público han estado focalizados en tres áreas fundamentales: la gestión administrativa –con énfasis en la administración financiera–, la gestión de la recaudación tributaria y aduanera, y la gestión del sistema de jubilaciones y pensiones. Los resultados obtenidos han representado mejoras en aspectos tales como la calidad de los procesos involucrados y la reducción de tiempos y costos de los mismos.

Sin embargo, la mayoría de las funciones sustantivas del Estado Nacional han quedado relegadas de las ventajas de las posibilidades tecnológicas. Esta situación conlleva los siguientes problemas:

- i. Ausencia de información actualizada y en un formato que permita el armado de indicadores de gestión.
- ii. Procesos internos manuales o realizados con aplicaciones específicas que dificultan su control.
- iii. Desaprovechamiento del equipamiento disponible en las jurisdicciones.

El control sin objeto de control: ¿quién rinde cuenta de los resultados?

La Ley 24.156 que trata sobre la Administración Financiera Pública y los Sistemas de Control, establece en este sentido dos órganos de control. El de control interno del Poder Ejecutivo Nacional, la Sindicatura General de la Nación (SIGEN) –que reporta al Presidente de la Nación–, y la Auditoría General de la Nación (AGN), que funciona como órgano de control del Congreso de la Nación.

Se establece el criterio del control posterior como principio que cambia la lógica vigente hasta el dictado de esta Ley, que orientaba al control como un proceso previo o simultáneo al de la gestión. Se trata de superar, además, el criterio del control de legalidad como criterio único y de instalar los criterios de control de economía, eficiencia y eficacia de la gestión.

La calidad del control no es un tema menor. Por el contrario, sin control no existen posibilidades de tener éxito en un proceso de reforma de la gestión pública. La calidad de la gestión va a estar determinada por la calidad del control. Un sistema que opera bajo condiciones de control de baja calidad, no tiene ningún aliciente para elevar sus estándares de calidad. La rutina y la repetición se imponen a la creatividad y la innovación.

La pregunta es, sin embargo, si se le puede pedir al Sistema de Control que opere bajo una lógica del control de la gestión, cuando ésta no está fundamentada, las organizaciones públicas no establecen sus resultados, el Presupuesto por Programas es utilizado en forma ritual y formal y las estructuras programáticas no se fundamentan en los procesos productivos, encontrándose divorciadas de la estructura organizativa.

En este contexto, si se analiza el comportamiento de los sistemas de control que operaron en los últimos años en la Argentina, se llega a la conclusión de la fuerte debilidad de los mismos. El desconocimiento y la falta de credibilidad que despiertan en la sociedad son llamativos. En este sentido se puede recurrir a los estudios que sobre el tema realizó la ASAP.

Por otra parte la Cuenta Ahorro Inversión, que debe analizar el Congreso -auténtica rendición de cuentas que el Ejecutivo debe realizar sobre la ejecución del presupuesto-, lleva años sin tratamiento y aprobación.

En conclusión, la reforma debió operar en un contexto de fuerte debilidad de los Sistemas de Control tanto interno como externo, y esta debilidad hizo que no existiera una fuerza de tracción capaz de acompañar y exigir la efectiva utilización de los Sistemas de Administración Financiera.

Bases de una propuesta

La manera más efectiva de abordar alguno de los problemas señalados es avanzar un escalón más en el proceso de integración sistémica, y, de este modo, concebir al Sistema de Administración Financiera Gubernamental como uno de los subsistemas de un verdadero Sistema Integrado de Gestión Estratégica Planificada, que abarque tanto la dirección superior del Gobierno como los organismos ejecutores.

Se deben distinguir cuatro funciones críticas permanentes en torno a las cuales se organizan los Sistemas de Alta Dirección:

- i. Direccionalidad estratégica (planificación de mediano y largo plazo, balance de gobierno, intercambio de problemas, priorizaciones, marco de alianzas, reglas de juego).
- ii. Operacionalización y administración de recursos.
- iii. Reglas para la organización y gestión del Aparato Público.
- iv. Control y monitoreo estratégico y operativo de la gestión pública.

Estas cuatro funciones críticas deben permitir orientar la gestión de las organizaciones públicas hacia un desempeño comprometido con los resultados propuestos en el plan de gobierno. A su vez estas funciones se expresan en dos niveles:

1. El nivel macroorganizativo, que comprende la dirección superior del Gobierno –responsable de la direccionalidad estratégica– y que, de manera general, podemos pensar que está integrado por el Presidente, su Gabinete de Ministros y los Órganos Rectores de los procesos de administración de los recursos reales y financieros, y
2. El nivel mesorganizativo –responsable de la ejecución– comprende los Ministerios, las Agencias de Gobierno, los Organismos de Regulación y sus equipos de alta dirección y cuadros gerenciales.

En cada ámbito operan las funciones señaladas anteriormente, pero en cada uno de ellos se expresan de manera diferente. A nivel macroorganizativo el sistema opera bajo las siguientes premisas:

a. Objetivo

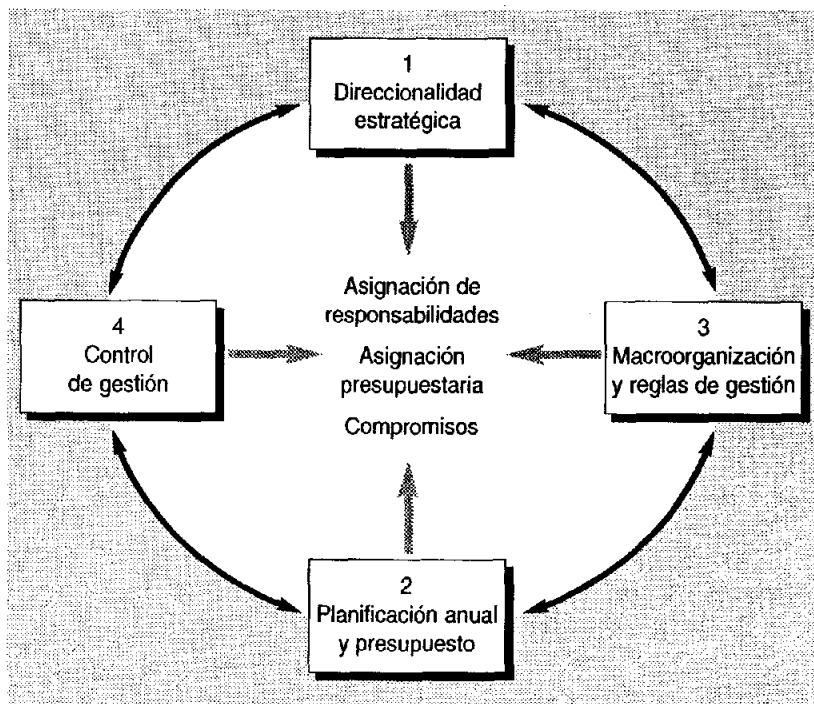
El sistema a nivel macro debe conducir el proceso de toma de decisiones con impacto sobre:

- i. El diseño de las reglas del juego político.
- ii. La direccionalidad del Gobierno.
- iii. La configuración de la macroestructura del Estado.
- iv. La conformación del presupuesto nacional.
- v. La mediación entre las orientaciones básicas y la alta gerencia pública con sus realizaciones cotidianas.
- vi. El control posterior de la gestión pública.

b. Funciones

Las cuatro funciones críticas permanentes mencionadas en el parágrafo 29 se expresan en este nivel de la siguiente manera:

- i. Direccionalidad estratégica del Gobierno de la República.
- ii. Planificación anual / presupuesto nacional.



- iii. Reglas de juego de la macroorganización y de la gestión del aparato público.
- iv. Control de gestión y petición de cuentas por resultados.

c. Ámbitos

Los ámbitos en los cuales se desarrollan los procesos son:

- i. Presidencia de la Nación.
- ii. Órganos Rectores de los Sistemas de Administración Financiera y de Recursos Reales.
- iii. Sindicatura General de la Nación.
- iv. Ministerios.
- v. Organismos descentralizados.

Los objetivos, funciones y ámbitos a nivel mesoorganizativo se expresan de la siguiente manera:

a. Objetivo

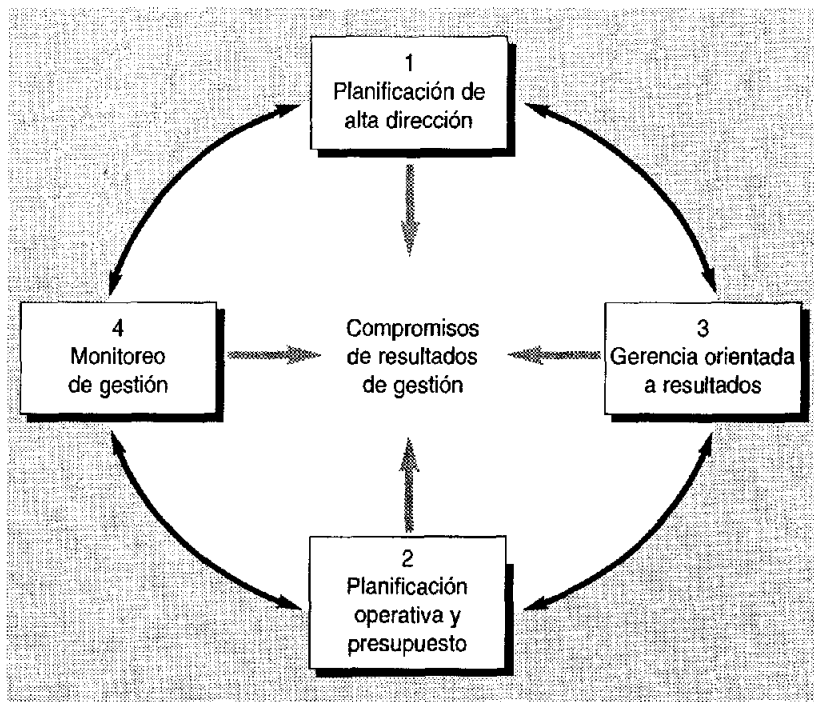
El sistema en este nivel debe conducir los procesos que impacten en la toma de decisiones respecto de:

- i. La direccionalidad de la organización.
- ii. La determinación de los productos y resultados de la organización.
- iii. El diseño institucional, la organización de los procesos de producción y la estructura organizativa.
- iv. El modelo gerencial y su funcionamiento cotidiano.
- v. El presupuesto institucional.
- vi. El monitoreo estratégico y operativo.
- vii. La rendición pública de los resultados comprometidos por la organización.

b. Funciones

Las cuatro funciones críticas permanentes de sistema ya mencionadas se expresan en este nivel de la siguiente manera:

- i. Planificación de alta dirección.
- ii. Plan operativo y presupuesto.
- iii. Gerencia orientada a resultados.
- iv. Monitoreo de gestión.



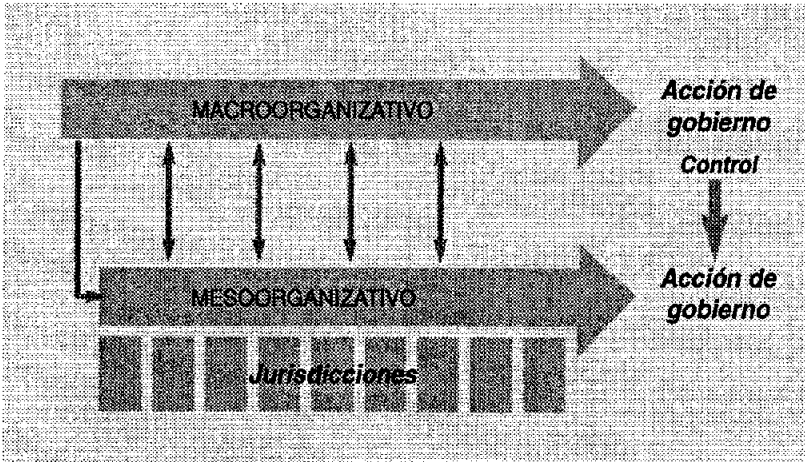
c. Ámbitos

Los ámbitos en los cuales se desarrollan los procesos son:

- i. El Comité de Gestión Estratégica (CGE), que está integrado por el Secretario de Estado, los Subsecretarios y algunos asesores de extrema confianza de dichas autoridades.
- ii. El Comité de Gestión Estratégica -Ampliado- (CGE-A-), de similar composición que el anterior, integra además a los directores o responsables de área equivalente.
- iii. Las Gerencias Intermedias (Direcciones) y sus dependencias, integradas por el Director, los responsables de sus áreas dependientes y los equipos técnicos.

Por otro lado, estos dos niveles se encuentran en una interrelación permanente. Los procesos de uno generan *outputs* que sirven de *inputs* a los procesos del otro y viceversa. El funcionamiento adecuado del sistema en sus dos niveles debería ga-

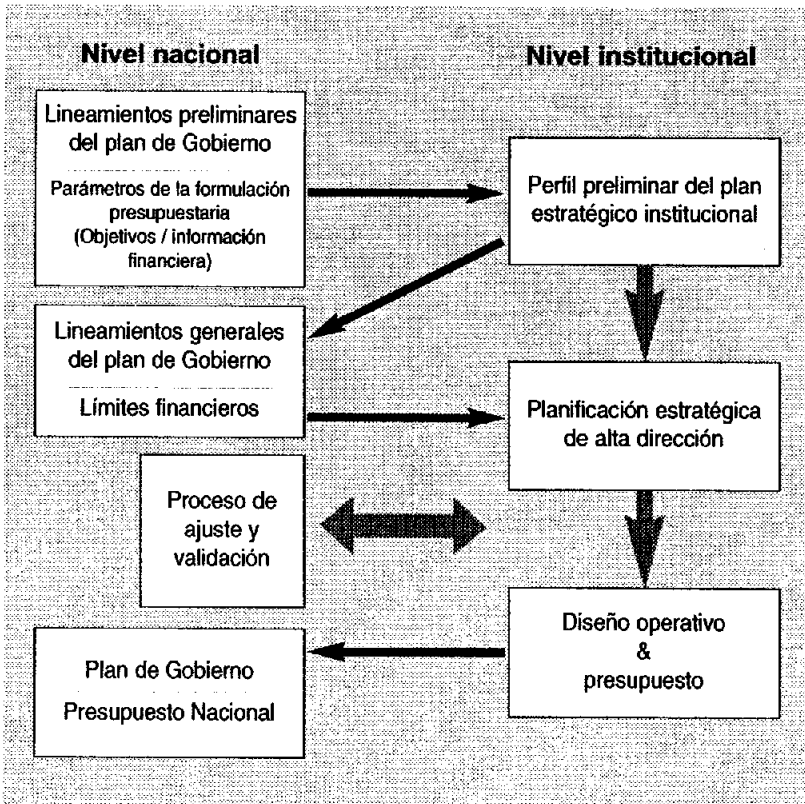
rantizar la existencia efectiva de las cuatro funciones críticas permanentes en torno a las cuales se organizan los Sistemas de Alta Dirección, cuyo objetivo es asegurar la calidad de una gestión planificada de la acción de gobierno. El funcionamiento pleno y efectivo del Sistema de Administración Financiera solamente puede darse en este contexto, evitando así el riesgo de su ritualización.



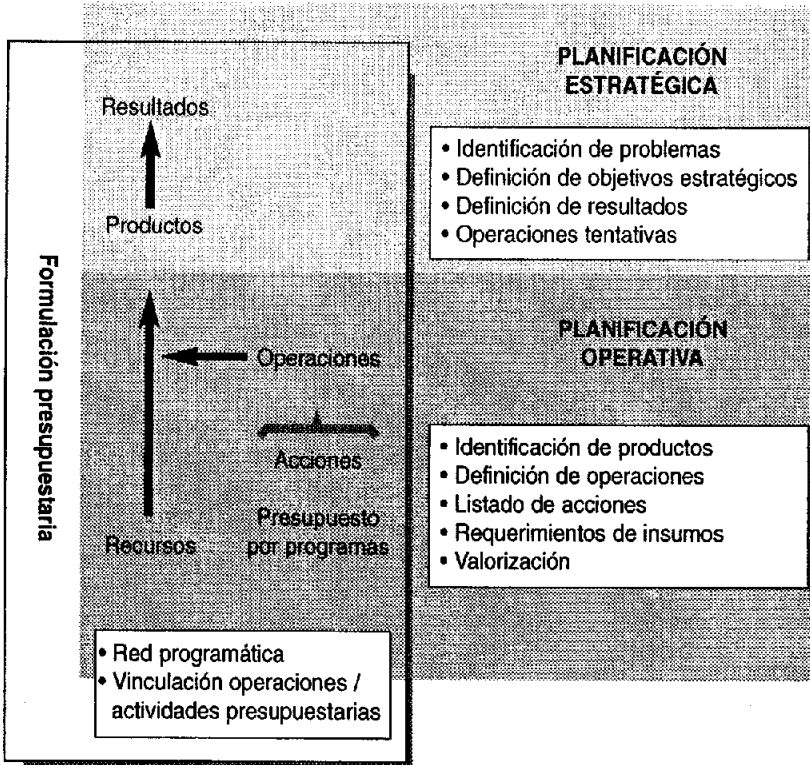
Tomando en cuenta el Sistema de Presupuesto, en el nivel macroorganizativo, se debe garantizar la existencia de un conjunto de actividades que permitan iniciar el procesamiento del plan de Gobierno y organizar el camino que va de los lineamientos y criterios estratégicos del Presidente a los lineamientos generales del plan de Gobierno. El resultado de esta actividad brinda el insumo necesario para orientar el trabajo de las organizaciones en el nivel definido como mesoorganizativo, proceso que debe culminar con el Proyecto de Presupuesto de la Nación.

En el esquema que se presenta a continuación se pueden apreciar las interrelaciones entre los procesos que operan en cada uno de los niveles. En este sentido, los lineamientos preliminares del plan de Gobierno y los parámetros financieros se convierten en la guía para la formulación de los planes estratégicos preliminares de las organizaciones públicas. Es-

ta información consolidada permite a la conducción superior del proceso presupuestario definir con más precisión los lineamientos del plan de Gobierno y los límites financieros, lineamientos y límites que sirven de parámetros para el proceso de formulación de los planes operativos y anteproyectos de presupuesto de las organizaciones. La consolidación y el ajuste de estos anteproyectos permiten la confección del anteproyecto de ley de Presupuesto que se eleva al Congreso de la Nación.



A nivel de los instrumentos que contribuyen a definir los resultados, productos, operaciones e insumos que demanda el proceso de formulación de presupuesto, encontramos los siguientes:



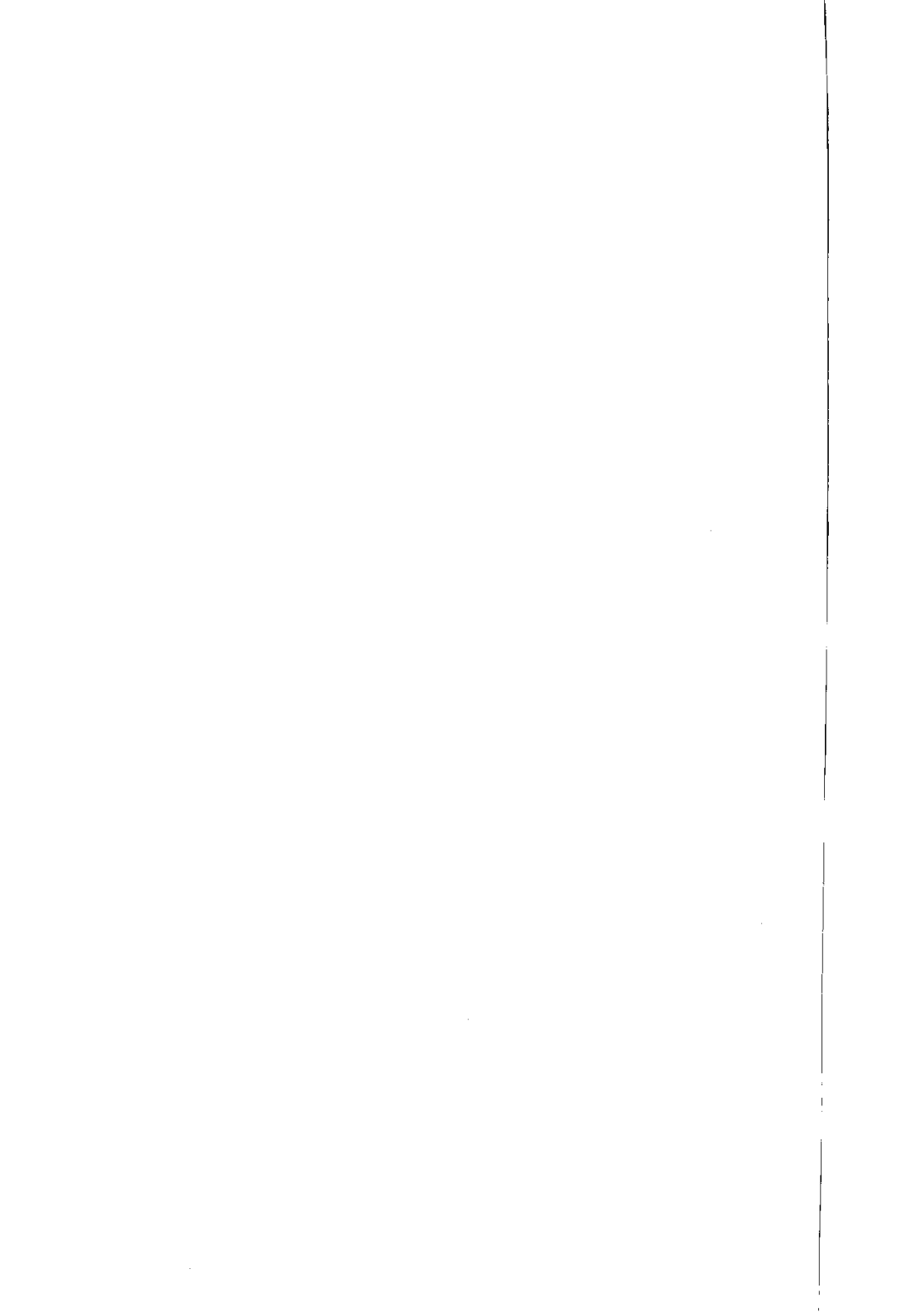
Reflexiones finales

Creemos importante establecer una consideración respecto de la propuesta vinculada a las observaciones que se realizaron acerca del proceso de implantación de la reforma de la Administración Financiera. Esta reforma suponía que las organizaciones contaban con una clara definición de los resultados que querían alcanzar en función de satisfacer las necesidades sociales. Y permitía entonces pensar que los sistemas "administraban" de forma correcta los recursos demandados por los productos capaces de satisfacer tales resultados.

Este supuesto, sin embargo, no operó de la manera en que se pensaba. Las organizaciones públicas siguen en su mayor parte ganadas por la rutina y la inercia, y esto nos lleva de lleno a la consideración que se quiere plantear. La propuesta es elevar un grado la concepción sistémica del proceso de producción de las políticas públicas, integrando la Administración Financiera a los otros componentes del sistema, que son el de planificación estratégica, que permite definir el rumbo; la gerencia por operaciones, que permite contar con una correcta implantación del plan operativo y el sistema de control, que obliga a rendir cuentas de los resultados comprometidos.

Sin embargo, lo anterior es insuficiente si la sociedad no exige demanda de calidad al aparato público. Sin ese requisito, la producción del Estado sólo será de calidad mientras éste sea liderado por personas con responsabilidad y capacidad personal. El desafío, entonces, es realizar una apuesta hacia una visión integrada de la gestión pública en los términos expuestos y crear, al mismo tiempo, capacidades en la sociedad para demandar calidad a la gestión del Estado.

En este sentido, sólo una auténtica reforma política que descentralice de manera efectiva el poder y, paralelamente, una sociedad dispuesta a pasar de la queja por la baja calidad del aparato público a la demanda efectiva de los compromisos asumidos por sus gobernantes, permitirán que los cambios no pasen por personas providenciales sino que sean asumidos por las instituciones como parte de la cultura de la gestión de lo público.



Las reformas estructurales en América Latina: qué se ha reformado y cómo medirlo*

Eduardo Lora**

Introducción

Desde mediados de los ochenta se ha producido un profundo cambio de orientación en las políticas estructurales de la región. El modelo de desarrollo basado en la protección de los mercados nacionales y la intervención estatal fue reemplazado por un conjunto de políticas orientadas en forma dominante hacia el propósito de mejorar la eficiencia, facilitando el funcionamiento de los mercados y reduciendo los efectos distorsionantes de la intervención estatal en las actividades económicas. Una versión anterior de este artículo (Lora, 1997) estuvo motivada por la ausencia hasta ese momento de mediciones sobre el avance de las reformas. Como se argumentaba entonces, la carencia de mediciones directas de las políticas estructurales había impedido evaluar adecuadamente los efectos de las reformas en el crecimiento económico y otras

* Banco Interamericano de Desarrollo.

Diciembre 2001. Este documento de trabajo representa una versión actualizada del documento de trabajo 348, originalmente publicado en junio de 1997

** El autor agradece a Mauricio Olivera, quien inició la actualización de las bases de datos de este trabajo, y a Natalia Pérez, quien concluyó esta dispendiosa tarea con paciencia y precisión. Sin embargo, cualquier error debe atribuirse al autor.

variables. Los contados estudios que intentaron analizar los efectos de las reformas habían utilizado variables de resultado, tales como el coeficiente de comercio exterior de la economía, o el tamaño del gasto público o la profundidad financiera¹, y no variables de política, como los aranceles, las tasas impositivas o los coeficientes de encaje. Los índices de reforma que se propusieron entonces sirvieron de base para diversos estudios que analizaron los efectos de las reformas y estimularon la construcción de otros indicadores de reforma².

Este documento es una actualización del trabajo original, y tiene como objeto describir y medir el avance de las reformas estructurales, utilizando para ello un índice de políticas estructurales que resume el estado de progreso de las políticas en las áreas comercial, financiera, tributaria, privatizaciones y laboral. Un artículo paralelo utiliza este índice para evaluar el efecto de las reformas estructurales sobre el crecimiento, la productividad y la inversión en América Latina³. El índice se basa directamente en variables de política como las mencionadas. El índice permite comparar el estado de las distintas áreas de política dentro de un mismo país o de cada política entre países. En una escala que va de 0 a 1, el índice promedio para todos los países y todas las áreas de política estructural se encontraba en un nivel de 0,34 en 1985. Al terminar la década de los noventa llegaba a 0,58. Este cambio implica un progreso apreciable, pero también refleja el hecho de que aún queda un potencial importante por explotar.

La primera parte de este documento está dedicada a describir los avances más importantes en las distintas áreas de reforma estructural desde mediados de los ochenta. En la segunda parte se presenta la metodología de elaboración del índice y se muestra su evolución total, en cada una de las áreas, a través del tiempo y por países.

¹ Estos son algunos de los indicadores que utilizan Easterly, Loayza y Montiel (1997), quienes evalúan los efectos de las reformas sobre el crecimiento.

² Véase Fernández-Arias y Montiel (1997), Londoño y Székely (1997), Lora y Barrera (1997), Morley, Machado y Pettinato (1999), Bonaglia, Goldstein y Richaud (2000) y Behrman, Birdsall y Székely (2000).

³ Lora (2001), actualización de Lora y Barrera (1997).

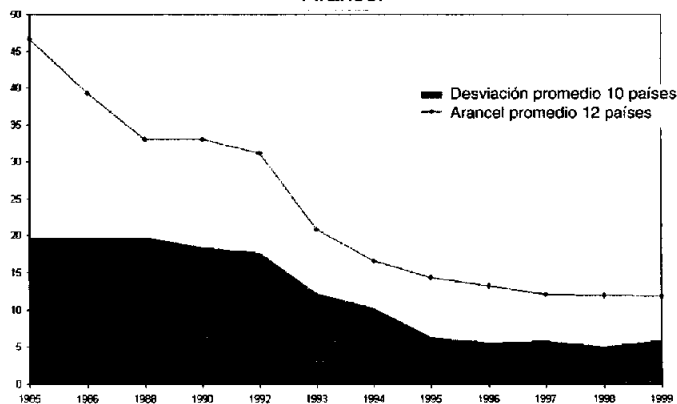
El avance de las reformas

La apertura comercial y cambiaria

Entre mediados de los ochenta y comienzos de la década siguiente todos los países iniciaron programas de liberación de sus regímenes comerciales, con reducciones de por lo menos 15 puntos en las tasas de arancel promedio. Como resultado, los aranceles pasaron desde niveles promedio del 48,9% en los años previos a la reforma hasta el 10,7% en 1999, y se redujo notablemente la dispersión (Gráfico 1). En la actualidad, sólo dos países (de los 24 con información) tienen un arancel promedio que supera el 15% (Gráfico 2). Las restricciones de tipo no arancelario, que afectaban el 37,6% de las importaciones en el período anterior a la reforma, pasaron a afectar apenas el 6,3% hacia mediados de los noventa⁴.

Las operaciones comerciales se encontraban además obstaculizadas en la década del ochenta por la presencia de mer-

Gráfico 1. Liberación arancelaria, América Latina
Arancel

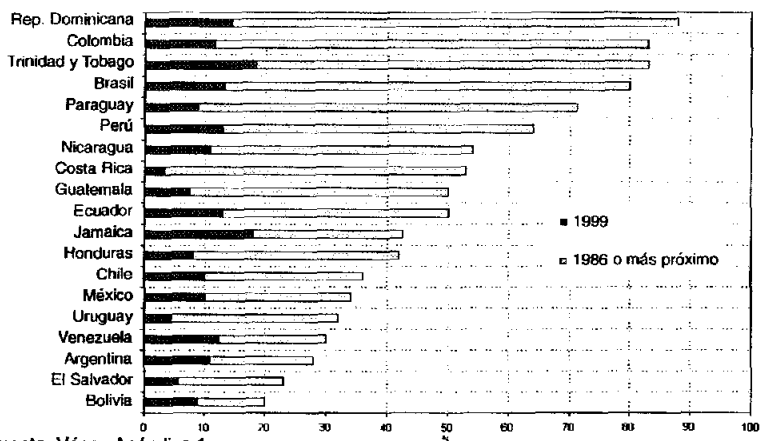


Nota: El promedio de doce países incluye Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México, Perú, Uruguay y Venezuela. En el cálculo de la desviación se excluyen Costa Rica y Guatemala por falta de datos. El valor de la desviación arancelaria que se tomó para 1985 es el mismo del año siguiente.

Fuente: Véase Apéndice 1.

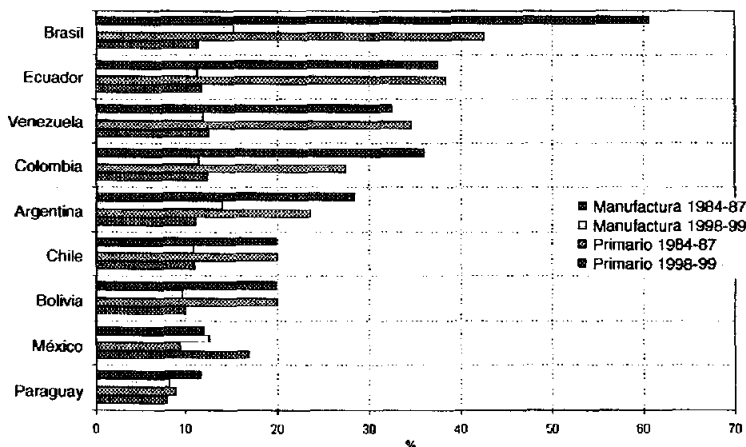
⁴ Para 11 países con información. Para una descripción más detallada véase BID (1996), Parte dos.

Gráfico 2. Reducción arancelaria en América Latina, 1999 vs. 1986



Fuente: Véase Apéndice 1.

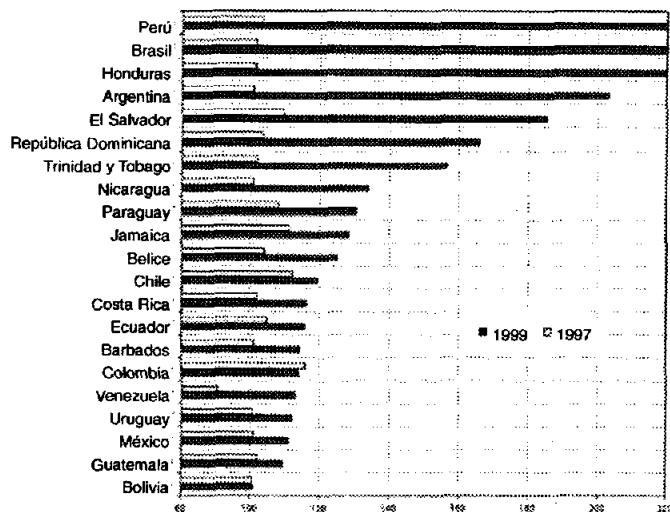
Gráfico 3. Estructura arancelaria por tipo de bien



Fuente: World Development Indicators (2000) y Directory of Import Regimes, UNCTAD (1994).

cados cambiarios múltiples, usualmente como resultado del intento de las autoridades por racionar el uso de divisas mediante diversos expedientes, tales como el intento de separar

Gráfico 4. Premio cambiario, 1988 vs. 1997



Nota: El premio cambiario es el valor relativo del dólar estadounidense en el mercado libre o negro (el valor en el mercado oficial es igual a 100).

Fuente: Currency Data & Intelligence Inc., y *World Development Indicators*, Banco Mundial (2000).

unos mercados de otros, mantener cuotas de divisas para las importaciones o imponer diversos gravámenes y restricciones a ciertas operaciones cambiarias. El resultado eran diferencias en algunos casos abismales entre los tipos de cambio más libres y los más regulados. Por ejemplo, en 1988, en Perú, Brasil y Honduras la brecha entre el mercado libre o negro y el oficial, era superior al 100% y en otros cinco países se situaba entre el 50% y el 100%. Los diferenciales cambiarios reflejaban no solamente la presencia de las regulaciones sino la existencia de profundos desequilibrios monetarios. El restablecimiento de los flujos de capitales hacia América Latina a partir de 1989 y la adopción de políticas de estabilización fiscal y monetaria condujeron al desmonte de estas regulaciones y a la reducción de los premios cambiarios. En 1997 solamente Haití tenía un diferencial cambiario superior a 20%, y en 17 países (de 24 con información) no superaba el 5% (siendo negativo en el caso de Venezuela. Véase el Gráfico 4).

La liberación financiera

Las reformas financieras adoptadas en los países de la región han tenido como principales objetivos otorgar mayor libertad de funcionamiento a los intermediarios financieros y reforzar los mecanismos de regulación prudencial y supervisión. La liberación ha consistido en reducir coeficientes de encaje, eliminar controles a las tasas de interés, y desmontar mecanismos de inversiones forzosas y créditos dirigidos. Entre 1990 y 2000, los requerimientos de reserva efectivos fueron reducidos en 15 países (de un total de 22 con información), y en cinco de ellos las reducciones fueron de 20 puntos o más. Como resultado, un total de 13 países tienen requerimientos de reservas que, como proporción de los depósitos a la vista, no superan el 20%. Los controles generalizados a las tasas de interés fueron desmontados en todos los países antes de 1995. Con contadas excepciones, se mantienen sin embargo diversas interferencias estatales en varios aspectos de los contratos crediticios. Las formas más usuales de interferencia tienen que ver con los sistemas de cálculo y pago de los intereses, con los niveles máximos que pueden tener los intereses de ciertas modalidades de préstamo y con los períodos de algunos tipos de préstamo. En el período 1995-1999 solo Argentina estuvo completamente exenta de cualquiera de las seis formas de interferencia consideradas en el Cuadro 1, mientras que Colombia y Ecuador tuvieron interferencias en cinco de las seis dimensiones consideradas. Los sistemas de inversiones obligatorias y de créditos dirigidos existentes en los años ochenta fueron eliminados o reducidos sustancialmente en todos los países. Sin embargo, aún existen inversiones obligatorias (distintas a los requerimientos de encaje) en siete países y exigencias de crédito a sectores específicos en cinco países (de los 21 incluidos en el Cuadro 1).

El establecimiento de sistemas modernos de regulación prudencial se ha extendido a la mayoría de países en esta oleada de reformas financieras en la región. En la actualidad, los 22 países de la región con información del Economist Intelligence Unit han adoptado los requisitos mínimos de capital ponderados por riesgo establecidos en el Acuerdo de Basilea de regulación prudencial. Sin embargo, la aplicación de

Cuadro 1
Libertad de contratos financieros

	Año de liberalización generalizada de tasas de interés	Ha habido intervención de las autoridades en los siguientes aspectos de los contratos financieros:						Inversiones obligatorias distintas al requerimiento de reserva	Proporción mínima de créditos dignos
		Moneda en la que prestamos	Periodo de los prestamos	Esquema de amortización de capital	Esquema de pago de intereses	Nivel máximo de tasa de interés activa	Nivel máximo de tasa de interés para repago de préstamos en mora		
Argentina	1989								
Belice	1995	SI							
Bolivia	1990				SI				
Brasil	1989	SI	SI		SI	SI	SI	SI	SI
Chile	1985				SI	SI	SI		
Colombia	1992		SI		SI	SI	SI		SI
Costa Rica	1995		SI						
Rep. Dominicana	1999								
Ecuador	1994		SI		SI	SI	SI	SI	SI
El Salvador	1990		SI		SI	SI	SI	SI	SI
Guatemala	1995	SI			SI				
Honduras	1990		SI						
Jamaica	1998				SI	SI	SI		
México	1988		SI		SI	SI	SI	SI	SI
Nicaragua	1990				SI	SI	SI	SI	SI
Panamá	Antes de 1985				SI	SI	SI	SI	SI
Paraguay	1990				SI	SI	SI	SI	SI
Perú	1991				SI	SI	SI	SI	SI
Trin. Tobago	Antes de 1985								
Uruguay	1985			SI	SI	SI	SI	SI	SI
Venezuela	1989		SI		SI	SI	SI	SI	SI

Fuente: El año de liberación de tasas de interés proviene de los informes de país del Economist Intelligence Unit, varios años. El resto de la información proviene de una encuesta conjunta del Bid y Felabán.

otras regulaciones prudenciales que garantizan una adecuada cobertura de capital es mucho más heterogénea. Argentina y México exigen a los bancos que ajusten sus requerimientos mínimos de capital en función del riesgo de mercado, y exigen descontar del capital las pérdidas causadas por préstamos atrasados y por cambios de valor de las inversiones de portafolio o por las fluctuaciones de los tipos de cambio. En contraste, ninguna de estas exigencias se aplica en Honduras, El Salvador o Venezuela. El Cuadro 2 muestra la heterogeneidad en la aplicación de estas normas en los 14 países de la región para los que se cuenta con información estandarizada⁵.

Cuadro 2
Rigor de la regulación prudencial

	Año a partir del cual se exige un nivel mínimo de adecuación de capital en línea con el Acuerdo de Basilea	El nivel mínimo de la proporción de capital a activos varía en función del riesgo de mercado	Se deduce el valor de mercado de los pérdidas de préstamos no realizadas en libros	Se deducen las pérdidas no realizadas de portafolio accionario	Se deducen las pérdidas no realizadas del mercado cambiario.	INDICE DE RIGOR DE LA REGULACION PRUDENCIAL*
Argentina	1991	Si	Si	Si	Si	1.00
México	1994	Si	Si	Si	Si	1.00
Bolivia	1995		Si	Si	Si	0.75
Colombia	1992		Si	Si	Si	0.75
Jamaica	1997		Si	Si	Si	0.75
Perú	1993		Si	Si	Si	0.75
Chile	1989			Si	Si	0.50
Trin. Tobago	1994		Si		Si	0.50
Brasil	1995	Si				0.25
Guatemala	1995				Si	0.25
Panamá	1998				Si	0.25
El Salvador	1993					0.00
Honduras	1998					0.00
Venezuela	1993					0.00

* Se calcula como la suma de las columnas (2) a (5) dividida por 4. Con el fin de hacer estimaciones econométricas, en el caso de los países que no tienen datos en las columnas (2) a (5), el índice de rigurosidad asignado es un promedio simple de aquéllos para los que sí hay datos. Estos países no se reportan en el cuadro.

Fuente: Barth *et al.* (20001) y Banco de la República de Colombia, BID (2001).

Aunque no existe información sistemática sobre otros aspectos de la regulación y supervisión, muy seguramente hay también una gran diversidad entre países, en gran medida como reflejo de las diferencias de calidad de la administración pública y del respeto de las normas legales.

Otros aspectos salientes del proceso de reforma financiera han sido la privatización de bancos públicos (véase más adelante), la apertura del sector a la inversión extranjera y el tránsito hacia sistemas de banca universal, con menores restricciones a los servicios y actividades permitidos a los bancos y otros intermediarios financieros. En todos estos aspectos el proceso es aún bastante desigual entre países⁶.

Las reformas tributarias

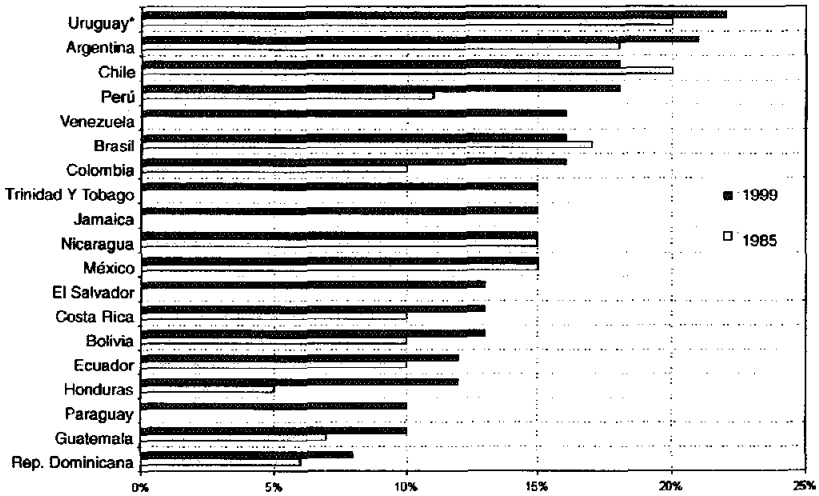
En materia tributaria las reformas también han sido profundas y sus rasgos más comunes han sido la búsqueda de la neutralidad, la simplificación legal y administrativa y el aumento de los recaudos. Los impuestos al comercio exterior, que representaban en promedio el 18% de los ingresos tributarios en los países de la región en 1980, fueron parcialmente remplazados por mayores recaudos domésticos y a mediados de los noventa generaban tan sólo 13,7% del recaudo⁷. Con el fin de moderar los efectos distorsionantes de la tributación sobre las decisiones de producción y ahorro, 23 países han adoptado sistemas de impuesto al valor agregado para gravar el consumo. Las tasas básicas de este impuesto van desde niveles inferiores al 10% en Panamá y República Dominicana, y hasta más del 20% en Argentina y Uruguay (Gráfico 5). Sin embargo, los coeficientes de recaudo del IVA (como proporción de la demanda interna, es decir el PIB menos las exportaciones y más las importaciones) son muy inferiores a sus tasas estatutarias, debido a la exclusión de numerosos

⁵ Según Barth et al. (2001), más el caso colombiano según información del Banco Central de ese país.

⁶ Véase BID (2001), Capítulos 5 y 6.

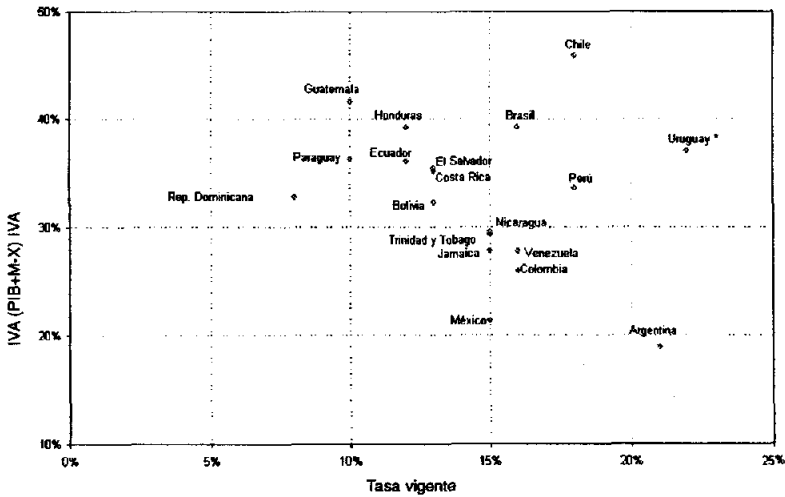
⁷ Cálculos con base en World Development Indicators, Banco Mundial (2000).

Gráfico 5. Impuesto al valor agregado



Fuente: Véase Apéndice 1.

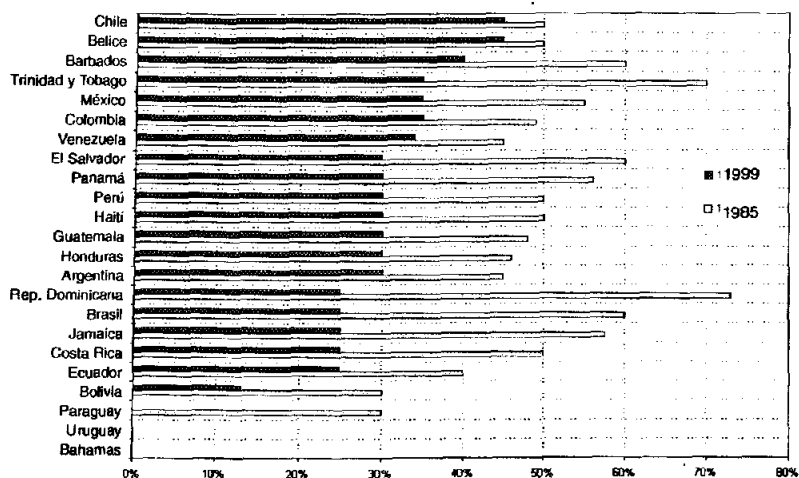
Gráfico 6. Productividad del IVA, 1999



Nota: El recaudo del Uruguay incluye también aquél del impuesto al consumo selectivo.

Fuente: Véase Apéndice 1.

Gráfico 7. Tasa máxima de tributación personal



Fuente: Véase Apéndice 1.

bienes y servicios finales de las bases de tributación y a dificultades de administración y control, todo lo cual limita aún la neutralidad de este impuesto (Gráfico 6).

Las tasas marginales extremas que se aplicaban en el pasado a los ingresos de las personas han sido reducidas. Solamente Chile, Belice y Barbados tienen tasas máximas del 40% o más. Las tasas más frecuentes son 30% y 25%, que rigen en siete y cinco países, respectivamente (Gráfico 7). Por razones de equidad, estas tasas máximas sólo se aplican a partir de niveles de ingreso que en algunos países son extremadamente altos para los niveles medios de ingreso. Para ingresos inferiores se aplican tasas diferenciales reducidas, y en la mayoría de los países existe además un límite mínimo de ingreso imponible (que en algunos países es, sin embargo, varias veces el ingreso medio. Véase el Cuadro 3). Estos mecanismos limitan severamente la eficacia del impuesto a las personas en los países de la región⁸.

⁸ Para un análisis más detallado de la incidencia distributiva de los impuestos véase BID (1998/99), Capítulo 8.

Cuadro 3
Elementos redistributivos de los impuestos de las personas en América Latina, 1997

	Mínimo imponible (veces del ingreso per-capita)	¿Tasas marginales crecientes? (Porcentajes)	Máximo aplicable a partir de (veces del ingreso per-capita)	¿Tratamiento diferencial según fuentes de ingreso?	Otros deducciones (por dependientes, educación, salud, vivienda)
Argentina	1.6	6-33%	19.4	No	Sí
Bahamas ^a					
Barbados	0.3	25-40%	1.8	No	Sí
Bolivia		13%		No	No
Brasil	3.5	15-25%	6.9	No	Sí
Chile	0.2	5-45%	1.9	No	No
Colombia	1.5	0-35	23.5	No	Sí
Costa Rica	1.3	10-25%	12.0	Sí	Sí
Ecuador	9.1	10-25%	45.7	No	No
El Salvador	2.0	10-30%	18.2	No	Sí
Guatemala	11.8	15-30%	32.8	No	Sí
Honduras	5.9	33-33%		Sí	No
Jamaica	1.4	10-30	118.7	No	Sí
México	0.1	0-25%		No	No
Nicaragua	9.3	3-35%	7.2	No	Sí
Panamá	1.1	7-30%	42.0	Sí	No
Paraguay ^a		4-30%	15.2	No	Sí
Perú		15-30%	24.2	No	Sí
Trinidad y Tobago	1.9	28-35%		No	
Uruguay ^a				No	
Venezuela		5-34%	6.8	Sí	Sí

^a Estos países no tienen impuestos sobre el ingreso de las personas.

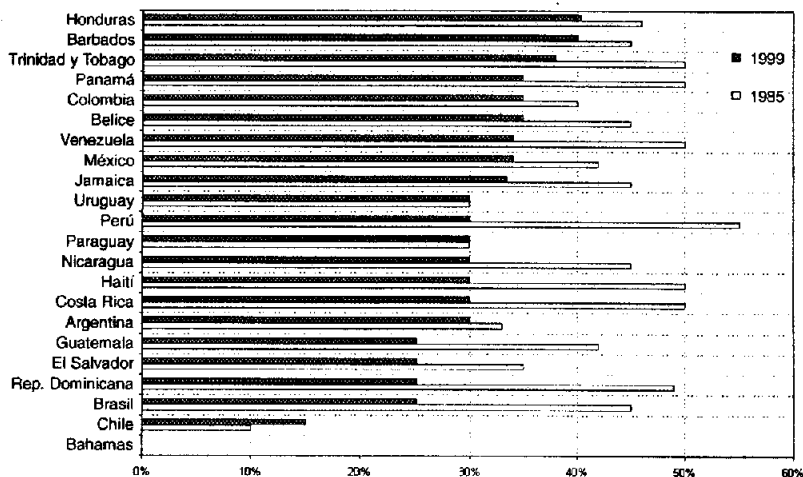
Fuente: Price Waterhouse, *Individual Taxes: A Worldwide Summary* (según información a enero de 1997).

Las tasas de impuestos a las ganancias de las empresas también fueron reducidas y con sólo dos excepciones (Honduras y Barbados) son actualmente inferiores al 40%. Las más comunes son también las tasas de 30% y 25%, que rigen en siete y cuatro países, respectivamente (Gráfico 8). Aunque las reformas posiblemente mejoraron la neutralidad impositiva, la mayoría de los países mantienen aún sistemas de incentivos tributarios por actividades, sectores o regiones. Los incentivos más comunes son los dirigidos a los sectores primarios y al turismo (Cuadro 4).

Las privatizaciones

En el campo de las privatizaciones el progreso reciente también ha sido notable, aunque muy irregular entre países. Las 396 ventas y transferencias al sector privado realizadas en América Latina entre 1986 y 1999 representan más de la mitad del valor de las operaciones de privatización en los países en desarrollo⁹. Brasil y Argentina han realizado los mayores

Gráfico 8. Tasa máxima de tributación empresas



Fuente: Véase Apéndice 1.

⁹ Excluyendo las realizadas mediante distribución masiva de cupones en los países del Este de Europa.

Cuadro 4
Incentivos fiscales a la producción y la inversión

	Incentivos tributarios horizontales	Incentivos tributarios a sectores específicos	Incentivos tributarios a regiones específicas
Argentina		Minas y productos forestales.	
Bahamas	X ^a	Hotelería, servicios financieros, bebidas alcohólicas y cerveza	
Barbados	X ^b	Servicios financieros, seguros, e información tecnológica	
Belice	X	Minas	
Bolivia		Minas	
Brasil			X ^c
Chile	X ^d	Productos forestales, petróleo, materiales naturales	X
Colombia			X ^e
Costa Rica		Turismo, productos forestales	
Rep. Dominicana		Turismo, agroindustria	
Ecuador		Minas, turismo	
Guyana		Agroindustria	
Haití	X ^f		
Jamaica		Industria cinematográfica, turismo, bauxita, aluminio, construcción industrial	
México	X ^g	Productos forestales, industria cinematográfica, transporte aéreo y marítimo, industria editorial	
Nicaragua		Turismo	
Panamá		Turismo, productos forestales.	
Paraguay	X ^h		X ⁱ
Perú		Turismo, minas, petróleo	X ^j
Trinidad y Tobago	X ^k	Hotelería, construcción	
Uruguay	X ^l	Hydrocarburos, imprenta, carga, productos forestales, industria militar, aerolíneas, periódicos, transmisiones, teatros, industria cinematográfica	
Venezuela	X ^m	Hydrocarburos y otros sectores primarios ⁿ	

Notas

- ^a El ingreso y las exportaciones para ser usadas en proyectos de inversión están exentas.
- ^b El incentivo tributario es para inversionistas extranjeros. Compañías offshore son gravadas a una tasa significativamente menor que las compañías locales.
- ^c Hay incentivos tributarios federales a la inversión en las regiones del noreste y el Amazonas.
- ^d Hay dos formas horizontales principales de incentivos tributarios a la inversión (incluyendo reinversión de ganancias): 1) depreciación acelerada garantizada para los nuevos activos fijos. 2) impuestos a los ingresos personales e impuestos adicionales se aplican sólo cuando las ganancias han sido distribuidas.
- ^e Hay dos regímenes especiales que favorecen regiones particulares recientemente afectadas por desastres naturales: la ley Páez y la ley Quimbaya. La primera se aplica en las zonas afectadas por la inundación del río Páez en 1995 y en la segunda en las zonas productoras de café afectadas por el terremoto de enero de 1999.
- ^f Haití tiene un esquema de exenciones tributarias temporales.
- ^g A través del Programa de promoción sectorial (PROSEC), empresas de 22 industrias en el sector manufacturero pueden importar a una tasa preferencial bienes para ser usados en el respectivo sector para producir bienes finales tanto para el mercado interno como para el externo.
- ^h Paraguay tiene exenciones temporales de 5 años para nuevas inversiones.
- ⁱ La exención tributaria mencionada en j es de 10 años si la compañía invierte en los departamentos de Guairá, Caazapá, Ñemboqué, Concepción o en la región Oriental.
- ^j Empresas del sector manufacturero que operan en las provincias fronterizas y en la región del Amazonas están exentas del impuesto de renta, el IVA y los impuestos indirectos.
- ^k Trinidad y Tobago garantiza exenciones tributarias temporales de hasta por 10 años.
- ^l Hay una exención tributaria sobre ganancias reinvertidas para las empresas manufactureras, agrícolas y hoteleras. Adicionalmente, hay un alivio parcial sobre los impuestos sobre el capital a través del cómputo del valor fiscal de la maquinaria industrial al 15%.
- ^m Nuevas inversiones en las industrias manufacturera, agrícola de pesca, piscicultura, ganado y turismo, reciben un reembolso del 20%. Además, el impuesto a las ganancias de capital es del 1%.
- ⁿ Nuevas inversiones en la producción de hidrocarburos reciben un reembolso del 6%. La compra de maquinaria y servicios para nuevas inversiones en petróleo y sus derivados, minas, agricultura y pesca, está exenta del impuesto a las ventas.

montos de privatización: US\$61 mil millones y US\$25 mil millones, respectivamente. Tres países han realizado privatizaciones acumuladas que representan más del 10% del PIB de sus economías en 1999 (Gráfico 9) y un total de 17 países han hecho privatizaciones en algún año por más del 1% del PIB. Un 57% del valor de las privatizaciones en la región durante la década del noventa ha tenido lugar en los sectores de infraestructura, tradicionalmente cerrados a la participación privada y donde el potencial de obtener ganancias de productividad y eficiencia es mayor. Otro 11% ha proveniendo de la venta de entidades bancarias y afines, reforzando así las tendencias de la reforma financiera. La composición de las privatizaciones por sectores ha diferido notablemente entre países. En República Dominicana, Colombia, El Salvador, Argentina y Bolivia, los sectores de electricidad han absorbido más de la

Gráfico 9.
Privatizaciones: valor acumulado, 1988-1999

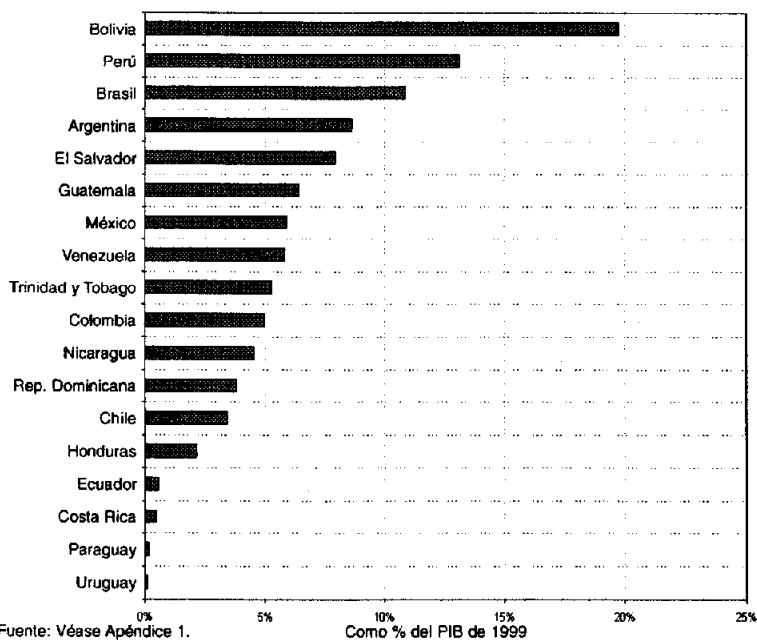
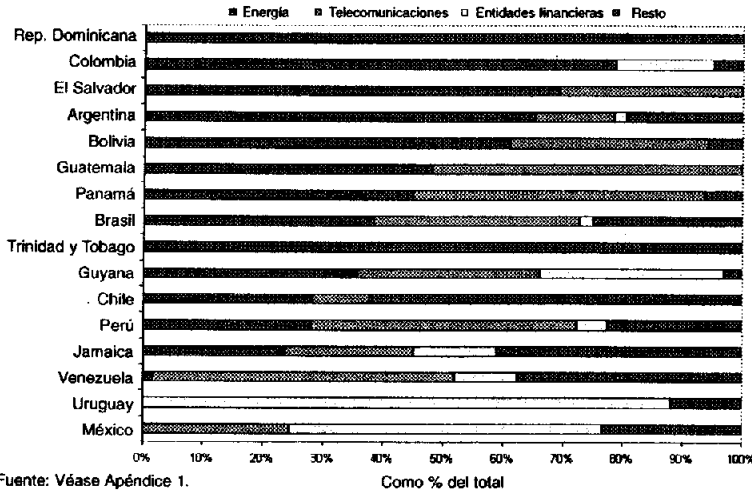


Gráfico 10. Composición de las privatizaciones, 1990-99



mitad, mientras que en Venezuela, Uruguay y México, prácticamente no ha habido privatizaciones en ese sector. Las telecomunicaciones han sido el sector de mayor actividad en Guatemala, Panamá, Perú y Venezuela, y el sector financiero en México y Uruguay.

Uno de los efectos más favorables y tangibles de las privatizaciones ha sido el aumento de la inversión extranjera en la región. Hasta fines de los ochenta, muchos países imponían trabas al ingreso de capitales extranjeros a diversos sectores, y limitaban la remisión de las utilidades y el capital a las casas matrices. Estas restricciones fueron dismanteladas al mismo tiempo que se abrieron nuevas posibilidades de inversión por las privatizaciones. La inversión extranjera destinada a las privatizaciones representó el 36% de la inversión extranjera directa en los noventa, cuyo monto total fue muy superior al registrado en la década anterior, tanto en valores absolutos (136 mil millones de dólares, frente a sólo 2,5 mil millones en los ochenta), como también como proporción del PIB de la región (pasando de representar 0,3% del PIB de 1989 a 6,9% en 1999). Es posible que las privatizaciones hayan inducido además otras inversiones extranjeras destinadas a capi-

talizar las mismas empresas privatizadas o a invertir en actividades complementarias cuyo atractivo ha mejorado gracias a las privatizaciones¹⁰.

Las reformas laborales

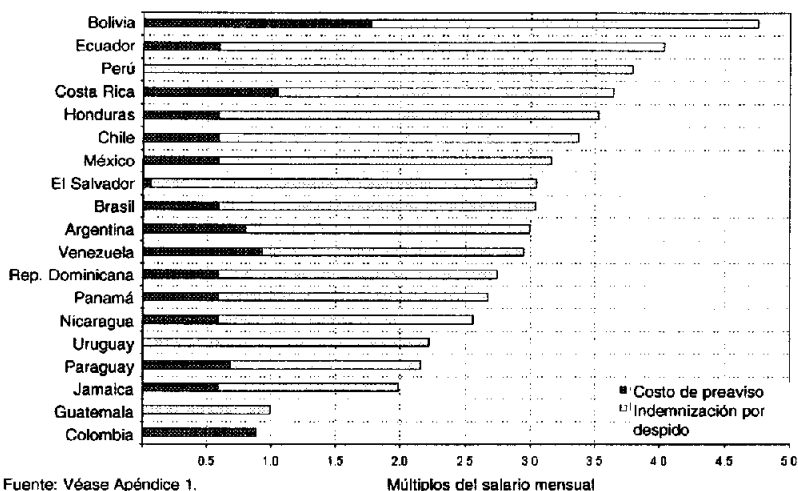
Como observó Dani Rodrik, varios países en América Latina adoptaron más políticas de liberalización comercial y financiera y más privatizaciones en un breve período que lo que los países del Este de Asia hicieron durante tres décadas¹¹. Aun en el área tributaria, donde los avances han sido muy desparejos, el avance de las reformas ha sido notable. En contraste con las cuatro árcas anteriores de reforma, en materia laboral los cambios han sido pocos y de menor alcance. Solamente seis países hicieron reformas laborales de importancia entre mediados de los ochenta y 1999: Argentina (1991), Colombia (1991), Guatemala (1990), Panamá (1995), Perú (1991) y Venezuela (1998).

Las reformas en materia laboral han estado concentradas en moderar los costos de despido y facilitar la contratación temporal de trabajadores. En ausencia de sistemas universales de protección social en la mayoría de los países de la región, las normas que tradicionalmente han regido la actividad laboral se expidieron con el ánimo de asegurar la estabilidad laboral y proteger al trabajador frente a los riesgos propios del desempleo, la enfermedad y la vejez, entre otros. Sin embargo, estos objetivos no siempre se han cumplido, debido a que estas restricciones han reducido la generación de empleo y propiciado la informalización¹².

¹⁰ Sader (1993) calculó que por cada dólar de inversión extranjera directa por privatizaciones hasta comienzos de los años noventa se recibían 88 centavos adicionales de inversión extranjera. Nuestros propios cálculos para el período 1986-99 indican que cada dólar de privatizaciones genera 1.16 dólares de inversión extranjera aunque el valor no es estadísticamente diferente de 1. El cálculo es el coeficiente de una regresión de panel donde la variable dependiente es el monto de inversión extranjera por país y año, la variable independiente son los montos de privatización por país y año, y hay efectos fijos por año y por país.

¹¹ Véase Rodrik (1996).

¹² Véase Heckman y Pagés (2000).

Gráfico 11. Costo esperado del despido de un trabajador, 1999

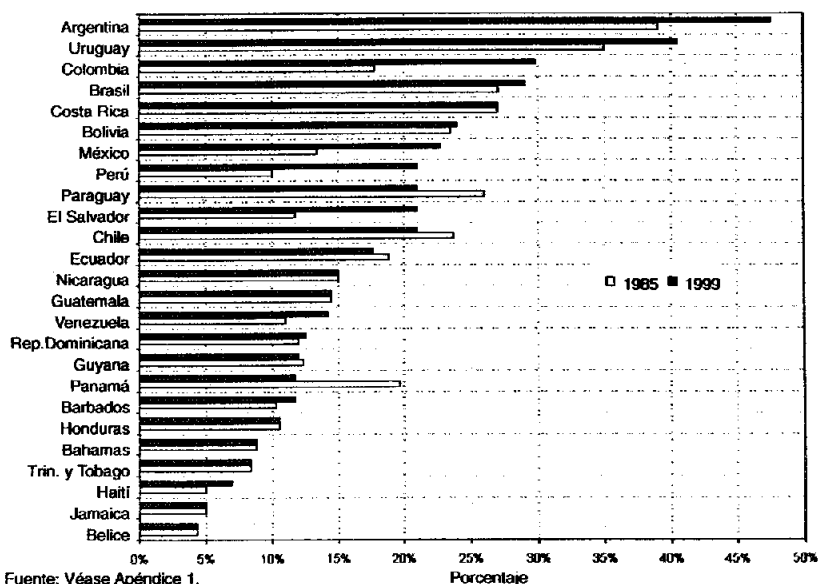
Con las excepciones de Colombia y Guatemala, en los demás países de la región el costo esperado de despido de un trabajador nuevo es por lo menos un mes de salario. En Bolivia y Ecuador el costo es de más de cuatro meses y en otros 15 países está entre dos y cuatro meses de salario (Gráfico 11). Los seis países que efectuaron reformas modificaron las normas que regulan los costos de despido, reduciendo sus montos y/o convirtiendo las compensaciones de despido en pagos anuales predecibles.

Con el fin de estimular el empleo estable, catorce países tradicionalmente han impuesto restricciones a los contratos temporales, limitando severa o totalmente este tipo de relación laboral y restringiendo así la flexibilidad laboral que pueden requerir ciertos tipos de empresas debido a las características inestables de su demanda o sus procesos productivos. Tan sólo cuatro países (Argentina, Colombia, Ecuador y Perú) han aplicado correctivos parciales a esta situación.

En la mayoría de los países de la región son muy elevados los costos extrasalariales que se originan en las contribuciones a cargo de empresas y trabajadores para distintos progra-

mas de seguridad social en pensiones, salud, compensación familiar y desempleo (aparte de otros costos extrasalariales por contribuciones a programas de educación o entrenamiento o por pagos de vacaciones, primas, bonificaciones, etc.). En Argentina y Uruguay los costos de las contribuciones a estos programas superan el 40% del costo salarial directo y en otros nueve países están entre 20% y 30%. Algunos países han introducido correctivos a esta situación, bien mediante reducciones en las tasas de contribución, o vinculando más estrechamente las contribuciones individuales a los beneficios de los sistemas de seguridad social, reduciendo por consiguiente su carácter impositivo. Pero en muchos países se requieren correctivos mayores para evitar que las contribuciones a los programas de seguridad sean un desestímulo al empleo formal (Gráfico 12).

Gráfico 12. Contribuciones a la seguridad social, 1999 vs. 1985



Un índice de las reformas estructurales

Diversos estudios han intentado analizar los efectos de las reformas estructurales sobre el crecimiento, la inversión y otras variables económicas¹³. La principal dificultad que han encontrado ha sido cómo medir la magnitud de las reformas. Esto se debe a que las estadísticas económicas más usuales se refieren a resultados económicos, como son el crecimiento, la inflación o el comercio exterior, y no a las políticas que inciden en esos resultados. Incluso variables que suelen considerarse como indicadores de política, como por ejemplo el déficit fiscal o la profundidad financiera de la economía, son en realidad variables de resultado que están influidas no sólo por las decisiones de política sino también por una diversidad de otros fenómenos internos y externos, tales como el ciclo económico, los términos de intercambio o las tasas de interés externas. El área donde mayores esfuerzos se han hecho para medir directamente variables de política ha sido la relativa a los regímenes de importación y exportación¹⁴. Sin embargo, aun ésta es un área donde hay serias dificultades para obtener series adecuadas de las variables relevantes de política¹⁵.

La falta de información precisa sobre la magnitud de las reformas ha impedido valorar la importancia relativa de las distintas áreas de reforma, así como distinguir entre los efectos de las reformas estructurales propiamente dichas y aquellos derivados de la estabilización macroeconómica. Por estas deficiencias, los estudios empíricos a menudo no logran ofrecer recomendaciones suficientemente precisas sobre asuntos tan debatidos y cruciales como la secuencia y velocidad de las re-

¹³ Para América Latina véase por ejemplo Easterly, Loayza y Montiel (1997). Edwards (1995) discute diversas áreas de reforma en América Latina y reseña las investigaciones que evalúan sus principales efectos. A nivel mundial véase Sachs y Warner (1995) y Thomas y Wang (1995).

¹⁴ Véase Dollar (1992), Lee (1993), Edwards (1993 y 1998), Sachs y Warner (1995), y Wacziarg (1998).

¹⁵ Rodríguez y Rodrik (2000) han analizado detalladamente los problemas de medición de los indicadores de política de los estudios más influyentes en esta área, y han llegado a la conclusión de que no ofrecen una base empírica adecuada que soporte la conclusión según la cual las políticas de apertura comercial son cruciales para la productividad y el crecimiento.

formas o sobre la complementariedad entre las distintas áreas de reforma y entre ésta y la estabilidad macroeconómica.

Con miras a suplir estas deficiencias, en una versión anterior de este estudio se construyó un índice de políticas estructurales con frecuencia anual para el periodo 1985-1995, para la mayoría de los países de América Latina, el cual presentamos ahora extendido hasta 1999 y con ligeras modificaciones metodológicas. El índice refleja la evolución de las cinco áreas de reforma reseñadas arriba: (i) política comercial, (ii) política financiera, (iii) política tributaria, (iv) privatizaciones y (v) legislación laboral. El índice intenta reflejar el grado de neutralidad de las políticas económicas en estas cinco áreas, en un rango que va de 0 a 1 para cada variable de política (usualmente hay más de una variable de política en cada una de las áreas) a partir de la peor y la mejor observación de esa variable en toda la muestra de países y años. El índice total de las políticas estructurales es el promedio simple de los índices de las cinco áreas, los cuales son a su vez el promedio simple de los índices para las variables de política consideradas.

Obsérvese que el índice sólo pretende medir la neutralidad de las políticas, bajo el presupuesto de que el objetivo primordial de las reformas estructurales en materia económica ha sido la búsqueda de una mayor eficiencia en la asignación de los recursos productivos mediante la eliminación o reducción de las distorsiones originadas en políticas que limitan el funcionamiento de los mercados o que imponen costos a las transacciones o las actividades productivas. El índice no pretende medir otros aspectos de la calidad de las políticas económicas. Por ejemplo, no considera que un objetivo de la legislación laboral pueda ser dar protección y estabilidad, o que las políticas tributarias respondan a necesidades de recaudación fiscal y pueden perseguir propósitos redistributivos. Únicamente en el área de las políticas financieras se consideran aspectos de regulación, ya que, como es reconocido, estas formas de intervención pública se requieren para evitar, o cuando menos moderar, las ineficiencias a que puede dar lugar un sistema financiero inadecuadamente vigilado¹⁶.

¹⁶ Un argumento semejante justificaría introducir elementos de regulación en el área de privatizaciones. No se ha hecho tal cosa debido a limitaciones de

Las variables de política que se han considerado en cada una de las áreas son las siguientes (para un mayor detalle, véase el Apéndice 1).

Política comercial: Los indicadores utilizados en esta área son solamente los aranceles promedios (incluyendo recargos y sobretasas) y la dispersión arancelaria. Infortunadamente, no existen medidas adecuadas de restricciones no arancelarias al comercio. Tampoco existen series continuas con metodologías comunes, lo cual ha exigido combinar varias fuentes.

Política financiera: Esta área combina tres indicadores: (i) requerimiento de reserva medido como el cociente entre las reservas de los bancos y los depósitos bancarios a la vista; (ii) libertad de tasas de interés y otras dimensiones de los contratos crediticios (en una escala de 0 a 1, donde 0 implica control generalizado de tasas de interés de los créditos, y donde los valores intermedios entre 0 y 1 corresponden a la cantidad de dimensiones de los contratos crediticios que son intervenidas), y (iii) calidad de la regulación sobre adecuación de capital (en una escala de 0 a 1, donde 0 corresponde a los casos de no aplicación de los criterios mínimos de Basilea, y donde los valores intermedios reflejan la aplicación de otros criterios deseables). Es importante observar que el índice considera deseables los bajos requerimientos de reserva, porque se basa en el criterio de libertad de funcionamiento de los mercados. Sin embargo, este criterio puede estar en conflicto con objetivos de estabilidad financiera. Téngase también en cuenta que el indicador de libertad de tasas de interés toma el valor de cero hasta el año más reciente de liberación, incluso en periodos intermedios en que pudo haber libertad temporal de las tasas de interés.

Política tributaria: Esta área combina los siguientes indicadores de política: (i) tasa marginal máxima de tributación del

información y a la falta de consenso sobre las características deseables de los sistemas regulatorios en los sectores privatizados. Para el caso de la electricidad véase Millán, Lora y Micco (2001). Véase también BID (2001). Parte IV, para los sectores de puertos, electricidad y telecomunicaciones.

ingreso de las sociedades, (ii) tasa marginal máxima de tributación del ingreso de las personas, (iii) productividad de los impuestos al ingreso (medida como la relación entre el promedio de las dos tasas de tributación anteriores y el recaudo de los impuestos directos como proporción del PIB), (iv) tasa básica del impuesto al valor agregado, y (v) productividad del impuesto al valor agregado (definida como la relación entre la tasa básica y la recaudación expresada como proporción de la suma del PIB más las importaciones, menos las exportaciones). Hemos escogido las tasas marginales máximas de tributación en lugar de las medias, puesto que son las primeras las que influyen en las decisiones de trabajo e inversión. Consideramos las tasas de productividad de los impuestos como indicadores del grado de neutralidad de los impuestos. Por consiguiente, las mejores calificaciones de política tributaria corresponden a los países que tienen tasas de impuestos más bajas, más planas y más efectivas en su recaudo. Los indicadores utilizados se refieren solamente a los impuestos de los gobiernos nacionales, lo cual puede ser una deficiencia importante en los países federales, donde los estados tienen importantes atribuciones tributarias, como es el caso de Brasil.

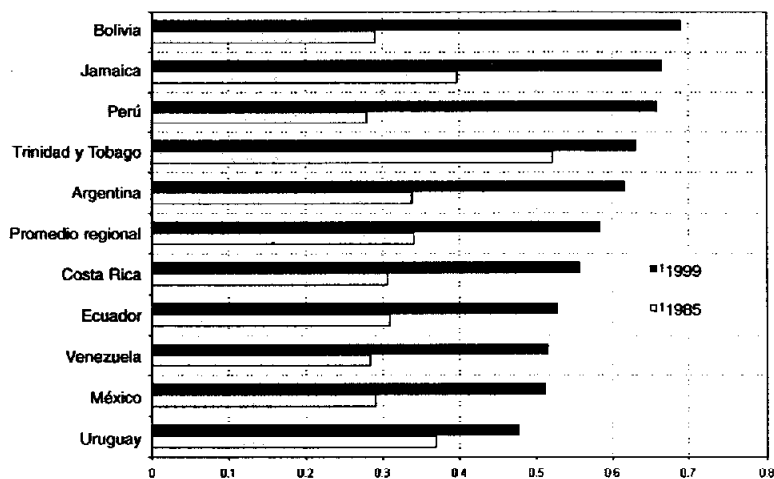
Privatizaciones: en esta área el único indicador utilizado es el esfuerzo de privatización medido como el valor acumulado de las ventas y transferencias de empresas (a partir de 1986) como proporción del PIB correspondiente al año en consideración. Tomamos las privatizaciones acumuladas y no el flujo, porque nos interesa medir cuál es el campo que se le ha abierto a la iniciativa privada, de la misma manera que, por ejemplo, en materia de aranceles se toman sus niveles y no sus cambios. La medida ideal sería el porcentaje de activos físicos de un país que son poseídos u operados por el sector privado, pero esta información no se encuentra disponible.

Legislación laboral: en esta área se considera la flexibilidad de la legislación en cuatro aspectos: (i) facilidad de contratación (en una escala discreta que toma los valores 0, 0,5 y 1), (ii) facilidad de despido, medida según el costo esperado de despido (en meses de salario), (iii) flexibilidad de la jornada laboral, medida según los sobrecostos por jornadas extras (en

una escala discreta semejante), y (iv) contribuciones a la seguridad social (como proporción de los salarios). Es importante señalar que no se consideran las rigideces debidas a la legislación sobre salario mínimo, que en algunos países son una restricción muy importante a la generación de trabajo, especial aunque no solamente en el sector formal.

El índice total de reformas estructurales que combina estas cinco áreas de política para 19 países latinoamericanos se elevó de 0,34 en 1985 a 0,58 a fines de la década del noventa. Este avance implica un aumento importante, si bien aún permanece inexplorado un margen muy amplio de reformas adicionales. El período de mayor dinamismo de las reformas fue el comprendido entre 1989 y 1994, cuando se ganaron 0,19 puntos del total de 0,37 de mejora en todo el período. Sin embargo, en todos los años ha habido progreso y las mejoras han abarcado a todos los países, aunque a ritmos diferentes, y en algunos casos con pequeños retrocesos que a la postre han sido temporales. El Gráfico 13 compara el estado de las reformas en 1985 y 1999 para los países con mejores y peores índices en 1999

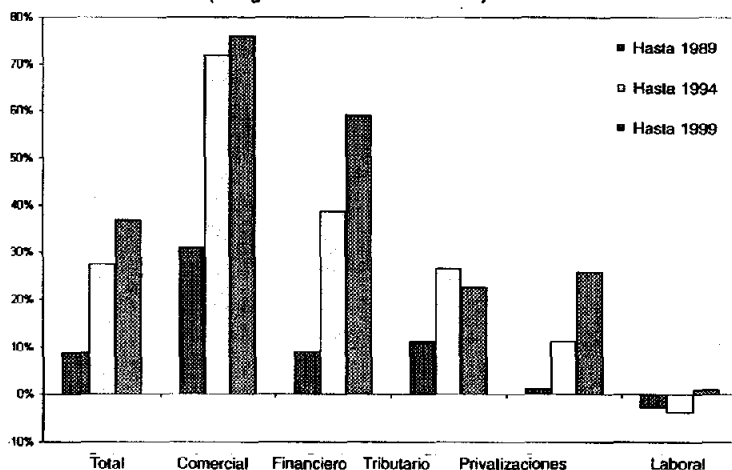
Gráfico 13. Índice de reformas estructurales
(países con mejores y peores índices en 1999)



peores índices en 1999. Los cinco países con mejores índices son Bolivia, Jamaica, Perú, Trinidad y Tobago y Argentina, todos ellos con valores finales del índice por encima de 0,6 y con mejoras de por los menos 0,2 puntos con respecto a su situación inicial. Los cinco países más atrasados en el proceso de reformas son (empezando por el peor) Uruguay, México, Venezuela, Ecuador y Costa Rica, con índices que se sitúan entre 0,48 y 0,55. Sin embargo, también en este grupo de países hay avances notables con respecto a la situación inicial y todos ellos alcanzan niveles superiores al promedio de la región al comienzo del período.

El avance de las reformas ha sido más desigual por áreas de reforma que entre países. El gráfico 14 muestra cuál ha sido el grado de avance para el total y por áreas (medido con respecto al nivel promedio de cada índice en 1985). El potencial de liberalización que existía en 1985 ha sido aprovechado de manera bastante profunda en las áreas comercial y financiera. En ambas áreas el proceso de reforma fue muy intenso entre 1989 y 1995, pero continuó posteriormente. En el área de

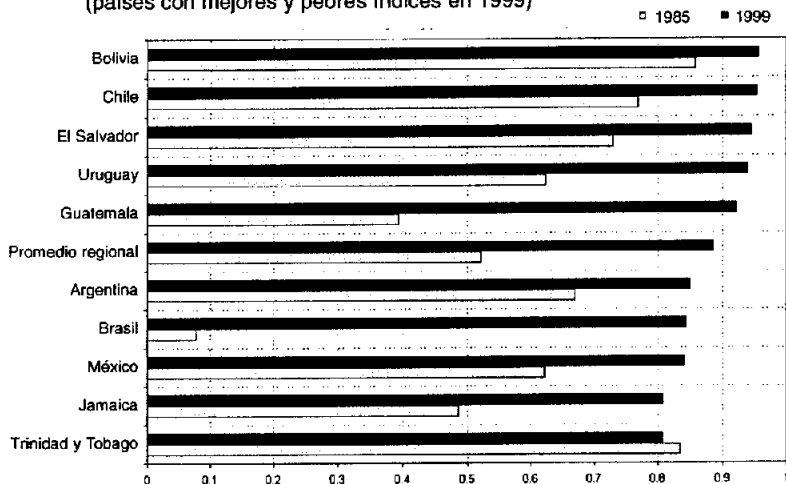
Gráfico 14. Avance de las reformas en América Latina
(margen de reforma utilizado)



Nota: El avance de las reformas se mide como el margen de reforma existente en 1985 que ha sido utilizado hasta 1989, 1994 y 1999.

Fuente: Ver Apéndice 1.

Gráfico 15. Índice de reforma comercial
(países con mejores y peores índices en 1999)



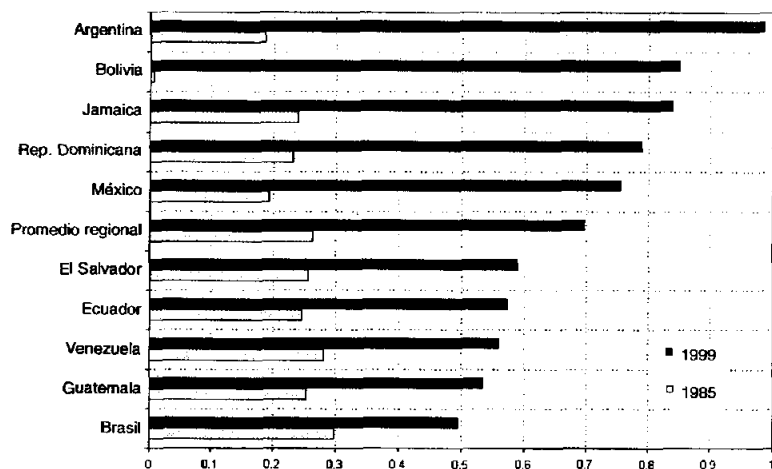
Fuente: Véase apéndice 2.

reforma comercial, todos los países han alcanzado índices de al menos 0,8, y los cinco países más avanzados en esta área (Bolivia, Chile, Uruguay, Perú, y Paraguay) tienen índices superiores a 0,9 (véase el Gráfico 15). En materia de reforma financiera, todos los países han alcanzado índices por encima de 0,49 y los cinco países con índices más elevados (Argentina, Bolivia, Jamaica, República Dominicana y México) han logrado niveles por encima de 0,75 (Gráfico 16).

El avance ha sido menos profundo en las demás áreas. Debido a la heterogeneidad de algunos aspectos de las estructuras tributarias de los países¹⁷ y las diferentes necesidades de recursos tributarios en los distintos países por razones históricas o por la existencia de otras fuentes de recursos fiscales, es difícil lograr un avance en este índice comparable al de las políticas comerciales y financieras. El principal espacio para

¹⁷ Por ejemplo, en materia del impuesto máximo de renta a las personas, el nivel más alto es el 73 por cien (República Dominicana en los ochenta) y el más bajo 0 por cien (Paraguay y Uruguay actualmente), mientras que la moda es 30 por cien.

Gráfico 16. Índice de reforma financiera
(países con mejores y peores índices en 1999)



Los futuros progresos están en elevar la efectividad de los recaudos y en ampliar las bases de algunos tributos, lo que en algunos países puede permitir además reducir las tasas actuales de tributación. Los países con índices más altos de reforma tributaria (Paraguay, República Dominicana, Jamaica, Guatemala y Brasil) tienen niveles que a lo sumo llegan a 0,6, mientras que los casos de menor avance en esta área (Argentina, México, Venezuela, Colombia y Perú) presentan índices muy bajos, entre 0,3 y 0,41 (véase el Gráfico 17).

En materia de privatizaciones, debido a que los esfuerzos han sido muy diversos entre unos países y otros, el progreso del promedio de toda la región ha sido limitado. Sin embargo, es la única área donde el ritmo de reforma fue mayor en los últimos cinco años que en los dos sub-periodos anteriores. Los mayores avances en este caso corresponden a Bolivia, Perú, Brasil, Argentina y El Salvador, con índices entre 0,35 y 0,9, y los menores a Honduras, Ecuador, Costa Rica, Paraguay y Uruguay, todos bajo 0,1 (Gráfico 18).

Por último, prácticamente no se ha aprovechado para nada el potencial que habría en muchos países para flexibilizar

Gráfico 17. Índice de reforma tributaria
(países con mejores y peores índices en 1999)

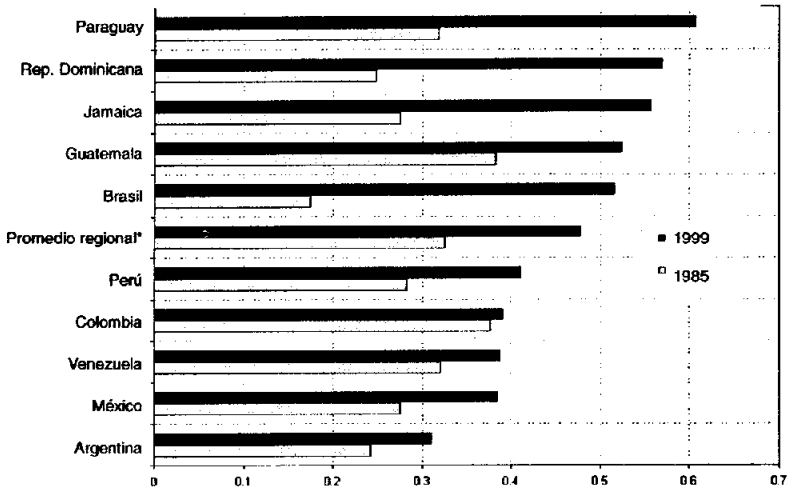
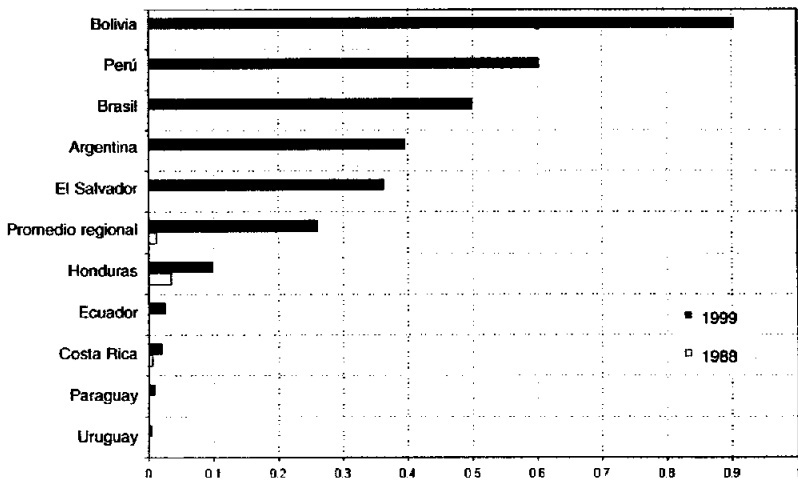
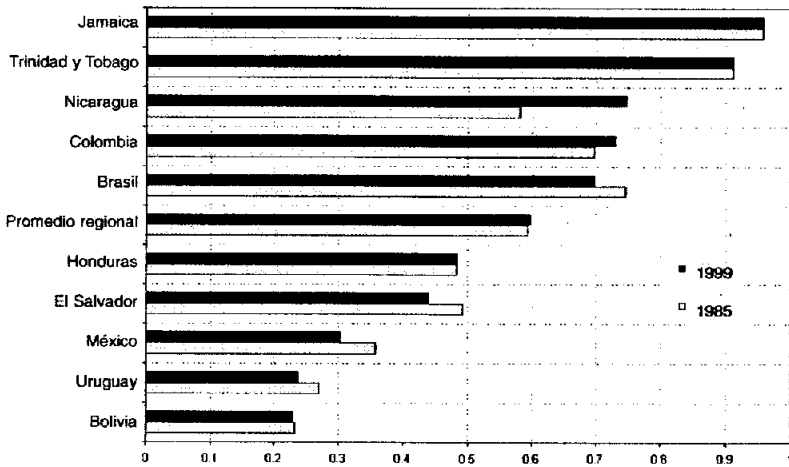


Gráfico 18. Índice de privatizaciones
(países con mejores y peores índices en 1999)



los regímenes laborales facilitando el funcionamiento del mercado de trabajo. Los mercados laborales más flexibles se encuentran en Jamaica, Trinidad y Tobago, Nicaragua, Colombia y Brasil, y los más rígidos en Honduras, El Salvador, México, Uruguay y Bolivia. Sin embargo, ni unos ni otros muestran cambios de importancia entre mediados de los ochenta y fines de los noventa.

Gráfico 19. Índice de reforma laboral
(países con mejores y peores índices en 1999)



Conclusión

Este documento ha tenido por objeto sintetizar los avances en las principales áreas de reforma económica estructural en América Latina hasta 1999 y medir esos avances mediante un conjunto de índices que registran la calidad de las políticas desde el punto de vista de su eficiencia y neutralidad. De acuerdo con este indicador, las reformas han permitido elevar en forma apreciable la calidad de las políticas, especialmente en las áreas comercial y financiera, y en menor medida en privatización y en materia de políticas tributarias y laborales. Puesto que la profundidad y velocidad de las reformas ha variado no solamente entre las áreas de política estructural, sino también entre países, la base de datos que aquí se presenta, y que se incluye en el Apéndice a este trabajo, puede servir de sostén para discernir los efectos que han tenido distintas reformas en unos países y otros.

Apéndice 1

Fuentes del Índice de Políticas

El *índice de eficiencia de las políticas estructurales* es un promedio simple de índices de políticas de las siguientes cinco áreas: (i) política comercial, (ii) política financiera, (iii) política tributaria, (iv) privatizaciones y (v) legislación laboral. En cada una de estas áreas pueden intervenir uno o más índices básicos, los cuales se promedian entre sí. Cada uno de los índices básicos puede moverse en un rango de 0 a 1, donde el 0 corresponde a la peor observación para cualquier año y cualquier país dentro del período y los países considerados, y el 1 a la mejor. Los índices básicos que conforman cada área han sido enumerados en el texto. Los detalles de construcción y las fuentes de información utilizadas fueron las siguientes:

Comercio. La información para aranceles promedios (incluyendo sobretasas) y su dispersión para 11 países (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela) proviene de una investigación de la OEA dirigida por Juan José Echavarría, que cubre los años 1986, 1988 y 1990. Los años intermedios fueron interpolados. Para los ocho países restantes (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, Nicaragua, República Dominicana y Trinidad y Tobago) se utilizó información del BID, Departamento de Integración y Programas Regionales, obtenida de fuentes nacionales y estudios diversos. A partir de 1992 se utilizan los datos publicados por el Banco Mundial en *World Development Indicators*. La dispersión arancelaria fue estimada en muchos casos a partir de regresiones cuadráticas para los países y años con esta información (en los cuadros del Apéndice 2 aparecen en negrilla las observaciones estimadas).

Financiero. En esta área el índice total es el promedio de tres indicadores estandarizados en una escala de 0 a 1. (i) El primero es el indicador de coeficientes de reserva, que fue calculado con información de reservas bancarias y de depósitos a la vista del *International Financial Statistics Yearbook*, Fondo

Monetario Internacional, varios números. (ii) El segundo es un indicador de libertad de tasas de interés y otras dimensiones de los contratos crediticios. Es el producto de multiplicar una variable dummy de control generalizado de tasas de interés, por una variable de libertad otorgada a los bancos en ocho dimensiones de sus operaciones crediticias: moneda de denominación de los créditos, plazos de los préstamos, sistema de amortización, sistema de pago de los intereses, nivel máximo de las tasas de interés ordinarias de los préstamos, nivel máximo de las tasas de interés de mora de los préstamos, inversiones obligatorias (diferentes de las reservas), y coeficientes mínimos de asignación de crédito a sectores específicos. Para construir la variable de control de las tasas de interés se utilizó la información reportada en una encuesta realizada por RES/BID a Bancos Centrales y Superintendencias Bancarias en América Latina y el Caribe. Las dimensiones de los contratos crediticios que son intervenidas por los gobiernos provienen de una encuesta aplicada por el BID y FELABAN en enero del 2000 a las asociaciones bancarias de los países. Las respuestas se refieren al período 1995-99 (sin distinguir por años). (iii) El tercer componente es un indicador de calidad de la regulación prudencial, calculado como el producto de una variable dummy de aplicación de los criterios mínimos de Basilea sobre requerimientos de capital, por una variable de aplicación de cuatro normas complementarias: ajuste de los requerimientos de capital según riesgo, deducción del capital del valor de los préstamos perdidos, deducción del capital del valor de las pérdidas no realizadas de las inversiones de portafolio, y deducción del capital de las pérdidas por fluctuaciones en los tipos de cambio. La fuente de esta información para 13 países es Barth et al. (2001), completada para el caso de Colombia con información del Banco de la República. Para los países restantes el año de aplicación de los criterios mínimos de Basilea proviene de una encuesta realizada por RES/BID a Bancos Centrales y Superintendencias bancarias en América Latina y el Caribe. En ausencia de información sobre normas complementarias, para estos países se utiliza el promedio de los otros 14 países (cifras en negrilla en el Apéndice 2).

Impuestos. Para el periodo 1985-89, la fuente de las tasas de tributación es Coopers y Lybrand, *International Tax Summaries*, varios números y Price Waterhouse, *Individual Taxes: A World Wide Summary*, y *Corporate Taxes: A World Wide Summary*, varios números. Para el periodo 1990-95 la fuente básica es CIAT (Inter-American Centre for Tax Administrators), *Estructura y Administración de los Impuestos sobre Rentas y Ventas en Países Miembros del CIAT*. Para años posteriores a 1995 se acudió a los links provistos por *Flinders University International Tax Index* (<http://commerce.flinders.edu.au/InternationalTax/>). Los indicadores de productividad de los impuestos directos y del IVA se calcularon utilizando los datos de recaudos del *Government Financial Statistic Yearbook*, Fondo Monetario Internacional, varios años.

Privatizaciones: Los montos de privatización en dólares provienen de la base de datos del Departamento de Economía Internacional del Banco Mundial. La serie se completó con las bases de datos de la revista *Privatization International*. Los montos de privatización acumulados a cada año se expresaron como proporción del PIB en dólares corrientes de dicho año. Las series del PIB se tomaron del CD-ROM *World Development Indicators (2000)* publicado por el Banco Mundial.

Laboral: En esta área se combinan cuatro indicadores, estandarizados en una escala de 0 a 1. (i) El primer componente es un indicador de flexibilidad de la legislación sobre contratación. Este indicador toma el valor de 1 cuando la legislación no impone restricciones a los contratos temporales, el valor de 0,5 cuando sólo se permiten contratos temporales con duración y renovabilidad limitada, y 0 cuando los contratos temporales están limitados a funciones temporales. La base es la legislación de los países, reportada en BID (1996), y complementada para años posteriores con información de los Ministerios de Trabajo. (ii) El segundo indicador es el costo esperado de despedir a un trabajador, el cual proviene de Heckman y Pagés (2000), y se refiere a un trabajador nuevo que enfrenta un perfil de probabilidades de retiro de la empresa que se supone igual en todos los países. La misma metodología se aplicó a los demás años no cubiertos por estos autores, utili-

zando la información legal de los países, según BID (1996) y Ministerios de Trabajo. (iii) El tercer componente es un indicador de flexibilidad de la jornada, el cual toma el valor de 1 cuando los recargos por horas extras no superan el 50% y por días festivos no sobrepasan el 100%, el valor de 0 cuando tanto las horas extras como los festivos tienen recargos de más del 100%, y el valor de 0,5 en los demás casos. Las fuentes son las mismas del punto anterior. (iv) El último componente es el costo de las contribuciones a la seguridad social en pensiones, salud, compensación familiar y desempleo (no incluye contribuciones a los programas de capacitación laboral, que típicamente son el 1% de la nómina). La fuente son varios números del *Social Security Programs Throughout the World*, U.S Department of Health and Human Services.

Índice de reformas estructurales

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Argentina	0.338	0.326	0.327	0.311	0.366	0.468	0.551	0.574	0.502	0.598	0.695	0.697	0.607	0.604	0.616
Bolivia	0.290	0.348	0.390	0.406	0.403	0.486	0.487	0.485	0.474	0.475	0.674	0.711	0.705	0.699	0.690
Brasil	0.269	0.301	0.301	0.344	0.419	0.430	0.431	0.449	0.468	0.489	0.575	0.530	0.651	0.580	0.610
Chile	0.488	0.512	0.513	0.549	0.690	0.570	0.572	0.564	0.666	0.570	0.577	0.636	0.665	0.685	0.606
Colombia	0.291	0.366	0.386	0.363	0.363	0.413	0.477	0.540	0.525	0.534	0.524	0.529	0.655	0.560	0.662
Costa Rica	0.336	0.367	0.426	0.421	0.420	0.425	0.420	0.440	0.446	0.453	0.536	0.533	0.542	0.557	0.557
República Dominicana						0.384	0.378	0.432	0.436	0.447	0.439	0.441	0.454	0.490	0.599
Ecuador	0.309	0.317	0.320	0.321	0.323	0.405	0.399	0.466	0.461	0.484	0.636	0.635	0.539	0.536	0.528
El Salvador	0.349	0.353	0.361	0.348	0.362	0.399	0.401	0.416	0.494	0.505	0.488	0.497	0.489	0.572	0.666
Guatemala	0.344	0.344	0.410	0.425	0.447	0.445	0.444	0.450	0.462	0.475	0.513	0.505	0.509	0.570	0.592
Honduras					0.364						0.489	0.500	0.490	0.540	0.511
Jamaica	0.397	0.410	0.494	0.495	0.498	0.600	0.524	0.549	0.533	0.545	0.564	0.557	0.566	0.562	0.666
México	0.290	0.308	0.340	0.392	0.403	0.424	0.453	0.479	0.474	0.540	0.631	0.600	0.610	0.501	0.511
Nicaragua										0.574	0.574	0.650	0.623	0.617	0.698
Paraguay	0.355	0.351	0.350	0.348	0.371	0.437	0.510	0.542	0.565	0.562	0.563	0.562	0.564	0.563	0.566
Perú	0.279	0.313	0.308	0.295	0.296	0.336	0.399	0.459	0.526	0.590	0.598	0.632	0.625	0.643	0.659
Trinidad y Tobago	0.520	0.515	0.521	0.533	0.538	0.567	0.548	0.536	0.540	0.628	0.640	0.640	0.626	0.625	0.631
Uruguay	0.369	0.346	0.345	0.363	0.361	0.372	0.375	0.434	0.437	0.442	0.451	0.452	0.460	0.460	0.477
Venezuela	0.284	0.270	0.270	0.265	0.289	0.343	0.370	0.384	0.461	0.460	0.477	0.504	0.501	0.516	0.514
Promedio regional	0.341	0.360	0.377	0.364	0.399	0.436	0.465	0.484	0.503	0.522	0.539	0.548	0.554	0.573	0.583

*El promedio regional no incluye Rep. Dominicana, Honduras y Nicaragua.

Índice comercial y sus componentes

Índice comercial

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Argentina	0.669*	0.524	0.487	0.487	0.467	0.787	0.833	0.857	0.863	0.871*	0.862	0.865	0.867	0.853	0.850
Bolivia	0.898*	0.854	0.845	0.867	0.897	0.908	0.948	0.951	0.961	0.948	0.948	0.948	0.949	0.939	0.956*
Brasil	0.077*	0.198	0.334	0.385	0.551	0.573	0.663	0.716	0.815	0.846	0.862	0.840	0.852	0.841	0.843
Chile	0.768*	0.650	0.680	0.920	0.920	0.922	0.945	0.948	0.948	0.948	0.948	0.948	0.948	0.948	0.954
Colombia	0.168*	0.531	0.531	0.514	0.514	0.702	0.875	0.871	0.871	0.871	0.880	0.871	0.871	0.873	0.872
Costa Rica	0.355*	0.752*	0.811*	0.811*	0.811*	0.811*	0.811*	0.828*	0.869*	0.876*	0.846	0.876*	0.892*	0.916*	0.902
Rep. Dominicana						0.752*	0.752*	0.752*	0.752*	0.794*	0.794*	0.794*	0.836*	0.817	0.835*
Ecuador	0.275*	0.275	0.275	0.269	0.269	0.564	0.554	0.678	0.699	0.671	0.677	0.672	0.672	0.672	0.664
El Salvador	0.729**	0.729*	0.752*	0.752*	0.816*	0.816*	0.816*	0.816*	0.852*	0.889*	0.863	0.868*	0.888*	0.944*	0.944*
Guatemala	0.393*	0.393*	0.704*	0.704*	0.816*	0.816*	0.816*	0.816*	0.816*	0.881*	0.851	0.873*	0.873*	0.860	0.920*
Honduras					0.493*						0.868	0.894*	0.894*	0.894*	0.673
Jamaica	0.486**	0.486*	0.775*	0.775*	0.766**	0.766**	0.762*	0.762*	0.775*	0.775*	0.775*	0.782	0.750*	0.750*	0.808
México	0.672*	0.673	0.771	0.659	0.659	0.656	0.686	0.686	0.688	0.686	0.678	0.808	0.808	0.769	0.841
Nicaragua	0.343*		0.754*			0.916*				0.798*	0.463	0.697*	0.929*	0.833	0.663
Paraguay	0.712**	0.712	0.712**	0.712	0.760**	0.750	0.911	0.867	0.879*	0.675	0.576	0.875	0.679	0.662	0.673
Perú	0.299*	0.316	0.316	0.268	0.266	0.577	0.626	0.662	0.661	0.669	0.669	0.666	0.666	0.906	0.911
Trinidad y Tobago	0.834**	0.834**	0.834**	0.834**	0.834**	0.834*	0.834*	0.714	0.758*	0.758*	0.758*	0.758*	0.758*	0.758*	0.806
Uruguay*	0.624*	0.569	0.604	0.677	0.677	0.761	0.770	0.698	0.845	0.869	0.875	0.870	0.874	0.848	0.939
Venezuela	0.476*	0.452	0.438	0.417	0.436	0.688	0.707	0.783	0.783	0.806	0.881	0.881	0.873	0.672	0.671
Promedio regional***	0.522	0.573	0.632	0.644	0.670	0.762	0.790	0.838	0.857	0.865	0.866	0.866	0.865	0.854	0.865

Notas: *Incluye valores imputados para la dispersión arancelaria.

**En el caso de El Salvador, Jamaica, Paraguay y Trinidad y Tobago, el dato se supuso igual al del siguiente valor disponible.

***El promedio regional excluye a Rep. Dominicana, Honduras y Nicaragua.

Arancel promedio (%)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Argentina	28.0	39.5	43.7	43.7	43.7	21.0	12.2	11.8	10.9	10.9	10.5	11.2	11.3	13.5	11.0
Bolivia	20.0	21.9	20.0	18.6	17.0	13.4	10.0	9.8	9.8	10.0	9.7	9.7	9.7	9.7	9.0
Brasil	80.0	74.1	51.0	50.6	42.2	31.6	25.1	20.7	14.2	11.9	12.0	12.2	11.9	14.6	13.3
Chile	36.0	20.2	20.2	15.1	15.1	14.9	11.0	11.0	11.0	11.0	11.0	11.0	11.0	11.0	10.0
Colombia	83.0	46.4	46.4	47.6	47.6	23.2	6.7	11.7	11.7	11.8	13.3	11.7	11.7	11.7	11.8
Costa Rica	53.0	21.1	16.4	16.4	16.4	16.4	16.4	15.0	11.7	11.2	11.2	11.2	9.9	8.0	3.3
Rep. Dominicana															
Ecuador	50.0	41.4	41.4	39.9	39.9	33.0	33.0	11.3	9.3	11.8	12.3	11.4	11.4	11.3	12.9
El Salvador	23.0	21.1	21.1	16.0	16.0	16.0	16.0	16.0	13.1	10.1	10.2	10.2	10.2	5.7	5.7
Guatemala	50.0	50.0	25.0	25.0	16.0	16.0	16.0	16.0	16.0	10.6	12.0	11.4	11.4	8.4	7.6
Honduras					41.9						9.7	9.7	9.7	9.7	8.1
Jamaica		42.5	19.3	19.3	20.0	20.0	20.3	20.3	19.3	19.3	19.3	21.3	21.3	21.3	17.9
México	34.0	27.8	11.3	10.6	10.6	13.1	13.1	13.1	13.0	13.0	12.6	13.1	13.1	13.3	10.1
Nicaragua	54.0		21.0			8.0				17.4	10.7	9.5	6.9	5.9	10.9
Paraguay	71.3	19.3		19.3		15.0	15.7	9.2	9.2	8.0	9.3	9.4	9.6	9.5	9.0
Perú	64.0	63.0	63.0	67.8	68.1	26.0	17.6	17.4	17.6	16.3	16.3	16.3	13.3	13.2	13.0
Trinidad y Tobago				83.0	17.0	17.0	19.9	18.7	18.7	18.7	18.7	18.7	18.7	18.7	18.4
Uruguay	32.0	36.7	29.7	27.0	27.0	23.0	21.5	18.2	17.0	14.7	9.3	9.7	10.0	12.2	4.6
Venezuela	30.0	30.6	32.9	33.8	30.6	19.0	16.0	15.7	15.7	11.8	13.4	13.4	11.9	12.0	12.6

Dispersión arancelaria (%)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Argentina	14.5*	20.5	20.5	21.5	21.5	8.6	8.6	7.4	5.0	6.7*	7.6	7.0	8.8	6.9	8.0
Bolivia	3.5*	4.5	4.5	1.9	1.9	2.7	1.1	1.0	0.2	1.1	1.3	1.3	1.2	2.0	1.1*
Brasil	36.7*	30.0	30.0	26.2	17.2	19.8	17.3	14.2	9.5*	8.2	6.9	8.5	7.7	7.3	7.6
Chile	3.15*	1.7	1.7	1.0	1.0	0.9	0.9	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7
Colombia	28.2*	16.8	16.8	17.6	17.6	14.2	8.3	6.3	6.3	6.3	4.9	6.3	6.3	6.2	6.2
Costa Rica	27.4*	11.2*	8.8*	8.8*	8.8*	8.8*	8.8*	8.1*	6.4*	6.2*	8.5	6.2*	5.5*	4.6*	7.8
Rep. Dominicana						11.2*	11.2*	11.2*	11.2*	9.5*	9.5*	9.5*	7.9*	9.2	7.9*
Ecuador	39.0	36.6	36.6	36.6	36.6	20.4	20.4	6.0	6.0	6.3	5.6	5.4	6.4	6.4	6.3
El Salvador	12.2*	11.2*	11.2*	8.6*	8.6*	8.6*	8.6*	8.6*	7.2*	5.6*	7.6	5.7*	5.7*	3.4*	3.4*
Guatemala	25.9*	13.2*	13.2*	8.6*	8.6*	8.6*	8.6*	8.6*	8.6*	6*	7.5	6.3*	6.3*	9.5	4.4*
Honduras				21.8							7.5	5.4*	5.4*	5.4*	7.8
Jamaica	22.1*	10.3*	10.3*	10.6*	10.6*	10.6*	10.8*	10.8*	10.3*	10.3*	10.3*	8.8	11.3*	11.3*	8.4
México	15.4*	14.3	14.3	7.0	7.0	4.5	4.5	4.5	4.4	4.4	5.4	10.6	10.6	13.6	9.4
Nicaragua	27.3*		11.2*			4.6*				9.3*	7.4	5.3*	4.0*	7.3	7.3
Paraguay		15.2	15.2	15.2	15.2	13.0	1.4	7.8	6.8*	7.7	6.9	7.1	6.7	6.5	7.4
Perú	26.8*	25.9	25.9	27.4	27.4	22.6	22.6	4.4	4.4	4.4	4.4	4.4	4.4	2.9	2.6
Trinidad y Tobago				6.7*	6.7*	6.7*	14.9	15.3	11.9*	11.9*	11.9*	11.3*	11.3*	11.9*	8.3
Uruguay	16.2*	18.8	18.8	14.4	14.4	9.7	9.7	5.9	5.9	5.9	7.1	7.3	6.9	7.9	4.3
Venezuela	28.6*	30.2	30.2	31.4	31.4	17.1	17.1	11.3	11.3	11.3	4.8	4.8	6.1	6.1	5.9

Nota: Los datos en negrilla se imputaron a partir de regresiones de la dispersión arancelaria en función de los aranceles promedio para países y años con información.

Índice financiero y sus componentes

Índice Financiero

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Argentina	0.187	0.267	0.298	0.297	0.631	0.596	0.929	0.949	0.947	0.968	0.976	0.994	0.986	0.986	0.986	0.968
Bolivia	0.000	0.213	0.264	0.268	0.224	0.542	0.560	0.688	0.665	0.665	0.683	0.809	0.803	0.850	0.851	0.845
Brasil	0.297	0.272	0.126	0.290	0.421	0.406	0.417	0.427	0.429	0.400	0.498	0.502	0.479	0.498	0.495	0.500
Chile	0.536	0.544	0.549	0.551	0.727	0.728	0.721	0.715	0.719	0.716	0.723	0.727	0.736	0.729	0.731	0.733
Colombia	0.213	0.211	0.209	0.210	0.207	0.204	0.201	0.502	0.507	0.526	0.549	0.561	0.573	0.600	0.591	0.598
Costa Rica	0.210	0.208	0.204	0.190	0.191	0.188	0.162	0.179	0.188	0.183	0.614	0.647	0.664	0.695	0.710	0.727
República Dominicana	0.231	0.206	0.259	0.199	0.219	0.207	0.181	0.210	0.212	0.223	0.226	0.243	0.247	0.441	0.790	0.770
Ecuador	0.246	0.241	0.257	0.240	0.238	0.266	0.266	0.292	0.276	0.379	0.584	0.584	0.586	0.573	0.572	0.596
El Salvador	0.255	0.277	0.296	0.245	0.252	0.367	0.397	0.392	0.597	0.594	0.593	0.804	0.604	0.609	0.588	0.592
Guatemala	0.263	0.247	0.263	0.242	0.248	0.242	0.244	0.257	0.246	0.265	0.475	0.462	0.472	0.505	0.584	0.522
Honduras	0.303	0.306	0.311	0.303	0.296	0.466	0.457	0.490	0.470	0.463	0.453	0.443	0.406	0.614	0.626	0.630
Jamaica	0.239	0.200	0.215	0.205	0.192	0.204	0.232	0.210	0.221	0.224	0.220	0.239	0.480	0.815	0.836	0.833
México	0.163	0.231	0.278	0.369	0.432	0.442	0.446	0.446	0.451	0.763	0.709	0.660	0.770	0.766	0.754	0.769
Nicaragua	0.224	0.249	0.252	0.27	0.224	0.340	0.418	0.696	0.686	0.686	0.696	0.699	0.710	0.718	0.731	0.729
Paraguay	0.167	0.151	0.140	0.134	0.183	0.512	0.726	0.726	0.726	0.727	0.716	0.722	0.727	0.724	0.737	0.729
Perú	0.141	0.177	0.196	0.206	0.255	0.228	0.454	0.434	0.689	0.689	0.686	0.679	0.682	0.705	0.709	0.705
Trinidad y Tobago	0.551	0.668	0.699	0.698	0.687	0.579	0.567	0.570	0.583	0.723	0.729	0.737	0.734	0.735	0.738	0.741
Uruguay	0.470	0.436	0.420	0.424	0.431	0.431	0.464	0.676	0.679	0.687	0.706	0.705	0.710	0.719	0.715	0.711
Venezuela	0.281	0.288	0.293	0.290	0.409	0.398	0.366	0.369	0.588	0.600	0.607	0.607	0.581	0.654	0.659	0.663
Promedio regional	0.263	0.279	0.283	0.283	0.329	0.390	0.431	0.474	0.514	0.548	0.610	0.610	0.629	0.676	0.698	0.700

*El índice financiero por país considera los datos imputados al índice de criterios mínimos de Basilea.

Tasa efectiva promedio de encaje de los depósitos bancarios a la vista (%)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Argentina	43%	20%	10%	11%	45%	24%	21%	15%	16%	12%	6%	5%	4%	4%	4%
Bolivia	98%	35%	15%	22%	32%	25%	22%	17%	18%	12%	13%	19%	21%	7%	7%
Brasil	11%	18%	61%	13%	11%	15%	12%	9%	9%	7%	13%	12%	18%	13%	14%
Chile	14%	11%	10%	10%	7%	6%	8%	10%	9%	10%	8%	7%	4%	6%	5%
Colombia	35%	36%	37%	36%	37%	36%	30%	36%	35%	29%	22%	19%	15%	7%	10%
Costa Rica	36%	37%	38%	42%	42%	43%	51%	46%	43%	44%	51%	41%	30%	27%	23%
República Dominicana	30%	37%	22%	39%	34%	37%	45%	36%	36%	33%	32%	27%	26%	26%	24%
Ecuador	28%	27%	22%	27%	28%	20%	20%	21%	17%	11%	10%	11%	10%	14%	14%
El Salvador	23%	17%	23%	26%	24%	33%	30%	30%	34%	35%	32%	26%	29%	26%	34%
Guatemala	24%	26%	24%	27%	25%	27%	26%	23%	26%	20%	32%	36%	33%	23%	15%
Honduras	9%	8%	6%	9%	11%	9%	13%	15%	9%	11%	14%	17%	26%	26%	23%
Jamaica	28%	36%	35%	38%	42%	30%	30%	36%	33%	32%	33%	28%	30%	30%	23%
México	41%	30%	16%	26%	8%	5%	4%	3%	2%	3%	24%	39%	7%	6%	11%
Nicaragua	32%	25%	30%	61%	32%	57%	45%	38%	30%	27%	27%	25%	22%	20%	16%
Paraguay	49%	54%	57%	55%	44%	33%	30%	30%	30%	30%	33%	31%	30%	31%	27%
Peru	57%	46%	41%	35%	23%	31%	26%	32%	30%	32%	32%	33%	32%	26%	24%
Trinidad y Tobago	22%	17%	10%	11%	13%	14%	17%	16%	13%	20%	19%	16%	17%	17%	16%
Uruguay	33%	43%	46%	47%	45%	45%	35%	32%	32%	26%	24%	24%	23%	20%	21%
Venezuela	15%	13%	12%	13%	14%	18%	27%	26%	22%	18%	16%	24%	26%	26%	30%

Libertad de tasas de interés y derechos de los acreedores

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Argentina	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Bolivia	0	0	0	0	0	0.875	0.875	0.875	0.875	0.875	0.875	0.875	0.875	0.875	0.875	0.875
Brazil	0	0	0	0	0.375	0.375	0.375	0.375	0.375	0.375	0.375	0.375	0.375	0.375	0.375	0.375
Chile	0.75	0.75	0.75	0.75	0.75	0.75	0.75	0.75	0.75	0.75	0.75	0.75	0.75	0.75	0.75	0.75
Colombia	0	0	0	0	0	0	0	0.125	0.125	0.125	0.125	0.125	0.125	0.125	0.125	0.125
Costa Rica	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.75	0.75	0.75	0.75	0.75	0.75
Republica Dominicana	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Ecuador	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25
El Salvador	0	0	0	0	0	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5
Guatemala	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5
Honduras	0	0	0	0	0	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5
Jamaica	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
México	0	0	0	0.375	0.375	0.375	0.375	0.375	0.375	0.375	0.375	0.375	0.375	0.375	0.375	0.375
Nicaragua	0	0	0	0	0	0.75	0.75	0.75	0.75	0.75	0.75	0.75	0.75	0.75	0.75	0.75
Paraguay	0	0	0	0	0	0.375	0.375	0.875	0.875	0.875	0.875	0.875	0.875	0.875	0.875	0.875
Perú	0	0	0	0	0	0	0.525	0.625	0.625	0.625	0.625	0.625	0.625	0.625	0.625	0.625
Trinidad y Tobago	0.875	0.875	0.875	0.875	0.875	0.875	0.875	0.875	0.875	0.875	0.875	0.875	0.875	0.875	0.875	0.875
Uruguay	0.75	0.75	0.75	0.75	0.75	0.75	0.75	0.75	0.75	0.75	0.75	0.75	0.75	0.75	0.75	0.75
Venezuela	0	0	0	0	0	0.375	0.375	0.375	0.375	0.375	0.375	0.375	0.375	0.375	0.375	0.375
Promedio regional	0.125	0.125	0.125	0.145	0.237	0.421	0.454	0.461	0.461	0.474	0.539	0.539	0.539	0.592	0.645	0.645

Criterios mínimos de Basilea

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Argentina	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Bolivia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.75	0.75	0.75	0.75	0.75
Brasil	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25
Chile	0	0	0	0	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5
Colombia	0	0	0	0	0	0	0	0.75	0.75	0.75	0.75	0.75	0.75	0.75	0.75
Costa Rica	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.61	0.61	0.61	0.61	0.61
República Dominicana	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.61
Ecuador	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.61	0.61	0.61	0.61	0.61
El Salvador	0	0	0	0	0	0	0	0	0.61	0.61	0.61	0.61	0.61	0.61	0.61
Guatemala	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25
Honduras	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.61
Jamaica	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.75	0.75
México	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1
Nicaragua	0	0	0	0	0	0	0	0.61	0.61	0.61	0.61	0.61	0.61	0.61	0.61
Paraguay	0	0	0	0	0	0	0.61	0.61	0.61	0.61	0.61	0.61	0.61	0.61	0.61
Perú	0	0	0	0	0	0	0	0	0.75	0.75	0.75	0.75	0.75	0.75	0.75
Trinidad y Tobago	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5
Uruguay	0	0	0	0	0	0	0	0.61	0.61	0.61	0.61	0.61	0.61	0.61	0.61
Venezuela	0	0	0	0	0	0	0	0	0.61	0.61	0.61	0.61	0.61	0.61	0.61
Promedio regional	0	0	0	0	0.026	0.026	0.111	0.215	0.318	0.397	0.527	0.527	0.567	0.631	0.631

Nota: Los datos en negrilla son el promedio para los países que tenían datos disponibles.

Índice tributario y sus componentes

Índice tributario

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Argentina	0.242	0.246	0.243	0.204	0.272	0.363	0.343	0.305	0.338	0.341	0.301	0.308	0.305	0.304	0.309
Bolivia	0.358	0.463	0.589	0.651	0.669	0.657	0.681	0.649	0.633	0.629	0.499	0.565	0.569	0.569	0.511
Brasil	0.175	0.291	0.299	0.299	0.410	0.449	0.412	0.413	0.397	0.465	0.454	0.519	0.536	0.519	0.515
Chile	0.441	0.441	0.444	0.554	0.524	0.473	0.474	0.476	0.477	0.490	0.503	0.515	0.503	0.503	0.506
Colombia	0.377	0.487	0.493	0.492	0.495	0.463	0.501	0.523	0.440	0.430	0.419	0.394	0.404	0.389	0.390
Costa Rica	0.308	0.320	0.472	0.445	0.441	0.467	0.488	0.532	0.508	0.525	0.540	0.463	0.466	0.489	0.496
República Dominicana	0.246	0.263	0.284	0.287	0.298	0.300	0.296	0.536	0.596	0.591	0.549	0.542	0.563	0.566	0.569
Ecuador	0.362	0.408	0.400	0.409	0.421	0.527	0.533	0.509	0.511	0.513	0.525	0.524	0.546	0.540	0.505
El Salvador	0.267**	0.267	0.265	0.251	0.248	0.297	0.500	0.372	0.537	0.559	0.501	0.509	0.497	0.501	0.498
Guatemala	0.362	0.368	0.402	0.487	0.483	0.475	0.470	0.488	0.557	0.539	0.547	0.459	0.500	0.512	0.523
Honduras	0.432	0.429	0.436	0.439	0.457	0.512	0.471	0.479	0.479	0.462	0.502	0.546	0.550	0.506	0.474
Jamaica	0.275	0.378	0.433	0.439	0.443	0.456	0.532	0.633	0.608	0.613	0.610	0.599	0.543	0.549	0.556
México	0.275	0.277	0.304	0.325	0.339	0.366	0.366	0.466	0.466	0.471	0.372	0.370	0.379	0.360	0.364
Nicaragua	0.319	0.318	0.322	0.320	0.319	0.318	0.196	0.417	0.476	0.471	0.388	0.400	0.420	0.432	0.439
Paraguay	0.282	0.402	0.407	0.379	0.291	0.252	0.294	0.273	0.340	0.389	0.397	0.409	0.416	0.607	0.607
Perú	0.305	0.262	0.266	0.333	0.362	0.508	0.549	0.900	0.446	0.465	0.535	0.636	0.463	0.479	0.459
Trinidad y Tobago	0.480	0.455	0.444	0.457	0.436	0.403	0.400	0.417	0.421	0.419	0.430	0.443	0.475	0.450	0.489
Uruguay	0.320	0.267	0.276	0.277	0.286	0.325	0.323	0.328	0.504	0.559	0.504	0.547	0.497	0.379	0.366
Venezuela	0.325	0.354	0.376	0.392	0.400	0.424	0.431	0.468	0.490	0.504	0.469	0.494	0.491	0.459	0.477
Promedio regional*															

Notas: *El promedio regional tiene en cuenta los valores arbitrariamente asignados a índices del IVA y a la productividad del mismo para los países que adoptaron dicho Impuesto después de 1985 y no incluye a Nicaragua.

**Aunque se carece de información para este año, el índice se supuso igual al del año siguiente.

Impuesto al valor agregado (%)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Argentina	18%	18%	18%	18%	15%	13%	16%	18%	18%	18%	21%	21%	21%	21%	21%
Bélgica	10%	10%	10%	10%	10%	10%	10%	13%	13%	13%	13%	13%	13%	13%	13%
Brasil	17%	17%	17%	17%	17%	18%	18%	18%	15%	15%	15%	16%	16%	16%	16%
Chile	20%	20%	20%	16%	16%	16%	18%	18%	15%	15%	15%	18%	18%	18%	18%
Colombia	10%	10%	10%	10%	10%	12%	12%	12%	14%	14%	14%	16%	16%	16%	16%
Costa Rica	10%	10%	10%	10%	10%	10%	10%	10%	11%	11%	10%	15%	15%	13%	13%
República Dominicana	6%	6%	6%	6%	6%	6%	6%	6%	6%	6%	8%	8%	8%	8%	8%
Ecuador	10%	10%	10%	10%	10%	10%	10%	10%	10%	10%	10%	10%	10%	10%	12%
El Salvador	*	*	*	*	*	*	*	10%	10%	10%	13%	13%	13%	13%	13%
Guatemala	7%	7%	7%	7%	7%	7%	7%	7%	7%	7%	7%	10%	10%	10%	10%
Honduras	5%	5%	5%	5%	5%	5%	7%	7%	7%	7%	7%	7%	7%	7%	12%
Jamaica	*	*	*	*	*	*	10%	10%	13%	13%	13%	13%	15%	15%	15%
México	15%	15%	15%	15%	15%	15%	15%	10%	10%	10%	15%	15%	15%	15%	15%
Nicaragua	15%	15%	15%	10%	10%	15%	15%	10%	10%	10%	15%	15%	15%	15%	15%
Paraguay	*	*	*	*	*	*	*	10%	10%	10%	10%	10%	10%	10%	10%
Perú	11%	5%	6%	11%	15%	15%	15%	18%	18%	18%	18%	18%	18%	18%	19%
Trinidad y Tobago	*	*	*	*	*	15%	15%	15%	15%	15%	15%	15%	15%	15%	15%
Uruguay	20%	20%	21%	21%	21%	22%	22%	22%	22%	22%	22%	22%	22%	22%	22%
Venezuela	*	*	*	*	*	*	*	*	10%	10%	13%	13%	17%	17%	15%

Nota: *En los casos que no había IVA, se le asignó al índice correspondiente a esta observación un valor equivalente a 0.5 veces el valor del índice del año en que se introdujo dicho impuesto.

Tasa máxima de tributación personal (%)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Argentina	45%	45%	45%	45%	35%	30%	30%	30%	30%	30%	30%	30%	30%	30%	30%
Bolivia	30%	30%	10%	10%	10%	10%	10%	10%	13%	13%	13%	13%	13%	13%	13%
Brazil	60%	60%	50%	50%	25%	25%	25%	25%	25%	25%	35%	30%	25%	25%	25%
Chile	50%	50%	50%	50%	50%	50%	50%	50%	50%	45%	45%	45%	45%	45%	45%
Colombia	45%	30%	30%	30%	30%	30%	30%	30%	38%	35%	35%	35%	35%	35%	35%
Costa Rica	50%	50%	25%	25%	25%	25%	25%	25%	25%	25%	25%	25%	25%	25%	25%
Republica Dominicana	73%	73%	73%	73%	73%	73%	73%	30%	27%	26%	25%	25%	25%	25%	25%
Ecuador	40%	40%	40%	40%	40%	25%	25%	25%	25%	25%	25%	30%	30%	30%	30%
El Salvador	60%	60%	60%	60%	60%	50%	50%	60%	30%	25%	30%	30%	30%	30%	30%
Guatemala	48%	48%	48%	34%	34%	34%	34%	34%	34%	45%	45%	45%	45%	25%	25%
Guatemala	48%	48%	48%	46%	46%	46%	46%	45%	46%	45%	45%	45%	45%	25%	25%
Honduras	46%	46%	46%	46%	46%	46%	46%	35%	25%	25%	25%	25%	25%	35%	35%
Honduras	58%	35%	33%	33%	33%	33%	33%	35%	35%	35%	35%	35%	35%	30%	30%
Jamaica	55%	55%	55%	50%	45%	45%	35%	35%	35%	30%	30%	30%	30%	30%	30%
México								60%	39%	30%	30%	0%	0%	0%	0%
Nicaragua								30%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Nicaragua	30%	30%	30%	30%	30%	30%	30%	30%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Paraguay	50%	45%	45%	45%	45%	45%	45%	45%	45%	37%	30%	30%	30%	30%	30%
Paraguay	50%	45%	45%	45%	45%	45%	45%	45%	45%	40%	38%	35%	35%	35%	35%
Perú	70%	70%	70%	50%	45%	45%	35%	35%	40%	40%	40%	40%	40%	0%	0%
Trinidad y Tobago	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Uruguay	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Venezuela	45%	45%	45%	45%	45%	45%	45%	45%	30%	30%	30%	34%	34%	34%	34%

Tasa máxima de tributación de las empresas (%)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Argentina	33%	33%	33%	33%	33%	20%	20%	30%	30%	30%	30%	30%	30%	30%	30%
Bolivia	30%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	25%	25%	25%	25%	25%
Brasil	45%	45%	45%	45%	45%	40%	40%	40%	40%	25%	25%	25%	25%	25%	25%
Chile	10%	10%	10%	10%	10%	10%	15%	15%	15%	15%	15%	15%	15%	15%	15%
Colombia	40%	30%	30%	30%	30%	30%	30%	30%	35%	35%	35%	35%	35%	35%	35%
Costa Rica	50%	50%	30%	30%	30%	50%	30%	30%	30%	30%	30%	30%	30%	30%	30%
República Dominicana	49%	49%	49%	49%	49%	49%	49%	30%	27%	26%	25%	25%	25%	25%	25%
Ecuador	40%*	40%*	40%*	40%*	40%*	25%	25%	25%	25%	25%	25%	25%	25%	25%	25%
El Salvador	35%*	35%*	35%	35%	35%	30%	30%	35%	25%	25%	25%	25%	25%	25%	25%
Guatemala	42%	42%	42%	34%	34%	34%	34%	34%	25%	25%	25%	25%	25%	25%	25%
Honduras	46%	46%	46%	46%	46%	46%	40%	40%	40%	40%	40%	40%	40%	40%	40%
Jamaica	45%	45%	33%	33%	33%	33%	35%	33%	33%	33%	33%	33%	33%	33%	33%
México	42%	42%	36%	36%	37%	36%	35%	35%	35%	34%	34%	34%	34%	34%	34%
Nicaragua	45%	45%					50%	36%	30%	30%	30%	30%	30%	30%	30%
Paraguay	30%	30%	30%	30%	30%	30%	30%	30%	30%	30%	30%	30%	30%	30%	30%
Perú	55%	40%	35%	35%	35%	35%	35%	35%	30%	30%	30%	30%	30%	30%	30%
Trinidad y Tobago	50%	50%	50%	50%	45%	40%	40%	40%	45%	45%	39%	38%	38%	38%	38%
Uruguay	30%	30%	30%	30%	30%	30%	30%	30%	30%	30%	30%	30%	30%	30%	30%
Venezuela	50%	50%	50%	50%	50%	50%	50%	50%	30%	30%	34%	34%	34%	34%	34%

Nota: *Estos datos se imputaron a partir de regresiones de la tasa máxima de tributación de las empresas en función de los otros componentes del índice tributario países y años con información.

Productividad del IVA**

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Argentina	12.6%	13.1%	11.4%	3.3%	4.7%	8.2%	8.8%	13.3%	19.8%	18.7%	16.9%	38.6%	17.6%	17.3%	18.9%
Bolivia	5.6%	3.9%	15.2%	26.2%	27.5%	26.3%	30.4%	30.1%	32.2%	36.7%	35.3%	49.0%	49.0%	45.7%	32.2%
Brasil	3.6%	36.6%	32.2%	31.1%	37.1%	45.3%	39.7%	36.5%	34.2%	38.3%	39.6%	46.3%	45.6%	40.1%	39.2%
Chile	43.6%	44.1%	42.4%	49.6%	45.0%	40.0%	43.9%	46.3%	46.2%	47.3%	45.6%	47.3%	45.9%	44.6%	45.8%
Colombia	27.1%	26.1%	25.6%	26.3%	26.7%	26.7%	30.5%	34.8%	36.3%	32.5%	27.9%	28.5%	28.9%	27.3%	27.7%
Costa Rica	21.6%	23.9%	23.9%	16.8%	14.9%	22.3%	23.3%	41.5%	35.7%	35.5%	39.4%	35.0%	32.8%	35.0%	35.1%
Republica Dominicana	15.6%	20.4%	20.9%	20.9%	22.7%	23.8%	23.2%	31.3%	38.1%	37.5%	28.3%	28.1%	32.0%	31.8%	32.7%
Ecuador	17.2%	27.5%	25.2%	26.0%	29.1%	31.0%	31.1%	32.3%	33.7%	33.3%	34.3%	34.8%	39.6%	39.3%	36.1%
El Salvador	*	*	*	*	*	*	*	32.9%	40.6%	40.3%	35.5%	39.0%	35.9%	36.2%	35.3%
Guatemala	27.0%	28.2%	31.3%	30.3%	32.3%	31.0%	27.1%	33.6%	33.6%	32.8%	37.1%	33.6%	36.0%	38.6%	41.6%
Honduras	29.8%	29.1%	30.0%	30.7%	36.2%	52.2%	39.3%	39.0%	40.2%	37.3%	44.6%	44.5%	46.9%	60.0%	30.2%
Jamaica	*	*	*	*	*	*	16.7%	34.6%	36.4%	34.9%	36.2%	34.9%	27.9%	27.3%	29.3%
México	20.0%	19.9%	21.6%	20.5%	20.5%	23.7%	22.1%	25.6%	25.3%	25.8%	19.0%	19.2%	20.3%	20.1%	21.3%
Nicaragua	24.4%	*	*	22.1%	26.7%	22.9%	14.3%	23.0%	29.0%	28.8%	19.1%	20.8%	24.5%	27.6%	29.4%
Paraguay	*	*	*	*	*	*	*	16.0%	30.1%	33.2%	35.0%	33.6%	36.6%	36.2%	36.2%
Perú	24.6%	22.6%	17.9%	25.0%	17.0%	12.2%	18.5%	20.2%	26.7%	31.5%	32.3%	32.1%	34.4%	34.1%	33.5%
Trinidad y Tobago	*	*	*	*	*	34.2%	33.9%	31.1%	33.0%	38.7%	37.4%	29.1%	27.3%	33.3%	27.7%
Uruguay	32.8%	32.7%	30.9%	33.2%	32.1%	25.3%	25.5%	26.4%	23.4%	22.9%	25.0%	25.6%	36.2%	37.3%	37.0%
Venezuela	*	*	*	*	*	*	*	*	6.2%	29.0%	37.1%	44.4%	36.1%	25.1%	25.9%

Notas: **La productividad del IVA se calcula como el cociente entre el recaudo (como producción del PIB más las importaciones menos las exportaciones) y la tasa vigente.

*En los casos que no había IVA se le asignó al índice correspondiente a esta observación un valor equivalente a 0.5 veces el valor del índice del año en que se introdujo dicho impuesto.

Productividad del impuesto a la renta

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Argentina	2.0%	2.4%	3.0%	1.0%	1.5%	1.0%	2.4%	3.7%	5.7%	7.0%	7.3%	7.7%	7.7%	7.7%	7.7%
Bolivia	0.9%	1.3%	6.8%	12.0%	14.8%	13.4%	15.1%	16.0%	12.9%	7.6%	2.2%	5.8%	6.6%	6.8%	6.9%
Brasil	9.4%	9.2%	8.6%	9.5%	13.6%	14.4%	11.0%	12.0%	12.0%	15.6%	14.0%	14.9%	16.4%	16.4%	16.4%
Chile	10.7%	10.5%	12.0%	19.7%	16.9%	15.0%	16.0%	14.6%	14.9%	15.6%	17.6%	18.9%	17.7%	18.3%	18.3%
Colombia	7.1%	10.7%	11.8%	11.6%	11.9%	11.8%	16.6%	17.9%	12.9%	13.6%	13.2%	12.4%	14.1%	12.2%	12.2%
Costa Rica	5.1%	4.6%	8.0%	8.4%	8.2%	8.2%	7.7%	7.6%	9.2%	9.7%	10.6%	10.2%	10.7%	12.0%	12.0%
República Dominicana	4.0%	3.8%	3.7%	4.2%	5.0%	4.6%	4.3%	8.8%	10.3%	10.5%	12.0%	10.8%	12.2%	12.8%	12.8%
Ecuador	6.2%	8.2%	8.2%	7.5%	9.5%	10.4%	11.6%	5.8%	5.4%	6.0%	7.6%	7.2%	8.1%	7.1%	7.1%
El Salvador		8.1%	5.7%	4.6%	4.3%	5.0%	5.8%	4.5%	6.3%	10.3%	11.6%	11.0%	10.9%	11.3%	11.3%
Guatemala	2.1%	2.4%	3.1%	6.0%	5.1%	4.3%	6.2%	5.2%	7.4%	4.8%	5.8%	5.7%	4.3%	4.8%	4.8%
Honduras	7.2%	7.1%	7.8%	8.0%	7.7%	7.5%	8.9%	10.6%	9.8%	8.5%	11.4%	11.4%	10.6%	12.6%	12.6%
Jamaica	21.3%	28.6%	31.1%	32.3%	33.2%	35.8%	32.2%	35.1%	34.8%	37.0%	35.2%	34.1%	53.6%	35.3%	35.3%
México	8.4%	8.6%	8.7%	10.9%	11.5%	12.6%	13.3%	14.7%	15.0%	14.9%	11.6%	11.2%	12.2%	12.5%	12.5%
Nicaragua							5.0%	9.0%	8.0%	7.0%	9.4%	10.2%	11.8%	12.0%	12.0%
Paraguay	4.0%	3.6%	4.7%	4.2%	4.1%	3.8%	3.8%	9.1%	9.7%	13.3%	15.0%	14.0%	13.1%	12.7%	12.7%
Perú	3.9%	6.1%	4.5%	5.0%	3.0%	1.5%	1.9%	3.6%	5.1%	7.6%	8.7%	11.1%	11.0%	10.6%	10.6%
Trinidad y Tobago	37.4%	28.9%	29.7%	31.7%	31.5%	32.8%	40.9%	33.0%	27.3%	27.0%	35.9%	40.3%	31.0%	25.8%	25.8%
Uruguay	13.2%	8.2%	9.7%	10.7%	7.7%	7.7%	7.1%	9.9%	12.8%	12.6%	13.4%	15.5%	14.6%	16.8%	16.8%
Venezuela	30.8%	20.2%	22.0%	22.1%	25.9%	31.8%	31.3%	24.2%	29.5%	24.6%	18.8%	22.3%	27.6%	11.7%	11.7%

*La productividad de la renta se calcula como el cociente entre el recaudo (como proporción del PIB) y el promedio de las tasas máximas vigentes de tributación de empresas y personas.

Índice de privatizaciones

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Argentina	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.061	0.072	0.190	0.277	0.268	0.265	0.279	0.329	0.330	0.394
Bolivia	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.001	0.001	0.001	0.562	1.000	0.973	0.904	0.904
Brasil	0.000	0.000	0.000	0.001	0.000	0.001	0.016	0.031	0.031	0.049	0.053	0.069	0.186	0.343	0.499
Chile	0.000	0.000	0.000	0.032	0.037	0.036	0.030	0.026	0.024	0.038	0.030	0.063	0.057	0.068	0.158
Colombia	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.006	0.005	0.004	0.040	0.036	0.069	0.195	0.307	0.226
Costa Rica	0.000	0.000	0.000	0.005	0.004	0.004	0.006	0.006	0.011	0.028	0.025	0.025	0.023	0.022	0.201
República Dominicana	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.176
Ecuador	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.526	0.524	0.522	0.022	0.022	0.028
El Salvador	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.346	0.363
Guatemala	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.294
Honduras	0.000	0.000	0.000	0.035	0.042	0.076	0.087	0.115	0.150	0.161	0.139	0.136	0.117	0.103	0.098
Jamaica	0.030	0.030	0.058	0.048	0.132	0.117	0.134	0.181	0.131	0.155	0.206	0.204	0.199	0.185	0.167
México	0.000	0.000	0.000	0.048	0.043	0.076	0.223	0.273	0.260	0.255	0.379	0.345	0.297	0.254	0.270
Nicaragua	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.342	0.342	0.323	0.307	0.292	0.209
Paraguay	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.072	0.010	0.009	0.009	0.008	0.007
Perú	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.023	0.061	0.331	0.363	0.514	0.496	0.530	0.603
Trinidad y Tobago	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.285	0.265	0.265	0.245	0.241	0.243
Uruguay	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.008	0.007	0.006	0.005	0.005	0.004	0.004	0.004	0.004	0.004
Venezuela	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.176	0.157	0.160	0.165	0.127	0.241	0.295	0.280	0.267
Promedio regional	0.002	0.002	0.006	0.012	0.014	0.020	0.045	0.069	0.075	0.114	0.151	0.169	0.196	0.236	0.269

Privatizaciones acumuladas como % del PIB

	1983	1986	1987	1988	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Argentina	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	1.3%	1.6%	4.1%	5.0%	5.9%	5.2%	5.1%	7.2%	7.2%	8.6%
Bolivia	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	12.3%	21.8%	21.2%	19.7%	19.7%
Braz.	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.4%	0.7%	0.7%	1.1%	1.4%	1.9%	4.1%	7.5%	10.9%
Chile	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.6%	0.7%	0.5%	0.5%	0.8%	0.7%	1.4%	3.3%	1.5%	3.4%
Colombia	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.1%	0.1%	0.1%	0.9%	0.8%	1.9%	4.3%	4.5%	5.0%
Costa Rica	0.0%	0.0%	0.0%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.2%	0.5%	0.6%	0.5%	0.5%	0.5%	0.4%
Rep. Dominicana	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	3.6%
Ecuador	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.6%	0.5%	0.9%	0.5%	0.5%	0.6%
El Salvador	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	7.6%	7.9%
Guatemala	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.2%	6.4%	6.4%
Honduras	0.0%	0.0%	0.0%	0.8%	1.7%	1.9%	2.5%	3.3%	3.5%	3.0%	2.9%	2.5%	2.2%	2.1%
Honduras	0.0%	0.6%	1.9%	2.2%	2.9%	2.6%	3.9%	2.9%	3.4%	4.5%	4.5%	4.3%	4.0%	3.7%
México	0.0%	0.0%	0.0%	1.1%	1.7%	4.9%	5.0%	5.7%	5.6%	8.3%	7.5%	5.3%	6.2%	5.9%
Nicaragua	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.1%	2.0%	2.6%	6.6%	7.5%	7.5%	7.1%	6.7%	6.4%	4.6%
Paraguay	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.3%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%
Peru	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.5%	1.3%	7.2%	7.9%	11.2%	10.6%	11.6%	13.2%
Trinidad & Tobago	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	6.2%	5.8%	5.6%	5.5%	5.3%	5.3%
Uruguay	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.2%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%
Venezuela	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	3.6%	3.4%	3.5%	3.6%	2.8%	5.3%	6.4%	6.1%	5.6%

Índice laboral y sus componentes

Índice laboral

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Argentina	0.691	0.691	0.697	0.697	0.536	0.536	0.571	0.571	0.553	0.553	0.547	0.547	0.547	0.547	0.541
Bolivia	0.232	0.232	0.232	0.232	0.223	0.223	0.268	0.268	0.211	0.211	0.232	0.232	0.232	0.232	0.229
Brasil	0.747	0.747	0.747	0.747	0.714	0.714	0.669	0.669	0.664	0.664	0.698	0.698	0.698	0.698	0.698
Chile	0.694	0.694	0.690	0.690	0.690	0.690	0.690	0.658	0.657	0.657	0.679	0.679	0.679	0.679	0.679
Colombia	0.698	0.698	0.698	0.698	0.698	0.698	0.601	0.601	0.601	0.601	0.736	0.730	0.730	0.730	0.730
Costa Rica	0.654	0.654	0.664	0.664	0.654	0.654	0.664	0.664	0.664	0.664	0.664	0.664	0.664	0.664	0.664
República Dominicana	0.660	0.660	0.660	0.660	0.660	0.660	0.660	0.660	0.629	0.629	0.626	0.626	0.626	0.626	0.626
Ecuador	0.664	0.664	0.666	0.666	0.666	0.666	0.630	0.630	0.630	0.630	0.671	0.671	0.671	0.671	0.671
El Salvador	0.492	0.492	0.492	0.492	0.492	0.492	0.492	0.492	0.492	0.492	0.482	0.482	0.466	0.466	0.499
Guatemala	0.690	0.690	0.690	0.690	0.690	0.690	0.690	0.690	0.690	0.690	0.690	0.690	0.690	0.690	0.690
Honduras	0.483	0.483	0.483	0.483	0.483	0.483	0.483	0.483	0.483	0.483	0.483	0.483	0.483	0.483	0.483
Jamaica	0.957	0.957	0.957	0.957	0.957	0.957	0.957	0.957	0.957	0.957	0.957	0.957	0.957	0.957	0.957
México	0.388	0.388	0.348	0.348	0.332	0.332	0.320	0.320	0.303	0.303	0.319	0.319	0.304	0.304	0.304
Nicaragua	0.591	0.591	0.591	0.591	0.591	0.591	0.514	0.514	0.564	0.564	0.591	0.591	0.747	0.747	0.747
Paraguay	0.575	0.575	0.575	0.575	0.595	0.595	0.595	0.595	0.595	0.595	0.595	0.595	0.595	0.595	0.604
Perú	0.671	0.671	0.619	0.619	0.619	0.619	0.619	0.699	0.676	0.676	0.676	0.689	0.644	0.661	0.661
Trinidad y Tobago	0.911	0.911	0.911	0.911	0.911	0.911	0.911	0.911	0.911	0.911	0.911	0.911	0.911	0.911	0.911
Uruguay	0.270	0.270	0.258	0.258	0.258	0.258	0.232	0.232	0.232	0.232	0.236	0.236	0.236	0.236	0.236
Venezuela	0.340	0.340	0.340	0.340	0.304	0.304	0.260	0.260	0.298	0.298	0.288	0.288	0.288	0.288	0.486
Promedio regional	0.593	0.593	0.658	0.658	0.592	0.592	0.590	0.592	0.577	0.577	0.581	0.582	0.596	0.596	0.597

*El promedio regional y el índice total por país tienen en cuenta los valores imputados al índice de horas extra de Jamaica y al de contratos de Paraguay.

Costo de despido (en meses de salario)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Argentina	2.96	2.96	2.98	2.96	2.98	2.96	2.98	2.98	2.96	2.98	2.99	2.96	2.96	2.96	2.96
Bolivia	4.76	4.76	4.76	4.76	4.76	4.76	4.76	4.76	4.76	4.76	4.76	4.76	4.76	4.76	4.76
Brasil	0.89	0.89	0.89	0.88	1.78	1.78	1.78	1.78	1.78	1.79	1.78	1.78	1.78	1.78	1.78
Chile	2.62	2.62	2.62	2.62	2.62	2.62	2.62	3.36	3.36	3.38	3.36	3.38	3.38	3.36	3.36
Colombia	3.35	3.35	3.35	3.35	3.35	3.35	0.89	0.89	0.89	0.89	0.89	0.89	0.89	0.89	0.89
Costa Rica	3.12	3.12	3.12	3.12	3.12	3.12	3.12	3.12	3.12	3.12	3.12	3.12	3.12	3.12	3.12
Republica Dominicana	2.08	2.08	2.08	2.08	2.08	2.08	2.08	2.08	2.81	2.81	2.81	2.81	2.81	2.81	2.81
Ecuador	4.03	4.03	4.03	4.03	4.03	4.03	4.03	4.03	4.03	4.03	4.03	4.03	4.03	4.03	4.03
El Salvador	3.13	3.13	3.13	3.13	3.13	3.13	3.13	3.13	3.13	3.13	3.13	3.13	3.13	3.13	3.13
Guatemala	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
Honduras	3.53	3.53	3.53	3.53	3.53	3.53	3.53	3.53	3.53	3.53	3.53	3.53	3.53	3.53	3.53
Jamaica	1.92	1.92	1.92	1.92	1.92	1.92	1.92	1.92	1.92	1.92	1.92	1.92	1.92	1.92	1.92
México	3.13	3.13	3.13	3.13	3.13	3.13	3.13	3.13	3.13	3.13	3.13	3.13	3.13	3.13	3.13
Nicaragua	6.56	6.56	6.56	6.56	6.56	6.56	6.56	6.56	6.56	6.56	6.56	6.56	6.56	6.56	6.56
Paraguay	2.17	2.17	2.17	2.17	2.17	2.17	2.17	2.17	2.17	2.17	2.17	2.17	2.17	2.17	2.17
Perú	5.09	5.09	5.09	5.09	5.09	5.09	5.09	3.16	3.16	3.16	3.16	2.84	3.50	3.80	3.80
Trinidad y Tobago	2.55	2.55	2.55	2.55	2.55	2.55	2.55	2.55	2.55	2.55	2.55	2.55	2.55	2.55	2.55
Uruguay	2.23	2.23	2.23	2.23	2.23	2.23	2.23	2.23	2.23	2.23	2.23	2.23	2.23	2.23	2.23
Venezuela	6.90	6.90	6.90	6.90	6.90	6.90	6.90	6.90	6.90	6.90	6.90	6.90	6.90	6.90	6.90
Promedio regional	3.27	3.27	3.27	3.27	3.31	3.31	3.18	3.12	3.16	3.16	3.16	3.14	2.98	2.78	2.78

Aportes a la seguridad social* (como % del salario)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Argentina	35%	36%	41%	43%	43%	46%	42%	42%	45%	45%	46%	45%	45%	46%	49%
Bolivia	24%	24%	24%	24%	25%	25%	19%	19%	27%	27%	24%	24%	24%	24%	24%
Bразил	27%	27%	27%	27%	28%	26%	36%	36%	36%	35%	29%	29%	29%	29%	29%
Chile	24%	24%	25%	25%	25%	25%	25%	25%	25%	25%	21%	21%	21%	21%	21%
Colombia	15%	15%	18%	18%	18%	15%	13%	18%	18%	18%	29%	30%	30%	30%	30%
Costa Rica	27%	27%	27%	27%	27%	27%	27%	27%	27%	27%	27%	27%	27%	27%	27%
República Dominicana	12%	12%	12%	12%	12%	12%	12%	12%	12%	12%	13%	13%	13%	13%	13%
Ecuador	19%	19%	19%	19%	19%	19%	25%	25%	25%	25%	18%	18%	18%	18%	18%
El Salvador	12%	12%	12%	12%	12%	12%	12%	12%	12%	12%	14%	14%	14%	14%	14%
Guatemala	15%	15%	15%	15%	15%	15%	15%	15%	15%	15%	15%	15%	15%	15%	15%
Honduras	11%	11%	11%	11%	11%	11%	11%	11%	11%	11%	11%	11%	11%	11%	11%
Jamaica	5%	5%	5%	5%	5%	5%	5%	5%	5%	5%	5%	5%	5%	5%	5%
México	13%	13%	15%	15%	15%	15%	20%	20%	23%	23%	20%	20%	23%	23%	23%
Nicaragua	15%	15%	15%	15%	15%	15%	27%	27%	18%	18%	15%	15%	15%	15%	15%
Paraguay	26%	26%	26%	26%	25%	23%	23%	23%	23%	23%	23%	23%	23%	23%	23%
Peru	10%	10%	19%	19%	19%	19%	19%	19%	23%	23%	23%	23%	24%	24%	24%
Trinidad y Tobago	6%	6%	6%	6%	6%	6%	6%	6%	6%	6%	6%	6%	6%	6%	6%
Uruguay	35%	35%	37%	37%	37%	37%	42%	42%	42%	42%	41%	41%	41%	41%	41%
Venezuela	11%	11%	11%	11%	17%	17%	21%	21%	23%	23%	25%	25%	25%	25%	25%
Promedio regional	19%	18%	19%	19%	20%	20%	21%	21%	22%	22%	21%	21%	21%	21%	21%

* Incluye asignaciones de las empresas y los trabajadores a programas de seguridad social por pensiones, discapacidad, salud, seguro de desempleo y amparo por maternidad.

Contratos

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Argentina	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5
Bolivia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Brasil	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5
Chile	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5
Colombia	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5
Costa Rica	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5
Republica Dominicana	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Ecuador	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5
El Salvador	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Guatemala	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Honduras	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Jamaica	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
México	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Nicaragua	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5
Paraguay	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Peru	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5
Trinidad y Tobago	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Uruguay	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Venezuela	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Promedio regional	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3

Horas extra

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Argentina	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Bolivia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Brasil	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Chile	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Colombia	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Costa Rica	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Republica Dominicana	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Ecuador	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
El Salvador	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5
Guatemala	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Honduras	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5
Jamaica	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
México	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Nicaragua	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Paraguay	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Peru	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Trinidad y Tobago	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Uruguay	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Venezuela	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5
<i>Expendio regional</i>	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8

Bibliografía

- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). 1996. *Informe de progreso económico y social en América Latina*. Washington, DC, Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo.
- . 1998/99. *Informe de progreso económico y social en América Latina*. Washington, DC, Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo.
- . 2001. *Informe de progreso económico y social en América Latina*. Washington, DC, Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Banco Mundial. 2000. *World Development Indicators*. Washington, DC, Estados Unidos: Banco Mundial.
- Barth, J., G. Caprio y R. Levine. 2001. *Bank regulation and supervision: What works best?* Washington, DC, Estados Unidos: Banco Mundial.
- Behrman, J.R., N. Birdsall y M. Székely. 2000. "Economic reform and wage differentials in Latin America". *Research Department Working Paper 435*. Washington, DC, Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Investigación.
- Bonaglia Federico, A.G., y C. Richaud. 2000. "Measuring Reform". En: J. Braga de Macedo y O. Kabbaj, editores. *Reform and growth in Africa*. Paris, Francia: Development Centre Seminars/OCDE/African Development Bank.
- Dollar, D. 1992. "Outward-oriented development economies really do grow more rapidly: Evidence from 95 LDCs, 1976-1985". *Economic Development and Cultural Change* 40(3): 523-544.
- Edwards, S. 1993. "Trade and growth in developing countries". *Journal of Economic Literature* 31: 1358-1393.
- . 1995. *Crisis and reform in Latin America*. Washington, DC, Estados Unidos: Oxford University Press/Banco Mundial.
- . 1998. "Openness, productivity and growth: What do we really know?" *The Economic Journal* 108: 383-398.
- Easterly, W., N. Loayza and P. Montiel. 1997. "Has Latin America's post-reform growth been disappointing?" *Journal of International Economics, Supplement* 43(3-4): 287-312.
- Fernández-Arias, E., and P. Montiel. 1997. "Reform and growth in Latin America: All pain, no gain?" *Research Department Working Paper 351*. Washington, DC, Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Investigación.
- Heckman, J., y C. Pagés-Serra. 2000. "The cost of job security regulation: Evidence from Latin American Labor Market". *Journal of the Latin American and Caribbean Economic Association* 1(1): 109-144.
- Lee, J-W. 1993. "International trade, distortions and long-run economic growth". *Staff Papers* 40(2): 299-328. Washington, DC, Estados: Fondo Monetario Internacional.

Londoño, J.L., y M. Székely. 1997. *Distributional surprises after a decade of reform: Latin America in the nineties*. Washington, DC, Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Investigación.

Lora, E. 2001. *El crecimiento económico en América Latina después de una década de reformas estructurales*. Washington, DC, Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Investigación. Documento mimeografiado.

———. 1997. "Una década de reformas estructurales en América Latina: qué se ha reformado y cómo medirlo". *Working Paper 348*. Washington, DC, Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Investigación.

Lora, E., y F. Barrera. 1997. "A decade of structural reforms in Latin America: growth, productivity and investment are not what they used to be". *Research Department Working Paper 352*. Washington, DC, Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Investigación.

Melo, A. 2000. "Industrial policy in Latin America at the turn of the century". *Research Department Working Paper 459*. Washington, DC, Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Investigación.

Millán, J., E. Lora y A. Micco. 2001. *Sostenibilidad de las reformas del sector eléctrico en América Latina*. Documento presentado en la XLII Asamblea Anual del Banco Interamericano de Desarrollo, Santiago de Chile.

Morley, S., R. Machado y S. Pettinato. 1999. "Indexes of structural reform in Latin America". *Serie Reformas económicas*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina.

Rodriguez, F., y Dani Rodrik. 1999. "Trade policy and economic growth: A skeptic's guide to the cross-national evidence". *NBER Working Paper 7081*. Cambridge, Estados Unidos: National Bureau of Economic Research.

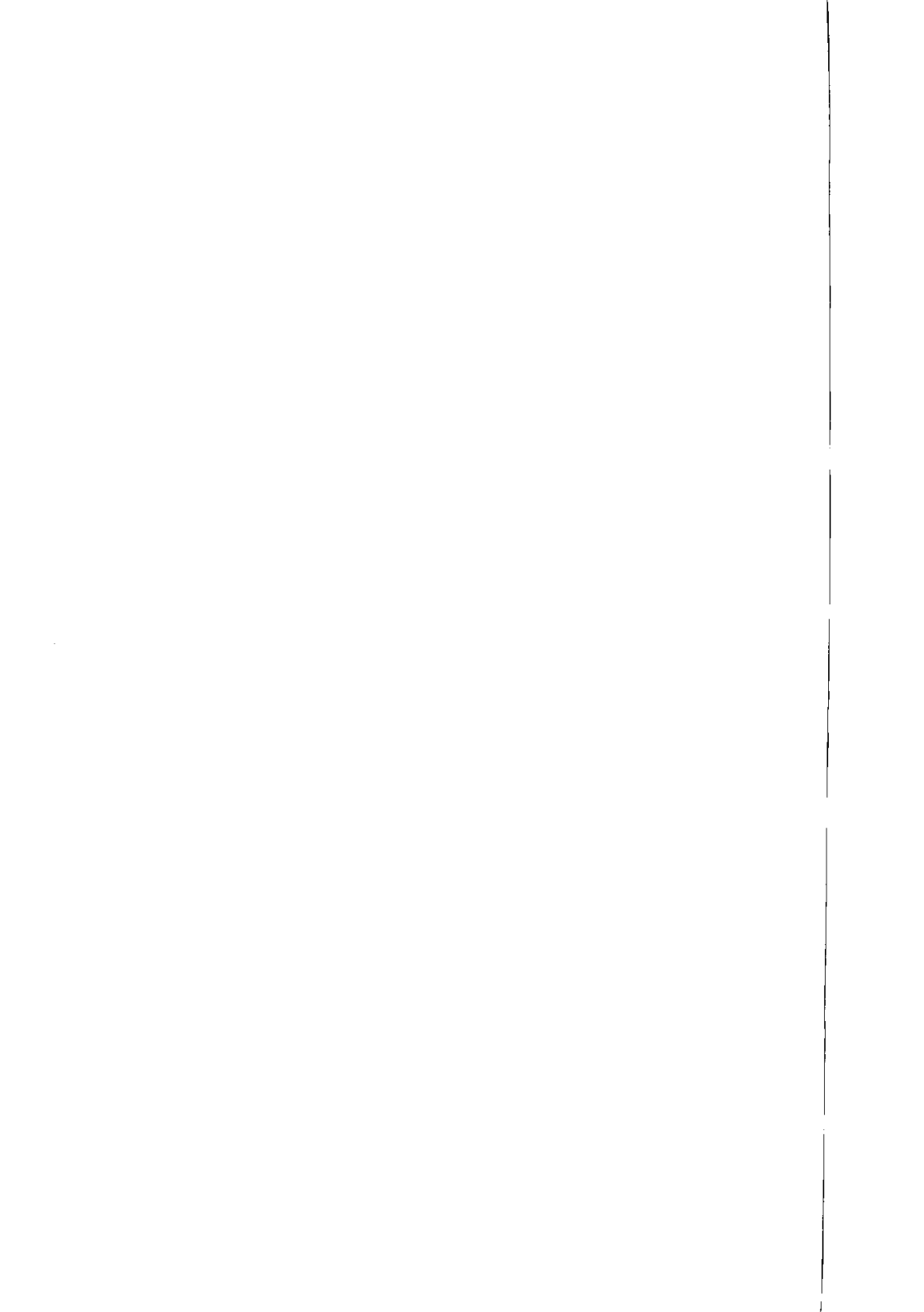
Rodrik, D. 1996. "Understanding economic policy reform". *Journal of Economic Literature* 34: 9-41.

Sachs, J.D. y A. Warner. 1995. "Economic reform and the process of global integration". *Brookings Papers on Economic Activity 1995(1)*: 1-95.

Sader, F. 1993. "Privatizing public enterprises and foreign investment in developing countries, 1988-93". *Foreign Investment Advisory Service Occasional Paper 5*. Washington, DC, Estados Unidos: Banco Mundial.

Thomas, V., and Y. Wan. 1995. "Distorsiones, intervenciones y crecimiento de la productividad: ¿Es diferente el Sudeste Asiático?" En: M. Aparicio y W. Easterly, editores. *Crecimiento económico: Teoría, instituciones y experiencia internacional*. Bogotá, Colombia: Banco Mundial/Banco de la República.

Warcziarg, R. 1998. "Measuring the dynamic gains from trade". *Working Paper 2001*. Washington, DC, Estados Unidos: Banco Mundial.



**Esta edición de 700 ejemplares se imprimió y encuadernó en
OFFSET DIFO S.H., Rosario 4751- Adolfo Sourdeaux – Bs. As.
Tel: 4748-1511 Email: offsetdifo@hotmail.com
en el mes de diciembre de 2003**