

Lora, Eduardo

Working Paper

Las reformas estructurales en América Latina: Qué se ha reformado y cómo medirlo (Versión actualizada)

IDB Working Paper Series, No. IDB-WP-346 (esp)

Provided in Cooperation with:

Inter-American Development Bank (IDB), Washington, DC

Suggested Citation: Lora, Eduardo (2012) : Las reformas estructurales en América Latina: Qué se ha reformado y cómo medirlo (Versión actualizada), IDB Working Paper Series, No. IDB-WP-346 (esp), Inter-American Development Bank (IDB), Washington, DC

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/89173>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



Documento de trabajo del BID # IDB-WP-346

Las reformas estructurales en América Latina:

Qué se ha reformado y cómo medirlo (Versión actualizada)

Eduardo Lora

Octubre 2012

Banco Interamericano de Desarrollo
Departamento de Investigación y Economista Jefe

Las reformas estructurales en América Latina:

**Qué se ha reformado y cómo medirlo
(Versión actualizada)**

Eduardo Lora

Banco Interamericano de Desarrollo



Banco Interamericano de Desarrollo

2012

Catalogación en la fuente proporcionada por la
Biblioteca Felipe Herrera del
Banco Interamericano de Desarrollo

Lora, Eduardo.

Las reformas estructurales en América Latina : Qué se ha reformado y cómo medirlo
(Versión actualizada) / Eduardo Lora.

p. cm. (IDB working paper series ; 346)

Incluye referencias bibliográficas.

1. Latin America—Economic policy. 2. Latin America—Economic conditions—1982-. I. Inter-American Development Bank. Research Dept. II. Title. III. Series.

IDB-WP-346

<http://www.iadb.org>

Las opiniones expresadas en esta publicación son exclusivamente de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.

Se prohíbe el uso comercial no autorizado de los documentos del Banco, y tal podría castigarse de conformidad con las políticas del Banco y/o las legislaciones aplicables.

Copyright © 2012 Banco Interamericano de Desarrollo. Este documento de trabajo puede reproducirse para fines no comerciales. Puede también reproducirse en cualquier revista académica indizada en el EconLit de la Asociación Americana de Economía, con el consentimiento previo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), siempre y cuando se reconozca la autoría del Banco y el autor o autores del documento no hayan percibido remuneración alguna derivada de la publicación.

Corresponding author: Eduardo Lora (email: eduardo.a.lora@gmail.com)

Resumen

Este documento analiza los grandes cambios en las principales áreas de política económica estructural en América Latina entre 1985 y 2009 y presenta un conjunto de índices que intentan medir qué tan favorables son para el libre funcionamiento de los mercados las políticas comercial, financiera, tributaria, de privatizaciones y laboral. En una escala que va de 0 a 1, el índice promedio para todos los países y todas las áreas de política estructural se elevó de 0,39 en 1985 a 0,6 al terminar la década de los noventa y a 0,65 a fines de la década del 2000. Las reformas estructurales han sido profundas, especialmente en las áreas comercial, financiera, y en menor medida en las áreas de tributación y de privatización de los sectores de infraestructura. Los índices permiten comparaciones a través del tiempo, entre áreas y entre países. Sin embargo, son inadecuados para medir las políticas estructurales en Argentina y Venezuela durante la década del 2000, pues algunas de las políticas heterodoxas que han adoptado estos países no están cubiertas por los índices.

Códigos JEL: O11, O20, F10, H20

Palabras clave: Reformas estructurales, Indices de reforma, Consenso de Washington, Apertura, Liberalización de mercados, regulación laboral

1. Introducción*

Entre mediados de los ochenta y fines de los noventa se produjo un profundo cambio de orientación en las políticas estructurales de los países latinoamericanos y caribeños, inspirado por el entonces en boga “Consenso de Washington”.¹ 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.

Al estallar las crisis asiática y rusa (1997 y 1998), con sus repercusiones negativas sobre el crecimiento y la estabilidad macroeconómica en la región, las sociedades latinoamericanas cayeron en una verdadera fatiga de reformas y los preceptos del Consenso se volvieron objeto de diversos cuestionamientos². Cuando los gobiernos de algunos países, con Venezuela a la cabeza, declararon su oposición a dichos preceptos, se temió que las reformas dieran marcha atrás en toda la región. A la postre, no ocurrió así, como lo muestran los índices de reforma que se presentan en este documento.

Este estudio tiene por objeto describir y medir la evolución de las reformas estructurales en el período 1985-2009. Los índices de reforma que aquí se presentan son una versión modificada y actualizada de índices que cubrían hasta 1999 (Lora, 1997 y 2001). La construcción original de los índices 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 variables. Los contados estudios que habían intentado 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 financiera³, y no variables de *política*, como los aranceles, las tasas impositivas o los coeficientes de encaje

* Este documento de trabajo es una versión actualizada del Documento de Trabajo 462, publicado en diciembre de 2001 (Lora, 2001). El autor agradece la valiosa ayuda de Johanna Fajardo, quien actualizó las series para esta versión y contribuyó a refinar algunos aspectos de la metodología. También agradece los valiosos comentarios y aportes de información de Andrés Fernández, Arturo Galindo, Gabriel Sánchez, Carlos Scartascini, Reinier Schliesser y Teresa Ter-Minassian. Andrés Gómez-Peña y Juan David Herreño ayudaron en la edición final. Sin embargo, cualquier error debe atribuirse al autor.

¹ Cuyos lineamientos fueron resumidos originalmente por Williamson (1990).

² Véase Lora, Panizza y Quispe (2004).

bancario. 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 reforma⁴.

El índice de reformas estructurales mide qué tan favorables son para el buen funcionamiento de los mercados las políticas en las áreas comercial, financiera, tributaria, privatizaciones y laboral. 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 0,39 en 1985. Al terminar la década de los noventa llegaba a 0,60 y al terminar la década del 2000 alcanzó 0,65. Estos cambios implican reformas profundas, pero también sugieren que no todo el potencial de reformas fue aprovechado.

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, haciendo énfasis en los cambios observados en la década del 2000. La segunda parte del documento resume la metodología de elaboración del índice y los resultados en cada una de las áreas a través del tiempo y por países. El Apéndice contiene mayor detalle metodológico y las series del índice y sus principales componentes⁵.

2. El avance de las reformas

2.1 *La apertura comercial y cambiaria*

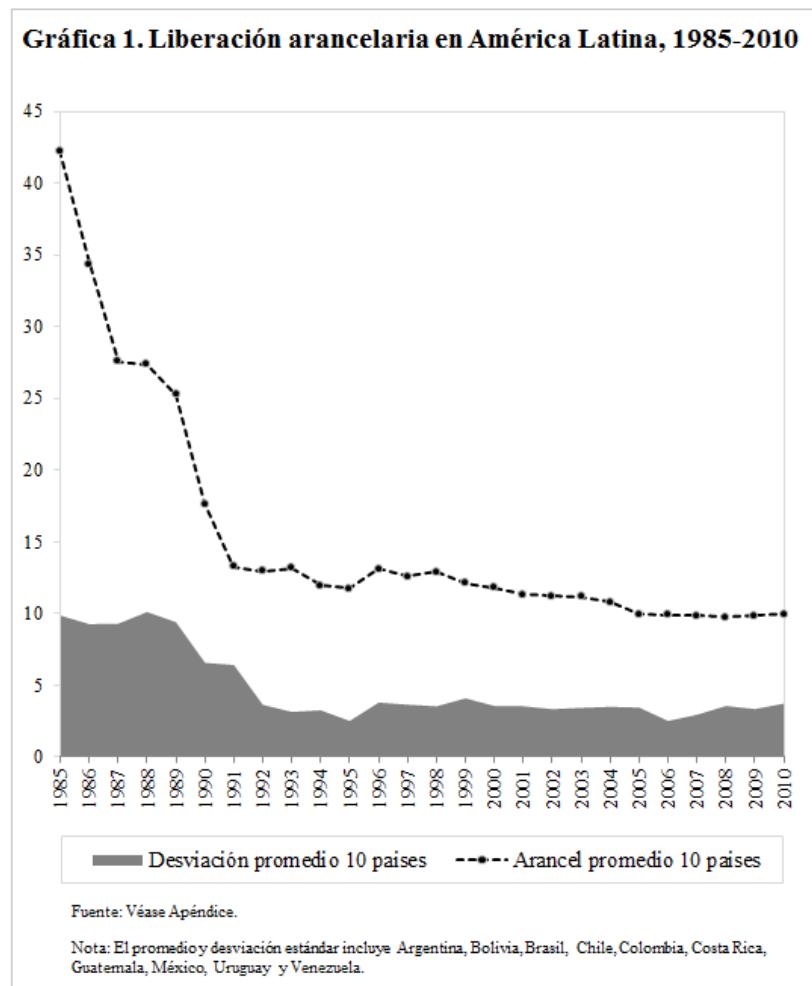
Entre mediados de los ochenta y comienzos de la década siguiente todos los países iniciaron programas de liberación de sus regímenes comerciales, con reducciones de por lo menos 15 puntos en las tasas de arancel promedio. Como resultado, los aranceles pasaron desde niveles promedio de 42,2% en 1985 hasta el 13,2% en 1991, y menos de 10% a partir de 2005. Al mismo tiempo, se redujo notablemente la dispersión arancelaria (Gráfica 1). En 2009 (o el año más reciente con información), ningún país tenía aranceles promedio por encima de 14%

³ Estos son algunos de los indicadores que utilizan Easterly, Loayza y Montiel (1997), quienes evalúan los efectos de las reformas sobre el crecimiento.

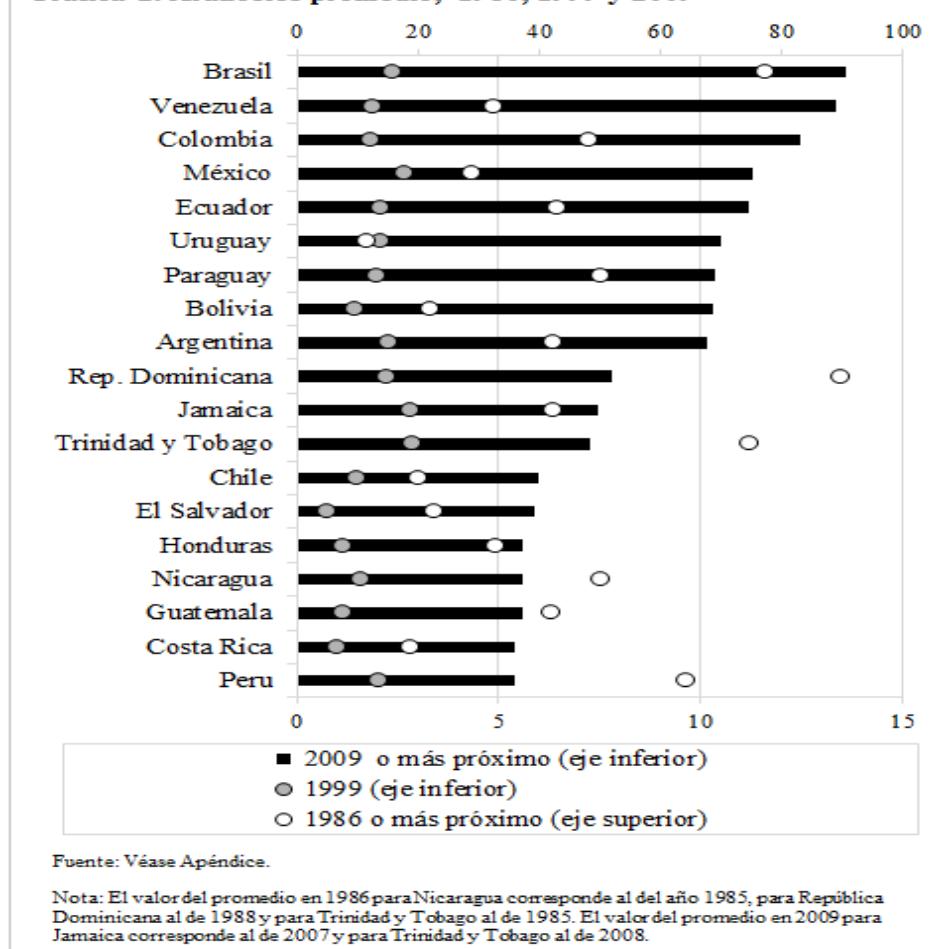
⁴ Véase Fernández-Arias y Montiel (1997), Londoño y Székely (1997), Lora y Barrera (1997), Lora y Olivera (2005), Lora y Panizza (2002) Morley, Machado y Pettinato (1999), Bonaglia, Goldstein y Richaud (2000) y Behrman, Birdsall y Székely (2000).

⁵ La base de datos contenida en el Apéndice se encuentra también disponible en el enlace siguiente:
https://docs.google.com/open?id=0BxHkZL_If0N0dWVVbzZsNWladzQ

(Gráfica 2). Aunque los ocasionales aumentos de aranceles suelen atraer atención pública y reacciones internacionales, solo en Bolivia, Colombia, El Salvador y Venezuela los aranceles promedio en 2009 son más altos que una década atrás, con aumentos que en ningún caso llegan a un punto porcentual.



Gráfica 2. Aranceles promedio, 1986, 1999 y 2009



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% de las importaciones hacia mediados de los noventa⁶. No existe información más reciente que permita hacer una comparación completa entre países, pero hay evidencia de restablecimiento de restricciones a las importaciones en varios casos. Argentina ha acudido a sistemas de licencias de importación y mecanismos de protección contingente (especialmente anti-dumping) para restringir las importaciones, especialmente a partir de la crisis financiera internacional. Se calcula que estos mecanismos, que aplicaban a 1,2% de las importaciones en 2006, afectaron 2,9% de las importaciones en 2009 (o 5% si se tiene en cuenta el valor de las importaciones reprimidas)⁷. Por otra parte, Argentina aplica impuestos (llamados retenciones) y ocasionalmente restricciones

⁶ Para 11 países con información. Para una descripción más detallada véase BID (1996), Parte Dos.

⁷ Estos cálculos vienen de Moore (2011). Las medidas de restricción a las importaciones de Argentina se resumen en INAI (2012).

cuantitativas a las exportaciones de productos agrícolas que más inciden en la canasta de consumo⁸. Venezuela también ha establecido diversos controles cuantitativos y restricciones *ad hoc* para reducir las importaciones de algunos países, en especial desde Colombia entre 2002 y 2004 y entre 2008 y 2010⁹.

Las operaciones comerciales se encontraban muy obstaculizadas en la década del ochenta y comienzos de la década del noventa por la presencia de mercados 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 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. 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 50% y 100% (Lora, 2001). 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).

El Fondo Monetario Internacional dejó de publicar información sobre tipos de cambio paralelos en diciembre de 1998, en vista de su poca importancia y las dificultades que representaba su recopilación. Pero en algunos países latinoamericanos han surgido recientemente grandes premios cambiarios, reminiscentes de la década del ochenta. En Venezuela, el diferencial entre el tipo de cambio de mercado y la tasa oficial (principal) fue en promedio 120% en el periodo 2007-2011, con un pico (promedio del año) de 186% en 2009¹⁰. En Argentina la imposición del “corralito” limitando los retiros de depósitos del sistema financiero en 2001 vino acompañado de importantes diferenciales cambiarios, que se cerraron en 2003 con el sistema de facto de minidevaluaciones. Sin embargo, a partir de octubre de 2011, debido a la imposición de

⁸ Véase la lista de restricciones a las exportaciones entre 2007 y marzo de 2011 en Sharma (2012, Annex 1).

⁹ Esguerra et al. (2010).

¹⁰ Información de GlobalSourcePartners (2012).

restricciones a la compra de divisas, resurgieron los diferenciales, alcanzando 40% respecto al precio oficial en julio de 2012¹¹.

2.2 La liberación financiera

Las reformas financieras que se adoptaron especialmente en la década del noventa tuvieron como principales objetivos otorgar mayor libertad de funcionamiento a los intermediarios financieros y reforzar los mecanismos de regulación prudencial y supervisión. La liberación consistió en reducir coeficientes de encaje, eliminar controles a las tasas de interés, y desmontar mecanismos de inversiones forzadas y créditos dirigidos. Entre 1990 y 2000, los requerimientos efectivos de reserva fueron reducidos en 15 países (de un total de 19 con información), y en cinco de ellos las reducciones fueron de 20 puntos o más. Como resultado, la tasa promedio de reservas como porcentaje de los depósitos llegó a un mínimo (desde 1985) de 16,2%. A partir del 2000, los coeficientes efectivos de reserva han vuelto a aumentar, aunque sin alcanzar los niveles que prevalecieron hasta comienzos de los noventa. Han aumentado en 17 de los 19 países (más de 20 puntos en los casos de Argentina y Perú), y en promedio en la región llegaron a 23,5% en 2010. En forma creciente los coeficientes de reservas han pasado a formar parte del arsenal de instrumentos contracíclicos, o “macroprudenciales”, que se manejan con criterios de estabilidad macroeconómica¹².

Los controles generalizados a las tasas de interés que eran comunes en la década del ochenta fueron desmontados en todos los países antes de 1995. Durante los diez años comprendidos hasta 2004, solamente Costa Rica (de los 19 países) imponía límites máximos a las tasas de interés, pero a partir de 2005 Ecuador ha ejercido un control generalizado de las tasas de interés bancarias, tanto activas como pasivas y a partir de 2006 Venezuela ha controlado algunas tasas. Además, con contadas excepciones, se mantienen 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 1996-1999¹³ solo Argentina estuvo exenta de cualquiera de las seis formas de interferencia consideradas en el Cuadro 1, mientras que Colombia y Ecuador tuvieron

¹¹ Véase <http://www.dolarcotizacionhoy.com.ar/dolar-paralelo-argentina/> (consultado Julio 20, 2012).

¹² Véase una descripción de estas políticas en Powell (2012).

¹³ Esta información, originalmente recopilada para el BID por Felaban no ha sido actualizada posteriormente.

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 en la década del noventa. Sin embargo, a fines de los noventa aún existían 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).

Sin embargo, desde mediados de la década del noventa surgió una modalidad de interferencia en las operaciones financieras que era prácticamente inexistente: los impuestos a las transacciones financieras (que, de forma algo paradójica, solamente Chile tenía con anterioridad, con una tasa de 0,5%, que se mantuvo sin cambio alguno hasta 2009, cuando se redujo a la mitad). República Dominicana, con una tasa del 0,15%, inició esta tendencia en 1993, seguida al año siguiente por Brasil (0,25%), Trinidad y Tobago (15%) y Venezuela (0,75%). En 2010, ocho países tenían impuestos a las transacciones financieras.

Cuadro 1. Libertad de contratos financieros (hacia 2000)

	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 reservas?	¿Exigencias de otorgar crédito a ciertos sectores?
Argentina	1989								
Belize	1995	Sí							
Bolivia	1990				Sí				
Brasil	1989	Sí	Sí			Sí	Sí		Sí
Chile	1985				Sí	Sí			
Colombia	1992		Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Costa Rica	1995		Sí				Sí		
Rep. Dominicana	1999								
Ecuador	1994		Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	
El Salvador	1990		Sí		Sí		Sí	Sí	
Guatemala	1995	Sí	Sí	Sí				Sí	
Honduras	1990		Sí		Sí	Sí	Sí		
Jamaica	1998								
Mexico	1988		Sí	Sí	Sí			Sí	Sí
Nicaragua	1990				Sí			Sí	
Panama	Antes 1985				Sí	Sí			
Paraguay	1990					Sí			
Peru	1991				Sí	Sí	Sí		
Trin. y Tobago	Antes 1985								Sí
Uruguay	1985			Sí	Sí				
Venezuela	1989		Sí		Sí	Sí		Sí	Sí

Fuente: El año de liberación de tasas de interés proviene de los informes de país de Economist Intelligence Unit, varios años. El resto de la información proviene de una encuesta conjunta del BID y Felaban aplicada en 1999-2000. El período de referencia de las preguntas fue 1996-2000.

Mención aparte merece el congelamiento de depósitos decretado por el gobierno argentino en diciembre de 2001, cuando estalló la crisis que a la postre llevó a abandonar la paridad cambiaria y la ley de convertibilidad que había regido desde 1991. El llamado “corralito” implicó no solamente una interferencia extrema en los acuerdos entre los bancos y sus depositantes, sino que fue la antesala para una expropiación de los depósitos en dólares, al ser “pesificados” a la vieja tasa de cambio de paridad, en lugar de la tasa vigente en el momento (4 pesos por dólar)¹⁴.

El establecimiento de sistemas modernos de regulación prudencial se extendió a la mayoría de países en la oleada de reformas financieras de la década del noventa. A fines de esa década, los 22 países de la región con información del Economist Intelligence Unit habían adoptado los requisitos mínimos de capital ponderados por riesgo establecidos por el Acuerdo de Basilea de regulación prudencial. Sin embargo, la aplicación de otras regulaciones prudenciales para garantizar una adecuada cobertura de capital ha sido mucho más heterogénea. Para entonces, Argentina y México exigían ya a los bancos que ajustasen sus requerimientos mínimos de capital en función del riesgo de mercado, y exigían 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 aplicaba en Honduras, El Salvador o Venezuela¹⁵. El Cuadro 2 muestra la heterogeneidad entre países en la aplicación de estas normas en los países de la región para los que se cuenta con información estandarizada hacia el año 2008. Sin embargo, 14 países (de los 19 analizados) han hecho diversos progresos en la calidad de la supervisión bancaria, según se desprende de los índices construidos por Abiad, Detragiache y Tressel (2008). Según estos autores, solamente Costa Rica se encuentra en un nivel significativamente inferior a los demás países en la calidad de la supervisión. Además, el rigor de la supervisión en los países latinoamericanos está varios escalones por debajo de los estándares máximos recomendados.

Otros aspectos salientes del proceso de reforma financiera han sido la privatización de bancos públicos, 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

¹⁴ Para un análisis de las medidas y su contexto macroeconómico véase de la Torre, Levy Yeyati y Schmukler (2003).

¹⁵ Según Barth, Caprio y Levine (2008), más el caso colombiano según información del Banco Central de ese país.

otros intermediarios financieros. En todos estos aspectos el proceso ha sido bastante desigual entre países¹⁶.

2.3 Las reformas tributarias

En materia tributaria las reformas inspiradas por el Consenso de Washington hasta fines de la década del noventa fueron profundas y tuvieron como rasgos comunes la búsqueda de la neutralidad, la simplificación legal y administrativa y el aumento de la recaudación. 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 recaudaciones sobre otras bases, de forma que a mediados de los noventa generaban tan solo 13,7% de la recaudación¹⁷, y en la segunda mitad de la década del 2000 apenas 6,7%¹⁸. La carga tributaria proveniente del comercio exterior ha descendido de 2,6% del PIB en la segunda mitad de los ochenta a 1,7% del PIB en la segunda mitad de los 2000¹⁹.

Con el fin de moderar los efectos distorsionantes de la tributación sobre las decisiones de producción e inversión, en las décadas de los ochenta y noventa 23 países de América Latina y el Caribe adoptaron sistemas de impuesto al valor agregado para gravar el consumo. Las tasas básicas de este impuesto han cambiado poco desde fines de los noventa, excepto en República Dominicana (donde pasaron de 8 a 16%) y en Venezuela (donde bajaron de 16 a 9%). Actualmente las tasas se encuentran entre 9% en Venezuela y más de 20% en Argentina, Brasil y Uruguay (Gráfica 3). La recaudación efectiva del IVA (que se mide como el ratio entre la recaudación y el consumo privado multiplicado por la tasa básica, o eficiencia-C en la jerga tributaria) difiere sustancialmente entre países debido a las tasas reducidas y exclusiones de numerosos bienes y servicios finales (especialmente en los países que aplican tasas más altas), y a dificultades de administración y control, todo lo cual limita la neutralidad de este impuesto (Gráfica 4)²⁰.

¹⁶ Véase BID (2001), Capítulos 5 y 6.

¹⁷ Cálculos con base en World Development Indicators, Banco Mundial (2000).

¹⁸ Cálculos con base en BID-CIAT (2012).

¹⁹ La información de los ochentas viene de Lora (2007) y la de los 2000 de BID-CIAT (2012).

²⁰ Los cálculos de la Gráfica deben tomarse con cautela pues están afectados por posibles errores de cálculo del valor del consumo privado (que proviene de las Cuentas Nacionales de los países).

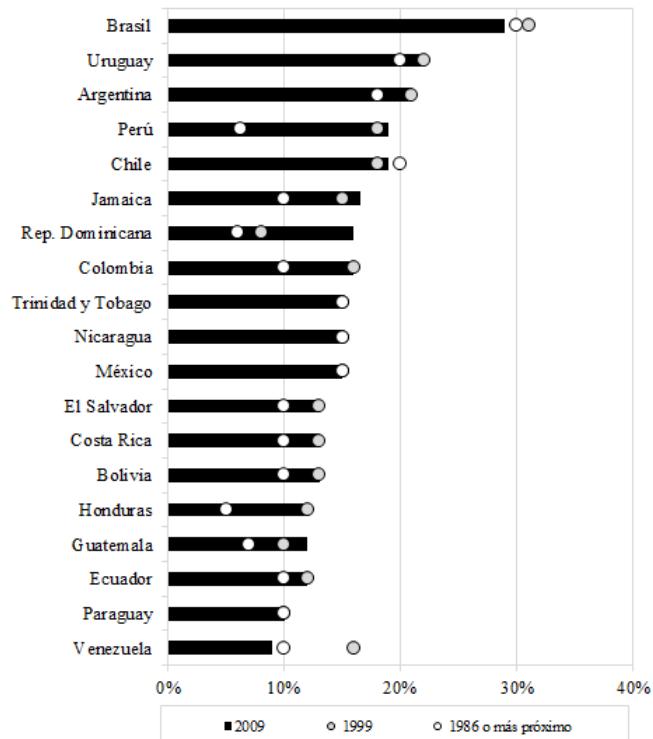
Cuadro 2. Rigor de la regulación prudencial (hacia 2008)

	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 crédito?	¿El nivel mínimo de la proporción de capital a activos varía en función del riesgo de mercado?	¿Se deduce el valor de mercado de las pérdidas de préstamos no realizadas en libros?	¿Se deduce el valor de mercado de las pérdidas no realizadas de portafolio accionario?	¿Se deduce el valor de mercado de las pérdidas no realizadas de portafolio cambiario?
Argentina	1991	Sí	Sí	No	No	No
Bolivia	1995	No	No	n.a.	n.a.	n.a.
Brasil	1995	No	Sí	No	No	No
Chile	1989	No	No	No	Sí	Sí
Colombia	1992	No	No	n.a.	n.a.	n.a.
Costa Rica	1995	No	No	No	Sí	Sí
El Salvador	1993	No	No	No	No	No
Guatemala	1995	No	No	n.a.	n.a.	n.a.
Honduras	1998	No	No	Sí	Sí	No
Jamaica	1997	Sí	No	Sí	Sí	Sí
México	1994	No	No	n.a.	n.a.	n.a.
Peru	1993	No	No	No	No	No
Trinidad y Tobago	1994	Sí	No	No	No	No
Venezuela	1993	No	No	No	No	No

Fuente: Barth, Caprio y Levine (2008)

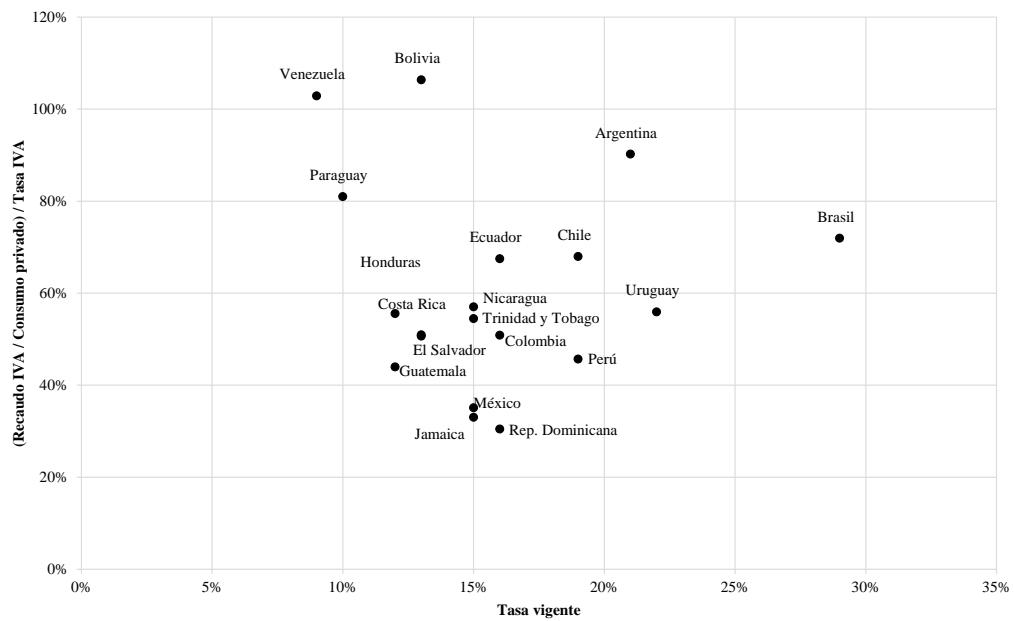
n.a=

Gráfica 3. Tasa básica del IVA, 1986 , 1999 y 2009



Fuente: Véase Apéndice.

Gráfica 4. Recaudación del IVA como proporción del consumo privado y su tasa básica, 2009

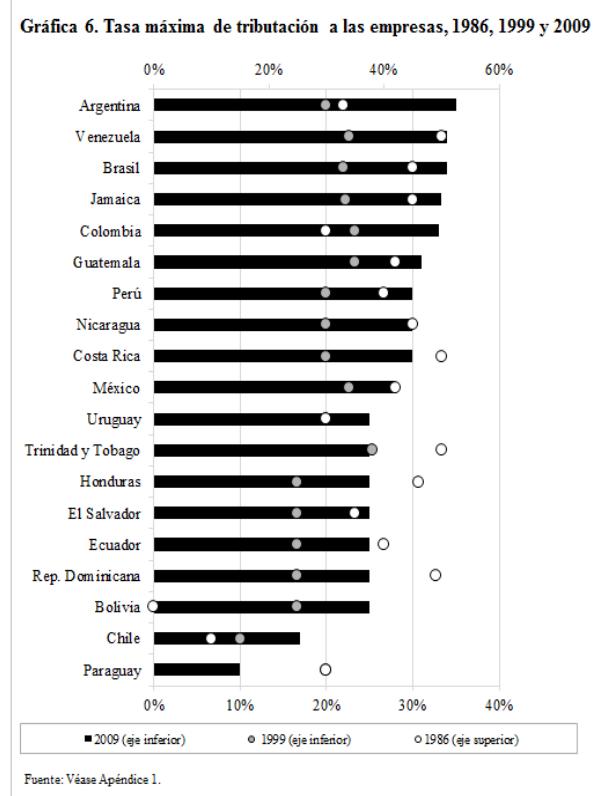
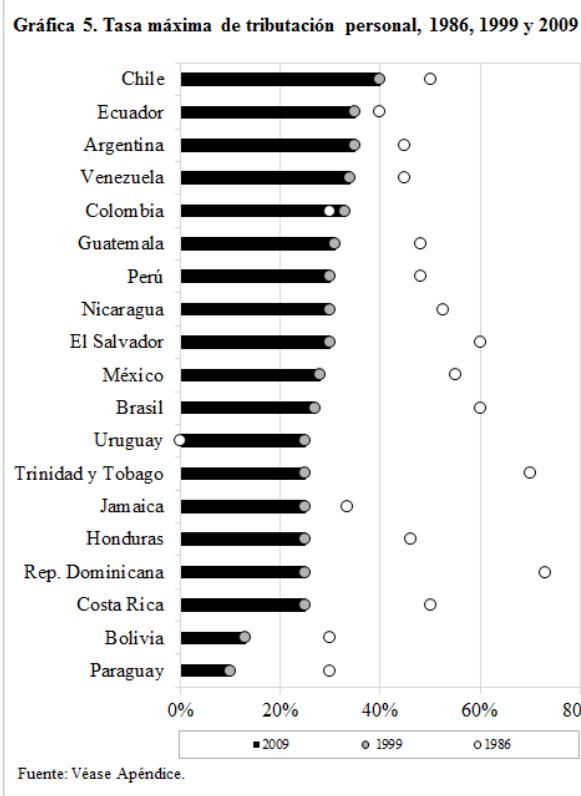


Fuente: Véase Apéndice.

Nota: Las tasas vigentes y la recaudación para Ecuador, Jamaica, Nicaragua y Trinidad y Tobago corresponde a los años 2005, 2003, 2007 y 2003, respectivamente.

Las tasas marginales extremas que aplicaban en la década del ochenta a los ingresos de las personas se redujeron fuertemente en los noventa y posteriormente han tenido ajustes menores. Solamente Argentina, Chile y Ecuador tienen en la actualidad tasas máximas de 35% o más.

Once países tienen tasas entre 25% y 30% y solo Bolivia y Paraguay tienen tasas inferiores (13% y 10%; Gráfica 5). Por razones de equidad, estas tasas máximas solo aplican a partir de niveles de ingreso que en algunos países son extremadamente altos para los niveles de ingreso per cápita de los países. Para ingresos inferiores se aplican tasas diferenciales reducidas, y en la mayoría de países existe además un límite mínimo de ingreso imponible (que en algunos países es, sin embargo, varias veces el ingreso per capita. Véase el Cuadro 3). Estos mecanismos limitan severamente la eficacia del impuesto a las personas en los países latinoamericanos. En adición, se calcula que la evasión del impuesto a la renta de las personas es en promedio cercana al 50%²¹.



²¹ Para un análisis más detallado del impuesto a la renta de las personas véase Corbacho, Fretes y Lora (2013), Capítulo 8.

Cuadro 3. Elementos redistributivos de los impuestos a las personas

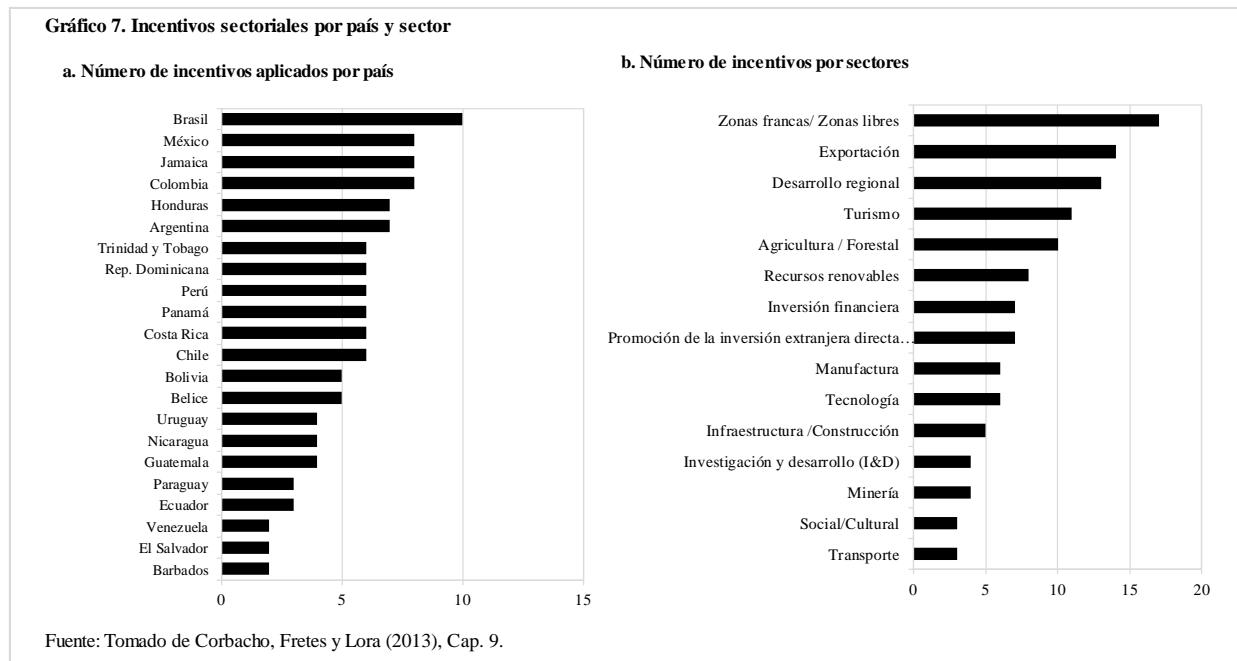
Renta necesaria para alcanzar la tasa mínima (renta exenta) y la tasa máxima del impuesto a la renta personal (en número de veces la renta per cápita media) (2010)

País	Renta exenta	Renta para pagar la tasa máxima
Argentina	0.30	3.66
Bolivia	0.23	0.23
Brasil	1.10	2.74
Chile	1.00	11.16
Colombia	2.83	10.65
Costa Rica	1.90	2.86
Ecuador	2.19	22.30
El Salvador	0.38	3.42
Guatemala	1.56	14.35
Honduras	2.87	13.06
México	0.49	3.39
Nicaragua	2.07	20.68
Perú	1.69	14.69
Rep. Dominicana	1.82	3.80
Uruguay	0.72	10.28
Venezuela	1.45	12.66
Promedio América Latina	1.41	9.06
Resto países renta media	0.65	6.46
Países (no latinoamericanos) de la OCDE	0.24	2.38

Fuente: Corbacho, Fretes y Lora (2013), Cap. 8.

Las tasas de impuestos a las ganancias de las empresas también fueron reducidas en la década del noventa, y tuvieron ajustes menores en la década del 2000. En ningún país la tasa a las empresas supera actualmente el 35% y en siete países es 25% (Gráfica 6). Aunque las reformas de los noventa mejoraron la neutralidad impositiva, la mayoría de países mantuvieron sistemas de incentivos tributarios por actividades, sectores o regiones. Los incentivos más comunes actualmente son los dirigidos a zonas francas, actividades de exportación y proyectos de desarrollo regional (Gráfica 7). Debido a los incentivos, tratamientos especiales, descuentos y otros mecanismos de reducción de impuestos, se sacrifica en promedio 0,9% del PIB de recaudación del impuesto a la renta de las empresas, aproximadamente una cuarta parte de su

recaudación efectiva (Cuadro 4). Por su parte, se calcula que las empresas evaden aproximadamente la mitad del impuesto a la renta²².



Cuadro 4. Gasto tributario en el impuesto a la renta de las empresas (porcentaje del PIB)

País	Gasto Tributario	Recaudación efectiva del impuesto a la renta de las empresas
Brasil (2007)	0.5	3.9
Chile (2007)	0.9	5.6
Costa Rica (2010)	1.0	2.7
Colombia (2007)	1.4	5.4
Ecuador (2005)	0.4	2.7
Guatemala (2007)	0.9	3.0
Jamaica (2009)	1.0	5.3
México (2007)	1.5	2.4
Paraguay (2010)	0.3	2.6
Rep. Dominicana (2009)	0.5	2.4
Uruguay (2010)	1.7	2.6
Promedio simple	0.9	3.5

Fuente: Tomado de Corbacho, Fretes y Lora (2013), Cap. 9.

²² Corbacho, Fretes y Lora (2013), Capítulo 9.

2.4 Las privatizaciones (y otras formas de participación del sector privado en los sectores de infraestructura)

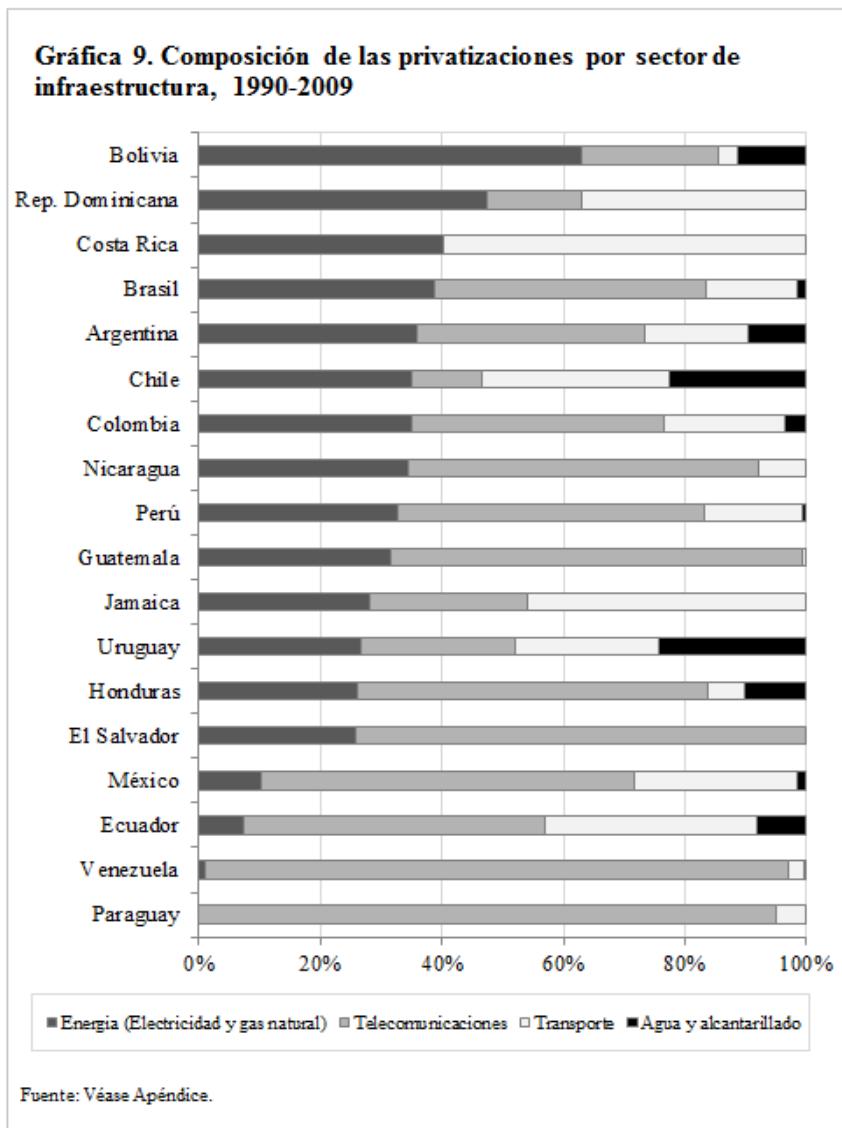
El traspaso al sector privado de empresas públicas fue una de las áreas más activas de reforma entre mediados de los ochenta y fines de la década del noventa. Las 396 ventas y transferencias al sector privado realizadas en América Latina entre 1986 y 1999 representan más de la mitad del valor de las operaciones de privatización en los países en desarrollo²³. Brasil y Argentina realizaron los mayores montos de privatización: US\$61 mil millones y US\$25 mil millones, respectivamente. Un 57% del valor de las privatizaciones en la región durante la década del noventa tuvo lugar en los sectores de infraestructura, tradicionalmente cerrados a la participación privada y donde el potencial de obtener ganancias de productividad y eficiencia era mayor. Otro 11% provino de la venta de entidades bancarias y afines, reforzando así las tendencias de la reforma financiera. En relación con el tamaño de sus economías, los privatizadores más activos hasta fines de la década de los noventa fueron Bolivia, Perú y Brasil. En la década del 2000 las privatizaciones se concentraron en los sectores de infraestructura y dejó de recopilarse información sobre la actividad en los demás sectores.

Considerando únicamente los sectores de infraestructura, Bolivia y Chile han sido los privatizadores más importantes en relación con el tamaño de sus economías. Desde mediados de la década de los ochenta hasta 1999, el valor acumulado de los compromisos de inversión del sector privado en los sectores de infraestructura en Bolivia fue equivalente a 51% del PIB, y en Chile a 37% del PIB (Gráfica 8)²⁴. En promedio, los 19 países analizados habían asegurado hasta entonces compromisos de inversión del sector privado en los sectores de infraestructura por 13,5% del PIB. En contra de la creencia común, el proceso no se detuvo en la década del 2000 (aunque posiblemente sí perdieron impulso los traspasos al sector privado de activos existentes). Hasta el año 2010, los compromisos acumulados prácticamente se duplicaron en promedio en los 19 países, llegando a 26% del PIB. Aunque Bolivia y Chile continuaron siendo los mayores receptores de inversión privada (acumulada) en los sectores de infraestructura, Brasil, Nicaragua y Honduras fueron tanto o más activos desde 2000, todos ellos con nuevas inversiones entre 19% y 27% del PIB. Aunque la composición sectorial de las privatizaciones en los sectores de

²³Excluyendo las realizadas mediante distribución masiva de cupones en los países del Este de Europa.

²⁴ Estas cifras, que provienen de información recopilada por IFC-Banco Mundial, no son fácilmente comparables con las series sobre traspasos de propiedad, utilizadas en versiones anteriores de este documento. Los compromisos de inversión incluyen no solo los activos existentes sino también nuevas inversiones, que puede tomar años completar, o pueden no llevarse a efecto.

infraestructura ha diferido mucho entre países, los sectores de energía y telecomunicaciones son los que han atraído mayores recursos en la mayoría de países. El sector de transporte ha sido de mayor importancia solo en Costa Rica y Jamaica, mientras que el sector de agua y alcantarillado ha tenido una importancia relativa más baja, excepto en Chile y Uruguay, donde las inversiones privadas se han distribuido en forma bastante equilibrada en los distintos sectores (Gráfica 9).



Aunque las privatizaciones han continuado su marcha en casi todos los países, desde comienzos de la década del 2000 han atraído la atención pública las nacionalizaciones de empresas en algunos países. Paradójicamente, aunque Bolivia ha sido líder en las privatizaciones, también ha sido un activo nacionalizador. En mayo de 2006, Evo Morales, a los pocos meses de haber asumido el poder, nacionalizó las industrias petrolera y del gas. Desde entonces, las ocasionales nacionalizaciones de empresas en los sectores de minas e infraestructura despiertan frecuentemente el apoyo popular²⁵. Solamente en los sectores de infraestructura, las nacionalizaciones entre 2006 y 2010 representan 1,8% del PIB. Argentina y Venezuela también tienen un historial reciente de nacionalizaciones. Aunque en los sectores de infraestructura las nacionalizaciones han sido de modesta cuantía (Cuadro 5), se estima que las nacionalizaciones efectuadas en Venezuela por el gobierno de Hugo Chávez en la década del 2000 tuvieron un valor total de 23.000 millones de dólares (cifra equivalente al 7% del PIB), involucrando desde empresas del sector eléctrico y las telecomunicaciones, hasta cadenas de distribución de bienes de consumo²⁶. En Argentina, aparte de las nacionalizaciones en sectores de infraestructura, debe mencionarse la estatización en octubre de 2008 de las cuentas de capitalización individual del sistema de pensiones (con activos por 30.600 millones de dólares, equivalentes a 9,3% del PIB)²⁷, y la más reciente nacionalización de YPF en abril de 2012 (con valor estimado de 18.000 millones de dólares, equivalentes a 3,8% del PIB)²⁸.

²⁵ Para un resumen de las nacionalizaciones bajo Evo Morales véase Macías (2012).

²⁶ El cálculo del valor de las nacionalizaciones en Venezuela es de Borges, 2010.

²⁷ Véase <http://www.eluniversal.com.mx/notas/548950.html>.

²⁸ Véase http://www.cincodias.com/articulo/empresas/nacionalizacion-ypf-costaria-argentina-18000-millones-dolares/20120416cdscdiemp_1/.

Cuadro 5. Nacionalizaciones, 2006-2010

Sectores de infraestructura energética, agua y alcantarillado, telecomunicaciones y transporte

País	Empresa nacionalizada	Año de la nacionalización	Valor nacionalización (millones de dólares)
Argentina	Aguas Argentinas	2006	300
	Aerolíneas Argentinas	2009	438
Bolivia	Aguas del Illimani	2007	15.1
	ENTEL (Eurotelecom)	2008	100
	Corani (Ecoenergy)	2010	18.5
	Guaracachi (Rurelec PLC)	2010	142.3
	Valle Hermoso (Bolivia Generating Group)	2010	14.2
	Empresa de Luz y Fuerza Eléctrica de Cochabamba	2010	32
Venezuela	CANTV	2007	1300
	Electricidad de Caracas	2007	740
	Seneca Compañía Eléctrica (CMS Energy)	2007	106

Fuente: Agencias de noticias (varios años)

Notas:

1. El valor final de la indemnización por la nacionalización de Aguas Argentinas aún se encuentra en disputa en el Centro Internacional de Arbitraje de Disputas de Inversiones (CIADI), tribunal dependiente del Banco Mundial. Aguas de Barcelona y Suez, las anteriores propietarias de Aguas Argentinas, demandan una indemnización por 1.200 millones de dólares. Sin embargo, se estima que el valor del activo lesionado de los españoles es de 300 millones de dólares. Este último valor es la cifra utilizada en el cálculo del índice de reformas.
2. El valor final de la indemnización por la nacionalización de Aerolíneas Argentinas (AA) aún se encuentra en disputa en el CIADI. Marsans, antigua propietaria de la compañía, estimaba un precio de AA que oscilaba entre 330 y 546 millones de dólares en el año 2009. Este es el valor de la indemnización que se ha utilizado en los cálculos del índice de reformas. No obstante, la demanda actual de Marsans al estado argentino sobrepasa los 1.000 millones de dólares.
3. Aguas del Illimani (AISA) era filial de Lyonnaise des Eaux. Para la rescisión del contrato con la firma francesa, el gobierno boliviano asumió el valor adeudado por la empresa, el cual ascendió a los 9.6 millones de dólares. Adicionalmente, se indemnizó a los accionistas bolivianos de AISA con 5.5 millones de dólares.

2.5 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 décadas²⁹. Aun en el área tributaria, donde los avances fueron más dispares, el avance de las reformas fue notable, especialmente hasta mediados de los noventa. Y, como hemos visto, en materia de privatizaciones el proceso continuó con fuerza semejante en la década del 2000, al menos en el área de infraestructura. En contraste con las cuatro áreas 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 2009: Argentina (1991), Colombia (1991, 2003), Guatemala (1990), Panamá (1995), Perú (1991) y Venezuela (1998).

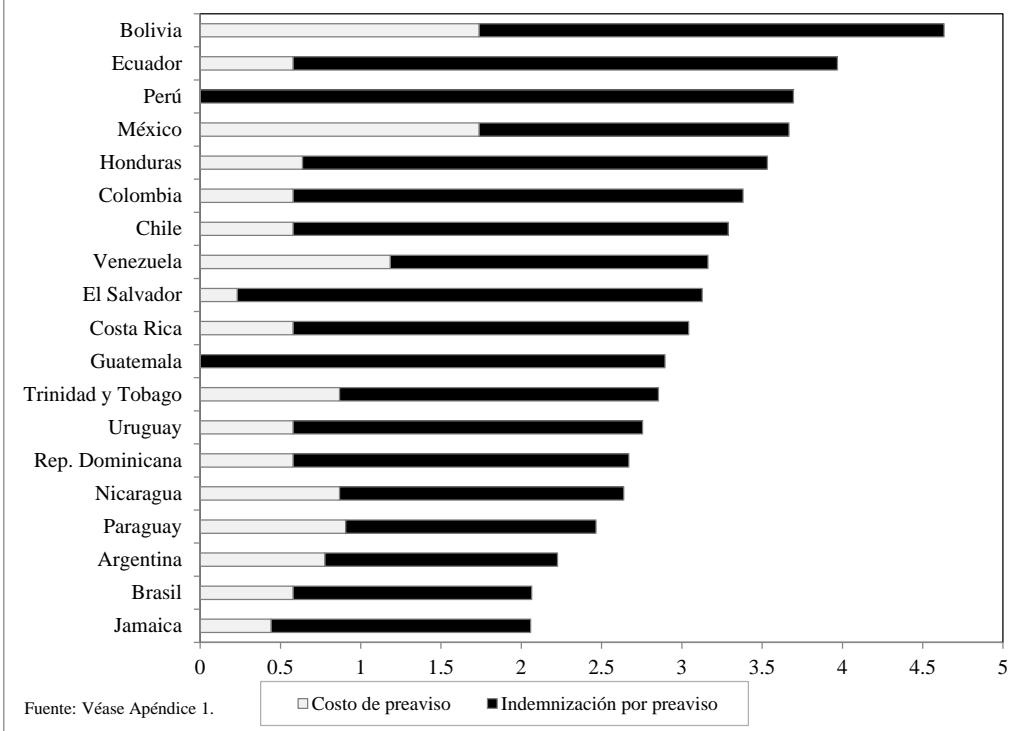
Las reformas en materia laboral se concentraron en moderar los costos de despido y facilitar la contratación temporal de trabajadores. En ausencia de sistemas universales de protección social en la mayoría de los países de la región, las normas que tradicionalmente han regido la actividad laboral se expedieron 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 informalización³⁰.

Sin excepción, en los países de la región el costo esperado de despido de un trabajador nuevo (con contrato permanente) es por lo menos dos meses de salario, incluyendo el preaviso y los costos de indemnización. En Bolivia el costo es de más de cuatro meses y en otros nueve países está entre tres y cuatro meses de salario (Gráfica 10). 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.

²⁹Véase Rodrik (1996).

³⁰Véase Heckman y Pagés (2000).

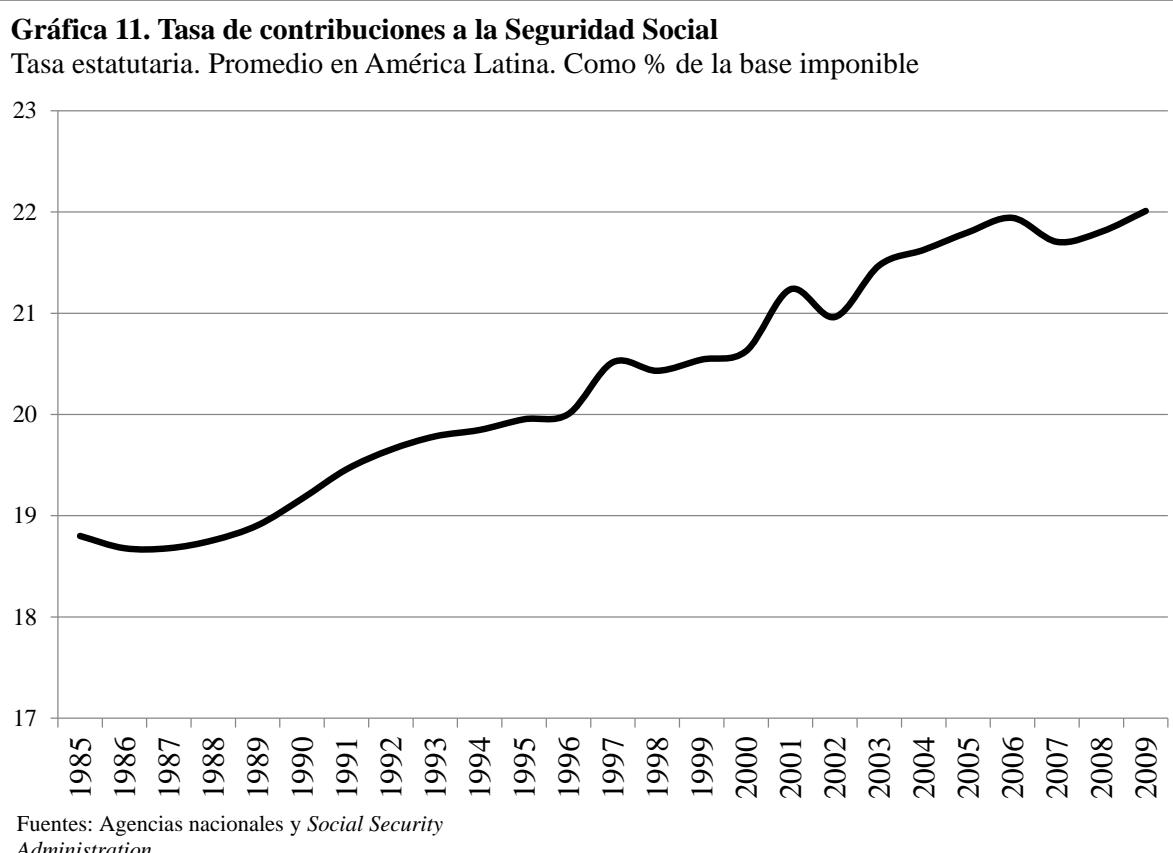
Gráfica 10. Costo esperado de despido de un trabajador, 2009



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 solo cuatro países (Argentina, Colombia, Ecuador y Perú) han aplicado correctivos parciales a esta situación³¹.

La tasa promedio de contribuciones a la seguridad social (pagadas por los trabajadores y las empresas) se ha elevado en forma continua desde mediados de los ochenta, cuando era menos de 19%, hasta fines de la década del 2000, cuando había llegado a 22% (Gráfica 11). Solamente en dos países ha habido alguna reducción de las contribuciones a la seguridad social en las dos últimas décadas: después de haber tenido aumentos a fines de los ochentas, en Argentina bajaron de 50% hacia 1990 a 40% desde 2003, y en Uruguay de 36,5% en la primera mitad de los noventas a 30,5% desde 2007. Aunque en la mayoría de países los aumentos han sido de apenas unos pocos puntos porcentuales, en Colombia, México y República Dominicana las

contribuciones a la seguridad social se han elevado más de 10 puntos porcentuales desde fines de los ochentas (Gráfica 12). Las reformas a los sistemas de pensiones de la década del noventa y comienzos de la década del 2000 buscaron vincular más estrechamente las contribuciones individuales a los beneficios de los sistemas, reduciendo por consiguiente su carácter impositivo (entre 1993 y 2003 nueve países introdujeron modelos basados total o parcialmente en capitalización individual)³². Solamente Argentina se ha movido posteriormente en la dirección opuesta, con la reforma de 2008 que desmontó el componente de capitalización individual de los sistemas de pensiones y estatizó las cuentas individuales. Bolivia nacionalizó el sistema de pensiones en 2010, pero mantuvo el sistema de cuentas individuales³³.

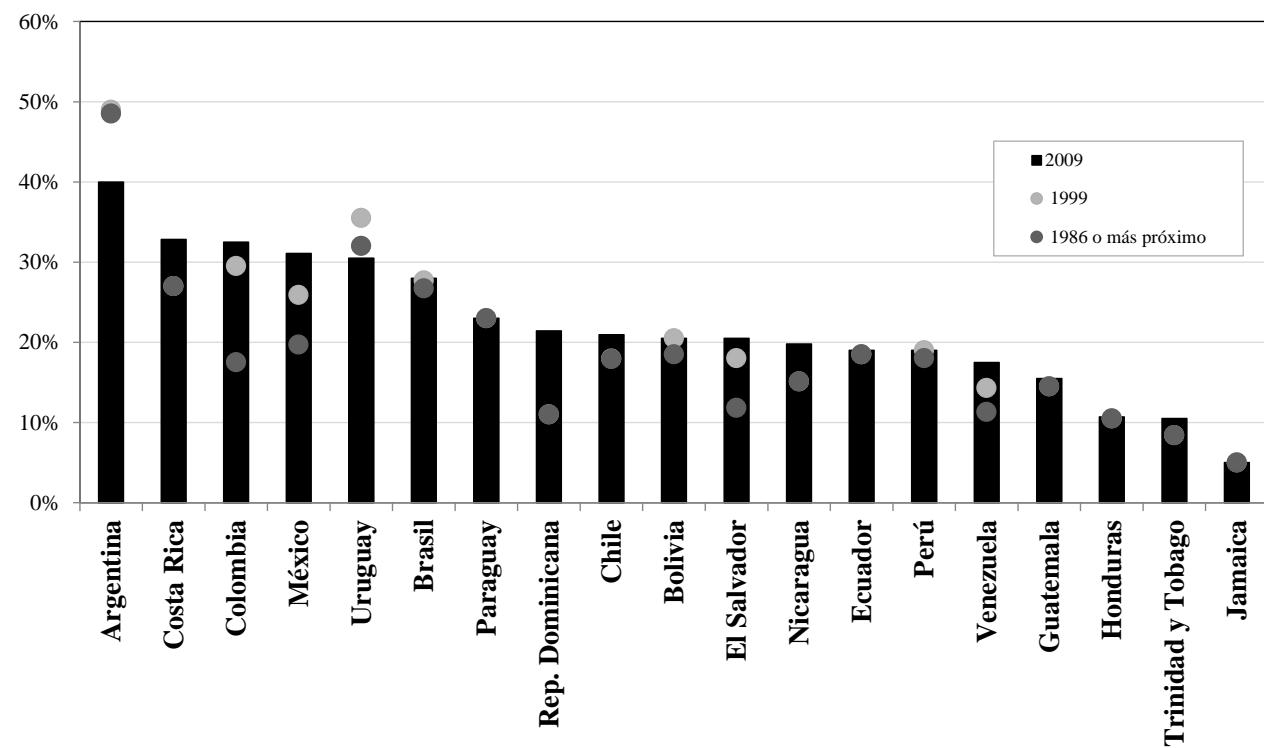


³¹ En Brasil, entre 1998 y 2003, existió una modalidad de contratación por periodo fijo (hasta por dos años), que prácticamente no se utilizó porque los contratos requerían aprobación sindical. Véase Gonzaga (2003).

³² Véase Mesa-Lago (2008).

³³ Véase ISSA (2012).

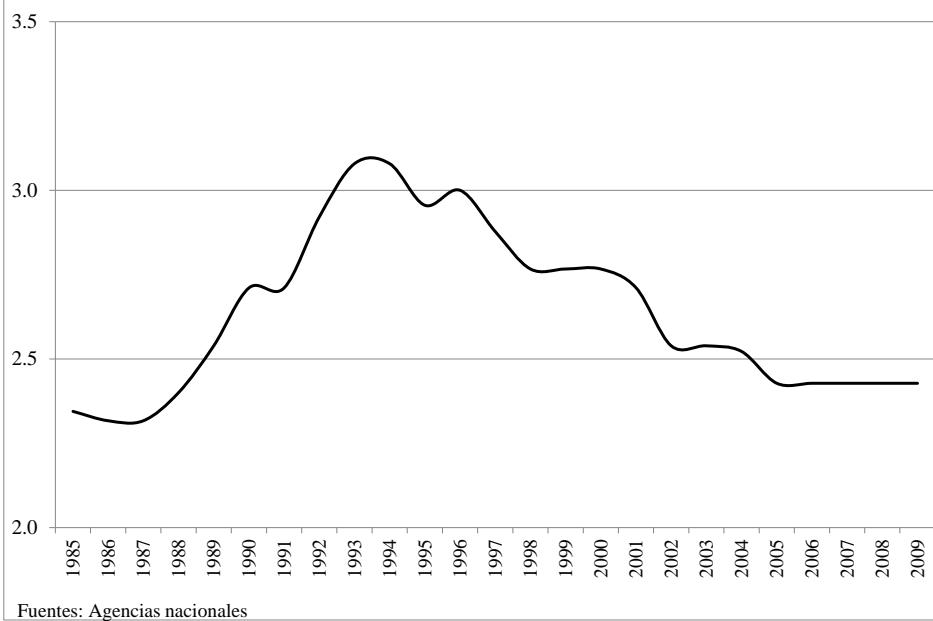
Gráfica 12. Contribuciones a la seguridad social, 1986, 1999 y 2009



Nota: El dato de México incluye el pago de la tasa de 20.4% como parte de la contribución del empleador al seguro de enfermedad y maternidad en el año 2009.
Fuente: Véase Apéndice 1.

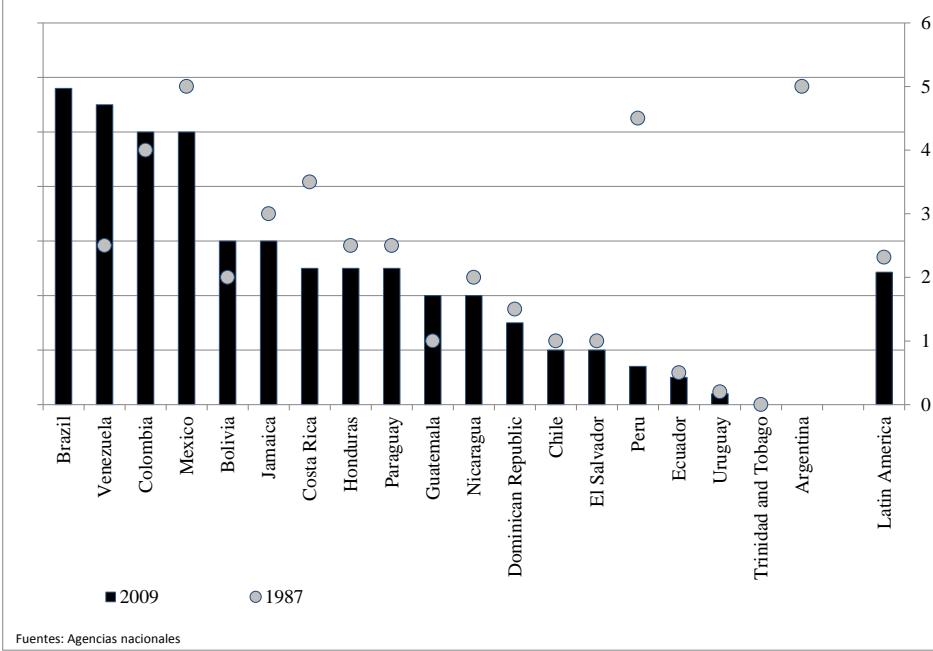
En promedio para toda la región, los impuestos a la nómina por conceptos distintos a la seguridad social están actualmente en niveles semejantes a los de mediados de los ochenta, después de haber ascendido cerca de un punto porcentual hasta mediados de la década del noventa (Gráfica 13). Esta tendencia se debe en gran medida a Perú, el único país donde hubo cambios frecuentes en estos impuestos (se elevaron de 5% en 1985 a un pico de 10.5% entre 1990 y 1994 para descender luego a solo 0,7%). En los demás países no hubo cambios de más de un punto porcentual, con excepción de Venezuela donde se aumentaron de 2,5% a 5,5% en 1993 (Gráfica 14).

Gráfica 13. Otros impuestos y recargos a la nómina. (porcentaje del salario)



Fuentes: Agencias nacionales

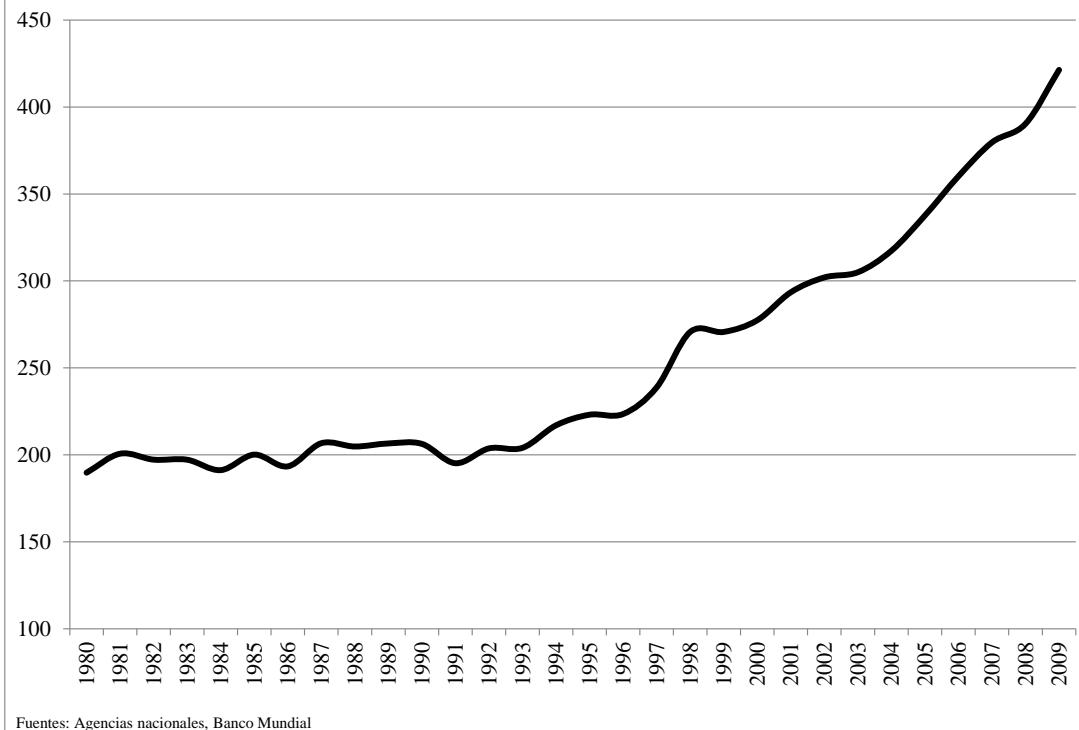
Gráfica 14: Otros impuestos y recargos a la nómina. 1987 y 2009 (%)



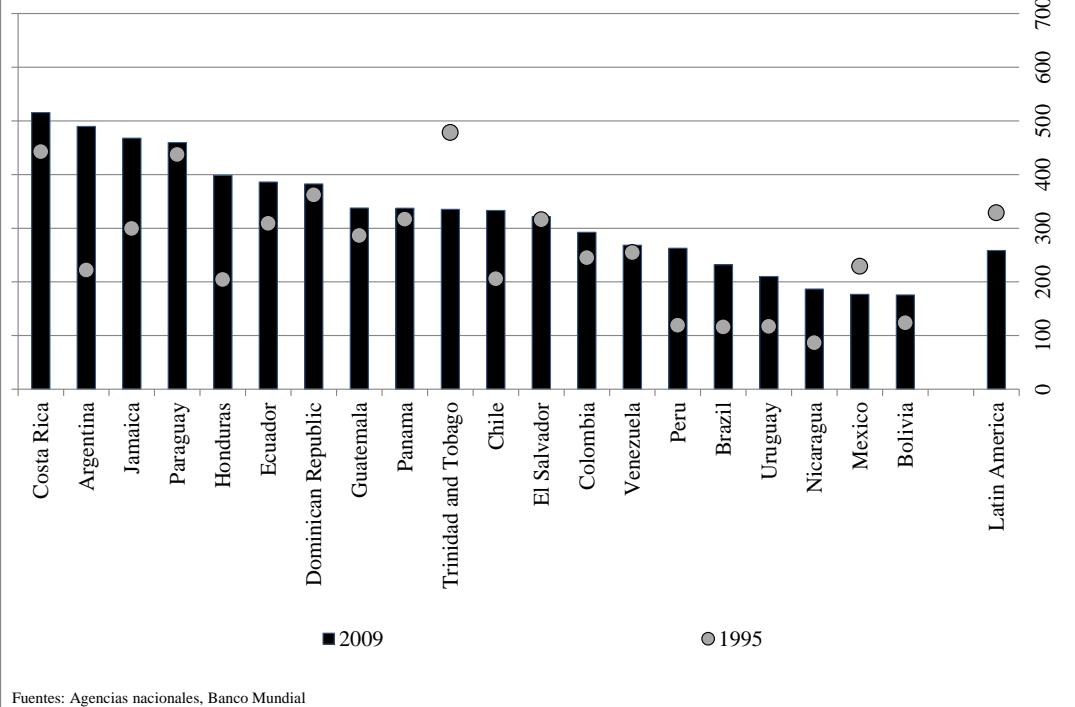
Fuentes: Agencias nacionales

Los salarios mínimos se han combinado con los mayores impuestos a la nómina para producir un importante aumento de los costos laborales para los trabajadores de salarios medios y bajos en las empresas formales, especialmente desde mediados de la década de los noventa. Los salarios mínimos en promedio para la región se mantuvieron bastante estables, en aproximadamente 200 dólares mensuales (a precios de paridad constante de 2000), desde fines de la década del setenta hasta mediados de los noventa. Desde entonces han ascendido en forma continua hasta los niveles actuales del orden de 400 dólares mensuales (Gráfica 15). Solamente en Jamaica y México se ha reducido el salario mínimo en términos reales desde 1995 (Gráfica 16).

Gráfica 15: Salario mínimo en dólares de paridad de 2000



Gráfica 16. Salario mínimo real mensual, 1995 y 2009.
En dólares de paridad (PPP)

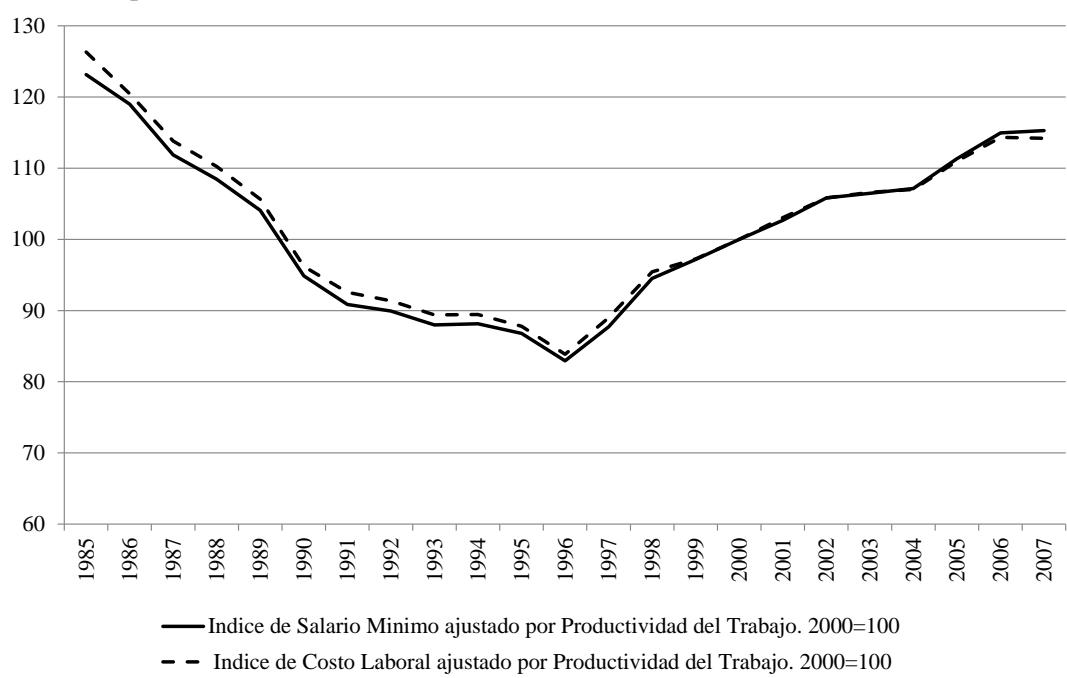


Los aumentos de los salarios mínimos no representarían mayores costos laborales por unidad de producto si hubiera aumentos concomitantes de productividad. Pero, en general, la productividad laboral se ha retrasado frente a los aumentos de los salarios mínimos (Gráfica 17). Desde comienzos de la década del ochenta hasta mediados de los noventa el costo laboral unitario (con o sin impuestos a la nómina) se redujo cerca del 40% en promedio en América Latina, pero desde entonces ha vuelto a aumentar en un porcentaje semejante. Aunque la magnitud de los aumentos ha diferido de país a país, las únicas excepciones de esta tendencia general de encarecimiento de la mano de obra de baja calificación por unidad de producción (incluyendo impuestos a la nómina) han sido Costa Rica (donde no hubo mayor cambio), y El Salvador, México y República Dominicana, donde hubo reducciones significativas desde mediados de los noventa (Gráfica 18)³⁴.

³⁴ En BID (2004, Cap. 7) se encuentra una discusión más amplia de las implicaciones laborales de la legislación sobre salarios mínimos.

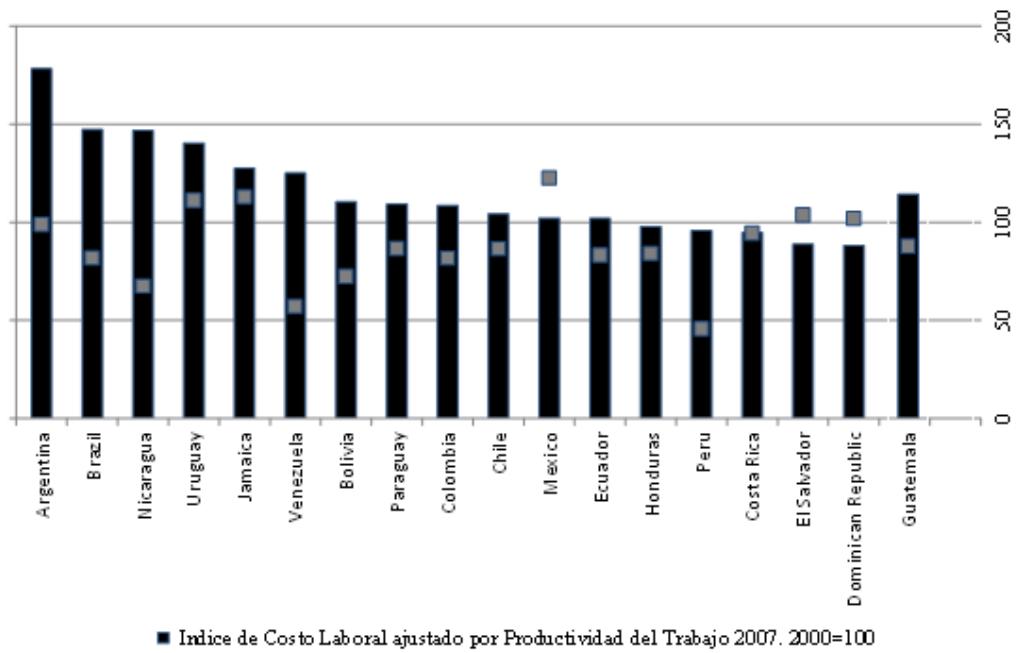
Gráfica 17: Salario mínimo ajustado por productividad

Promedio para América Latina



Fuentes: Agencias nacionales, Banco Mundial, Fernandez-Arias(2009)

Gráfica 18: Costo laboral ajustado por productividad, 1995 y 2007



Fuentes: Agencias nacionales, Banco Mundial, Fernandez-Arias(2009)

3. 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 económicas³⁵. La principal dificultad que se ha 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 desde tiempo atrás para medir directamente variables de política ha sido la relativa a los regímenes de importación y exportación³⁶. Sin embargo, aun en ésta área hay dificultades para obtener series adecuadas de las variables relevantes de política³⁷.

La falta de información precisa sobre la magnitud de las reformas impedía valorar la importancia relativa de las distintas áreas de reforma, así como distinguir entre los efectos sobre el crecimiento de las reformas estructurales propiamente dichas y aquellos derivados de la estabilización macroeconómica. También impedía analizar con métodos empíricos rigurosos temas tales como los determinantes de economía política de las reformas o sus consecuencias políticas y sociales.

Con miras a suplir estas deficiencias, en versiones anteriores de este estudio se construyó un índice de políticas estructurales con frecuencia anual (inicialmente para el período 1985-1995, y luego para el período 1985-1999³⁸), para la mayoría de los países de América Latina, el cual se presenta ahora con una cobertura de 19 países, extendido hasta 2009 y con ligeras modificaciones metodológicas. El índice refleja la evolución de las cinco áreas de reforma

³⁵Para 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).

³⁶Véase Dollar (1992), Lee (1993), Edwards (1993 y 1998), Sachs y Warner (1995), y Wacziarg (1998).

³⁷Rodríguez 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.

³⁸Lora (1997) y Lora (2001), respectivamente.

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. Fue construido originalmente con el objetivo de medir el avance en las políticas estructurales de liberalización económica impulsadas por el Consenso de Washington (Williamson, 1990), bajo el supuesto de que el objetivo primordial de dichas políticas era la búsqueda de una mayor eficiencia en la asignación de los recursos productivos mediante la eliminación o reducción de las distorsiones originadas en políticas restrictivas para el funcionamiento de los mercados. 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 responden a necesidades de recaudación fiscal y pueden perseguir propósitos redistributivos.

Desde la publicación del primer índice en 1996, diversos autores han producido otras bases de datos e índices de reforma estructural, algunos de ellos para diversas áreas de política (Morley y Pettinato, 1999; World Bank Doing Business, 2004; Ostry, Prati y Spilimbergo, 2009), otros enfocados en áreas específicas, tales como regulación y supervisión financiera (Abiad, Detragiache y Tressel, 2008; Barth, Caprio y Levine, 2008) y legislación laboral (Aleksynska y Schindler, 2011; Rama and Artecona (2002)³⁹.

A continuación se enumeran las variables de política consideradas en la versión actual del índice⁴⁰. El Apéndice contiene una explicación más detallada de los métodos de cálculo y las fuentes, así como las series completas del índice total y de los subíndices por áreas de reforma.

³⁹ Todos estos estudios cubren la gran mayoría de países latinoamericanos y unos pocos incluyen algunos países caribeños. Con excepción de Morley y Pettinato (1999), todos incluyen además países de otras regiones del mundo.

⁴⁰ Las versiones anteriores tienen la misma estructura básica con cinco áreas de política, pero en algunas áreas utilizan indicadores de política distintos. En la versión actual, cuando se han introducido cambios a la metodología, se han reconstruido completamente las series para el periodo 1985-2009 para asegurar consistencia.

3.1 Variables de política del índice

Política comercial: Los indicadores utilizados en esta área son solamente los aranceles promedio (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 cuatro indicadores: (i) indicador de coeficientes de reserva bancaria, (ii) indicador de libertad de tasas de interés, (iii) impuestos a las transacciones financieras y (iv) calidad de la supervisión bancaria.

Política tributaria: Esta área combina los siguientes indicadores de política: (i) tasa marginal máxima de tributación del ingreso de las sociedades, (ii) tasa marginal máxima de tributación del ingreso de las personas, (iii) productividad de los impuestos a la renta (medida como la relación entre la recaudación total de los impuestos directos como proporción del PIB y el promedio de las dos tasas de tributación anteriores), (iv) tasa básica del impuesto al valor agregado, y (v) productividad del impuesto al valor agregado (definida por el indicador de eficiencia-C, que se define como el ratio entre la recaudación y el valor del consumo privado multiplicado por la tasa básica del IVA)⁴¹. Hemos escogido las tasas marginales máximas de tributación del impuesto a la renta 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 *efectiva* de los impuestos (que a su vez es el resultado de la neutralidad estatutaria establecida en las normas tributarias y de la efectividad de la recaudación, la cual depende de la evasión y de los esfuerzos de recaudación de la administración tributaria). 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 y Argentina. Obsérvese que los aspectos de la política tributaria que tienen que ver directamente con la tributación del trabajo se incluyen en el

⁴¹ También conocida en el ámbito tributario como “eficiencia-C” del IVA. Véase Corbacho, Fretes y Lora (2013, Cap. 10).

índice de legislación laboral. Los impuestos a las transacciones financieras que existen en algunos países se tienen en cuenta en el índice financiero.

Privatizaciones: en esta área el único indicador utilizado es la participación, total o parcial, del sector privado, ya sea como propietario, financiador, administrador u operador, en proyectos de infraestructura en los sectores de energía, telecomunicaciones, transporte y de agua. El valor de la inversión corresponde a los compromisos totales de inversión generados al inicio del proyecto. Además, se tienen en cuenta las nacionalizaciones que han tenido lugar en algunos países en estos sectores. El índice se construye a partir del valor de las privatizaciones acumuladas, netas de nacionalizaciones, como porcentaje del PIB. Se toma el valor acumulado porque el propósito del índice es medir cuánto campo se ha abierto a la iniciativa privada.

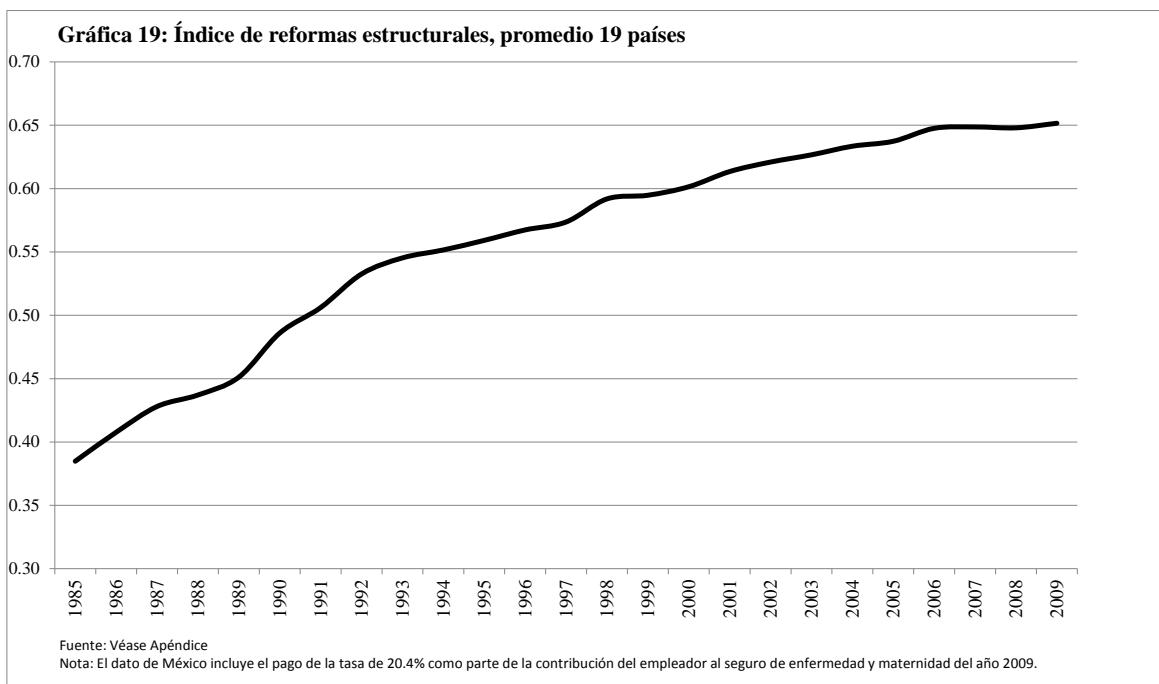
Legislación laboral: en esta área se considera la flexibilidad de la legislación en cinco aspectos: (i) facilidad de contratación (en una escala discreta que toma los valores 0, 0,5 y 1), (ii) facilidad de despido, medida según el costo esperado de despido (en meses de salario), (iii) flexibilidad de la jornada laboral, medida según los sobrecostos por jornadas extras (en una escala discreta semejante), (iv) contribuciones a la seguridad social y otros impuestos y contribuciones sobre la nómina (como proporción de los salarios), y (v) salarios mínimos (como proporción del ingreso per capita).

Antes de presentar los resultados de esta metodología, es importante tener en cuenta sus principales limitaciones de cobertura. Los índices no cubren algunos aspectos de las políticas económicas mencionados en la sección anterior de este documento que son cruciales para el funcionamiento de los mercados y que han resurgido recientemente en varios países. En particular, no se consideran: (a) las restricciones para comprar y vender divisas en un mercado unificado, con la consecuente aparición de diferenciales cambiarios (de importancia en Argentina desde 2011 y en Venezuela desde 2007); (b) las restricciones no arancelarias a las importaciones (utilizadas en forma creciente en Argentina desde 2008 y en Venezuela desde comienzos de la década del 2000); (c) los congelamientos temporales de los depósitos de los ahorradores en el sistema bancario y la “pesificación” o cambio de moneda de denominación de los ahorros y de otros contratos financieros o comerciales (Argentina 2001-2); (d) las privatizaciones y nacionalizaciones en sectores diferentes a infraestructura (de especial importancia en Argentina, Bolivia y Venezuela); y (e) los controles generalizados de los precios de los productos de la

canasta familiar (Argentina y Venezuela). Como se deduce de esta enumeración, los índices son inadecuados para Argentina y Venezuela (y requieren alguna cautela en el caso de Bolivia), países que han sido muy activos en introducir elementos heterodoxos en diversas áreas de política.

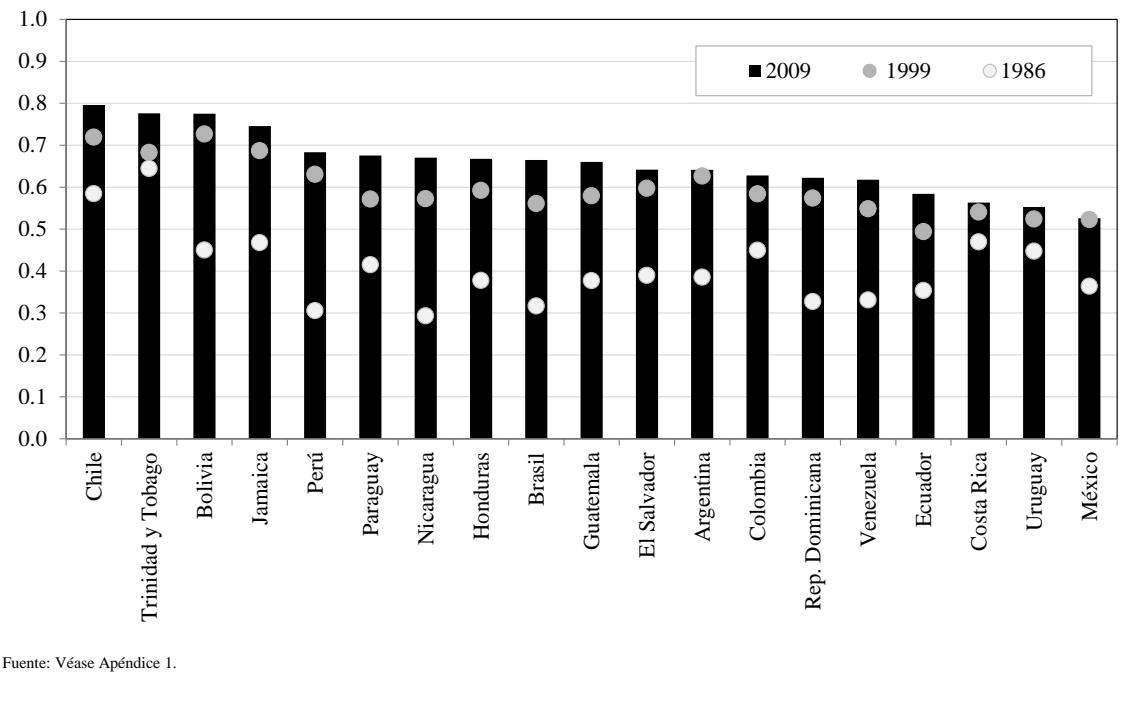
3.2 Resultados

El índice total de reformas estructurales que combina estas cinco áreas de política para 19 países se elevó de 0,39 en 1985 a 0,60 a fines de la década del noventa y a 0,65 a fines de la década del 2000⁴². El aumento del índice implica cambios importantes, si bien habría márgenes muy amplios de reformas por explotar. El período de mayor dinamismo de las reformas fue el comprendido entre 1989 y 1994, cuando se ganaron 0,10 puntos del total de 0,26 de mejoría en todo el período. Aunque los cambios han sido muy modestos desde mediados de la década del 2000, el índice promedio no ha mostrado descenso en ningún año (Gráfica 19).



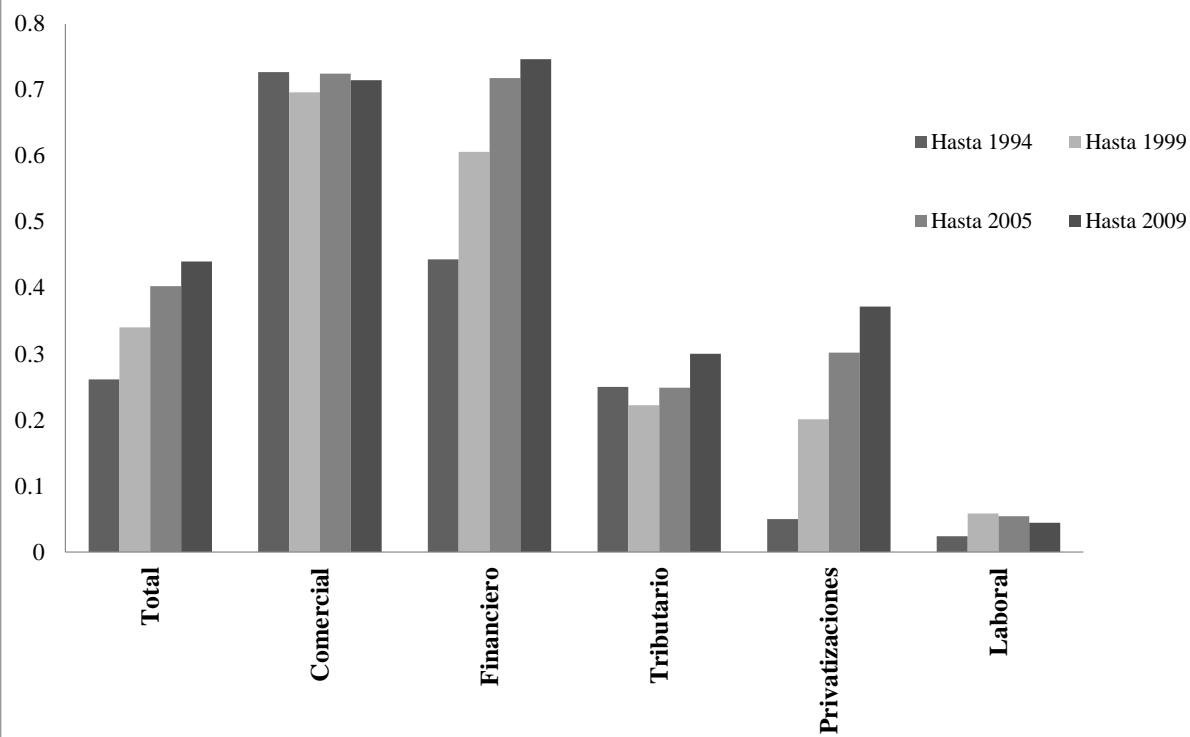
⁴² Este promedio regional incluye interpolaciones en los datos faltantes de algunos países.

Gráfica 20. Índice de reformas estructurales 1986, 1999 y 2009



El lento avance de las reformas estructurales en la década del 2000 fue un fenómeno común a los 17 países latinoamericanos considerados en el índice, e incluso a Jamaica. Solamente Trinidad y Tobago reformó más rápidamente en la década del 2000 que en el período 1986-1999. De acuerdo con la Gráfica 20, Chile es el líder del proceso de reformas pro mercado, seguido de cerca por Trinidad y Tobago, Bolivia y Jamaica (todos con índices por encima de 0,7 en 2009). Los países con políticas estructurales menos pro mercado son, en su orden, México, Uruguay, Costa Rica, Ecuador y Venezuela. Sin embargo, obsérvese que el estado actual de las políticas estructurales analizadas es mucho más homogéneo entre países de lo que lo era en 1986 (pero no que en 1999), lo cual significa que los mayores reformadores han sido los países que a mediados de los ochentas tenían las políticas más adversas a la libertad de mercados, como Brasil, Nicaragua o Perú. Como se señaló arriba, esta aparente homogenización de las políticas estructurales debe tomarse con cautela, ya que los índices no cubren algunos aspectos de las políticas en los que algunos países —especialmente Argentina y Venezuela—se han distanciado del resto de la región.

Gráfica 21. Cuánto se ha utilizado del margen de reforma disponible



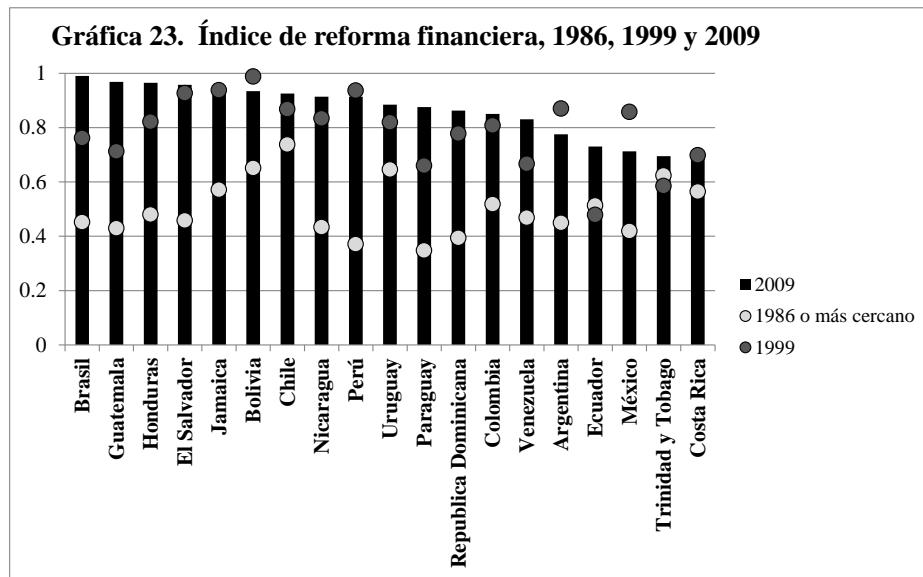
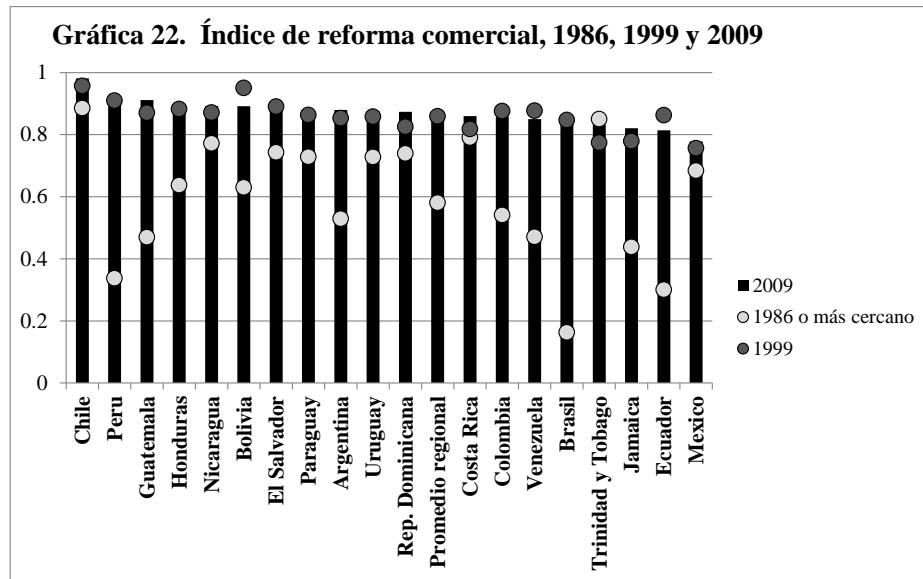
Nota: El margen de reforma se calcula así: $(X_t - X_{85}) / (1 - X_{85})$, donde X_t es el índice de reforma promedio calculado para el año t y X_{85} el índice de reforma promedio del año 1985.

Fuente: Cálculos del autor.

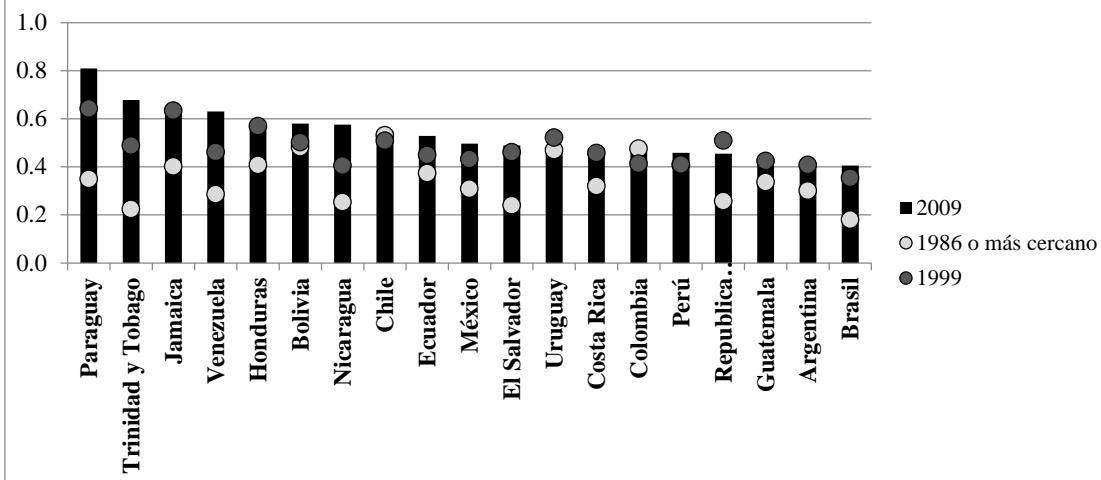
El avance de las reformas ha sido muy desigual por áreas de reforma. La Gráfica 21 muestra cuál sido el margen de reforma utilizado en el total y en cada área (medido con respecto al nivel promedio de cada índice en 1985). El potencial de liberalización que existía en 1985 ha sido aprovechado de manera bastante profunda en las áreas comercial y financiera. En el área comercial el proceso de reforma fue muy intenso entre 1989 y 1995, sin mayores cambios desde entonces. Excepto México, en esta área todos los países han alcanzado índices de al menos 0,8, y los tres países más avanzados (Chile, Perú y Guatemala) tienen índices superiores a 0,9 (véase la Gráfica 22). En materia de reforma financiera, hubo aumentos notables en el índice hasta 2005, con avances menores posteriormente. Todos los países han alcanzado índices por encima de 0,6 y los cinco países con índices más elevados (Brasil, Guatemala, Honduras, El Salvador y Jamaica) tienen índices superiores a 0,95 (Gráfica 23).

Se ha utilizado mucho menos el espacio de reforma en las demás áreas. En materia tributaria sólo se ha aprovechado un 30% del espacio de reforma, y las políticas siguen siendo tan heterogéneas como a mediados de los ochenta. Aunque las tasas de tributación se han

homogenizado, la efectividad de la recaudación tributaria es muy diversa, debido a la diversidad del gasto tributario y de las capacidades de las administraciones tributarias para controlar la evasión. Los países con índices más altos de reforma tributaria (Paraguay, Trinidad y Tobago, Jamaica y Venezuela) tienen niveles por encima de 0,6, mientras que los dos países con las políticas tributarias más adversas desde el punto de vista de la neutralidad de los mercados (Brasil y Argentina) presentan índices cercanos a 0,4 (véase la Gráfica 24).



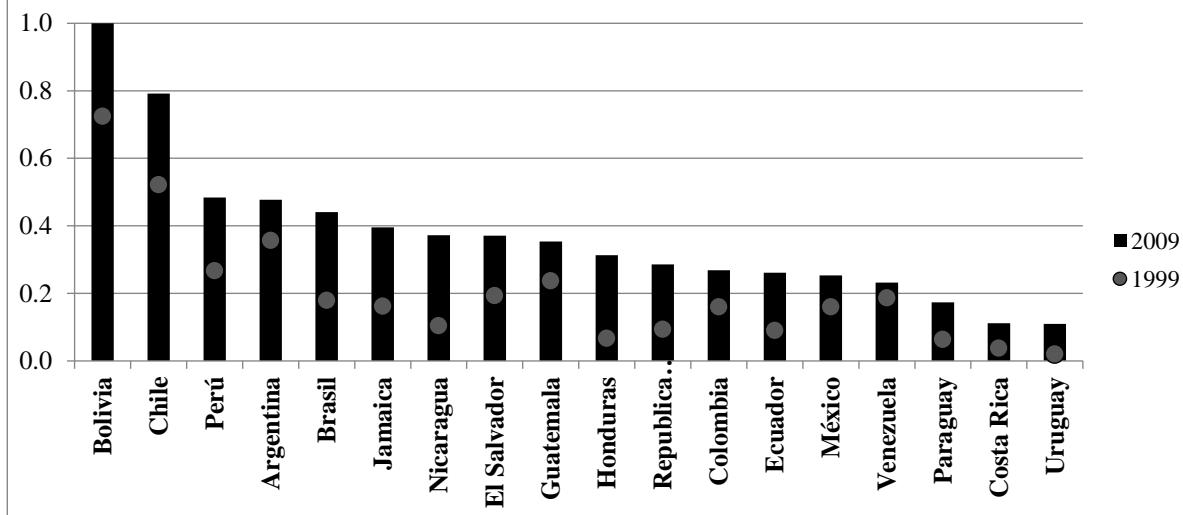
Gráfica 24. Índice de reforma tributaria, 1986, 1999 y 2009



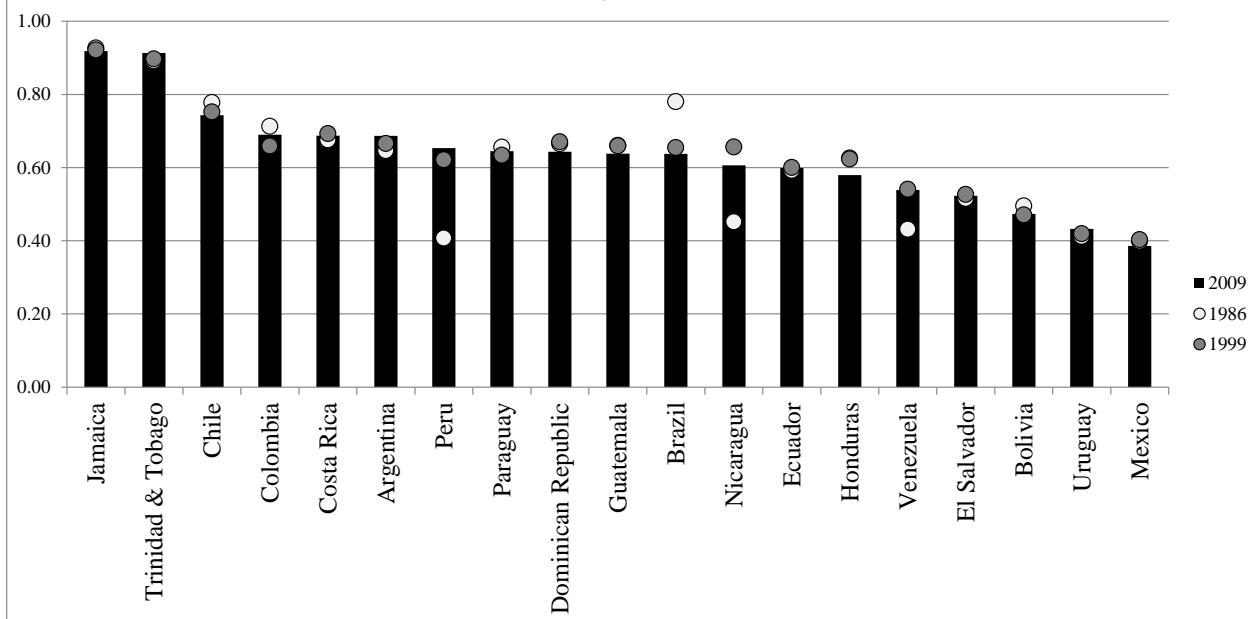
En materia de privatizaciones en infraestructura, debido a que los esfuerzos han sido muy diversos entre unos países y otros, el progreso del promedio de toda la región ha sido limitado. Las privatizaciones fueron la única área donde el ritmo de reforma fue mayor en la segunda mitad de los noventa que en los diez años anteriores. Posteriormente, aunque las privatizaciones han continuado, su ritmo ha sido menor. Los mayores privatizadores en el área de infraestructura han sido Bolivia y Chile, seguidos de lejos por Perú y Argentina (Gráfica 25).

Por último, prácticamente no se ha usado para nada el potencial que habría en muchos países para flexibilizar los regímenes laborales facilitando el funcionamiento del mercado de trabajo. Los mercados laborales más flexibles se encuentran en Jamaica, Trinidad y Tobago, y Chile y los más rígidos en México, Uruguay y Bolivia. Sin embargo, solamente Nicaragua, Perú y Venezuela, cuyos regímenes laborales estaban entre los más rígidos en 1986 han introducido reformas de consideración (ver Gráfica 26).

Gráfica 25. Índice de privatizaciones, 1986, 1999 y 2009



Gráfica 26. Índice de reforma laboral, 1986, 1999 y 2009



4. Conclusión

Este documento ha tenido por objeto sintetizar los avances en las principales áreas de reforma económica estructural en América Latina entre 1985 y 2009 y cuantificar esos avances mediante un conjunto de índices que intentan medir qué tan favorables son las políticas al libre funcionamiento de los mercados y a la neutralidad. De acuerdo con este indicador, las reformas han sido profundas, especialmente en las áreas comercial, financiera, y en menor medida en las áreas de tributación y de privatización de los sectores de infraestructura. 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 base para discernir los efectos que han tenido distintas reformas en unos países y otros. Los índices permiten comparaciones a través del tiempo, entre áreas y entre países. Sin embargo, son inadecuados para medir las políticas estructurales en Argentina y Venezuela durante la década del 2000, cuando estos dos países adoptaron políticas heterodoxas en áreas que no están cubiertas por los índices.

Bibliografía

- Abiad, A., E. Detragiache y T. Tressel. 2008. “A new database of financial reforms”. IMF Working Paper 08/266. Washington, DC, Estados Unidos: Fondo Monetario Internacional. Disponible en: <http://ssrn.com/abstract=1316734>
- Aleksynska, M., y Martin Schindler. 2011. “Labor market regulations in low-, middle- and high-income countries: A new panel database”. IMF Working Paper WP/11/154. Washington, DC, Estados Unidos: Fondo Monetario Internacional.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). 1996. *Informe de progreso económico y social en América Latina*. Washington, DC, Estados Unidos:
- . 2001. *Competitividad: el motor del crecimiento*. Informe de progreso económico y social en América Latina. Washington, DC, Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo.
- . 2004. *Se buscan buenos empleos*. Informe de progreso económico y social en América Latina. Washington, DC, Estados Unidos: BID..
- Banco Interamericano de Desarrollo y Centro Interamericano de Administración Tributaria: BID-CIAT. 2012. “Metiendo presión: Una nueva definición de las cargas fiscales de América Latina y el Caribe”. Base de datos. Disponible en:
http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=1&sqi=2&ved=0CB8QFjAA&url=http%3A%2F%2Fwebdms.ciat.org%3A8080%2Faction.php%3Fkt_path_info%3Dktcore.actions.document.view%26fDocumentId%3D7765&ei=PzprULGhN5D-8ATXzoDACg&usg=AFQjCNGrOud4P1eBzOO48muCIcKAfVsmdA
- Barth, J., G. Caprio y R. Levine. 2008. “Bank regulation and supervision database”. Washington, DC, Estados Unidos: Banco Mundial. Disponible en:
<http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTRESEARCH/0,,contentMDK:20345037~pagePK:64214825~piPK:64214943~theSitePK:469382,00.html>
- 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: BID.
- 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.

- Borges, J. 2010. “Julio Borges: El Gobierno ha gastado \$23 millardos en expropiaciones”. *El Nacional*, 28 de febrero, 2010.
- Corbacho, A., V. Fretes y E. Lora, editores. 2013. *Recaudar no basta: La tributación como instrumento de desarrollo*. Desarrollo en las Américas. Washington, DC, Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo.
- De la Torre, A., E. Levy Yeyati y S. Schmukler. 2003. “Living and dying with hard pegs: The rise and fall of Argentina’s currency board”. *Economía* 3(2): 43-107.
- 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.
- Easterly, W., N. Loayza y P. Montiel. 1997. “Has Latin America’s post-reform growth been disappointing?” *Journal of International Economics, Supplement* 43(3-4): 287-312.
- 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?” *Economic Journal* 108: 383-398.
- Esguerra, M. P., E. Montes, A. Garavito y C. Pulido. 2010. “El comercio colombo-venezolano: Características y evolución reciente”. Cuadernos de Economía 602. Bogotá, Colombia: Banco de la República.
- Fernández-Arias, E., y P. Montiel. 1997. “Reform and growth in Latin America: All pain, no gain?” Research Department Working Paper 351. Washington, DC, Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo.
- GlobalSourcePartners. 2012. <http://www.globalsourcepartners.com/index.cfm?productTypes=db>. Último acceso: 07/25/2012.
- Gonzaga, G. 2003. “Labor turnover and labor legislation in Brazil”. *Economía* 4(1): 165-222.
- Heckman, J., y C. Pagés-Serra. 2000. “The cost of job security regulation: Evidence from Latin American Labor Markets”. *Journal of the Latin American and Caribbean Economic Association* 1(1): 109-144.

INAI (Instituto para las Negociaciones Agrícolas Internacionales). 2012. *Boletin del INAI*.
http://www.inai.org.ar/sitio_nuevo/boletin_i2.asp?c=ARGENTINA%20-%20RESTRICCIONES%20A%20LAS%20IMPORTACIONES (consultado Julio 18, 2012).

International Monetary Fund. *International Financial Statistics*.

<http://elibrary-data.imf.org/FindDataReports.aspx?d=33061&e=169393>

ISSA (Asociación Internacional de la Seguridad Social). 2012.

<http://www.issa.int/esl/Observatorio/Perfiles-nacionales>. Consultado Julio 24.

Lee, J-W. 1993. “International trade, distortions and long-run economic growth”. *IMF Staff Papers* 40(2): 299-328.

Londoño, J.L., y M. Székely. 1997. “Sorpresa distributivas después de una década de reformas: América Latina en los noventa”. Research Department Working Paper 352. Washington, DC, Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo.

Lora, E. 1997. “Una década de reformas estructurales en América Latina: Qué se ha reformado y cómo medirlo”. Research Department Working Paper 348. Washington, DC, Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo.

----. 2001. “Una década de reformas estructurales en América Latina: Qué se ha reformado y cómo medirlo”. Research Department Working Paper 462. Washington, DC, Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo.

----. 2007. “Tendencias y resultados de las reformas tributarias”. En: E. Lora, editor. *El estado de las reformas del Estado*. Washington, DC, Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial en coedición con Mayol Editores, S.A.

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.

Lora, E., y M. Olivera. 2005. “The electoral consequences of the Washington Consensus”. *Economía* 5(2): 1-61.

Lora, E., y U. Panizza. 2002. “Structural reforms in Latin America under scrutiny”. Research Department Working Paper 470. Washington, DC, Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo.

- Lora, E., U. Panizza y M. Quispe-Agnoli, 2004. "Reform fatigue: Symptoms, reasons, and implications". *Economic Review*, Federal Reserve Bank of Atlanta, 89(2): 1-28.
- Macías, C.M. 2012. "¿Son beneficiosas las nuevas reglas del juego entre Estados y multinacionales en América Latina?: análisis del impacto en el desarrollo de multinacionales extractivas en Bolivia". Documento de Trabajo 6/2012. Madrid, España: Real Instituto Elcano,
- Mesa-Lago, C. 2008. *Reassembling social security: A survey of pensions and health care reforms in Latin America*. Oxford, Reino Unido y Nueva York, Estados Unidos: Oxford University Press.
- Moore, M. O. 2011. "Argentina's contingent protection use after the financial crisis: There and back again?" Working Paper 2011-004. Washington, DC, Estados Unidos: Institute for International Economic Policy. Disponible en: <http://ssrn.com/abstract=1872563> o <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1872563>.
- Morley, S., R. Machado y S. Pettinato. 1999. "Indexes of structural reform in Latin America". Serie Reformas Económicas 12. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina.
- Ostry, J.D., A. Prati y A. Spilimbergo. 2009. "Structural Reforms and Economic Performance in Advanced and Developing Countries". International Monetary Fund Occasional paper 268. Washington, DC, Estados Unidos: Fondo Monetario Internacional.
- Powell, A. (coordinador). 2012. "The World of Forking Paths: Latin America and the Caribbean Facing Global Economic Risks". IDB Working Paper IDB-MG-126. Disponible en <http://ssrn.com/abstract=2032441> o <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2032441>.
- Rama, M., y R. Artecona. 2000. "A Database of Labor Market Indicators Across Countries." Development Research Group (Washington, D.C.: World Bank).
- Rodríguez, 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.

Sharma, R. 2011. "Food Export Restrictions: Review of the 2007-2010 Experience and Considerations for Disciplining Restrictive Measures". FAO Commodity Trade Policy Research Working Paper 32. Roma, Italia: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. Disponible en:

<http://icts.org/downloads/2011/05/sharma-export-restrictions.pdf>

Thomas, V., y Y. Wang. 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.

Williamson, J., editor. 1990. *Latin American adjustment: How much has happened?* Washington, DC: Institute for International Economics.

World Bank. *Private participation in infrastructure projects*: <http://ppi.worldbank.org/>

World Bank. *World development indicators*. Disponible en:

<http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>.

World Bank. 2012. *World Integrated Trade Solution* WITS. Disponible en:
<http://wits.worldbank.org>. Ultimo acceso: 04/30/2012.

Apéndice: Los índices de reforma estructural: Metodología de cálculo, fuentes de información y resultados⁴³

El índice de reforma estructural (total) es el promedio simple de cinco índices que cubren las siguientes áreas de política: (i) política comercial, (ii) política financiera, (iii) política tributaria, (iv) privatizaciones y (v) legislación laboral. Este Apéndice presenta la metodología de cálculo, las fuentes de información y las series completas por país y por año, tanto del índice total y de los cinco índices por área, como de las variables utilizadas.

1. Política comercial

Países considerados

Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Republica Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

Fuentes de información

La serie original de tasas promedio de aranceles de importación y dispersiones proviene de Lora (2001). Los datos, a partir de 1992, fueron empalmados con los del *World Integrated Trade Solution* (WITS) del Banco Mundial.

Cálculo del índice

El índice es un promedio simple, por año y país, de dos subíndices computados en una escala de 0 a 1:

- a. Tasa promedio de aranceles de importación en una escala de 0 a 1, donde 0 corresponde a la tasa más alta y 1 a la más baja del conjunto de todas las observaciones para todos los países.
- b. Dispersión de aranceles de importación en una escala de 0 a 1, donde 0 corresponde a la tasa más alta y 1 a la más baja del conjunto de todas las observaciones para todos los países.

⁴³ Los resultados que se presentan en el Apéndice se encuentran disponibles en el enlace siguiente:
https://docs.google.com/open?id=0BxHkZL_If0N0dWVVbzZsNWladzQ

Precisiones metodológicas adicionales para datos faltantes

País	Variable	Periodo con datos disponibles	Implicaciones
Ecuador	Tasa promedio de aranceles de importación (AIP)	1986-2009	No se tiene subíndice calculado en 1985. Se ha imputado al valor del índice comercial de 1985 el dato de 1986.
Ecuador	Dispersión de aranceles de importación (DAI)	1986-1999, 2002-2009	No se tiene subíndice calculado en 2000 y 2001. Se ha imputado al valor del índice comercial de 2000 y 2001 el dato de 2002.
El Salvador	AIP	1986-2009	No se tiene subíndice calculado en 1985. Se ha imputado al valor del índice comercial de 1985 el dato de 1986.
El Salvador	DAI	1986-2009	<i>Ibid.</i>
Honduras	AIP	1985-1995, 1999-2009	No se tiene subíndice calculado en 1996-1998. Se ha imputado al valor del índice comercial de 1996-1998 el dato de 1999.
Honduras	DAI	1989, 1995-2009	No se tiene subíndice calculado en 1985-1988 y 1990-1994. No hay valor del índice comercial para 1985-88 y 1990-94.
Jamaica	AIP	1986-2003, 2006-2007	No se tiene subíndice calculado en 1985, 2004-05 y 2008-09. Se ha imputado al valor del índice comercial de 1985 el dato de 1986, al de 2004-05 el de 2006 y al de 2008-09 el de 2007.
Jamaica	DAI	1986-2003, 2006-2007	No se tiene subíndice calculado en 1985, 2004-05 y 2008-09. Se ha imputado al valor del índice comercial de 1985 el dato de 1986, al de 2004-05 el de 2006 y al de 2008-09 el de 2007.
Nicaragua	AIP	1985, 1987, 1990, 1994-2009	No se tiene subíndice calculado en años sin datos disponibles. No hay valor del índice comercial para años sin información.
Nicaragua	DAI	1985, 1987, 1990, 1994-2009	<i>Ibid.</i>
Paraguay	AIP	1985-1986, 1988, 1990-2009	No se tiene subíndice calculado en años sin datos disponibles. Se ha imputado al valor del índice comercial de 1987 el dato de 1988, al de 1989 el de 1990.
Paraguay	DAI	1986-2009	No se tiene subíndice calculado en años sin datos disponibles. Se ha imputado al valor del índice comercial de 1985 el dato de 1986.
Perú	AIP	1985-2000, 2002-2009	No se tiene subíndice calculado en años sin datos disponibles. Se ha imputado al valor del índice comercial de 2001-2003 el dato de 2004.
Perú	DAI	1985-2000, 2002-2009	<i>Ibid.</i>
Trinidad y Tobago	AIP	1988-2003, 2006-2008	No se tiene subíndice calculado en años sin datos disponibles. Se ha imputado al valor del índice comercial de 1985-88 el dato de 1999, al de 2004-05 el de 2006 y al de 2009 el de 2008.
Trinidad y Tobago	DAI	1988-2003, 2006-2008	<i>Ibid.</i>
República Dominicana	AIP	1989-2009	No se tiene subíndice calculado entre 1985-1988
República Dominicana	DAI	1990-2009	No se tiene subíndice calculado entre 1985-1988

2. Política financiera

Países considerados

Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Republica Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

Fuentes de información

Indicador de coeficientes de reserva: Información de reservas bancarias y de depósitos a la vista del *International Financial Statistics Yearbook*, Fondo Monetario Internacional, varios números.

Libertad de tasas de interés: Abiad, Detragiache y Tressel (2008) para todos los países, hasta 2005, excepto Honduras y Trinidad y Tobago. El subíndice para estos últimos se calculó con base en información de leyes y agencias nacionales. La serie de 2005 a 2009 para todos los países se completó con información de leyes y agencias nacionales

Impuestos a las transacciones financieras: Datos obtenidos en leyes y agencias nacionales.

Calidad de la supervisión bancaria: Abiad, Detragiache y Tressel (2008) para todos los países, hasta 2005, excepto Honduras y Trinidad y Tobago. El subíndice para estos últimos se calculó con base en información de leyes y agencias nacionales. La serie de 2005 a 2009 para todos los países se completó con información de Barth, Caprio y Levine (2008) y de leyes y agencias nacionales.

Cálculo del índice

El índice es un promedio simple, por año y país, de cuatro subíndices computados en una escala de 0 a 1:

- a. Indicador de coeficientes de reserva en una escala de 0 a 1, donde 0 corresponde al coeficiente más alto y 1 al más bajo del conjunto de todas las observaciones para todos los países.
- b. Libertad de tasas de interés en una escala de 0 a 1, donde 0 corresponde al valor más bajo del indicador de libertad de tasas de interés y 1 al más alto.

El indicador de libertad de tasas de interés se calculó con base en la metodología de Abiad, Detragiache y Tressel (2008). En esta metodología se consideran por separado las tasas de interés pagadas por los depósitos y las tasas de interés cobradas por los créditos bancarios. Si cada una de dichas tasas es determinada por el gobierno o está sujeta a un tope (inferior o superior) se codifica con 0, si fluctúa dentro de una banda se codifica con 1 y si está completamente liberada se codifica con 2. Por tanto, las diferentes

combinaciones de determinación de tasas (depósitos, créditos) dan origen a la siguiente codificación final para el indicador de libertad de tasas de interés:

Completamente liberalizada=4 si la combinación es (2,2). Esto implica que ambas tasas son determinadas por el mercado.

Ampliamente liberalizada=3 si la combinación es (2,1) o (1,2). Esto implica que mientras una de las tasas esta liberada, la otra está sujeta a una banda o solo una parte de las tasas está determinada por el mercado.

Parcialmente reprimida=2/1 si la combinación es (2,0), (0,2), (1,1), (0,1) o (1,0). Esto implica que mientras una de las tasas esta liberada, la otra está controlada por el gobierno. También puede ser que ambas o alguna de estas tasas estén sujetas a una banda o parcialmente liberadas.

Completamente reprimida=0 si la combinación es (0,0). Esto implica que las dos tasas son controladas por el gobierno o están sujetas a un tope.

- c. Tasa de impuestos a las transacciones financieras en una escala de 0 a 1, donde 0 corresponde a cualquier tasa igual o mayor de 1% y 1 a los casos en que no existe el impuesto.
- d. Calidad de la supervisión bancaria, donde 1 corresponde al valor más alto del indicador de calidad de la supervisión bancaria y 0 al más bajo según la siguiente metodología.

El indicador de calidad de la supervisión bancaria se ha calculado con base en Abiad, Detragiache y Tressel (2008), quienes tienen en cuenta cuatro aspectos:

- i. Implementación del ratio de adecuación del capital (*capital-adequacy ratio*) basado en el Acuerdo de Basilea (“Sí” es 1, “No” es 0). Antes de 1993 esta variable toma valor 0 dado que se considera a este como el año en que el Acuerdo se aplicó ampliamente a nivel internacional.
- ii. Independencia de la entidad supervisora de la influencia de los ejecutivos bancarios.

Esta variable toma valor 0 si la función del agente supervisor no cuenta con un marco legal adecuado para tener independencia en aspectos tales como el nombramiento, cambio y remoción del gerente de este ente o la intervención en actividades bancarias, o si el Ministro de Finanzas (MF) es el líder de dicha entidad o si se presentan cambios continuos de gerente.

Su valor es 1 si pese a contar con un marco regulatorio adecuado para resolver problemas bancarios, el MF es parte de la junta directiva de la misma o si hay otros problemas asociados con la plena autonomía e independencia del ente

regulador. También se da el caso opuesto en que pese a ser autónomo, el ente regulador no puede intervenir adecuadamente las actividades bancarias.

El valor de esta variable es 2 cuando el marco legal para resolver problemas bancarios está dado y no hay problemas de autonomía e independencia.

- iii. Visitas y controles in-situ y extra-situ. Esta variable toma valor 0 cuando el país no cuenta con un marco legal para llevar a cabo este tipo de controles o cuando estas visitas y controles no se hacen. Toma valor 1 si existiendo el marco legal, este tipo de controles se ejerce de forma poco sofisticada. Toma valor 2 si esta supervisión es efectiva y sofisticada.
- iv. El ente supervisor cubre todas las instituciones financieras sin excepción (“Si” es 1, “No o Algunas” es 0).

Tal como lo calcularon Abiad, Detragiache y Tressel (2008), la suma de estas cuatro variables da lugar al indicador de calidad de la supervisión bancaria que implica tener un sistema bancario sumamente regulado (6), muy regulado (4-5), poco regulado (2-3) o no regulado (0-1). Los países latinoamericanos reciben calificaciones máximas de 2, que implican poca regulación. Los valores obtenidos así se re-escalan entonces para que el máximo de 2 se convierta en el 1 del índice de calidad de la supervisión. Es importante notar que aunque la supervisión bancaria puede considerarse como una intervención en el funcionamiento de los bancos, el buen funcionamiento del mercado financiero requiere de una supervisión bancaria orientada a contener riesgos que pueden amenazar la confianza en el sistema.

Fuentes de datos faltantes

País	Variable	Periodo con datos disponibles	Implicaciones
Todos	Libertad de tasas de interés	1985-2005	Los datos de 2006 a 2009 se completaron con consultas a leyes y agencias nacionales.
Todos	Calidad de la supervisión bancaria	1985-2005	Los datos de 2006 a 2009 se completaron con consultas a leyes y agencias nacionales.

3. Política tributaria

Países considerados

Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Republica Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

Fuentes de información

Para el período 1985-99, se han tomado los datos de Lora (2001 y 2007), donde se especifican las fuentes originales. En adelante, se utilizan varios números del *Individual Income Tax and Social Security Rate Survey* y del *Corporate and Indirect Tax Survey* KPMG, además de la base de datos del BID-CIAT (2012) de carga tributaria por tipo de impuesto. Los datos de consumo privado y PIB se obtuvieron del *World Development Indicators* del Banco Mundial.

Cálculo del índice

El índice tributario es un promedio simple, por año y país, de cuatro subíndices computados en una escala de 0 a 1:

- a. Tasa de impuestos sobre los ingresos (o el promedio simple de la tasa máxima aplicada a ingresos personales y la tasa máxima aplicada a ingresos corporativos) en escala 0-1
- b. Productividad de los impuestos sobre los ingresos (calculada como la razón entre el coeficiente de ingresos a PIB y la tasa promedio de impuestos sobre los ingresos) en escala 0-1, donde 0 representa el nivel más bajo de productividad y 1 el más alto.
- c. Tasa básica del IVA en escala 0-1, donde 0 corresponde a la tasa más alta del impuesto.
- d. Productividad del IVA (calculada como la razón entre el coeficiente de la recaudación con respecto al consumo privado y la tasa básica del IVA) en la misma escala, donde 0 representa la productividad más baja.

Consideraciones metodológicas para datos faltantes

País	Variable	Periodo con datos disponibles	Implementación del IVA	Implicaciones
El Salvador	Tasa básica del IVA	1992-2009	1992	En los años anteriores a la adopción del IVA, se imputó como valor del índice 0.5 veces el valor del índice el año de establecimiento del IVA.
Jamaica		1991-2009	1991	
Paraguay		1993-2009	1993	
Trinidad y Tobago		1990-2009	1990	
Venezuela		1993-2009	1993	

País	Variable	Periodo con datos disponibles	Implicaciones
Nicaragua	Tasa básica impuesto de renta a personas	1985-1986,1991-2009	No se imputó valor de índice a los años faltantes.
Ecuador		1990-2005	
Jamaica	Productividad impuesto de renta	1985-2003	Se imputó a los años faltantes, después del 2000, el valor del último índice disponible.
Trinidad y Tobago		1985-2003	
Ecuador		1985-2005	Se imputó el último dato disponible para los años faltantes después del 2000
El Salvador		1992-2009	Se imputó 0.5 veces el valor del primer dato disponible para los años iniciales
Jamaica	Productividad IVA	1991-2003	Se imputó 0.5 veces el valor del primer dato disponible para los años iniciales. Se imputó el último dato disponible para los años faltantes después del 2000
Nicaragua		1985,1988-2007	Se imputó el último dato disponible para los años faltantes después del 2000
Paraguay		1992-2009	Se imputó 0.5 veces el valor del primer dato disponible para los años iniciales
Trinidad y Tobago		1990-2003	Se imputó el último dato disponible para los años faltantes después del 2000
Venezuela		1993-2009	Se imputó 0.5 veces el valor del primer dato disponible para los años iniciales

4. Privatizaciones

Países considerados

Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Republica Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. Para Trinidad y Tobago no hay información disponible.

Fuentes de información

Los montos de privatización en dólares provienen de la base de datos del *Private Participation in Infrastructure Projects* del Banco Mundial, que cubre únicamente energía, telecomunicaciones, transporte y agua. Los montos de nacionalizaciones en esos mismos sectores provienen de agencias de noticias. Las series del PIB se tomaron del *World Development Indicators* del Banco Mundial.

Cálculo del índice

El índice es un promedio simple, por año y país, de la participación acumulada del sector privado (en millones de dólares) en proyectos de infraestructura como proporción del PIB en una escala de 0 a 1, donde 0 corresponde a la participación más baja y 1 a la más alta del conjunto de observaciones.

5. Legislación laboral

Países considerados

Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Republica Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

Fuentes de información

- a. Flexibilidad de la legislación sobre contratación: La base es Lora (2001) complementada con información de la OIT (2005) y la legislación de los países.
- b. Costo esperado de despedir a un trabajador: La base es Heckman y Pagés (2000) y Lora (2001) complementada con información de la OIT (2005) y la legislación de los países.
- c. Indicador de flexibilidad de la jornada: La base es Lora (2001) complementada con información de la OIT (2005) y la legislación de los países.

- d. Costo de las contribuciones a la seguridad social (en pensiones, salud, compensación familiar y desempleo), más otros impuestos y contribuciones (a programas de capacitación laboral, vivienda, etc.): La fuente es la legislación de los países complementada con varios números del *Social Security Programs Throughout the World* del *U.S Department of Health and Human Services* e información de la legislación de los países consultada por Internet.
- e. Salarios mínimos: legislación de los países y series reportadas en las bases de los institutos de estadística, bancos centrales y otras fuentes oficiales.

Cálculo del índice

En esta área se combinan cinco indicadores, estandarizados en una escala de 0 a 1:

- a. 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 se permiten solo contratos temporales con duración y renovabilidad limitada, y 0 cuando los contratos temporales están limitados a funciones temporales.
- b. El segundo indicador es el costo esperado de despedar a un trabajador, cuya metodología de cálculo proviene de Heckman y Pagés (2000). En este se tiene a un trabajador nuevo que enfrenta un perfil de probabilidades de retiro de la empresa que se supone igual en todos los países y una ponderación distinta del despido por causa justificada y no justificada. La misma metodología se aplicó a los demás años no cubiertos por estos autores.
- c. 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.
- d. El cuarto componente es el costo de las contribuciones a la seguridad social y otros impuestos y contribuciones sobre la nómina, en una escala de 0 a 1, donde 0 corresponde a la tasa más alta y 1 a la más baja del conjunto de observaciones.
- e. El último componente (que no se incluía en versiones anteriores del índice) es el nivel de los salarios mínimos como ratio del ingreso per capita, donde 0 corresponde al ratio más alto y 1 al ratio más bajo para el conjunto de observaciones. Los salarios mínimos fueron calculados como el promedio anual de los datos mensuales. En los países donde el salario mínimo se diferencia por sectores se utilizaron ponderados fijos según el peso de los sectores en el empleo, según encuestas de hogares, para un año intermedio de la serie.

