

LA AIF EN ACCIÓN

Capacidad empresarial, creación de empleos y crecimiento

El crecimiento sostenido en los países de ingreso bajo depende de la capacidad de propiciar la prosperidad de un sector privado que ofrezca buen nivel de empleos e ingresos. Sin la fuerza dinámica de la iniciativa privada bajo la disciplina de mercados competitivos, los pobres seguirán siendo pobres.

La Asociación Internacional de Fomento (AIF), el fondo del Banco Mundial para los países con menos recursos del mundo, focaliza la mayor parte de su labor en desarrollar el sector privado e incentivar a los gobiernos para que proporcionen una base institucional sólida y reglas del juego claras para la actividad empresarial. En parte gracias a la disponibilidad de diagnósticos claros y cuantitativos a través del informe *Doing Business* y de encuestas a empresas, la AIF ayuda a los gobiernos a desarrollar un entorno comercial más sano por medio de la identificación de las barreras que obstaculizan los negocios y la sana competencia y la adopción de políticas y reformas en terreno que reducen los costos asociados con instalar y administrar negocios y crear empleos.

Desde el ejercicio económico 2003, 11% del apoyo financiero general prestado por la AIF ha sido destinado a mejorar el clima para la inversión. En este sentido, hay algunos factores que mejoran la contribución de la institución, por ejemplo: su capacidad de entregar diagnósticos coherentes y destacados de alta calidad, la capacidad de movilizar personas que constituyen aportes de nivel mundial a los diálogos nacionales sobre el proceso de reforma y la posibilidad cada vez mayor de trabajar en conjunto con las demás organizaciones del Grupo del Banco Mundial para ayudar a poner en marcha las reformas.

AVANCES MEDIBLES

La AIF y las demás instituciones que forman el Grupo del Banco Mundial¹ miden su apoyo al desarrollo del sector privado en los siguientes términos:

Productos

- Encuestas y puntos de referencia.
- Productos de análisis y asesoría, como evaluaciones del clima para la inversión (ICA, por sus siglas en inglés).
- Asistencia técnica o préstamos para políticas de desarrollo que reflejen la labor de diagnóstico y apoyen los diálogos nacionales sobre prioridades y programas de reforma.

Consecuencias

- Implementación de reformas en base a prioridades identificadas.
- Mejoras en indicadores asociados (por ejemplo, menos días para registrar un negocio).

Resultados

- Mejoras en los niveles asociados de actividad (por ejemplo, mayor inscripción de negocios).
- Mayores niveles de inversión, creación de empleo en la economía formal.

Fijar metas

Como parte del marco de medición de resultados que se acordó en el momento de la decimotercera reposición de fondos de la AIF (2002-2005), los suplentes de la AIF fijaron metas para lograr mejoras de 7% ponderado en base a la población con respecto al tiempo y al costo necesario para iniciar un negocio de acuerdo con las mediciones de los indicadores de *Doing Business*.

1. El Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), la Corporación Financiera Internacional (CFI), el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI) y el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones (CIADI).

Finalmente, estas metas fueron sobrepasadas y entre enero de 2002 y enero de 2004, el tiempo necesario para iniciar un negocio, ponderado en base a la población, disminuyó en 11,9% y el costo necesario para iniciar un negocio, también ponderado en base a la población, disminuyó en 14,7%. Además, 27 países informaron una reducción de 10% o más en el tiempo para iniciar un negocio. En ese momento, la nación con mejor desempeño era Armenia, donde el tiempo se redujo de 79 días a 25, ó 68,4%. También se apreciaron mejoras impresionantes en Pakistán (-54,7%), Honduras (-51,9%), Georgia (-49,7%) y Benin (-49,2%). En cuanto al costo de iniciar un negocio, 18 países informaron de una disminución igual o superior a 10% como porcentaje del PIB per cápita. En muchos casos, las metas de la AIF dieron inicio o impulsaron el ritmo de reformas que contaban con el respaldo del Banco.

Por ejemplo, iniciar un negocio en Etiopía requería ocho trámites y 44 días y costaba cinco veces más que el ingreso anual promedio per cápita en 2002. Estos obstáculos se dieron a conocer al gobierno y al Banco Mundial cuando la AIF13 fijó como objetivo reducciones en los indicadores *Doing Business*, cuyos datos se utilizaron para identificar con precisión el origen de la congestión. En efecto, los datos demostraron que más de 75% del costo provenía de la exigencia de publicar dos avisos en el diario oficial, requisito que el gobierno eliminó. El costo de la inscripción disminuyó de 500% del ingreso per cápita a 77%, mientras que el tiempo se redujo de 44 a 32 días. En el año posterior a la reforma, la inscripción de nuevos negocios aumentó en 48%.

Doing Business 2007 identificó 40 países de la AIF como naciones reformadoras netas en 2006 y en la mayoría de estos casos, las reformas

se asociaban a compromisos en curso con la AIF que incluían asistencia técnica a través de análisis y asesorías, financiamiento o ambos.

“Lo que se mide se hace”

Doing Business permite a las autoridades a cargo de formular políticas comparar el desempeño de varios países en materia de reglamentos, conocer las mejores prácticas a nivel mundial y definir la prioridad de las reformas. El análisis ya ha inspirado y orientado más de 100 reformas en todo el mundo.

Usando los indicadores como punto de referencia y mejorando seis de las 10 áreas que estudia *Doing Business*, Georgia pasó a ser el principal reformador mundial: dio un espectacular salto y avanzó 75 lugares en la clasificación de 175 economías en el período 2005 - 2006. La lección es la siguiente, según Caralee McLiesh, autor del informe: “Lo que se mide se hace”.

La mayor disponibilidad de diagnósticos constantes y coherentes mejora las posibilidades de fijar, medir y comparar el desempeño en función de las metas claras de los proyectos de la AIF.

De 12 informes finales de ejecución de proyectos pertinentes de la AIF revisados por el Grupo de Evaluación Independiente (GEI) del Banco Mundial desde el ejercicio económico 2005 al ejercicio económico 2007, ocho usaban indicadores de desempeño cuantitativos para temas como acceso a financiamiento y facilidad para hacer negocios. De 18 proyectos de la AIF con interés particular en el clima para la inversión que entraron en vigencia desde principios de 2005, 40% usa en la actualidad indicadores al estilo de *Doing Business* para hacer seguimientos de los resultados intermedios.

Medir resultados

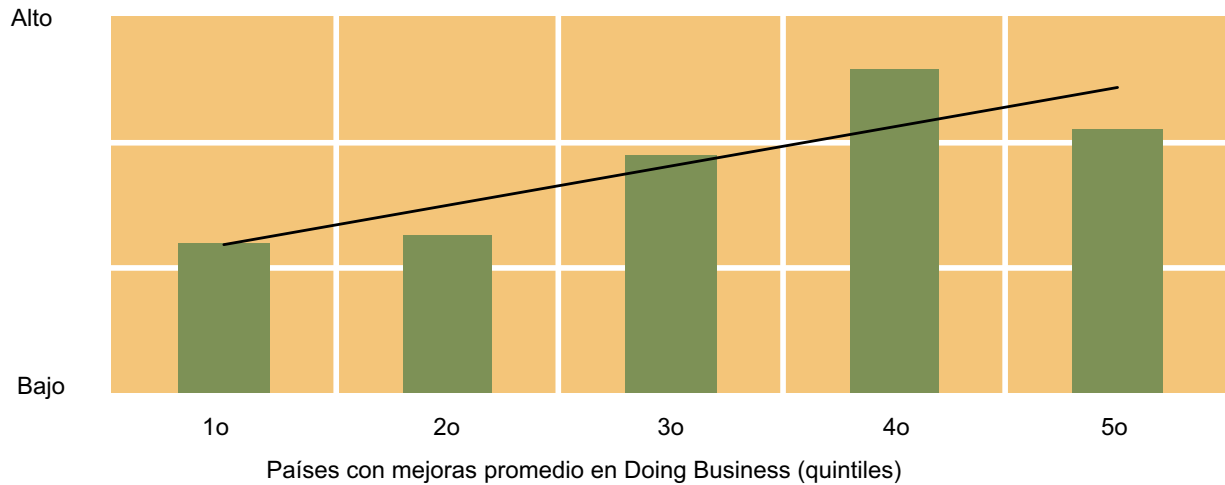
El hecho de contabilizar las reformas y medir las mejoras que se generan en los indicadores temporales y de costo ayudan a entender un poco más los impactos, aunque también sirve medir las mejoras asociadas en los resultados de los negocios.

Por ejemplo, en el año 2004 en el contexto de un programa de financiamiento para políticas de desarrollo de la AIF, Serbia trasladó el proceso de inscripción para iniciar un negocio de los tribunales a un nuevo registro administrativo. Los empresarios pueden registrarse en línea y una regla de “el silencio otorga” garantiza la aprobación rápida. Además, una nueva base de datos electrónica unificada conecta a los tribunales comerciales, la oficina de estadística, la oficina de aduanas, el banco nacional y los municipios. Con estas reformas, una empresa puede comenzar a funcionar en 18 días y no en 51. Además, la exigencia de capital mínimo disminuyó de 5.000 euros a 500 euros, gracias a lo cual Serbia experimentó un aumento de 42% en los registros comerciales después de las reformas, con 1.500 nuevas empresas inscritas.

Estimular el crecimiento y la creación de empleos

Sin duda, la etapa final es conectar las reformas, el aumento de la inversión sostenida del sector privado y la creación de empleo. En este caso, es más difícil asignar causas y efectos a las intervenciones de la AIF, pero una investigación más amplia que vincula los resultados con puntos de referencia del costo de hacer negocios sugiere que tales intervenciones apuntan en la dirección correcta.

Mejoras en Doing Business y crecimiento en países de la AIF, 2005–2006



Fuente: Indicadores del desarrollo mundial, base de datos de *Doing Business*.

Indicadores del sector privado, países de la AIF y el BIRF (como porcentaje del PIB)

	Promedio de la AIF	Promedio del BIRF
Inversión privada	13	17
Flujos de capital privado	9,4	18
Crédito interno al sector privado	18	40

En los países de la AIF, un mejor puntaje en *Doing Business* se asocia con mayor crecimiento, cuyas correlaciones entre cambios en las clasificaciones de *Doing Business* y crecimiento son estadísticamente significativas a nivel de 1% (ver gráfico). Un país de la AIF que logre moverse desde el cuartil inferior al superior de *Doing Business*

podría esperar un aumento de 3,5 puntos porcentuales en su crecimiento anual.

Estas conclusiones toman más fuerza por el hecho de que los países más ricos del BIRF logran mejores resultados que los países de la AIF en la mayoría de las dimensiones de actividad del sector privado (ver tabla).

Simplificar los reglamentos para las empresas también ayuda a crear más empleos en el sector formal. Trasladarse del cuartil inferior al superior en el ámbito de facilitar los negocios se asocia con 4% menos de desempleo y 9% menos de participación del sector informal en la economía.

Las naciones que aplican reformas comienzan a ver estos beneficios. Georgia, por ejemplo, fue el máximo reformador según *Doing Business 2007*, pues redujo de 2.000 a 200 lari (US\$85) el capital mínimo que se exigía para instalar un negocio, disminuyó de 54 a 13 días el plazo para realizar trámites administrativos de importación y exportación, reformó los

tribunales, creó una oficina de crédito, redujo de 909 a 144 la cantidad de licencias y simplificó y redujo los impuestos. El registro comercial se elevó 55% y el desempleo bajó 2 puntos porcentuales.

Desencadenar otros resultados positivos

Un entorno comercial floreciente y competitivo puede instaurar de inmediato un contexto propicio y la demanda para el buen gobierno. También puede ser semilla de paz en países afectados por el conflicto, pues facilita la creación de empleos para los efectivos desmovilizados y medios de sustento para los refugiados. Además, una clase empresarial en aumento puede ser una voz importante contra la corrupción oligárquica; y por último, menos papeleo a la hora de interactuar con el gobierno reduce la posibilidad de que se exijan coimas y sobornos a los negocios de cualquier tamaño.

Reducir el costo de hacer negocios, desde la inscripción, la obtención de créditos, la conexión a servicios públicos y la contratación de trabajadores, hasta la exportación de productos a través del puerto más cercano, generará más inversión, más crecimiento y más empleo. En ese proceso, también debería darse un desplazamiento de la actividad, desde el sector informal al formal y, habida cuenta de que las barreras en los empleos del sector formal y comercial suelen ser mayores para las mujeres y las minorías, también debería generarse mayor participación y capacidad empresarial en el ámbito del empleo, de modo que los beneficios del crecimiento se distribuyan lo más ampliamente posible. El desplazamiento hacia el sector formal también puede mejorar la protección del trabajador y del consumidor, por ejemplo, mediante el

acceso a planes de pensiones y la aplicación de reglamentos de seguridad y calidad.

CONTRIBUCIÓN DE LA AIF

Un paquete integral y eficaz en función de los costos

El programa de desarrollo del sector privado en los países prestatarios de la AIF cuenta con el respaldo de una combinación de instrumentos, que incluyen: diagnósticos del tipo *Doing Business* y encuestas a empresas, análisis a nivel nacional (principalmente, evaluaciones del clima para la inversión y estudios asociados), asistencia técnica no financiera, asistencia para efectos de reformas incluida en la asistencia técnica y financiamiento para fines de inversión y políticas de desarrollo.

En Viet Nam, por ejemplo, el trabajo destinado a reducir los costos de hacer negocios cuenta con el apoyo de trabajo de asesoría e informes de la AIF. En Honduras, el financiamiento para la inversión, en paralelo con el crédito de apoyo para luchar contra la pobreza, respalda la tarea de reducir los costos y los plazos necesarios para registrar un negocio.

Las estrategias de la AIF en los países ponen un énfasis, de moderado a profundo, en la función que cumple el desarrollo del sector privado en la gran mayoría de las naciones. También existe un uso cada vez mayor de indicadores cuantitativos que miden la calidad del entorno comercial en las matrices de resultados de las estrategias.

Los créditos y donaciones de la AIF para desarrollo del sector privado promedian entre US\$1.500 y US\$2.000 millones anuales

en los últimos tres ejercicios económicos (EE 2004-2006).

En comparación con las intervenciones en los difíciles sectores de la infraestructura, muchas de las intervenciones que se requieren para reducir el costo de hacer negocios no son especialmente costosas, lo que involucra, se podría decir, un cambio en las reglas o prácticas normativas o administrativas, más que construir un puente o conectar una línea de transmisión. En El Salvador, una reforma para reducir de 115 a 40 días el plazo necesario para iniciar un negocio costó sólo US\$89.000. En estos casos, el punto a favor de la AIF es su capacidad efectiva de entregar asistencia técnica, más que necesariamente grandes cantidades de financiamiento.

El desempeño de los proyectos de desarrollo del sector privado sigue el promedio de los proyectos de la AIF, según la clasificación del GEI, y aumentó en los ejercicios económicos 2005 y 2006.

En los últimos seis años, el programa de trabajo orientado al desarrollo del sector privado del Banco se focaliza en mejorar las herramientas de diagnóstico disponibles para medir el desempeño del clima para la inversión, lo que asegura mayor conciencia pública de este desempeño, seguimiento de los esfuerzos de reforma y mejor comprensión de los vínculos entre desempeño, reformas y resultados.

Lo anterior se asocia con labores activas de extensión a través de herramientas basadas en Internet, acceso combinado a bases de datos (<http://www.doingbusiness.org> y <http://www.enterprisesurveys.org>) y paquetes de referencia de calidad garantizada

que consisten en estudios de casos y trabajo analítico (<http://rru.worldbank.org>), con giras de promoción en el país y difusión en los medios de comunicación. En la actualidad, la base de datos en línea de *Doing Business* tiene más visitas anuales que las bases de datos de conocimientos del Banco y la cobertura de los medios de comunicación del informe de *Doing Business* excede la del Informe sobre el desarrollo mundial por un factor de 18 a uno.

Fortalezas y desafíos

La labor que cumple el Grupo del Banco Mundial en cuanto a apoyar el desarrollo del sector privado en países de la AIF descansa en cuatro fortalezas claves:

- Alto nivel de atención en el programa de la AIF respecto de elementos centrales en la reforma del clima para la inversión.
- Diagnósticos sólidos que permiten establecer puntos de referencia entre países y en el tiempo y respaldan el seguimiento de los resultados en compromisos de la AIF, con apoyo de un programa decidido de extensión junto con pruebas contundentes de que lo que se mide es lo que se hace.
- Capacidad de movilizar experiencia mundial a nivel del país que combina el entendimiento de las prioridades del país con la economía política de la reforma, gracias a los grupos de trabajo regionales del Banco, con percepciones generales de las buenas prácticas, tanto del experimentado personal regional como de la unidad de desarrollo financiero y del sector privado del Grupo del Banco Mundial (lo que incluye el Servicio de asesoría sobre inversión extranjera, FIAS, por sus siglas en inglés).

- Capacidad cada vez mayor de trabajar con el Grupo del Banco Mundial en apoyo a los clientes, lo que incluye la movilización de los servicios de asistencia técnica en terreno de la CFI en algunos aspectos de la labor de implementación de las reformas.

Colaboración con el Grupo del Banco Mundial

En África al sur del Sahara, por ejemplo, el FIAS, el OMGI y el PEP África de la CFI desarrollaron una estrategia conjunta de reforma del clima para la inversión en el continente y ahora trabajan en conjunto con la unidad del sector regional del Banco.

También en África, un programa experimental de la AIF y la CFI en apoyo de la micro, pequeña y mediana empresa que se lanzó a principios de 2004 está comenzando a mostrar resultados en cuanto al desarrollo de productos financieros conjuntos, nuevos para el Grupo del Banco, que amplían los límites en materia de facilitar el desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa.

El desafío es encontrar una forma de financiar y prestar la asesoría necesaria, en particular en la formación e implementación detallada de las reformas.

Aunque en estos casos el vehículo adecuado suelen ser los créditos de asistencia técnica, muchos gobiernos están reticentes a solicitar préstamos para asistencia técnica, y, especialmente en los países más pequeños de la AIF, los directores a cargo del Banco Mundial comúnmente no apoyan operaciones pequeñas y “fragmentadas”, pues prefieren compromisos más grandes y multisectoriales. No obstante, esta última alternativa no siempre es la mejor forma de mantener el foco en los programas de reforma en cualquier sector en particular. Por lo tanto, la asesoría se maneja generalmente a través de una combinación de presupuesto y análisis financiado por el donante, además de componentes de asesoría incluidos en créditos de base más amplia.

En este sentido, el éxito de la AIF en la entrega de apoyo oportuno y de buena calidad sobre “cómo abordar” e implementar una reforma dependerá en gran medida de su capacidad de idear mejores instrumentos para respaldar en forma flexible el diálogo y los compromisos con gran intensidad de asesoría y de sus esfuerzos permanentes para coordinarse con el amplio abanico de instrumentos de asistencia técnica que ofrece el Grupo del Banco Mundial y colaborar en forma más eficaz con ellos.

Mayo de 2007.

<http://www.bancomundial.org/aif>.