

LAS FORTUNAS ESCONDIDAS

Catherine Kuchta-Helbling, Ph.D
Centro Internacional de la Empresa Privada (www.cipe.org)

Cada año se pierden miles de millones de dólares en ganancias potenciales en las democracias y economías emergentes, convirtiéndose en una amenaza a las transiciones políticas y económicas en el mundo. Estas pérdidas son resultado de un complejo de leyes y regulaciones mal diseñadas, que excluyen a millones de ciudadanos del sistema político y económico, y aumentan, innecesariamente, el costo de hacer negocios en el sector formal. Estos costos innecesarios obligan a los empresarios de recursos moderados a sobrevivir en operaciones de bajo ingreso y bajo crecimiento en el sector informal, reduciendo su potencial económico. Adicionalmente, estas regulaciones obligan a los inversionistas a trasladarse a otros lugares con mejores condiciones para hacer negocios, causando la pérdida de millones de dólares en inversión necesaria. Todo ello reduce la competencia, la obtención de ganancias y el crecimiento económico. También reduce la capacidad del país de beneficiarse con la globalización. Como resultado de esto, muchos ciudadanos sienten que no han sido beneficiados adecuadamente con las reformas hacia la democracia y el mercado y se oponen a futuras reformas. Incluso en algunos países se están iniciando campañas para revertir estas reformas. Solamente la remoción de las barreras a la participación política y económica permitirá que se consoliden las reformas hacia la democracia y el mercado en el mundo.

Una barrera importante es el costo de hacer negocios en la economía formal. Los empresarios que desean trabajar y mantenerse en la economía formal deben invertir tiempo y dinero en:

- Obtener una licencia de negocios.
- Adquirir títulos de tierra o rentas.
- Contratar empleados.
- Cumplir las leyes y regulaciones gubernamentales (pagar impuestos, por ejemplo).
- Obtener créditos.
- Conectarse y mantener servicios básicos como electricidad y teléfono.
- Hacer que se cumplan los contratos, entre otros.

El costo de estas actividades varía enormemente de país a país. Hay países donde los costos de hacer negocios son exorbitantes y los empresarios deben cumplir leyes y regulaciones muy complicadas, y tratar con oficinas gubernamentales ineficientes y corruptas, las cuales, además, dan muy pocos beneficios. Los altos costos obligan a los empresarios a decidir calculadamente cuáles reglas respetarán y cuáles violarán, sobre la base de lo que les permite su presupuesto, lo que esperan a cambio, y el costo de no cumplir las regulaciones. Existen muchos empresarios que intentan reducir sus costos operando informalmente, sin los permisos apropiados y un “status” ilegal, aun cuando están produciendo bienes que pueden negociarse libre y legalmente en el mercado. Por esto se les conoce como el sector informal o “los informales”.

Todas las economías – desarrolladas o emergentes – tienen un sector informal. Los talleres informales de la ciudad de Nueva York son ejemplos importantes de la informalidad en los Estados Unidos. Lo que es realmente alarmante es que en los países de las democracias y economías emergentes, donde ya existe un sector informal de tamaño considerable, estos continúan en constante crecimiento. Un estudio reciente del Fondo Monetario Internacional –FMI- revela que en las economías emergentes se producen cerca de nueve trillones de dólares – cerca de un tercio de su Producto Interno Bruto – en negocios de la economía informal. En 1999 la Organización Internacional del Trabajo presentó números que indicaban que, en los países en desarrollo, entre un 17 y un 84% de la fuerza de trabajo urbana trabaja en el sector informal.

¿Cuál es el problema de los altos costos de hacer negocios y la economía informal?

Para empezar, un sector informal muy grande debilita la democracia, no permite que se desarrollen reformas sumamente necesarias y contribuye a que las políticas se desarrollen sobre bases equivocadas. Los informales, si se les da la oportunidad, están dispuestos a sugerir cambios en las políticas que podrían reducir los costos de hacer negocios y establecer reglas del juego similares para todos. Sin embargo, su “status” ilegal no les permite presentar sus problemas a los oficiales de gobierno y hacerlos transparentes. Como resultado de esto, no se implementan reformas que ayudarían a fortalecer las actividades del sector privado y el crecimiento. Además, debido a que las actividades del sector informal no se reportan, los desarrolladores de política no tienen la información necesaria para tomar decisiones acertadas. Las políticas macroeconómicas mal diseñadas pueden dañar seriamente la economía.

Los altos costos de hacer negocios deterioran la economía, porque reducen el nivel de productividad y la competitividad e incentivan la informalidad. Esto sucede por varias razones. La primera es la obtención de licencias de negocios muy caras, que otorgan la oportunidad de hacer negocios a productores ricos, aunque no necesariamente eficientes, y no a los empresarios con fondos limitados, pero eficientes. Un segundo factor son las regulaciones laborales, costosas y restrictivas. Los negocios formales reducen sus gastos en fuerza de trabajo, utilizando por encima de su capacidad al capital y subempleando la fuerza de trabajo disponible; en cambio, los empresarios del sector informal utilizan mucho la fuerza de trabajo informal y no el capital. De cualquier forma, los recursos no son utilizados adecuadamente, se reduce la productividad, y son los trabajadores quienes sufren las consecuencias. Quienes trabajan en el sector formal pierden los beneficios que han obtenido y los del sector informal deben aceptar bajos salarios, empleos inestables y malas condiciones de trabajo.

Otras causas más conocidas de la baja productividad y la informalidad son los esquemas fiscales y regulatorios complejos y costosos. Muchos empresarios buscan evitar el gasto en tiempo, dinero y dolores de cabeza relacionadas con las complejas regulaciones a través de la evasión fiscal y el incumplimiento. Esto reduce los ingresos del gobierno sobre la producción de bienes y servicios necesarios para las empresas, tales como los sistemas judiciales, oficinas administrativas, carreteras y servicios de salud. Como resultado, se reduce la calidad y también los niveles de productividad de los empresarios, lo cual nos lleva a un círculo vicioso. La mala calidad de los servicios desincentiva más a los

empresarios a pagar las cuotas relacionadas con las empresas lo cual, a su vez, disminuye los ingresos del gobierno, la calidad de los servicios e incentiva a la informalidad y la corrupción.

La informalidad y la corrupción conllevan un desperdicio de recursos y debilitan las instituciones políticas y económicas. Debido a que los informales trabajan ilegalmente, no se benefician de los servicios legales del Estado, tales como la administración de justicia o la protección policíaca, que reducen el riesgo de los negocios. Algunos empresarios del sector informal sobreviven sin estos servicios, contratando por cuenta propia, a corto plazo y a pequeña escala, aun cuando esto disminuya su productividad y flexibilidad. Otros sobornan a los oficiales del gobierno para obtener los servicios o para no pagar el castigo por trabajar ilegalmente. La corrupción llena los bolsillos de los oficiales del gobierno, roba recursos necesarios para servicios esenciales al gobierno y aumenta el precio de los bienes y servicios. Adicionalmente, la constante violación de las leyes y regulaciones corroe su credibilidad y ahuyenta a los inversionistas.

Otro factor importante, que daña enormemente la economía, son los sistemas de derechos de propiedad mal diseñados, que tienden a ser complicados, costosos e inseguros. Los activos sin derechos de propiedad se mantienen en el sector informal, puesto que no pueden convertirse en “bienes económicamente productivos”, tales como una garantía del pago de un préstamo, con tasas de interés razonables, que pueden ser útiles para expandir o iniciar un negocio o convertirse en acciones de empresas corporativas. Sin derechos de propiedad legalmente protegidos, los empresarios tendrán dificultad en atraer inversionistas y pocos incentivos para entrenar personal o adquirir capital (por ejemplo, computadoras o maquinaria de alta tecnología), hacer inversiones a gran escala y de largo plazo, especializarse y volverse competitivos. Esto resulta en miles de millones de activos invertidos en negocios a pequeña escala, a corto plazo y con baja rentabilidad, en actividades del sector informal.

Un mal sistema de registro y protección de los derechos de propiedad puede dañar de otras formas el desempeño de la economía. Obtener servicios básicos como agua, electricidad y teléfono requiere de títulos de propiedad. Los empresarios que no los tienen únicamente pueden obtener estos servicios conectándose ilegalmente. Una gran cantidad de conexiones ilegales obliga a los proveedores de estos servicios a cobrar a los usuarios legales tarifas más altas. Los precios más altos, a su vez, dañan la competitividad de las empresas que proveen y consumen los servicios.

¿De dónde surgen los altos costos para hacer negocios y los grandes sectores informales?

La respuesta a esta pregunta es sencilla: de leyes y regulaciones mal diseñadas y de servicios gubernamentales de mala calidad, contra los empresarios de escasos recursos. Esto sucede cuando no se permite que los empresarios participen en el proceso de desarrollo de políticas, por lo cual no pueden exponer los problemas que les causan las políticas mal diseñadas a sus actividades. Generalmente, las leyes y regulaciones son desarrolladas por un pequeño grupo de individuos que busca su propio beneficio, lo cual puede no favorecer el crecimiento económico global y a largo plazo. Los sistemas

capitalistas asiáticos mal diseñados son un ejemplo de cómo estos arreglos pueden resultar desastrosos. Sin embargo, estas crisis también pueden mostrar que aquellos que han desarrollado o se han adaptado a trabajar en un sistema como estos, lo defienden enfáticamente, ya que los cambios significativos pueden ser costosos y riesgosos para ellos. Esta es la razón por la cual las instituciones mal diseñadas tienen larga vida.

Existen muchos ejemplos sobre leyes y regulaciones mal diseñadas. Entre los más comunes se encuentran las políticas fiscales y laborales. Las altas tasas de impuestos y sistemas impositivos mal administrados reducen los niveles de rentabilidad, incentivando la evasión fiscal y la informalidad. De la misma manera, las regulaciones laborales restrictivas imponen altos costos a las empresas (especialmente a las que tienen bajos ingresos), haciendo más atractiva la contratación de trabajadores del sector informal.

En algunos países, establecer un negocio se convierte en un maratón de varios años. Una de las primeras misiones imposibles es obtener los derechos de propiedad de activos, tales como terrenos o descubrimientos científicos. Los procedimientos complejos y largos no permiten que los empresarios más decididos establezcan un negocio. Algunos ejemplos se encuentran en el libro publicado por De Soto, *El Misterio del Capitalismo*, e ilustran cómo obtener títulos legales para bienes raíces puede ser exageradamente complicado en algunos países: en Filipinas se necesita cumplir con 168 pasos burocráticos, trabajar con 53 instituciones públicas y privadas, y lleva entre 13 y 25 años; en Egipto se necesitan 77 pasos burocráticos, trabajar con 31 instituciones públicas y privadas y lleva entre 5 y 14 años; y en Haití se requieren 111 pasos burocráticos, durante aproximadamente 12 años.

Aun con títulos de propiedad en mano, los empresarios deben enfrentarse a procesos ridículamente costosos y complicados a la hora de obtener licencias y permisos para hacer negocios. El Instituto de Investigación Económica de Harvard publicó recientemente un estudio de los requisitos para establecer un negocio en 75 países. Los resultados indican que el proceso requiere, en el mejor de los casos, 2 pasos, 2 días y US\$280 en Canadá; el peor de los casos es el de Bolivia, donde se requieren 20 pasos, 82 días y US\$2,696. El promedio asciende a 10.17 procedimientos y 63.05 días.

Los dolores de cabeza y los altos costos de los empresarios no terminan cuando su negocio ha sido finalmente registrado. Después del registro deben cumplir una cantidad considerable de regulaciones administrativas y operativas, que van desde llenar papelería hasta controles de precios, tasas de interés y controles de importaciones y exportaciones. En Perú, el 72.7% de los costos de mantenerse en la formalidad provienen de cumplir las reglas administrativas. En Brasil, los empresarios deben cumplir con 50 grupos de requisitos entre papelería y pagos, además de registros de transacciones, que incluyen cuatro copias por cada una de sus ventas.

Cumplir las leyes y regulaciones se convierte en un problema más complejo cuando se debe tratar con oficinas del gobierno que no cuentan con el recurso humano, financiero y técnico adecuados para administrar y velar por su cumplimiento rápida y correctamente. El hecho de tener que esperar cinco meses para obtener una licencia de negocios o resolver un problema de un contrato, se traduce en la pérdida para hacer importantes negocios. Es así como se hacen atractivos los sobornos y trabajar informalmente.

Operar formalmente se complica aún más cuando las leyes y regulaciones no son claras, sino conflictivas y, además, cambian constantemente. Esto obliga a los empleados del gobierno y a los empresarios a invertir tiempo y dinero en determinar cuáles leyes y regulaciones aplican o cuáles no implican multas onerosas, para no cumplirse. Esto también genera corrupción, al permitir que los empleados de gobierno utilicen su poder para controlar la rapidez con que deberían desarrollarse los procedimientos administrativos, y de esta forma obtener beneficios de los sobornos. Un ejemplo de ello son los códigos de seguridad brasileños, que indican distintas alturas para colocar extinguidores de fuego según se trate del código local o el nacional. Un empresario decidió colocar dos grupos de sostenedores y cambiar los extinguidores según el inspector que llegara. Los inspectores decidieron ponerse de acuerdo para realizar la inspección al mismo tiempo, con el fin de que por lo menos uno de ellos pudiera obtener un pago por la violación de la regulación.

La mala calidad o falta de infraestructura puede causar problemas financieros a los empresarios. Los costos de hacer negocio aumentan considerablemente cuando los empresarios tienen que viajar a lugares lejanos en carreteras sin asfalto o esperar varios años para obtener una línea telefónica o una conexión eléctrica. De la misma forma, el retraso tecnológico en la infraestructura disminuye la capacidad de crear bases de datos con información relevante para los negocios, tales como informes sobre créditos. Sin estos reportes, los sujetos de crédito no pueden obtenerlos a menores tasas de interés.

¿Cómo pueden disminuirse los costos de hacer negocio?

La reducción de costos y la revitalización económica son fáciles de alcanzar gracias a algunas recomendaciones de política. Estas incluyen reformar leyes y regulaciones específicas y las prácticas para la toma de decisiones, así como los procedimientos administrativos de las oficinas de gobierno.

Estas leyes y políticas son más fáciles de reformar si los empresarios participan en el proceso de desarrollo de políticas. Con este fin, los gobiernos deben permitir que los borradores de las leyes y regulaciones, así como los presupuestos y los récords de voto de los legisladores estén disponibles al público, tomando en cuenta las leyes que amparan la libertad de información; también deben asegurarse de que los procedimientos de toma de decisiones sean transparentes e inclusivos, para que los ciudadanos puedan comentar fácilmente los borradores de las leyes y proponer otros nuevos. (Para mayor información, véase la Declaración de Sana'a: www.cipe.org)

Reducir el tamaño de los códigos legales y regulatorios también puede reducir los costos de hacer negocios. Esto puede hacerse eliminando leyes y regulaciones que se duplican, están obsoletas, son complejas y conflictivas, y sustituirlas por otras que definan claramente los derechos, la responsabilidad y procedimientos para su cumplimiento. Las leyes para los derechos de propiedad, por ejemplo, necesitan fijar estándares claros para identificar a los propietarios de los bienes, y deben indicar cómo la propiedad puede combinarse, rentarse o intercambiarse. Los códigos fiscales y los requisitos de información fiscal deben simplificarse y las tasas impositivas reducirse. También deben modificarse los códigos laborales, para eliminar leyes obsoletas y permitir contratos de trabajo más flexibles. La

misma importancia tienen la claridad y la información sobre los requisitos para el registro de los negocios. Poder completar los procesos de registro en cualquier parte del país es una de las formas más sencillas de reducir los costos de iniciar un negocio.

Las medidas de administración corporativa son clave para el clima de negocios de un país. Lo que se necesita es una legislación que proteja a los inversionistas, a los accionistas y a aquellos con quienes se negocia (proveedores, compradores, etc.). Se requieren registros transparentes de los acciones y cumplir con los estándares contables de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD, por sus siglas en inglés) y de la Organización de Estándares Internacionales (ISO, por sus siglas en inglés). (Para mayor información véase: www.cipe.org/efn/governance.php3)

Lo mismo cabe decir de las regulaciones que afectan al sector financiero y las operaciones del gobierno. Implementar mecanismos de supervisión financiera en el sistema bancario y financiero puede reducir significativamente el riesgo de que los recursos se drenen por un problema como el de “la gripe asiática”. De la misma forma, los bolsillos de los oficiales corruptos del gobierno y sus compañeros del sector privado no se verán tan beneficiados si se clarifican las leyes de conflictos de interés, se adoptan los códigos de Transparencia Internacional y se cumplan los principios de la OECD para evitar los sobornos.

Reformar las oficinas del gobierno puede reducir los costos de los empresarios y mejorar el ambiente comercial. Con este fin, los procedimientos internos de las oficinas deben de simplificarse y debe evaluarse regularmente su desempeño, de acuerdo con estándares claramente definidos. El personal debe contratarse y promoverse sobre la base de estándares profesionales y debe remunerarse adecuadamente. Las oficinas, particularmente las judiciales, deben de contar con los recursos financieros y técnicos adecuados para que puedan hacer que las leyes se cumplan consistentemente, eficientemente y justamente.

Mantener controles y balances entre las distintas ramas del gobierno ayuda a minimizar los cambios radicales y frecuentes en el marco regulatorio y, por tanto, alivia el peso de trabajo en el sistema judicial y los abusos del poder, especialmente en los países donde las actividades comerciales están reguladas por códigos civiles, que pueden ser cambiados por decreto.

La provisión de infraestructura eficiente y a bajo costo reduce significativamente los gastos de las empresas. Con este fin, el gobierno debe asegurar un grado adecuado de competencia en la prestación de estos servicios a través de la privatización o la subcontratación de proveedores con lineamientos transparentes. Con sistemas de telecomunicaciones y de computación adecuados, tanto el sector público como el privado pueden mantener bases de datos accesibles y actualizados sobre información esencial para los negocios, tales como registros de propiedad, requisitos para licencias y permisos, e historias crediticias.

Convirtiendo las ideas en acciones

Conocer los tipos de medidas que reducirán los costos para hacer negocios fortalecerá la democracia y nivelará las bases de competencia para todos los empresarios, aunque esto es solamente la mitad de la batalla. Alcanzar la victoria requiere una plataforma de reforma bien diseñada y una estrategia adecuada. Una manera de promover los cambios legales y regulatorios es desarrollar una agenda nacional de negocios. La agenda debe establecer las prioridades de reforma, indicar cuáles leyes y regulaciones necesitan ser modificadas en el futuro cercano y proveer las sugerencias concretas para el cambio.

El desarrollo de una agenda nacional de negocios requiere que el sector privado participe activamente. Los líderes de las asociaciones de negocios deben tomar el liderazgo preguntándole a sus miembros cuáles son las leyes y regulaciones que aumentan sus costos y conformar una lista única. Después deben reunirse para revisar la lista y elegir las prioridades de reforma. Sobre esta base, los líderes del sector privado deben trabajar con los centros de investigación que apoyan la reforma, para elaborar un borrador de agenda.

En la agenda se deben identificar claramente las leyes y regulaciones que se deben reformar. Cada una debe describirse claramente. Cada descripción debe contener una presentación simple, con gráficas y cuadros que muestren cómo la política que se cuestiona aumenta los costos y como se pueden emitir nuevas leyes y regulaciones que se reduzcan. Esto servirá de evidencia para mostrar que existen costos excesivamente altos y formas de resolver estos problemas.

Los líderes y las mujeres de negocios, aliados con otros miembros de la sociedad, deben tomar la bandera de la reforma y la liberalización. Utilizando como base la agenda nacional de negocios, los empresarios deben unirse con líderes políticos, periodistas, académicos, organizaciones civiles y otros que estén preocupados por el futuro económico del país. Se pueden formar coaliciones para realizar avances en las reformas, sobre una base sencilla: un país que niega a sus ciudadanos el derecho a crear empresas está arriesgando el futuro de sus niños. Son los empresarios los que desarrollan nuevas tecnologías, nuevos trabajos y brindan acceso a los mercados internacionales. Este mensaje debe convertirse en un llamado a la acción para la reforma.

Reducir las barreras a la participación fortalece la democracia y el crecimiento económico

Las democracias y economías emergentes están luchando por dar a sus ciudadanos mejores niveles de vida a través de la participación política y la prosperidad económica. A pesar de esto, los altos costos de transacción no lo permiten. Hacer este sueño realidad depende de lograr establecer un gobierno democrático en los sectores público y privado. Esto contribuye a que se definan políticas que responden más a los intereses de los ciudadanos, y aumenten la eficiencia, la transparencia, la claridad en las acciones de ambos sectores y el crecimiento, además de reducir la corrupción. Adicionalmente, si los ciudadanos pueden tener voz en el desarrollo del proceso de reforma, sentirán que ellos han creado las reformas, y que por lo tanto les pertenecen. Ellole dará una mayor fortaleza a la democracia y construirá una base de apoyo a la reforma, esencial para que estos cambios se consoliden.

* Una versión completa de este artículo, que incluye referencias bibliográficas está disponible en el sitio web de CIPE: www.cipe.org/pdf/saopaulo.pdf