

34865

Un mejor clima de inversión para todos

11

SERIE DESARROLLO PARA TODOS BANCO MUNDIAL



Un mejor clima de inversión para todos

Título original en inglés
*Improving the Investment Climate
for Everyone*

Copyright © 2005
The International Bank for
Reconstruction and Development
The World Bank
1818 H Street, NW
Washington, DC 20433, USA.

Un mejor clima de inversión para todos
Copyright © 2005 Banco Mundial

The findings, interpretations, and conclusions expressed herein are those of the author(s) and do not necessarily reflect the views of the Board of Executive Directors of the World Bank or the governments they represent. The World Bank does not guarantee the accuracy of the data included in this work. The boundaries, colors, denominations, and other information shown on any map in this work do not imply any judgment on the part of the World Bank concerning the legal status of any territory or the endorsement or acceptance of such boundaries.

Los hallazgos, interpretaciones y conclusiones expresadas aquí son del autor (autores) y no reflejan necesariamente los puntos de vista de la Junta de Directores Ejecutivos del Banco Mundial ni de los gobiernos que ellos representan. El Banco Mundial no garantiza la precisión de los datos incluidos en este trabajo. Las fronteras, colores, nombres y demás información expuesta en cualquier mapa del presente documento no implican ningún juicio por parte del Banco Mundial sobre la condición jurídica de ningún territorio, como tampoco el respaldo o aceptación de tales fronteras.

Para esta edición:

© 2005 Banco Mundial
en coedición con Alfaomega Colombiana,
Calle 106A N° 22-56,
Bogotá, Colombia.
www.alfaomega.com.co

Todos los derechos reservados

ISBN 958-682-544-2 (Colección)
ISBN 958-682-596-5 (Volumen)

Diseño

Camila Cesarino Costa

Fotografías de interior y de cubierta

Archivo fotográfico del
Banco Mundial

Edición y diagramación

Alfaomega Colombiana, S.A.

Traducción al castellano

Carmelo Arias Pérez

Impresión y encuadernación

Cargraphics S.A.
Avenida El Dorado N° 90-10, Bogotá

Impreso y hecho en Colombia

Printed and made in Colombia

CONTENIDO

- 4 | LOS AUTORES
- 5 | **Clima de inversión: esencial para el crecimiento y para mitigar la pobreza**
- 8 | **Enfrentamiento de los costos, riesgos y barreras a la competencia**
- 13 | **Entrega de lo básico**
- 50 | **Enfocar el clima de inversión como un paquete**
- 53 | **Por qué ha sido tan lento el progreso**
- 59 | **Cómo puede ayudar la comunidad internacional**
- 62 | LECTURAS RECOMENDADAS
GLOSARIO
- 63 | ENLACES ÚTILES EN INTERNET
PUBLICACIONES RELACIONADAS
- 64 | SERIE DESARROLLO PARA TODOS

LOS AUTORES

Este libro se basa en el *Informe sobre el desarrollo mundial 2005: un mejor clima de inversión para todos*. El Informe fue preparado por un equipo dirigido por Warrick Smith y compuesto por Mary Hallward-Driemeier, Gaiv Tata, George Clarke, Raj Desai, Timothy Irwin, Richard Messick, Stefano Scarpetta y Ekaterina Vostroknutova. También contribuyeron Leora Klapper y Sunita Kikeri. El equipo contó con la asistencia de Yanni Chen, Alexandru Cojocaru, Zenaida Hernández, Tewodaj Mengistu, Claudio E. Montenegro y David Stewart. Bruce Ross-Larson fue el editor. El trabajo se inició bajo la dirección de Nicholas Stern y se llevó a cabo bajo la dirección general de François Bourguignon.

Clima de inversión: esencial para el crecimiento y para mitigar la pobreza

Todos los días, las empresas de todo el mundo enfrentan decisiones importantes. Un habitante rural piensa empezar una microempresa para incrementar el ingreso familiar. Un fabricante local se pregunta si amplía su producción y si emplea más trabajadores. Una multinacional evalúa varias opciones de instalación para montar su próxima planta. Sus decisiones tienen un gran significado para el crecimiento y para la pobreza en cada uno de esos sitios. Lo que ellos decidan depende en gran medida de la forma en que la política y conducta gubernamental dan forma al clima de inversión para ellos, haciéndolo favorable o no favorable para la inversión.

Un buen clima de inversión ofrece oportunidades para las empresas—desde miniempresas hasta multinacionales— para invertir productivamente, crear trabajo y para ampliarse. Decide si una economía crece y si una sociedad disminuye el número de pobres. La creación de un buen clima de inversión es crítica para los gobiernos del mundo en desarrollo donde 1.200 millones de personas viven con menos de un dólar por día, donde los jóvenes son afectados por una tasa de desempleo de más del doble y donde la población crece aceleradamente. Incrementar el número de empleos y otras oportunidades, especialmente para la gente joven, es esencial para crear un mundo más acogedor, equilibrado y pacífico.

Disminución de la pobreza

Un buen clima de inversión disminuye la pobreza de dos maneras:

- ◆ **Primero**, el crecimiento de una economía está íntimamente ligado a la disminución de la pobreza (*gráfico 1*). En verdad, al

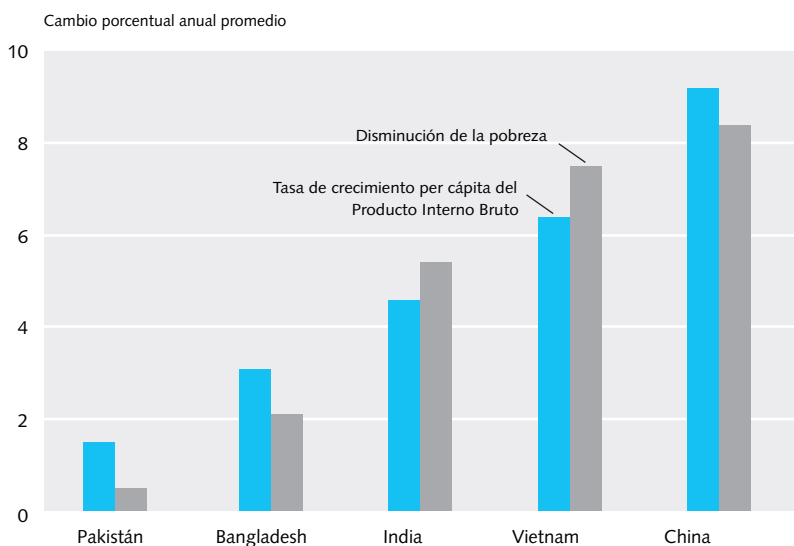


mejorar el clima de inversión y al crecer rápidamente, China impulsó la más dramática disminución de la pobreza en toda la historia sacando de la pobreza a 400 millones de personas entre 1980 y el año 2000.

- ◆ **Segundo**, un buen clima de inversión mejora directamente muchos aspectos de la vida de la gente. Grandes variaciones en climas de inversión alrededor del mundo resaltan el potencial para las mejoras.

Las empresas invierten para ganar. Sus ideas, aptitudes y estrategias afectan sus decisiones de inversión; lo mismo hacen sus evaluaciones de las oportunidades e incentivos en sitios específicos. Las oportunidades e incentivos que tienen las empresas para invertir productivamente, crear empleos y ampliarse se pueden deducir de su impacto en la rentabilidad esperada. Tres factores relacionados entre sí influyen sobre la rentabilidad: los costos, los riesgos y las barreras a la competencia asociadas con oportunidades específicas. Algunos riesgos pueden mitigarse incurriendo en costos más altos. Los altos costos o riesgos pueden ser una barrera para la competencia. Éstas pueden disminuir los riesgos para algunas empresas pero niegan oportunidades e incrementan los costos para otras.

GRÁFICO 1 EL CRECIMIENTO ESTÁ ÍNTIMAMENTE ASOCIADO A LA DISMINUCIÓN DE LA POBREZA



Nota: todas las cifras para 1992-98, excepto Bangladesh (1992-2000) e India (1993-99)

FUENTE: World Bank Policy Research Report 2002. *Globalización, crecimiento y pobreza: construyendo una economía mundial incluyente*. Banco Mundial, Alfaomega, Bogotá.

Enfrentamiento de los costos, los riesgos y las barreras a la competencia

Los gobiernos influyen el clima de inversión a través de sus políticas y conductas con relación a costos, riesgos y barreras a la competencia a las que se enfrentan las empresas. La creación de un mejor clima de inversión exige que los gobiernos encaren estos tres aspectos.

Mantenimiento de costos bajos

Las políticas y conductas gubernamentales influyen sobre los costos para los negocios y, por ende, sobre las oportunidades de inversión que pueden ser rentables. Los impuestos son el ejemplo más obvio. Si los impuestos son demasiado altos, las empresas no invierten. Sin embargo, los gobiernos también suministran servicios públicos e infraestructura. Las debilidades del rendimiento gubernamental en estas funciones pueden incrementar en gran medida los costos para

Las políticas y conductas gubernamentales influyen sobre los costos para los negocios y, por ende, sobre las oportunidades de inversión que pueden ser rentables.

Los impuestos son el ejemplo más obvio. Si los impuestos son demasiado altos, las empresas no invierten.

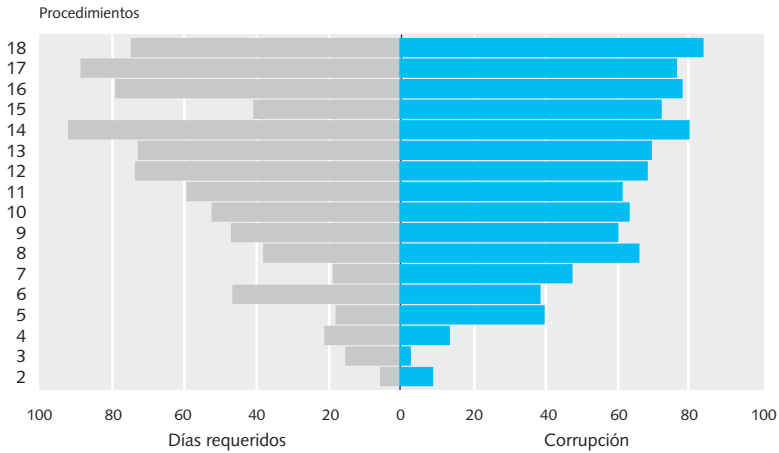
las empresas y hacer que las oportunidades potenciales no sean rentables.

Los costos de infraestructuras inadecuadas, el delito, la corrupción y de hacer cumplir los contratos y los reglamentos exceden 25% de las ventas, más del triple de lo que las empresas típicamente pagan en impuestos (*recuadro 1*). Tanto el nivel como la mezcla de estos costos varía ampliamente (*gráfico 2*).

El tiempo es otro costo y existen diferencias considerables en el tiempo que se requiere para conseguir una línea telefónica, para nacionalizar mercancías y para entenderse con funcionarios oficiales.

Recuadro 1 Corrupción y depredación

LOS PROCEDIMIENTOS ADICIONALES PARA EMPEZAR UN NEGOCIO INCREMENTAN LAS DEMORAS Y LA CORRUPCIÓN



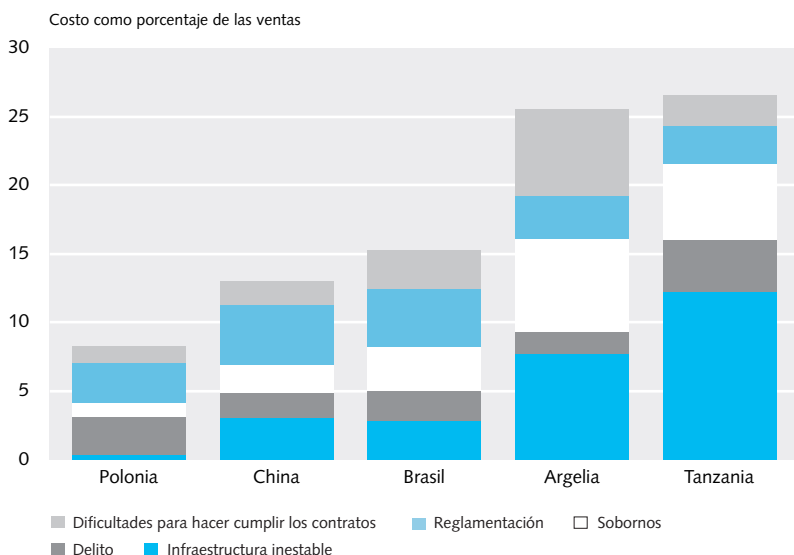
La corrupción —el aprovechamiento de los puestos públicos para beneficio propio— puede perjudicar el clima de inversión de varias formas. Cuando la corrupción contamina los más altos niveles del gobierno, puede trastocar el trazado de las políticas en gran medida y socavar la credibilidad de los gobiernos. Aun en niveles más bajos del gobierno, la corrupción puede abrumar la actividad

empresarial, desviar recursos del tesoro público y crear un distrito electoral para montar o mantener una burocracia innecesaria. La mayoría de las empresas en los países en vía de desarrollo suponen que deben pagar sobornos. La corrupción puede variar de acuerdo al tamaño de la empresa y de acuerdo a la región, y la ubicación principal de recepción de sobornos varía. ■

Nota: Se agrupan 133 países de acuerdo al número de procedimientos que se necesitan para montar un negocio en cada uno de ellos. Luego se promedia el número de días que se requieren y el nivel de corrupción de acuerdo con el número de procedimientos necesarios para montar un negocio a través de esos grupos de países. La corrupción es un promedio ponderado de indicadores múltiples de corrupción tomado de Kaufmann, Kraay y Mastruzzi (2003) y estandarizado mediante máximo y mínimo de muestra.

FUENTE: Banco Mundial (2004b) y Kaufmann, Kraay y Mastruzzi (2003). Banco Mundial 2004. *Doing Business in 2005: Removing Obstacles to Growth*. Banco Mundial, Mayol Ediciones, Bogotá.

GRÁFICO 2 LOS COSTOS VARÍAN AMPLIAMENTE EN NIVEL Y COMPOSICIÓN



FUENTE: Encuestas del Banco Mundial sobre clima de inversión. Países escogidos para ilustrar el alcance.

Disminución de riesgos

Muchos riesgos para las empresas –incluyendo la compra o no compra de sus mercancías por parte de los consumidores y el riesgo de precios más bajos por parte de la competencia– son parte normal de la inversión y las empresas deben acostumbrarse a ellos. Sin embargo, los gobiernos tienen una función en el mantenimiento de un medio seguro y estable en el que puedan funcionar las empresas. Parte de esta función es la protección de los derechos sobre la propiedad. Si las empresas no creen que el gobierno puede asistirles en la conservación de su tierra y de sus posesiones, es probable que concluyan que los riesgos de la inversión en negocios nuevos son demasiado altos. La perspectiva de trastornos de políticas, volatilidad en los precios y en tasas de cambio y un tratamiento arbitrario por

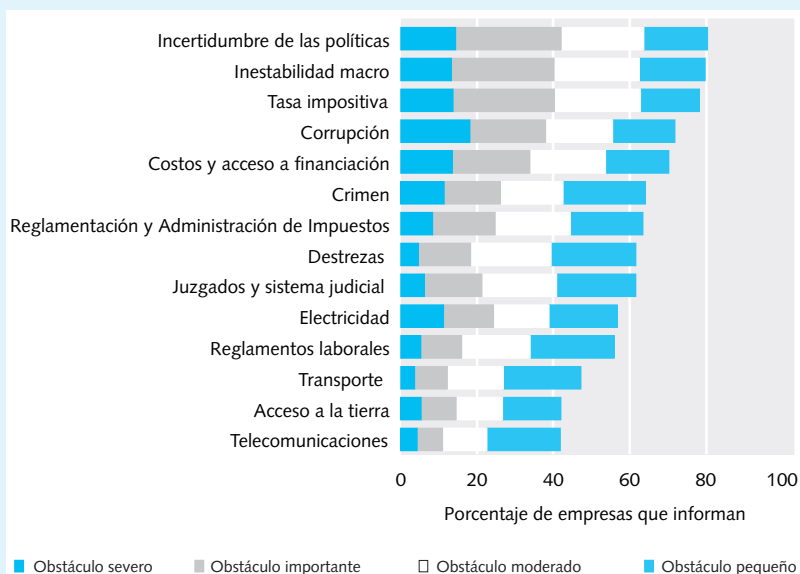
parte de funcionarios públicos pueden opacar las oportunidades y congelar el incentivo para invertir. Naturalmente, los riesgos relacionados con los planes de acción son la preocupación más importante para las empresas en los países en vía de desarrollo (recuadro 2).

Recuadro 2

¿Cómo hacen las empresas en los países en vía de desarrollo para clasificar las distintas restricciones al clima de inversión?

Los resultados iniciales del programa del Banco Mundial de Encuestas sobre Clima de Inversión cubren más de 26.000 empresas en 53 países. Mientras que las restricciones a las prioridades pueden variar ampliamente a través

de y aun al interior de los países, una mirada a los resultados globales resalta la importancia de los riesgos relacionados con las políticas incluyendo la incertidumbre de las políticas y la estabilidad macroeconómica. ■



Nota: Se pidió a las empresas que clasificaran la lista de temas en lo referente a si eran un obstáculo para el crecimiento y el funcionamiento de sus negocios en una escala de cinco puntos, partiendo de "ningún obstáculo" hasta "obstáculo severo".

FUENTE: Encuestas del Banco Mundial sobre clima de inversión.

Disminución de las barreras a la competencia

Las empresas prefieren enfrentarse a menos competidores, no a más. Sin embargo, las barreras a la competencia que benefician a algunas empresas niegan oportunidades y aumentan los costos para otras empresas y para los consumidores. Las barreras también pueden opacar los incentivos para que las empresas favorecidas innoven y aumenten su nivel de productividad. Los altos costos y riesgos pueden actuar como barreras para la entrada y reducir la competencia y muchos de sus beneficios. Los gobiernos también influyen sobre las barreras más directamente en la forma en que regulan la iniciación y cierre de negocios y responden a la conducta anticompetitiva de las empresas. Noventa por ciento de las empresas de Polonia dan cuenta de una presión competitiva significativa, comparadas con sólo 40% de las empresas de Georgia.



Entrega de lo básico

Es difícil vaticinar cuán buena será la producción de un país o región. Es importante que los gobiernos creen un buen clima de inversión para todas las empresas de la economía concentrándose en la mejora de lo fundamental –estabilidad, seguridad, regulación, tributación, finanzas e infraestructura, además de fuerza y mercado laboral.

Aseguramiento de la estabilidad y de la seguridad

El estallido de guerra y otra violencia generalizada significa el final de casi toda la inversión productiva, y se hace necesario un nivel razonable de estabilidad política y macroeconómica para otras mejoras de políticas. La seguridad de los derechos sobre la propiedad encadena el esfuerzo a la recompensa, garantizando a todas las empresas –tanto pequeñas como grandes, informales y formales, rurales y urbanas– que podrán recoger los frutos de su inversión. Cuanto mejor se protejan estos derechos por parte de los gobiernos o de terceras partes, más fuertes serán los lazos entre el esfuerzo y la recompensa y más estimulantes serán los incentivos para abrir nuevos negocios, invertir más en los existentes y trabajar más duro.

Las empresas necesitan un medio con una estabilidad política y económica razonable en la que la fuerza de trabajo y la propiedad estén relativamente seguras. La inestabilidad política puede crear considerable incertidumbre y riesgo para las empresas, socavando la credibilidad de las leyes y políticas actuales. La estabilidad macroeconómica juega un papel crítico porque sin ella, los cambios en otras áreas tendrán un impacto limitado.

La seguridad de los derechos sobre la propiedad encadena el esfuerzo a la recompensa, garantizando a todas las empresas –tanto pequeñas como grandes, informales y formales, rurales y urbanas– que podrán recoger los frutos de su inversión.

Recientes encuestas en Polonia, Rumania, Rusia, Eslovaquia y Ucrania demuestran que los empresarios que creen que sus derechos sobre la propiedad están seguros, reinvierten de 14 a 40% más de sus ganancias en sus negocios que aquellos que no lo creen así. Los finqueros de Ghana y Nicaragua invierten hasta 8% más en sus tierras cuando sus derechos sobre las mismas están asegurados. Por el contrario, para recompensar la inseguridad adicional en cuanto a derechos sobre la propiedad, los inversores de acciones en carteras de las empresas de algunos países de bajos ingresos pueden exigir ganancias mucho más altas que los de las empresas de países desarrollados.

Estudios en muchos países muestran que cuanto más seguros son los derechos, más rápidamente crece la economía.

Estudios a través de una amplia gama de países encuentran que cuanto

más seguros son los derechos sobre la propiedad, más veloz es la tasa de crecimiento. También muestran que aun mejoras modestas en la seguridad pueden incrementar las tasas de crecimiento económico anual hasta en un punto porcentual, un aumento que tendrá un impacto significativo a medida que pasa el tiempo.

Estudios en muchos países muestran que cuanto más seguros son los derechos, más rápidamente crece la economía. La mejora de la seguridad de los derechos sobre la propiedad requiere acción en cuatro áreas principales:

- ◆ Verificación de los derechos sobre la tierra y otros bienes.
- ◆ Facilitación del cumplimiento de contratos.
- ◆ Reducción del delito.
- ◆ Fin a la expropiación no remunerada de bienes.

Verificación de los derechos sobre la propiedad

Proporcionar derechos seguros reduce el riesgo de fraude y error en las transacciones con bienes permitiendo a los compradores, arrendatarios, prestamistas y a otros que quieran adquirir un interés en la



tierra o en otros bienes hacerlo confiando en que obtendrán lo que han negociado. Los riesgos disminuidos son evidentes en la diferencia de precios entre tierras tituladas y tierras no tituladas. El valor de la tierra rural en Brasil, Indonesia, Filipinas y Tailandia aumenta entre 43 y 81% después de que ha sido titulada. Para la tierra urbana, la titulación incrementa el valor en 14% en Manila; casi 25% en Guayaquil, Ecuador; 25% en Lima, Perú y 58% en Davao, Filipinas. Proporcionar derechos más seguros sobre los recursos naturales también fomenta un mejor manejo ambiental.

Mejora del acceso al crédito. La titulación de tierras y otros bienes puede mejorar el acceso al crédito cuando están presentes los mercados de productos, instituciones de crédito y otros elementos de una infraestructura financiera. La propiedad sobre la tierra es un indicador importante de mérito para

El valor de la tierra rural en Brasil, Indonesia, Filipinas y Tailandia aumenta entre 43 y 81% después que ha sido titulada.

recibir crédito y un título de propiedad permite a los prestamistas hacer una eficiente verificación de propiedad. La tierra titulada también se acepta más rápidamente como garantía. Los prestamistas pueden determinar si otros tienen intereses sobre la propiedad y así evaluar la probabilidad de poder embargar la tierra si el deudor se niega a cancelar la deuda.

Los finqueros con título en Costa Rica, Ecuador, Honduras, Jamaica, Paraguay y Tailandia obtienen préstamos más grandes y en mejores condiciones que los que no tienen títulos seguros. En Tai-

La falta de un título seguro –común en muchos países– se convierte en un obstáculo más para los pequeños empresarios cuando ellos tratan de conseguir dinero para financiar sus negocios.

landia, los finqueros con títulos tomaron prestado de 50 a 500% más de los bancos y otras instituciones de crédito que los finqueros con tierras idénticas en calidad pero sin títulos de propiedad. Los beneficios se extienden más allá de los finqueros. En Perú, los residentes de áreas urbanas en Lima, que recibieron

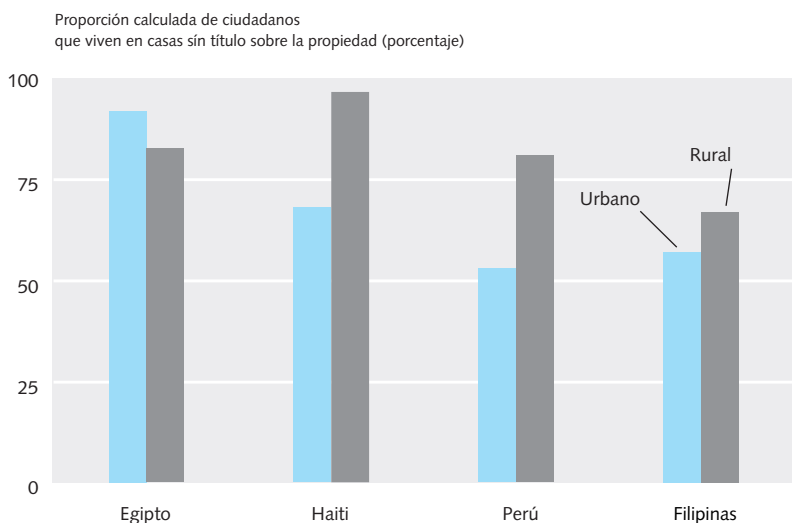
títulos sobre sus tierras, han utilizado esas tierras como garantía para comprar microbuses, construir pequeñas fábricas y abrir otros tipos de pequeños negocios. La falta de un título seguro –común en muchos países (*gráfico 3*)– se convierte, de esta manera, en un obstáculo más para los pequeños empresarios cuando ellos tratan de conseguir dinero para financiar sus negocios.

Expansión de las opciones de ingreso. El aseguramiento de los derechos contribuye a un mejor clima de inversión, además de fomentar la inversión y facilitar el acceso al crédito. Los propietarios con derechos seguros no tienen que desperdiciar tiempo permaneciendo en o cerca de sus hogares para cuidar sus bienes. En Perú, aquellos que poseen títulos sobre sus tierras trabajan por fuera de sus hogares un promedio de veinte horas más por semana que los que habitan en el mismo barrio con tierras sin título. En Vietnam, los hogares de los finqueros con títulos sobre sus tierras pasan un promedio de nueve semanas más trabajando por fuera de sus fincas que los que no tienen títulos.

Titulación de bienes muebles. La titulación de automóviles, maquinaria, equipos y otras formas de "bienes muebles" puede tener beneficios similares a la titulación de tierras. Como con la tierra, el registro puede facilitar la obtención de un préstamo. Los prestamistas pueden verificar la posesión y decidir si otros ya han prestado sobre ese bien o si tienen otros derechos que dificultarían el embargo de dichos bienes en caso de incumplimiento.

La experiencia en Indonesia y Rumania demuestra el valor del registro de los bienes muebles. Los dos países crearon uno en el año 2000. A finales del año 2003, Rumania había ejecutado 200.000 registros mientras que en sólo Yakarta los prestamistas, en el 2003, buscaron registrar 12.000 derechos sobre vehículos, maquinaria y otros artículos amparados por la nueva ley. El tiempo que se nece-

GRÁFICO 3 ¿SIN TÍTULO SOBRE LA PROPIEDAD?



FUENTE: De Soto, Hernando. 2000. *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*. Nueva York: Basic Books.

sita para registrar una propiedad va de tres días en Lituania hasta 274 días en Nigeria y casi 1.000 días en Croacia.

Facilitación del cumplimiento de contratos

Los derechos sobre la propiedad son más seguros y más valiosos cuando los costos y los riesgos de intercambiarlos son bajos. Las demoras o incertidumbres al hacer cumplir el intercambio reducen el valor de los derechos sobre la propiedad y disminuyen las oportunidades e incentivos de inversión. En un mundo ideal, todos los intercambios contractuales ocurrirían sin ningún contratiempo. Ninguna de las partes incumpliría en la entrega de sus bienes o servicios o en la calidad o cantidad prometidas.

Los gobiernos pueden ayudar a las empresas a manejar estos riesgos fomentando la diseminación de información exacta sobre la reputación y apoyando la solución efectiva de conflictos y haciendo cumplir los mecanismos.

Es fácil ver por qué tal mundo tendría un clima de inversión extraordinariamente favorable. Las empresas podrían establecer relaciones comerciales complejas a largo plazo

con extraños, confiando en que la otra parte cumpliría cabalmente con su lado del negocio durante toda la vigencia del contrato. También es fácil ver por qué dicho mundo no existe. En cualquier momento que las partes pagan con una mano y toman con la otra lo que han pagado, hay un riesgo de que la parte que va a actuar viole el convenio. Los gobiernos pueden ayudar a las empresas a manejar estos riesgos fomentando la divulgación de información exacta sobre la reputación, apoyando la solución efectiva de conflictos y haciendo cumplir los mecanismos.

Disminución del delito

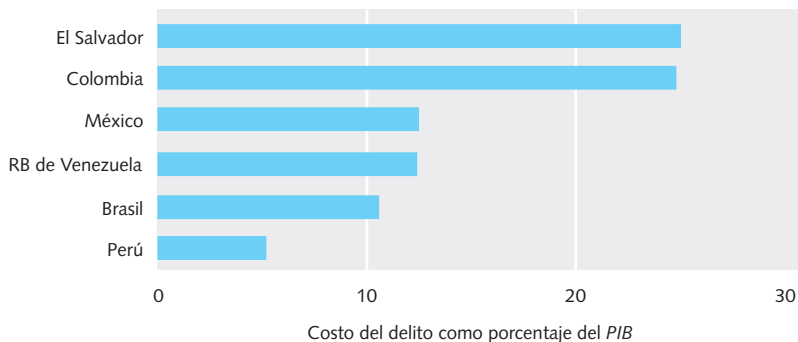
El robo, el fraude y otros delitos contra la propiedad y las personas debilitan el clima de inversión. El delito generalizado desanima a las empresas que quieren invertir e incrementan los costos para los negocios, ya sea a través de la pérdida directa de bienes o a través de los costos de tener que contratar guardias de seguridad, erigir cercas o instalar sistemas de alarmas. En zonas de altos índices de criminalidad, las empresas extranjeras desistirán de sus deseos de

invertir y las empresas domésticas huirán del país buscando lugares más pacíficos.

Estimativos en el año 2000 muestran el impacto devastador del delito violento y de los delitos contra la propiedad en las economías de seis países latinoamericanos. En Colombia y El Salvador, casi un cuarto del PIB nacional se perdió como consecuencia del delito; sólo en Perú el costo del delito fue más de 10% del producto interno bruto (*gráfico 4*). El delito atrasa la actividad empresarial en todas las regiones. En América Latina, más de 50% de las empresas encuestadas dijeron que el delito es un obstáculo serio para los negocios. En África Subsahariana y en Asia Oriental, más de 25% dijeron lo mismo (*gráfico 5*).



GRÁFICO 4 EL DELITO COBRA UN ALTO PRECIO EN MUCHAS ECONOMÍAS LATINOAMERICANAS



Nota: Los datos cubren el período 1999-2000.

FUENTE: Londoño, Juan Luis y Rodrigo Guerrero. 2000. "Violencia en América Latina: Epidemiología y Costos." En Rodrigo Guerrero, Alejandro Gaviria y Juan Luis Londoño, eds., *Asalto al desarrollo: Violencia en América Latina*. Washington, DC: BID.

GRÁFICO 5 EL DELITO COMO UNA RESTRICCIÓN SIGNIFICATIVA PARA LAS EMPRESAS EN TODAS LAS REGIONES



FUENTE: Encuestas del Banco Mundial sobre clima de inversión.

La lucha contra el delito es un desafío importante en todas las sociedades, ricas y pobres. La experiencia sugiere que los gobiernos pueden desalentar el delito a través de una mejor aplicación de la ley, factores disuasivos más fuertes y una más efectiva prevención del delito.

Reglamentos y contribuciones

Las formas en que los gobiernos regulan y gravan a las empresas y las transacciones, tanto domésticamente como en las fronteras, contribuye mucho a la formación de un clima de inversión. Reglamentos sanos estimulan la inversión productiva y reconcilian los intereses de las empresas con objetivos sociales más amplios. Un régimen sano de contribuciones genera ingresos para financiar los servicios públicos que mejoran el clima de inversión y alcanzan otros objetivos sociales. El desafío para todos los gobiernos es alcanzar esos objetivos sin socavar las oportunidades e incentivos de las empresas para la inversión productiva, la creación de trabajo y el crecimiento. Mientras que pueden existir tensiones entre las preferencias de las empresas y los objetivos sociales en esta área, hay considerable campo para mejorar el enfoque en muchos países en vía de desarrollo sin comprometer intereses sociales más amplios.

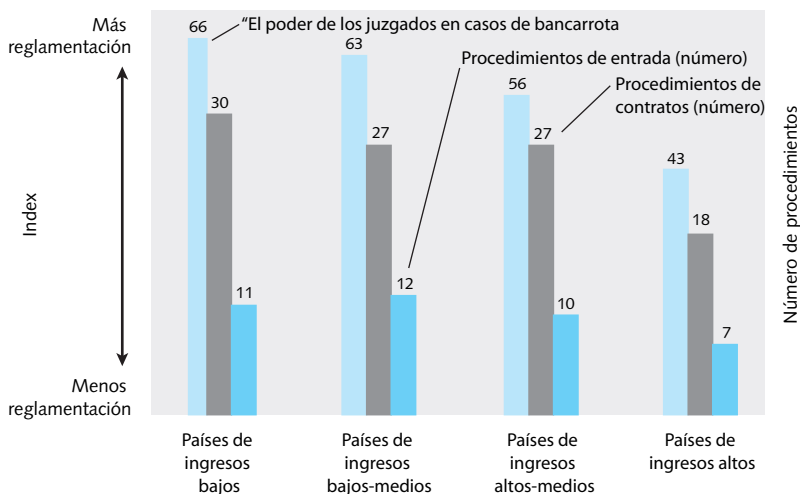
Mejora de reglamentos

Los gobiernos regulan a las empresas en muchas formas y por muchas razones. Limitan los que pueden participar en un mercado en que es probable que se sitúen las empresas, se utiliza el proceso de producción, la calidad u otros parámetros de los bienes y servicios producidos y la forma en que se comercializan y se distribuyen los productos. Naturalmente, es difícil encontrar un aspecto de las decisiones comerciales y de inversión de una empresa que no sea afectado de alguna manera por la reglamentación. Los países en vía de desarrollo tienden a regular más que los países ricos en muchas áreas (*gráfico 6*).

Todos los reglamentos pueden imponer costos a las empresas, ya sea en la necesidad de adaptar los procesos comerciales para cumplir

GRÁFICO 6

LOS PAÍSES DE INGRESOS BAJOS TIENDEN A REGLAMENTAR MÁS



Nota: Datos del Banco Mundial. Proyecto Doing Business.

FUENTE: Banco Mundial. 2004. *Doing Business in 2005: Removing Obstacles to Growth*. Banco Mundial, Mayol Ediciones, Bogotá.

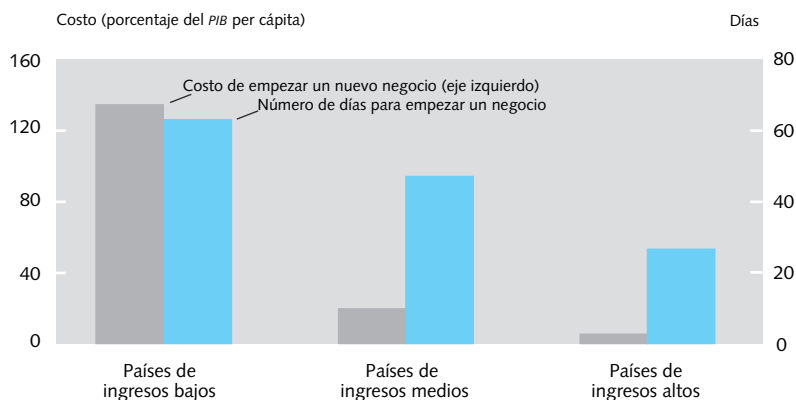
con requisitos normativos, pagar comisiones por licencias, experimentar demoras al tratar de obtener aprobaciones reglamentarias o pasar tiempo de administración negociando con funcionarios. Un buen clima de inversión no busca eliminar estos costos —en vez de eso, busca garantizar que estos costos no sean más altos que lo que es necesario para alcanzar metas sociales. El objetivo es mejor reglamentación más que no reglamentación. Muy frecuentemente los costos son innecesariamente altos como resultado de la búsqueda de renta, administración deficiente, falta de concordancia institucional o una combinación de éstas. La reglamentación que impone costos más allá de los beneficios sociales esperados es usualmente considerada burocracia.

La creciente evidencia resalta el peso que impone una regulación imprudente y desactualizada sobre el clima de inversión. Tanto la inversión como la productividad de la inversión son más bajas donde el peso de la regulación es más alto. El efecto puede ser significativo. Por ejemplo, se ha calculado que la reducción de los gravámenes de la regulación del transporte en Italia al nivel de la misma en Estados Unidos podría aumentar la inversión en transporte en 2,6 puntos porcentuales. El tiempo que toma establecer un nuevo negocio va de dos días, en Australia, hasta nueve días en Turquía a más de doscientos días en Haití, con demoras y costos mayores en países de bajos ingresos (gráfico 7).

El tiempo que toma establecer un nuevo negocio va de dos días, en Australia, hasta nueve días en Turquía a más de doscientos días en Haití, con demoras y costos mayores en países de bajos ingresos.

Frecuentemente, los gobiernos siguen planteamientos reguladores que perjudican el clima de inversión al imponer trabas y demoras

GRÁFICO 7
EMPEZAR UN NUEVO NEGOCIO TOMA MÁS TIEMPO Y ES MÁS COSTOSO EN LOS PAÍSES EN VÍA DE DESARROLLO



Nota: Con base en el costos promedios del ingreso nacional bruto (INB) per cápita y los días promedio presentados en el proyecto Doing Business.

FUENTE: Banco Mundial. 2004. *Doing Business in 2005: Removing Obstacles to Growth*. Banco Mundial, Mayol Ediciones, Bogotá.



innecesarias, invitando así a la corrupción, aumentando la incertidumbre y el riesgo y creando barreras injustificadas para la competencia. Las reformas exitosas alcanzan varios objetivos clave:

- ◆ Remueven gravámenes injustificados y agilizan los procedimientos.
- ◆ Ponen freno al arbitrio de los funcionarios públicos y amplían las consultas con las empresas para averiguar si los reglamentos están perjudicándolas sin necesidad.
- ◆ Facilitan la iniciación y el cierre de empresas.
- ◆ Abordan la conducta anticompetitiva de las empresas.

Mejora de la tributación

Los gobiernos necesitan los ingresos para cubrir los costos de los servicios públicos –incluyendo aquellos que mejoran el clima de inversión– y para alcanzar otros objetivos sociales. Sin embargo, la tributación representa un costo para las empresas y reduce los incentivos de las últimas para invertir y crear trabajo. Todas las sociedades luchan por alcanzar un equilibrio eficiente, sostenible y equitativo.

A través de la historia, los gobiernos han recibido ingresos de muchas formas. Han confiscado los bienes de sus enemigos –y de sus súbditos. Han creado monopolios para vender al más alto postor. Han gravado la tierra, la producción, las transacciones y el consumo, en la mayoría de los casos, aún lo hacen. Naturalmente, la retención en la fuente es bastante reciente. La primera retención en la fuente, impuesta por la República Holandesa de Batavia, data de 1797 pero Estados Unidos no tuvo retención en la fuente corporativa hasta 1909 o una retención individual en la fuente hasta 1913. El impuesto al valor agregado (IVA) es aún más reciente –el primero fue recaudado en Francia en 1948 y se generalizó en los años setenta y ochenta.

Durante todo el tiempo en que los gobiernos han recaudado impuestos, los que los pagan se han quejado. Las empresas en los países en vía de desarrollo no son la excepción, y se refieren a las tasas contributivas como un impedimento importante sobre sus operaciones (*cuadro 1*). Los impuestos afectan los incentivos que tienen las empresas para invertir productivamente, al debilitar los lazos que existen entre el esfuerzo y la recompensa y al incrementar los costos de los insumos utilizados en el proceso de producción. Las tasas de impuestos y los costos para cumplir con ellos son importantes. Cuando los impuestos se recaudan o se aplican irregularmente, también pueden afectar la competencia.

Frecuentemente, los gobiernos siguen planteamientos reguladores que perjudican el clima de inversión al imponer costos y demoras innecesarias, invitando así la corrupción, aumentando la incertidumbre y el riesgo y creando barreras injustificadas para la competencia.

CUADRO 1

LAS EMPRESAS SEÑALAN QUE LAS TASAS IMPOSITIVAS SON UNA DE SUS PRINCIPALES PREOCUPACIONES

	Número de países en donde las empresas señalan que las tasas impositivas son un obstáculo clave		
	El obstáculo más grande	Entre los tres obstáculos más grandes	Entre los cinco obstáculos más grandes
Todos los países	18	56	82
Países de ingresos altos-medios	40	90	100
Países de ingresos bajos-medios	12	35	71
Países de ingresos bajos	11	56	83
Europa Oriental y Asia Central	14	62	86
África Subsahariana	33	67	83
Asia	14	29	71
América Latina	50	50	50

Nota: Informes sobre número de países que señalan las tasas impositivas como una restricción importante en una lista de 18 obstáculos posibles.

FUENTE: Encuestas del Banco Mundial sobre clima de inversión.

Las tasas impositivas en los países en vía de desarrollo son similares a las de los países desarrollados. Sin embargo, muchas empresas e individuos funcionan informalmente, fuera del alcance de los impuestos, disminuyendo los ingresos y colocando una carga desproporcionada sobre los que sí pagan. Controlar el crecimiento

Controlar el crecimiento del gobierno y gastar los dineros públicos eficientemente ayuda a relajar la presión de coleccionar más ingresos.

del gobierno y gastar los dineros públicos eficientemente ayuda a relajar la presión de coleccionar más ingresos. La ampliación de la base impositiva y la simplificación de las estructuras impositivas puede ayudar en esta situación. El aumento de la autonomía

de las entidades impositivas, haciéndolas más eficientes y manteniéndolas libres de corrupción ha hecho posible incrementar los ingresos en Perú y en muchos otros países.

Concebir mejores políticas impositivas para un clima de inversión requiere que los gobiernos reconozcan los trueques entre la eficien-

cia, la equidad, la preocupación por una implementación pragmática y el impacto de las políticas impositivas en los incentivos de las empresas para invertir productivamente, crear trabajo y contribuir, de esa forma, a una base impositiva que crezca con el tiempo. Un primer paso es asegurarse de que la carga impositiva no sea más pesada que lo necesario, manteniendo el control sobre el tamaño del Estado y esforzándose para ser más eficientes con los dineros públicos. Las estrategias más prometedoras involucran una ampliación de la base impositiva, la simplificación de las estructuras impositivas y la mejora de la administración de los impuestos.

Consolidación de los mercados financieros

Los mercados financieros que funcionan bien también imponen una disciplina a las empresas para que funcionen, impulsando la eficiencia, tanto directa como indirectamente, al facilitar la entrada a nuevos mercados de productos. Estos mercados crean oportunidades para las empresas y para los hogares en el manejo de crisis. Como





resultado, el desarrollo de mercados financieros conduce a un crecimiento más acelerado de la productividad y del rendimiento. La duplicación del crédito privado como una porción del PIB se asocia con un incremento del promedio de crecimiento a largo plazo de casi dos puntos porcentuales.

La duplicación del crédito privado como una porción del PIB se asocia con un incremento del promedio de crecimiento a largo plazo de casi dos puntos porcentuales.

La intervención del gobierno por medio de la propiedad estatal, barreras a la competencia y préstamos subsidiados o dirigidos, puede retardar el desarrollo del mercado. Un mejor planteamiento reconoce que los mercados financieros son no sólo parte de un clima de inversión para las empresas, sino que están profundamente afectados por el clima de inversión al que se enfrentan los proveedores de servicios financieros.

Los gobiernos están aprendiendo del pasado y haciendo nuevos planteamientos que involucran cinco elementos clave:

- ◆ Garantía de estabilidad macroeconómica.
- ◆ Fomento de la competencia.
- ◆ Aseguramiento de los derechos de los prestatarios.
- ◆ Facilitación del flujo de información.
- ◆ Garantía de que los bancos no corran riesgos excesivos.

Garantía de estabilidad macroeconómica

La estabilidad macroeconómica –más específicamente, bajo inflación, deuda sostenible y tasas de cambio realistas– es fundamental para el funcionamiento efectivo de los mercados financieros. La inestabilidad económica incrementa la volatilidad de las tasas de interés, las tasas de cambio y la relatividad de los precios imponiendo costos y riesgos adicionales sobre las instituciones y sus clientes. La

alta inflación debilita el capital de las instituciones financieras y dificulta el movimiento de los ahorros o la expansión de los servicios. Los altos déficit fiscales aumentan las tasas de interés y los márgenes.

La estabilidad macroeconómica –más específicamente, baja inflación, deuda sostenible y tasas de cambio realistas– es fundamental para el funcionamiento efectivo de los mercados financieros.

El aumento de la tenencia de valores públicos por parte de los bancos, fondos mutuos de inversión y de fondos de inversión desplaza el crédito para el sector privado porque estos proveedores de fondos se dan cuenta de que es más rentable tener valores del Estado que dar dinero prestado a las empresas. Por

ejemplo, en Brasil, el crecimiento de los préstamos efectuados por el gobierno entre 1995 y 2003 estuvo asociado con una desaceleración de la expansión del crédito en el sector privado.



Fomento de la competencia

Las limitaciones de la competencia entre los proveedores de fondos puede significar un crecimiento económico más lento, reducción del crecimiento del empleo y una salida más lenta de empresas plenamente desarrolladas en mercados bancarios concentrados. Las políticas que obstaculizan la competencia –como las restricciones sobre el acceso, sobre los bancos extranjeros y la propiedad estatal de bancos– perjudican el sistema financiero y el rendimiento económico. La remoción de estas barreras a la competencia ha demostrado una mejora en la estabilidad bancaria, una reducción de los márgenes de interés y una expansión del acceso a los fondos.

Aseguramiento de los derechos

El aseguramiento de los derechos reduce los riesgos de fraude y de errores en las transacciones de bienes y por ende, permite a los compradores, arrendatarios, prestamistas y a otros que quieran adquirir un derecho sobre la tierra u otros bienes hacerlo confiando en que recibirán lo que han pactado. La seguridad en los derechos estimula la inversión y fomenta el manejo ambiental.

Facilitación del flujo de información

Una forma en que los prestamistas pueden manejar su desventaja en el campo de la información es recoger información acerca de sus clientes directamente por medio de un tamizado y un monitoreo costosos. Los prestamistas, en la mayoría de los países desarrollados –y con frecuencia creciente en los países en vía de desarrollo– pueden contar con los informes sobre los reportes emitidos por las oficinas de información. Estos informes incluyen las historias de pago de préstamos que permiten a los prestamistas utilizar la información sobre la forma como los prestatarios cancelaron deudas en el pasado y así poder pronosticar mejor el rendimiento de los préstamos futuros. El informe sobre los créditos también mejora el incentivo de los prestatarios para cancelar sus préstamos oportuna-

En una encuesta, más de la mitad de las oficinas de crédito indicaron que la información sobre la historia crediticia redujo el tiempo de procesamiento, los costos y las tasas de incumplimiento en su país en más de 25%.

mente porque la cancelación tardía con un prestamista puede traer sanciones por parte de muchas instituciones.

Las oficinas de crédito pueden aumentar los créditos bancarios y reducir las tasas de incumplimiento. También benefician a las empresas pequeñas y nuevas al aliviar el racionamiento del crédito que se basa en la ausencia de una historia crediticia. En una encuesta, más de la mitad de las oficinas de crédito indicaron que la información sobre la historia crediticia redujo el tiempo de procesamiento, los costos y las tasas de incumplimiento en su país en más de 25%.

Control de la exposición a riesgos

Los gobiernos limitan la exposición a los riesgos por parte de los bancos y otras instituciones financieras por varias razones. La responsabilidad limitada puede hacer que los bancos corran riesgos excesivos y que, a diferencia de otras industrias, dichos problemas conduzcan a crisis sistémicas—la quiebra de un banco puede conducir a una retirada masiva de haberes en todos los bancos, socavando los pagos y el sistema crediticio. Los seguros de depósitos pueden reducir el riesgo del pánico bancario. Sin embargo, las expectativas de los préstamos gubernamentales de emergencia a partir de seguros de depósitos explícitos o implícitos pueden exacerbar el problema haciendo que los depositantes y otras entidades presten menor atención al monitoreo de los bancos.

La responsabilidad limitada puede hacer que los bancos corran riesgos excesivos y que, a diferencia de otras industrias, dichos problemas conduzcan a crisis sistémicas.

La reglamentación prudente limita los riesgos financieros que los bancos asumen, ya que les exige que se diversifiquen y mantengan por lo menos una relación mínima capital-préstamos. Se administra por parte de supervisores prudentes que monitorean los bancos en nombre de los depositantes y actúan para evitar problemas. La reglamentación prudente puede tener un objetivo útil—reducir el riesgo de préstamos gubernamentales de emergencia y las crisis bancarias sistémicas— pero no siempre funciona en la práctica.

Infraestructura. Conexión entre las empresas y las oportunidades en expansión

Las empresas con acceso a las telecomunicaciones modernas, electricidad confiable y transporte eficiente se distinguen de las empresas que no cuentan con estas ventajas. Las empresas con dicho acceso invierten más y sus inversiones son más productivas. Sin embargo, en la mayoría de los países en vía de desarrollo, las empresas deben vérselas con una infraestructura que no llena sus necesidades. Los problemas varían por región, siendo África Subsahariana y Asia Oriental los que tienen una infraestructura más pobre que Europa y Asia Central. Los problemas también tienden a variar de acuerdo con el servicio que preste la infraestructura y la envergadura de la empresa –la electricidad es a menudo el problema más agudo y las grandes empresas expresan más preocupación que las pequeñas con relación a todos los servicios (gráfico 8).

El suministro de infraestructuras por parte de monopolios del sector público ha dado resultados pobres en muchos países en vía de desarrollo. Los gobiernos están creando un mejor clima de inversión para los proveedores de servicios de infraestructura. La mayor

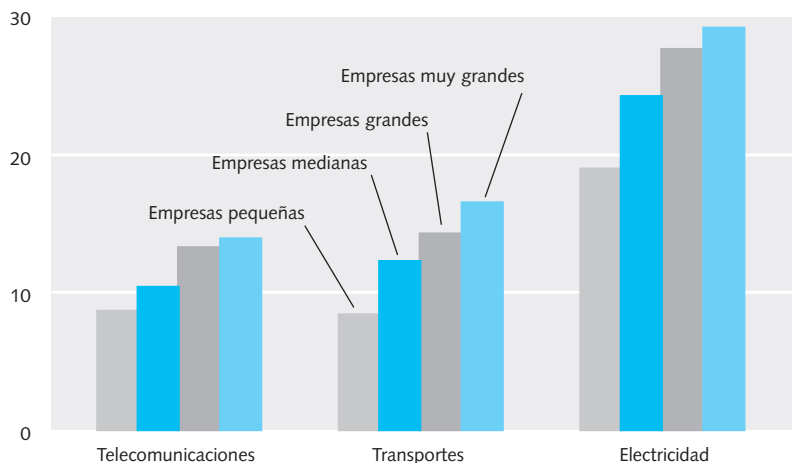


competencia, la mejor reglamentación y mayor participación del sector privado en el suministro de los servicios han transformado las telecomunicaciones y están jugando un papel cada vez mayor en el suministro de electricidad y en los puertos. Para las carreteras, los gobiernos están contratando servicios con empresas privadas y mejorando los mecanismos de financiación. Los gobiernos también están administrando mejor los recursos públicos –para sacar más provecho al dinero cuando financian o subsidian servicios de infraestructura.

Todo tipo de infraestructura –incluyendo aeropuertos, ferrocarriles y redes de distribución para agua y gas natural– son importantes para algunas empresas. Las telecomunicaciones, la energía, los puertos y las carreteras se tienen en cuenta enseguida.

GRÁFICO 8
LAS PREOCUPACIONES SOBRE INFRAESTRUCTURA POR PARTE DE LAS EMPRESAS VARÍAN DE ACUERDO AL TAMAÑO Y AL SECTOR

Porcentaje de empresas que citan la infraestructura como una restricción "importante" o "severa".



Nota: Las empresas designadas como pequeñas tienen menos de 20 empleados. Las medianas tienen de 20 a 49; las grandes tienen de 50 a 243 y las muy grandes tienen 250 o más empleados.

FUENTE: Encuestas del Banco Mundial sobre clima de inversión.

Electricidad. La competencia es posible pero no tan fácil

El acceso a una fuente de electricidad confiable a precios razonables es vital para la mayoría de las empresas —desde las pequeñas fábricas en áreas rurales hasta las empresas multinacionales en las ciudades. La mayoría de las empresas urbanas cuentan con servicios públicos pero es probable que las empresas situadas en pueblos y áreas rurales en los países en vía de desarrollo tengan que proveerse por sí mismas. Las empresas con acceso a la red eléctrica raras veces reciben un buen servicio. Las pérdidas temporales de suministro son frecuentes en muchos países, especialmente en África y Asia Oriental. También son frecuentes las fluctuaciones de voltaje que dañan la maquinaria. Las empresas calculan que dichas interrupciones les causan pérdidas de alrededor de 5% de sus ventas anuales. En África, las empresas informan que tomó dos o tres meses obtener una nueva conexión eléctrica y con frecuencia es necesario pagar soborno. El acceso limitado en las áreas rurales y la deficiente calidad en las ciudades hace que muchas empresas instalen sus propias fuentes de energía, lo que para la mayoría implica más costos que lo que representa un suministro normal de energía por parte de un servicio público.

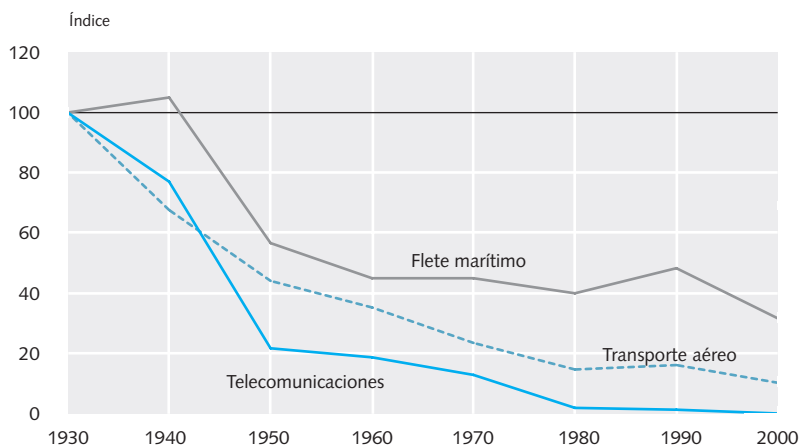
La mayoría de las empresas urbanas cuentan con servicios públicos pero es probable que las empresas situadas en pueblos y áreas rurales en los países en vía de desarrollo tengan que proveerse por sí mismas.

Transporte. Superación de la tiranía de la distancia

La infraestructura del transporte crea oportunidades para que las empresas compren y vendan no solamente en los mercados vecinos sino también en todo el mundo. A medida que los gobiernos eliminan las cuotas de importación y reducen los aranceles de importación, el transporte se hace cada vez más importante como una fuente de ganancias comerciales adicionales. Aunque los costos del transporte global han estado cayendo a largo plazo (*gráfico 9*) es importante que se consigan más avances. Los costos del transporte hacia Estados Unidos para Chile y Ecuador son ahora veinte veces lo que representan los aranceles de Estados Unidos. Si los costos de transporte pudieran reducirse en 10%, se podría esperar un aumento del comercio de 20% y un crecimiento más rápido.

GRÁFICO 9

LOS COSTOS DECRECIENTES DEL TRANSPORTE Y LAS TELECOMUNICACIONES



Nota: En 1930, el índice se fijó en 100 para todos los servicios.

FUENTE: Busse, Mathias. 2003. "Tariffs, Transport Costs and WHO Doha Round" The Case of Developing Countries". *Estey Centre Journal of International Law and Trade Policy* 491: 15-31.

Puertos. Muchos tipos de competencia

Más de 80% del peso del comercio para los países en vía de desarrollo pasa por los puertos. La eficiencia de dichos puertos afecta a los importadores y exportadores directamente y a casi todas las empresas indirectamente. La mejora de la eficiencia portuaria —en parte reduciendo la influencia del crimen organizado— ha traído como consecuencia la reducción de los costos de embarque en más de 12%. Como sucede con las mejoras en otras infraestructuras de transporte, la reducción de los costos es equivalente a acercarse miles de kilómetros a los socios comerciales.

Carreteras

Casi todos los bienes se transportan por carretera en algún momento, convirtiéndose la red de carreteras de un país en un componente crítico de su infraestructura y del clima de inversión (*recuadro 3*). No es de sorprenderse que la extensión de la red esté asociada con mejor rendimiento económico. En América Latina, se ha calculado

que un incremento de 10% en la longitud de las carreteras por trabajador ha aumentado el PIB por trabajador en casi 2%. No todas las carreteras son igualmente valiosas, naturalmente; en Estados Unidos, la construcción de carreteras interestatales en los años cincuenta y sesenta parece haber aumentado la productividad significativamente mientras que los gastos recientes en carreteras ha tenido sólo modestos beneficios. Aun así, la evidencia sugiere que los gobiernos deben prestar más atención al alcance y calidad de sus redes de carreteras. Los desafíos se relacionan con la planificación del ensanchamiento de redes apropiadas, la ejecución de la inversión necesaria, el mantenimiento y la mejor forma de pago.

Recuadro 3 Los beneficios de las carreteras rurales en Marruecos y otras partes

Cuando las carreteras se construyen en las localidades apropiadas (y que no sean "caminos a la nada"), las buenas carreteras pueden crear nuevas oportunidades considerables para los empresarios en áreas rurales y pueblos pequeños, como lo ilustra un programa del gobierno marroquí para pavimentar caminos destapados y caminos en gravilla.

El mejoramiento de las carreteras se tradujo en el uso de las mismas durante todo el año y en menos perjuicio para los vehículos que las utilizaban. Las nuevas carreteras permitieron a las granjas y a otras empresas transportar sus productos con más frecuencia y a menos costo. En algunos casos, el tiempo necesario para llegar a los mercados rurales se acortó a la mitad. El costo del transporte de una camionada de mer-



cancías cayó a la mitad. En las áreas que se beneficiaron de las mejoras, la tierra es ahora más productiva y el volumen y valor de los productos agrícolas es más alto. A medida que se facilitó el transporte de los productos agrícolas sin que sufrieran deterioro, los finqueros eligieron cultivar verduras de alto valor en vez de los frutos de bajo valor. A medida que el precio de traer mercancías a las fincas ▶

se redujo, los finqueros utilizaron más fertilizantes. Las mejoras en la economía agrícola estimularon el crecimiento de otros negocios. El empleo por fuera de las fincas creció dos veces tan rápido como el que había en áreas que no se beneficiaron de la mejora de las carreteras. La tasa de rentabilidad económica de los proyectos se situaba entre 16 y 30%.

Como es el caso frecuentemente, los beneficios que resultaron de las mejoras en la infraestructura se extendieron más allá de las fincas. Estas mejoras facilitaron el viaje de los niños a las escuelas y, al hacer que el acceso a los combustibles fuera más eficiente, y se redujo la necesidad de que las mujeres y las jóvenes tuvieran que ir a recoger leña. Después de dichas mejoras a las carreteras, las

matrículas en las escuelas primarias se incrementaron de 28 a 68%.

La experiencia marroquí no es un caso aislado. El más reciente trabajo del Instituto Internacional de Investigación de Políticas Alimentarias sugiere que la inversión de Uganda en caminos vecinales que conectan los finqueros con los mercados distantes registra altos rendimientos en crecimiento agrícola y en disminución de la pobreza. En China, la inversión en caminos rurales es altamente rentable desde el punto de vista social. En India, dicha inversión es la forma de inversión pública y social más eficiente para la disminución de la pobreza. ■

FUENTE: Banco Mundial, 1996; Fan, Hazell y Torta 1999; Fan, Zhang y Rao 2004; Fan, Zhang y Zhang, 2002. Bogotá.

La fuerza laboral y los mercados laborales

Los gobiernos alrededor del mundo comparten el objetivo de crear más y mejores mercados laborales para sus ciudadanos. El trabajo es la principal fuente de ingresos para la gente —y el principal camino para salir de la pobreza cuando se trata de los pobres. La gente joven domina las filas de los desempleados con más del doble de la tasa de desempleo promedio en todas las regiones. En muchos países en vía de desarrollo más de la mitad de la población activa se encuentra en la economía informal donde las condiciones de trabajo pueden ser deficientes. Los cambios demográficos en las décadas venideras adi-

cionarán casi dos mil millones de personas a los países en vía de desarrollo haciendo aún más complicada la creación de más y mejores fuentes de trabajo.

Concebir un clima de inversión que provea a las empresas oportunidades e incentivos para ampliarse es fundamental para satisfacer este desafío. Las políticas gubernamentales que afectan el mercado laboral ayudan a conectar las personas con el trabajo. La mayoría de los países tiene espacio para mejorar.

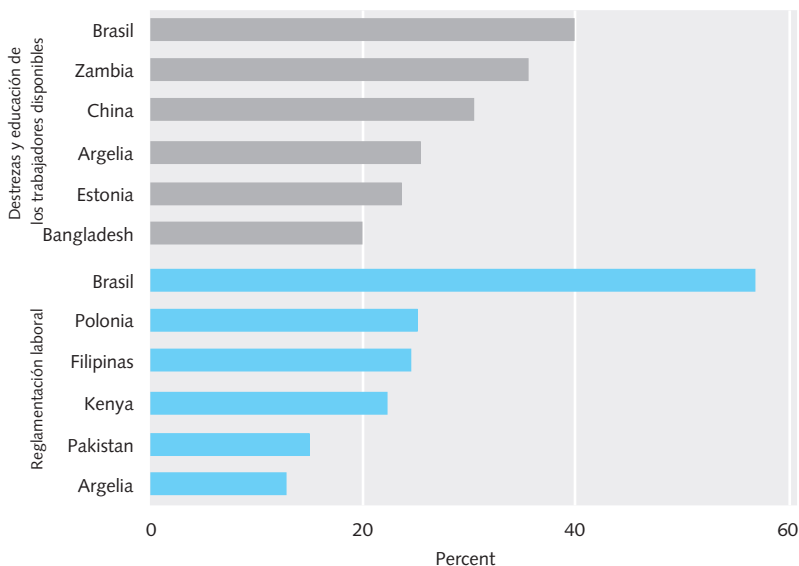
El apoyo de los gobiernos a la educación y al entrenamiento afecta las perspectivas de los individuos —y la capacidad de las empresas para penetrar nuevos mercados y adoptar nuevas tecnologías. Más de 20% de las empresas en muchos países en vía de desarrollo citan la falta de educación de los trabajadores y la carencia de entrenamiento adecuado como uno de los obstáculos más severos para su rendimiento (*gráfico 10*).

Los cambios demográficos en las décadas venideras adicionarán casi dos mil millones de personas a los países en vía de desarrollo, haciendo aún más complicada la creación de más y mejores fuentes de trabajo.



GRÁFICO 10

LAS EMPRESAS SEÑALAN LA FALTA DE CAPACITACIÓN Y LA REGLAMENTACIÓN LABORAL COMO RESTRICCIONES SERIAS EN MUCHOS PAÍSES



Nota: porcentaje de las empresas que señalan que las destrezas y la educación de los trabajadores disponibles o que la reglamentación laboral eran un obstáculo importante o severo para las operaciones y el crecimiento de sus negocios.

FUENTE: Encuestas del Banco Mundial sobre clima de inversión.

Los gobiernos tienen la oportunidad de mejorar las políticas en tres áreas, como parte del esfuerzo de crear un mejor clima de inversión:

- ◆ Fomentando una fuerza laboral capacitada y saludable que pueda contribuir a la creación de una sociedad productiva y próspera.
- ◆ Concibiendo intervenciones en el mercado laboral que beneficien a todos los trabajadores.
- ◆ Ayudando a los trabajadores a enfrentar el cambio que conlleva una economía más dinámica.

Fomento de una fuerza laboral capacitada y saludable

La capacitación y la salud de la gente afectan su aptitud para participar en la sociedad, escapar de la pobreza, enfrentarse a riesgos naturales y económicos y contribuir a los incrementos de la productividad y al crecimiento. La disponibilidad de trabajadores capacitados y saludables también da forma a las decisiones de las empresas para adoptar nuevas tecnologías, ensancharse o penetrar nuevos mercados. La educación mejora la salud por medio de un conocimiento más profundo y de acceso a la información. La salud consolida los incentivos y la aptitud para invertir en educación. Aparte de las ventajas humanas, el control de las enfermedades como la malaria y el VIH/SIDA incrementa la productividad de los trabajadores estimulando las empresas a buscar oportunidades que valgan la pena en ubicaciones que alguna vez fueron afectadas.

Una fuerza laboral capacitada es esencial para que las empresas adopten tecnologías nuevas y más productivas. El apoyo gubernamental a la educación y a la capacitación afecta las perspectivas para los individuos y la capacidad de las empresas para buscar nuevas oportunidades. Muchas empresas en países en vía de desarrollo citan la falta de capacitación de los trabajadores como un serio obstáculo a sus operaciones. Los gobiernos necesitan llevar la delantera en hacer que la educación sea más accesible a todo el mundo –y no sólo para unos cuantos privilegiados– y más relevante a las necesidades de idoneidad de las empresas. Es necesario consolidar los mecanismos de aseguramiento de la calidad. Y es necesario que los gobiernos creen un clima de inversión sólido para los proveedores de educación y servicios de capacitación.

La capacitación y la salud de la gente afectan su aptitud para participar en la sociedad, escapar de la pobreza, enfrentarse a riesgos naturales y económicos y contribuir al incremento de la productividad y al crecimiento.

Concebir intervenciones que beneficien a todos los trabajadores

Los reglamentos laborales usualmente tienen la intención de ayudar a los trabajadores pero, con demasiada frecuencia, los mismos desa-

niman a las empresas en el campo de creación de más empleos y contribuyen a la dilatación de una fuerza laboral informal que carece de protección. Es probable que algunos trabajadores se beneficien pero los desempleados, aquellos que tienen poco entrenamiento y los que se encuentran en la economía informal, no estarán entre ellos.

Se necesitan acciones que reflejen este rango de acción más amplio. Cada vez más países están estimulando salarios adaptables asegurándose de que los reglamentos del sitio de trabajo estén en armonía con las instituciones que tienen que hacerlos cumplir y equilibran las preferencias de los trabajadores en lo referente a estabilidad laboral con las necesidades de las empresas en relación con el ajuste de su fuerza laboral.

Los gobiernos intervienen en las relaciones trabajadores-empresas en tres frentes principales:

- ◆ El proceso de definición de salarios.
- ◆ Las condiciones de trabajo.
- ◆ La contratación y el despido de trabajadores.

Las discusiones sobre la eficiencia enfatizan los problemas de información y la necesidad de mejorar el acoplamiento de la demanda laboral con la oferta.

Estas intervenciones están teóricamente justificadas por la incapacidad (percibida o efectiva) de las condiciones de las políticas de no interferencia para producir resultados eficientes y equitativos. Las discusiones sobre la eficiencia en-

fatizan los problemas de información y la necesidad de mejorar el acoplamiento de la demanda laboral con la oferta. Pueden surgir discusiones sobre la imparcialidad si existe desigualdad en el poder negociador entre los empresarios y los trabajadores, discriminación contra grupos vulnerables o seguros contra riesgos incompletos o imperfectos para los trabajadores.

Más allá de los estándares centrales de los trabajadores –el mínimo para un mercado laboral sano (*recuadro 4*)– las intervenciones gubernamentales deben establecer un equilibrio entre varios intereses. La tendencia a describir la tensión como básicamente existente entre los intereses de las empresas y los de los trabajadores ignora la gama más amplia de intereses. Los trabajadores en la economía informal y los desempleados pueden tener intereses muy diferentes a los que se emplean actualmente en la economía formal. Los consumidores y los recipientes potenciales de los servicios financiados por los contribuyentes tienen un interés en el resultado.

El punto de equilibrio entre estos intereses estará influido por las preferencias sociales de cada país. Como en otras áreas de intervención gubernamental, los planteamientos pueden desviarse del nivel socialmente óptimo por factores como búsqueda de rentabilidad por parte de grupos de intereses particulares y una falla en adaptar los planteamientos a las circunstancias locales. Naturalmente, como en otras áreas de reglamentación, la reglamentación del trabajo en muchos países en vía de desarrollo imita o excede la de los países desarrollados, beneficia sólo parte de la población como





La comunidad internacional, a través de los convenios celebrados por medio de la OIT, ha identificado cuatro estándares laborales centrales como mínimo para todos los países, sin importar el nivel de desarrollo de cada uno de ellos.

- ◆ Eliminación de todas las formas de trabajo obligatorio o forzado.
- ◆ Abolición del trabajo infantil.
- ◆ Igualdad de oportunidades y no discriminación en el empleo.
- ◆ Garantía de libertad de asociación y derecho a negociaciones.

Las décadas recientes han visto un aumento en el número de países

que han firmado estos convenios, especialmente el que prohíbe el trabajo infantil.

Los efectos económicos del cumplimiento de los estándares laborales centrales dependen de las intervenciones y de las circunstancias sociopolíticas. La garantía de la libertad de asociación y de negociación puede significar un avance considerable en el estímulo a la eficiencia de los mercados y de un mejor rendimiento económico. Existen razones económicas y sociales obvias para prohibir la esclavitud y todas las formas de trabajo forzado. Infortunadamente, el trabajo infantil y las distintas formas de discriminación, explícita o implícita, aunque vistas como violaciones de los derechos humanos, todavía son ▶

ampliamente practicadas en muchos países en vía de desarrollo.

El trabajo infantil en particular aún es de importancia considerable en el mundo en desarrollo donde uno de cada seis niños, entre las edades de 5 y 17 años, trabaja. El trabajo infantil obstaculiza el desarrollo humano disminuyendo las ganancias futuras de los niños y del crecimiento global de la economía. Por ejemplo, los niños en la India desempeñan tareas que no necesitan destrezas especiales pero tampoco desarrollan capital humano. El trabajo infantil barato, si se combina con condiciones deficientes de inversión, reduce los incentivos para que las empresas inviertan en nuevas tecnologías que tienen un potencial de productividad más alto pero exigen trabajadores mejor capacitados.

Las reformas que estimulan un crecimiento económico más sólido son fundamentales para combatir el trabajo infantil. En Vietnam, el crecimiento económico de los años noventa condujo a un aumento significativo de la riqueza del núcleo familiar, reduciendo así el número de niños en la fuerza de trabajo en una cifra de 28%. La mejora de la educación es generalmente más efectiva que la prohibición del trabajo infantil. Dichas prohibiciones, que generalmente no se hacen cumplir en los países en vía de desarrollo, y en donde se hacen cumplir, también pueden forzar a los niños a desempeñarse en formas de trabajo más peligrosas y clandestinas (la prostitución), especialmente en sitios donde los padres no tienen opciones diferentes al trabajo infantil para sobrevivir. ■

FUENTE: Banco Mundial, 1996; Fan, Hazell y Torta 1999; Fan, Zhang y Rao 2004; Fan, Zhang y Zhang, 2002. Bogotá.

consecuencia de la informalidad generalizada e impone una carga desproporcionada sobre las empresas que cumplen.

Desde una perspectiva de clima de inversión, el asunto de cómo las intervenciones en el mercado laboral influyen en las oportunidades en incentivos para que las empresas inviertan productivamente, creen empleo y se amplíen. Los reglamentos de trabajo pueden constituirse en limitaciones importantes o severas para el funcionamiento de las empresas en muchos países en vía de desarrollo. Los reglamentos pueden disminuir los incentivos para realizar nuevas

inversiones, ajustar la organización del trabajo para aprovechar nuevas tecnologías u oportunidades o para contratar más trabajadores.

Alguna reducción de estos incentivos puede justificarse por objetivos sociales más allá de los que se reflejan en los estándares centrales de los trabajadores, incluyendo el fomento de la seguridad en el sitio de trabajo. Sin embargo, los planteamientos mal concebidos pueden empeorar la pobreza al contribuir con el desempleo y el aumento de la economía informal y desprotegida. Si el objetivo de una sociedad es promover los intereses de todos los trabajadores –no simplemente de aquellos que en la actualidad se benefician del empleo reglamente-

Los planteamientos mal concebidos pueden empeorar la pobreza al contribuir con el desempleo y el aumento de la economía informal y desprotegida.

– los gobiernos necesitan enfrentar estos trueques difíciles y a menudo delicados.

Encontrar el equilibrio entre el fomento de la creación de empleo por parte de las empresas y la protección de los empleos o de los trabajadores existentes es contencioso durante períodos de cambios económicos –cuando los beneficios a largo plazo de empleo y salarios crecientes a menudo son opacados por las preocupaciones a corto plazo por la seguridad en el trabajo y los salarios de los que son afectados durante la transición. Las reformas exitosas conducen a salarios más altos y a mejores condiciones de trabajo– así como a más empleos y menos desempleo e informalidad a largo plazo.

Existen, sin embargo, costos a corto plazo debidos a cambios en las características y mayor movilidad laboral en una economía moderna y productiva. Esto hace que sea importante observar las políticas de mercado laboral en el contexto de estrategias más amplias, incluyendo algunos esfuerzos para fomentar una fuerza laboral más capacitada y adaptable para ayudar a los trabajadores a enfrentarse al cambio. Los gobiernos pueden tomar tres caminos para asegurarse de que las intervenciones en el mercado laboral beneficien a todos los trabajadores:

- ◆ Estimular la adaptabilidad de los salarios y asegurarse que los trabajadores sean adecuadamente remunerados por su trabajo.
- ◆ Asegurarse que los reglamentos del sitio de trabajo estén en armonía con las capacidades de las entidades reguladoras.
- ◆ Equilibrar las preferencias de los trabajadores en cuanto a estabilidad en el empleo con las necesidades de las empresas para ajustar sus fuerzas de trabajo.

Ayuda a los trabajadores para enfrentar el cambio

El progreso tecnológico que conduce a mayor productividad y a crecimiento económico mejora las condiciones de trabajo y los salarios pero también puede involucrar cambios más rápidos en las empresas e industrias. En las economías modernas, muchas empresas se fundan y se acaban todos los años –cerca de 20% en muchos países– involucrando de 10 a 20% de la fuerza laboral. Los mecanismos inadecuados de ayuda para que los trabajadores se enfrenten al cambio limitan el espíritu de empresa y la adaptabilidad de los trabajadores. Esas insuficiencias también pueden provocar, en trabajadores y en las empresas, resistencia a las reformas que beneficiarían a la sociedad.

Un buen clima de inversión facilita la asignación del trabajo a sus usos más productivos mientras que ayuda a los trabajadores a manejar la movilidad del trabajo. Una base contributiva pequeña reduce la factibilidad de creación de redes globales de seguridad social en la mayoría de países en vía de desarrollo. Existen oportunidades para mejorar el seguro en esquemas de apoyo al ingreso y la amalgama de riesgos entre individuos. Programas innovadores también pueden llegar a los pobres y a los trabajadores informales no amparados por esquemas sociales más amplios.

Las mejoras en el clima de inversión que ayudan a crear una economía moderna y productiva facilitan la reasignación del trabajo a través de empresas y sectores como respuesta a cambios en tecnología, demanda y otras condiciones. Aunque esta reasignación del

trabajo beneficia a la sociedad en su totalidad, es probable que los trabajadores necesiten cambiar de trabajo varias veces en el curso de sus vidas laborales. Esto ha sido una característica del trabajo en la economía informal pero puede ser doloroso para los trabajadores que se han acostumbrado a un empleo más estable en industrias protegidas. Ayudar a los trabajadores a manejar estos cambios beneficia al individuo involucrado y puede mejorar el rendimiento económico porque permite mejor entendimiento entre las capacidades del trabajador y los requisitos de un nuevo empleo. También puede reducir la resistencia a las mejoras del clima de inversión. En muchos países en vía de desarrollo, mecanismos de seguridad social deficientes o no existentes se traducen en que los desempleados no pueden permitirse permanecer sin ingresos y son obligados a aceptar el primer trabajo que se les ofrece.

Más allá de lo básico

Dado el alcance del orden del día de la reforma, algunas empresas o actividades pueden beneficiarse de las mejoras antes que otras —como sucede con la infraestructura en un sitio en particular o con las reformas reguladoras que afectan una actividad específica. Más allá de ordenar las reformas en serie, los gobiernos conceden privilegios de políticas especiales sobre empresas o actividades objetivas. Esos privilegios pueden limitar la competencia en los mercados, ofrecer una ganga tributaria y dar acceso a crédito subsidiado además de una gama de otras medidas.

Algunas de estas acciones tienen una buena razón económica, como mayores beneficios resultantes de una inversión extranjera directa o de investigación y desarrollo. Otros apuntan a la aceleración del crecimiento enfocándose en industrias específicas. Cualquiera que sea la razón, todos esos esquemas deben afrontar las peticiones de interés propio de las empresas y otras fuentes de fracaso de las políticas.

En conjunto, la experiencia con los esfuerzos gubernamentales para "escoger ganadores" es desalentadora. Los esfuerzos para atraer



inversores a través de atractivos especiales han encontrado éxitos mixtos, y aunque la inversión se incrementa en la industria objetivo, es difícil saber si los atractivos fueron necesarios o los costos fueron convenientes. Naturalmente, hay muchos ejemplos de intervenciones selectivas que han fracasado notoriamente –en el mejor de los casos, desperdiciando recursos públicos pero a veces perjudicando el clima de inversión y distrayendo la atención de mejoras más amplias.

Aun en las mejores circunstancias, muchas intervenciones selectivas parecen ser una lotería. Cuanto más ambicioso es el objetivo y más débil es el ejercicio del poder, más incierto es el éxito. Las intervenciones selectivas deben enfocarse con cautela y no deben verse como sustitutos para mejoras más amplias del clima de inversión. Los riesgos de dichas estrategias se pueden reducir garantizando que los esquemas tengan un objetivo y una razón fundamental clara, se enfoquen en los orígenes de los problemas más que en los síntomas, adapten el instrumento a la razón fundamental, impongan disciplina a sus beneficiarios, sean administrados con transparencia y sean revisados con regularidad.

Enfocar el clima de inversión como un todo

Las políticas y las conductas gubernamentales que dan forma al clima de inversión intervienen a través de un campo amplio, desde cumplimiento de contratos, reglamentación comercial e imposiciones hasta financiación, suministro de electricidad y mercados laborales. Típicamente, los gobiernos administran cada área en forma aislada, distribuyendo las responsabilidades a través de una amplia gama de ministerios y entidades.

Las empresas, en cambio, tienden a ver las oportunidades de inversión como un conjunto, con las políticas gubernamentales y conductas que influyen en los costos, riesgos y barreras a la competencia como parte de él. ¿Por qué podría importar esto?

- ◆ **Primero**, el impacto de cualquier mejora de política depende de cómo esa mejora enfoca algo que esté realmente limitando a las empresas. Ampliar el acceso al crédito no tendrá un gran impacto sobre lo que las empresas deciden invertir hasta que se hayan abordado preocupaciones más fundamentales acerca de la seguridad de sus derechos sobre la propiedad. Conceder gangas tributarias puede no ser suficiente para recompensar por otras debilidades en el clima de inversión en algunas situaciones, pero puede no ser necesario en otras. Así mismo, la introducción de una ley para estimular la competencia puede no tener un gran impacto cuando las principales barreras a la competencia se originan en limitaciones comerciales, monopolios gubernamentales u otras barreras reguladoras para la entrada y para la salida.
- ◆ **Segundo**, diferentes políticas pueden interactuar. La clarificación de los derechos sobre la tierra puede ayudar a facilitar el acceso al crédito por parte de empresas y hogares –pero sólo cuando los aspectos complementarios de la infraestructura financiera han sido puestos en su lugar. La reducción de las barreras al comercio

no darán la totalidad de sus frutos potenciales si las leyes débiles sobre bancarrota desaceleran el cierre de empresas menos eficientes o si las políticas de mercado laboral limitan la capacidad de las empresas para ajustar los procesos de producción a fin de responder a un medio más competitivo. Así mismo, los esfuerzos para estimular la investigación y el desarrollo pueden ser obstaculizados por escasez de trabajadores calificados o derechos sobre propiedad intelectual débiles.

La experiencia en China

La experiencia muestra que los países pueden recibir beneficios significativos al enfrentar limitaciones importantes de una forma que imparta confianza para invertir –y sostener un proceso para enfrentar otras limitaciones a medida que se vuelven más obligatorias. Por ejemplo, China disfruta del crecimiento más rápido y de la más rápida disminución de la pobreza en los últimos años en todo el mundo. La reforma que desató el crecimiento fue la introducción de un sistema rudimentario de derechos sobre la propiedad, inicialmente para empresas en municipios y pueblos pequeños y luego para granjeros y empresarios individuales. Una vez que se cumplieron las metas oficiales, cualquier producción adicional se podía ver para ganar dinero.

Las mejoras desataron una respuesta poderosa debido a la magnitud de la economía que se beneficiaba del

cambio y porque los cambios se implementaron en formas que daban a la gente confianza para invertir. Mejoras posteriores –incluyendo las que atraían inversión extranjera directa y la mejora de la reglamentación e infraestructura comerciales– enfrentaron las limitaciones inicialmente menos obligatorias. Cierta autonomía entre las provincias también ha fomentado la experimentación y creado incentivos para que las provincias atrasadas imiten el éxito de sus contrapartes que se mueven a mayor velocidad.

La experiencia muestra que los países pueden recibir beneficios significativos al enfrentar limitaciones importantes de una forma que imparta confianza para invertir.

La experiencia en India

La experiencia en India resalta el mismo punto básico. Su actual período de crecimiento empezó con algunos cambios en el comercio, las imposiciones y reglamentación en los años ochenta. Las empresas respondieron porque las reformas encaraban importantes limitaciones y porque eran vistas como señales en un cambio decisivo de política hacia el crecimiento dirigido por el sector privado. Cambios posteriores contribuyeron también a reducir los costos e incrementar la presión competitiva en la economía. Como en China, cierta autonomía entre los gobiernos estatales creó espacio para que los estados innovaran. La competencia entre los estados está creando incentivos para que los rezagados sigan a los líderes, enfrentando problemas de vieja data en el sector de la energía.

Se necesita un enfoque integral

Los beneficios dependen a menudo de la voluntad de afrontar otras limitaciones. Por ejemplo, las mejoras de la productividad en el sector manufacturero de India han sido detenidas por las barreras a la salida que demoran el paso de la reestructuración industrial. Las restricciones del mercado laboral han limitado las mejoras a la productividad originadas en las reformas del comercio en muchos países de América Latina. Las políticas de clima de inversión también requieren revisiones periódicas que deben tener en cuenta los cambios en el manejo de los negocios. Los cambios en esta área son más una maratón que una carrera corta a gran velocidad.



Por qué el progreso ha sido tan lento

Si un clima de inversión sano es tan beneficioso, y muchos gobiernos así lo entienden, ¿por qué ocurren grandes variaciones en los climas de inversión a través de y dentro de muchos países? ¿Por qué el progreso ha sido tan lento y difícil?

Evidentemente, el fracaso en la creación de un clima de inversión sano se debe no solamente a la falta de dinero. Muchas mejoras al clima de inversión no costarían mucho a los presupuestos gubernamentales y el crecimiento desatado por esas mejoras contribuiría a más ingresos tributarios. Tampoco son los climas de inversión pobres el resultado de una falta de experiencia técnica. Es verdad, el diseño de algunas reformas puede necesitar la experiencia de especialistas, pero llevar a cabo esas reformas típicamente exige mucho menos.

El lento progreso en la mejora del clima de inversión se explica mejor por los desafíos que se originan

cuando los gobiernos encaran tensiones básicas. Las empresas son las creadoras primarias de riqueza y un buen clima de inversión debe responder a sus necesidades. Sin embargo, un clima de inversión sano sirve a toda la sociedad, no sólo a las empresas, y las preferencias de la sociedad y de las empresas pueden divergir. También pueden existir diferencias en las preferencias y prioridades de las políticas entre y aun dentro de las empresas. La respuesta a la tensión resultante crea cuatro desafíos principales: restricción de un trato especial, establecimiento de la credibilidad, fomento de la confianza pública y legitimidad y asegurar la congruencia entre las políticas y las instituciones. La forma en que los gobiernos responden a esos desafíos tiene un gran impacto en los climas de inversión y, por consiguiente, en el crecimiento económico y en la pobreza.

El lento progreso en la mejora del clima de inversión se explica mejor por los desafíos que se originan cuando los gobiernos encaran tensiones básicas.

Restricción de trato especial

Las políticas de clima de inversión son un objetivo atractivo para trato especial por parte de las empresas, funcionarios y otros grupos de interés. La corrupción puede aumentar los costos de las transacciones comerciales, y la corrupción que se extiende a los niveles más altos del gobierno puede conducir a profundas brechas en las políticas. Los favores políticos y el clientelismo pueden también inclinar las políticas hacia algunos grupos a costa de otros.

Establecimiento de credibilidad

La incertidumbre acerca del futuro si las empresas deciden invertir, y cómo. Los gobiernos necesitan dar las reglas claras del juego. Sin embargo, los enfoques que no evidencian credibilidad fracasarán en provocar la respuesta de inversión que se busca, sin importar el buen diseño de la regla ni la sinceridad de la política.

Fomento de la confianza pública y de la legitimidad

Las empresas y los gobiernos no interactúan en el vacío. La confianza entre los participantes en el mercado nutre el intercambio productivo y reduce la carga sobre la reglamentación y el cumplimiento de contratos. La confianza pública y la confianza en los mercados y en las empresas afecta no solamente la factibilidad de las reformas sino también la respuesta de las empresas a través del impacto que tienen en el sostenimiento de la política y, por consiguiente, la credibilidad.

Garantía de que las políticas armonicen con las instituciones gubernamentales

El diseño de políticas de clima de inversión necesita considerar las fuentes del fracaso gubernamental y las diferencias en las condiciones

locales. Una consideración inadecuada de los asuntos de armonía institucional puede conducir a resultados deficientes e incluso refractarios.

Proceso continuado

Estos cuatro desafíos separados pero relacionados pueden producir círculos viciosos de ejercicio de poder que se empeora y de climas de inversión estancados:

- ◆ La debilidad en el control sobre trato especial conduce directamente a resultados económicos pobres y socava la credibilidad gubernamental abriendo grietas en la sociedad y reduciendo la confianza pública en las empresas y en los mercados.
- ◆ La baja credibilidad gubernamental puede contribuir a trato especial y a una falta de confianza pública en las empresas y en los mercados.
- ◆ La poca confianza pública en las empresas y en los mercados puede socavar la credibilidad de las reformas de las políticas.
- ◆ La intervención en las políticas deficientemente adaptada a las condiciones locales puede tener importantes fracasos en el mercado si no se controla, puede estimular la informalidad y la búsqueda de rentabilidad, socavar la credibilidad y debilitar la confianza pública en las empresas y los mercados.

Por el contrario, los círculos pueden ser virtuosos –con el progreso en un área contribuyendo al progreso de otras.

Estos desafíos atraviesan todas las áreas de la elaboración de políticas de clima de inversión, desde el cumplimiento de contratos y reglamentación comercial hasta el suministro de infraestructuras y mercados laborales y afectan directamente los costos, riesgos y las barreras a la competencia que enfrentan las empresas. El

mensaje principal aquí es: los gobiernos van más allá de las políticas formales y abordan las causas más profundas de fracaso de las políticas. Tienen que reconocer que mejorar el clima de inversión es un proceso continuo y no un evento solitario.

Manejo de reformas individuales

Aquellos que se benefician del *status quo* a menudo se oponen a las reformas para mejorar el clima de inversión. En estos están incluidas las empresas u otros grupos de intereses que se benefician de privilegios especiales, funcionarios que se benefician de sobornos u otros privilegios de sus funciones, o aun la comunidad en general que no sabe a ciencia cierta qué puede significar una reforma. Sin embargo, es posible progresar cuando los gobiernos edifican el apoyo del público, se dirigen constructivamente a las partes interesadas y recompensan a los que perderían debido al cambio. También son importantes los esfuerzos especiales de ayuda a los grupos vulnerables.

Mantenerse firmes

Muchos países crean entidades y programas especiales para ayudar con tareas específicas y para sostener las mejoras aun cuando haya cambio de gobierno. Consultan a las partes interesadas, coordinan las políticas y revisan las limitaciones existentes. Letonia, Senegal, Turquía y Vietnam ilustran posibles planteamientos. Los gobiernos también crean mecanismos para revisar nuevas políticas y propuestas reguladoras más sistemáticamente para evitar introducir distorsiones indeseables.

Consolidación de las capacidades gubernamentales

La consolidación de las capacidades del gobierno para reglamentar las empresas a menudo es de alta prioridad. Esta se puede realizar aprendiendo de otros países, la capacidad local se puede aumentar

contratando algunas funciones especializadas –algo común aun en países en vía de desarrollo. Es necesario que los gobiernos mejoren su idoneidad para monitorear el rendimiento de sus sectores privados a fin de que puedan identificar los asuntos emergentes y evaluar el impacto de sus políticas.

¿Cómo pueden ayudar los convenios internacionales?

El conjunto de normas y estándares internacionales que se refieren a asuntos de clima de inversión ha crecido exponencialmente en décadas recientes. Más de 2.200 tratados de inversión bilateral, más de 200 acuerdos de cooperación regional y una enorme cantidad de instrumentos multilaterales propuestos y nuevos cubren la mayoría de los aspectos del clima de inversión.

Los acuerdos internacionales tienen un claro papel en la reducción de las barreras al comercio internacional y a la inversión. También podrían mejorar el clima de inversión de tres formas más amplias:

- ◆ Mejorando la credibilidad.
- ◆ Armonizando las normas y los estándares.
- ◆ Encarando los desbordamientos internacionales.

Todos los tres involucran trueques.

Mejorando la credibilidad

Incrementar los costos del trastrocamiento de políticas y comprometerse con obligaciones internacionales puede reforzar la credibilidad de las políticas gubernamentales y, de esa forma, consolidar las respuestas de inversión de las empresas. Sin embargo, por definición, el trueque es flexibilidad de política predeterminada y el compromiso necesita tenerse en cuenta cuidadosamente. Las estrategias que involucran la forma más fuerte de compromiso –permitir a las empresas que hagan cumplir los compromisos en contra de

los gobiernos directamente a través de arbitraje internacional obligatorio— puede también mejorar la credibilidad. Estas empresas se beneficiarían de los esfuerzos para mejorar la transparencia del proceso de arbitraje. Las estrategias que descansan más sobre la reputación de los gobiernos también pueden hacer más verosímiles las políticas, pero su impacto depende de si los participantes insisten en altos niveles de cumplimiento mutuo.

Armonizando las normas y los estándares

Para reducir los costos de las transacciones internacionales, muchos esfuerzos se enfocan en la armonización de normas o estándares determinados, con ejemplos que van desde la armonización de las leyes comerciales en África Occidental hasta el desarrollo de estándares uniformes de contaduría. Puede haber beneficios para los

Más de 2.200 tratados de inversión bilateral, más de 200 acuerdos de cooperación regional y numerosos instrumentos multilaterales propuestos y nuevos cubren la mayoría de los aspectos del clima de inversión.

países en vía de desarrollo pero también pueden existir trueques con planteamientos que se adaptan a las condiciones locales y que permiten cierta competencia entre planteamientos. También hay trueques entre planteamientos bilaterales, multilaterales y regionales de armonización.

Encarando los desbordamientos internacionales

A través de las dos últimas décadas se ha promovido una acción global mancomunada para un número creciente de asuntos en los que los efectos de las políticas de un país pueden desbordarse hacia otros. Encarar los desbordamientos internacionales en el área del medio ambiente es importante para un desarrollo sostenible. Cuando el desbordamiento sugerido es menos tangible o los beneficios menos uniformemente compartidos, se hace más difícil la acción cooperativa. Las propuestas en esta y otras áreas necesitan conceder debido peso a las perspectivas de los países en vía de desarrollo.

Cómo puede ayudar la comunidad internacional

Ayudar a mejorar las condiciones del clima de inversión en los países en vía de desarrollo puede proveer grandes dividendos en el campo del desarrollo. El valor manufacturero agregado desencadenado por las mejoras en el clima de inversión en aun un solo país puede exceder en mucho la ayuda al desarrollo suministrada a través de todo el mundo. La comunidad internacional puede ayudar a los países en vía de desarrollo de tres formas principales:

- ◆ Evitar las tergiversaciones en los países en vía de desarrollo que perjudican en éstos los climas de inversión.
- ◆ Suministro de más y más efectiva asistencia.
- ◆ Encaramiento del considerable orden del día en conocimientos.

Deformaciones en los países desarrollados

Los países en vía de desarrollo no se encuentran solos para luchar con las mejoras del clima de inversión. Los problemas de comercio y de mercados creados por las políticas en los países desarrollados imponen grandes costos en sus propias economías. Las deformaciones también socavan las oportunidades e incentivos para que las empresas inviertan en países en vía de desarrollo. Se ha calculado que el retiro de las protecciones al comercio y de las tergiversaciones relacionadas en los países desarrollados podrían proveer a los países en vía de desarrollo ganancias de US \$85 mil millones de aquí al año 2015. Eso significa más de cuatro veces la ayuda al desarrollo actualmente suministrada para mejoras del clima de inversión.

Suministro de mayor y más efectiva asistencia

La comunidad internacional, por mucho tiempo ha dado asistencia para el desarrollo para apoyar el diseño y la implementación de mejoras del clima de inversión. También se ha suministrado considerable apoyo directamente a las empresas. Hay espacio para mejorar en las dos áreas.

Asistencia para mejoras del clima de inversión

Cerca de un cuarto de la asistencia oficial para el desarrollo, o aproximadamente US\$21 mil millones por año, está actualmente enfocada en el apoyo a las mejoras del clima de inversión y su mayor porción está dirigida a desarrollo de infraestructuras. La asistencia técnica es importante pero representa sólo 13% de la asistencia para el clima de inversión y su efectividad puede sufrir por los planteamientos impulsados por la oferta y también por atención inadecuada para garantizar que soluciones recomendadas reflejen armonía con las condiciones locales.

Apoyo directo a las empresas y transacciones

El apoyo bien diseñado de esta clase puede complementar la mejora del clima de inversión. La asistencia al desarrollo encaminada al apoyo de las pequeñas empresas por medio de líneas de crédito y capacitación tiene una trayectoria de resultados variados –beneficiaria de las mismas pautas sugeridas para las intervenciones selectivas por parte de los gobiernos. Los países desarrollados y entidades internacionales también dan alrededor de US \$26 mil millones por año en préstamos no privilegiados o garantías para apoyar transacciones específicas. Intensificar el énfasis sobre la contribución de estas transacciones a mercados más transparentes y más competitivos ensancharía el impacto que este apoyo tiene sobre el desarrollo.

Encarar la considerable agenda en conocimientos

Las nuevas fuentes de datos nos ayudan a entender las bases del crecimiento y de la disminución de la pobreza. Sin embargo, una agen-

da extensa se encuentra en camino para ampliar y profundizar dicha comprensión con el fin de proveer orientación a los que trazan las políticas. Esto incluye el aumento del desarrollo de indicadores objetivos del clima de inversión y el análisis sistemático de experiencias en los países para extraer las lecciones que surgen. Al trabajar juntos en estos asuntos, la comunidad internacional puede hacer mucho para ayudar a crear mejores climas de inversión en los países en vía de desarrollo –y de esa manera contribuir a un mundo más equilibrado, incluyente y pacífico.



LECTURAS RECOMENDADAS

- Banco Mundial 1996. *Morocco-Socioeconomic Influence of Rural Roads: Fourth Highway Project*. Washington, DC: Banco Mundial, Departamento de evaluación de operaciones.
- Banco Mundial 2002. "Review of Leasing across Selected Middle East and North Africa Countries." Banco Mundial, Washington, DC.
- Banco Mundial 2004. *Doing Business in 2005: Removing Obstacles to Growth*. Banco Mundial, Mayol Ediciones, Bogotá.
- Brown, Drusilla K. 2000. "International Trade and Core Labour Standards: A Survey of recent Literature." París: OECD, Directorate for Education, Employment, Labour and Social Affairs, Labour Market y Social Policy. Documentos ocasionales.
- Burra, Neera. 1995. *Born to Work: Child Labour in India*. Oxford: Oxford University Press.
- Edmunds, Eric V. 2004. "Does Child Labor Decline with Improving Economic Status?" Cambridge, Mass.: National Bureau of Economic Research Working Paper Series 10134.
- Fan, Shenggen, Peter Hazell y Sukhadeo Thorat. 1999. "Linkages between Government Spending, Growth y Poverty in Rural India." Washington, DC.: Informe de investigación IFPRI 110.
- Fan, Shenggen, Xiaobo Zhang y Neetha Rao. 2002. "Growth, Inequality and Poverty in Rural china." Washington, DC: Informe de investigación IFPRI 125.
- Fan, Shenggen, Xiaobo Zhang y Neetha Rao. 2004. "Public Expenditure, Growth, and poverty Reduction in Rural Uganda." Washington, DC: IFPRI, Development Strategy and Governance Division Discussion Paper 4.
- Foro Económico Mundial. 2005. *The Global Competitiveness Report 2005-2006*. Ginebra: Foro Económico Mundial.
- Kaufman, Daniel, Aart Kraay y Massimo Mastruzzi. 2003. "Governance Matters III: Governance Indicators for 1996-2002." Washington, DC: Banco Mundial, Informe de investigación de políticas 3106.
- Krueger, Anne. 1996. "Observations on International Labor Standards and Trade." Cambridge, Mass.: National Bureau of Economic Research Working Paper Series 5632.
- Martin, Will y Keith E. Maskus. 2001. "Core Labor Standards and Competitiveness: Implications for Global Trade Policy." *Review of International Economics* 9(2): 317-28.
- Miles, Rebecca. 2002. "Employment and Unemployment in Jordan: the Importance of the Gender System." *World Development* 30(3): 413-27.
- OCDE *International Trade and Core Labour Standards*. París: OCDE.
- OMC 2003. *Investing in Every Child—An Economic Study of the Costs and Benefits of Eliminating Child Labor*. Ginebra: OIT Governing Body.
- Stern, Nicholas H. 2002. *Una estrategia para el desarrollo*. Banco Mundial, Alfaomega, Bogotá.

GLOSARIO

- Ayuda externa:** La transferencia de préstamos y donaciones entre países, así como también asistencia técnica y capacitación.
- Clientelismo:** Inclínación de las políticas hacia algunos en detrimento de otros.
- Corrupción:** Aprovechamiento de los puestos públicos para beneficio propio.
- Credibilidad:** Para que las políticas gocen de credibilidad, es necesario que el gobierno dé reglas claras de juego y no trastroque las políticas de una manera caprichosa.
- Clima de inversión:** Un buen clima de inversión da oportunidades para que las empresas inviertan productivamente, creen trabajo y crezcan.
- Estabilidad macroeconómica:** Inflación baja, deuda sostenible y una tasa de cambio realista.

ENLACES ÚTILES EN INTERNET

Explore el clima de inversión en más de 50 países incluyendo a Bolivia, Brasil, Ecuador y Perú:
<http://rru.worldbank.org/investmentclimate/>

Consulte las publicaciones de apoyo preparadas por el *Informe sobre de desarrollo 2005: un mejor clima de inversión para todos*.
<http://econ.worldbank.org/wdr/wdr2005/library/>

El enlace directo con estas publicaciones es:
<http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTRESEARCH/EXTWDRS/EXTWDR2005/0,,contentMDK:20262923~menuPK:477674~pagePK:64167689~piPK:64167673~theSitePK:477665,00.html>

Para localizar los perfiles de competitividad de 82 países por el World Economic Forum:
<http://www.weforum.org/site/knowledgenavigator.nsf/Content/KB+Country+Profiles>

PUBLICACIONES RELACIONADAS



El presente texto se basó en la publicación del BANCO MUNDIAL:
Informe sobre de desarrollo 2005: un mejor clima de inversión para todos.

Informe original: *World Development Report 2005. A Better Investment Climate for Everyone*
ISBN: 0-8213-5682-8

Primera edición en castellano:
2004
Coedición Banco Mundial, Alfaomega
ISBN: 958-682-561-2

Para ordenar este libro favor solicitarlo a:
World Bank Publications
P.O. BOX 960 - Herndon,
VA 20172-0960, USA
Teléfono: +1 (703) 661 1580
Fax: +1 (703) 661 1501
e-mail: books@worldbank.org
www.worldbank.org/publications

Para ordenar este libro en castellano,
favor solicitarlo a:
Alfaomega Colombiana,
Calle 106A N° 22-56,
PBX: (571) 619 7677
Bogotá, Colombia.
e-mail: sciente@alfaomega.com.co
www.alfaomega.com.co

SERIE DESARROLLO PARA TODOS

1. *La desigualdad en América Latina. ¿Rompiendo con la historia?*
Francisco H.G. Ferreira
2. *Agricultura, comercio y desarrollo. Multilateralismo vs. proteccionismo.*
John D. Nash
3. *Se buscan buenos empleos. Los mercados laborales en América Latina.*
Carmen Pagés y Rita Funaro
4. *El desafío global de los conflictos locales.*
Paul Collier
5. *Las nuevas fronteras de América Latina.*
Robert Devlin, Antoni Estevadeordal y Ernesto Stein
6. *¿Puede la globalización beneficiar a todo el mundo?*
David Dollar
7. *Acceso a la tierra, desarrollo y reducción de la pobreza.*
Klaus Deininger
8. *El crecimiento económico en América latina.*
Guillermo Perry
9. *Cerrar la brecha en educación y tecnología.*
Indermit S. Gill, J. Luis Guasch, William F. Maloney,
Guillermo Perry y Norbert Schady
10. *Globalización y pobreza.*
Ian A. Goldin y Kenneth A. Reinert
11. *Un mejor clima de inversión para todos.*
Warrick Smith
12. *El futuro de la seguridad social en América Latina.*
Indermit Gill, Truman Packard y Juan Yermo



El objetivo de la serie **Desarrollo para Todos** es poner a disposición de formadores de opinión, dirigentes públicos y privados, estudiantes y académicos, los resultados y discusiones en torno a tópicos clave de la agenda actual de los países en desarrollo en los foros multilaterales: globalización, desigualdad, integración económica, empleo, comercio internacional y proteccionismo, pensiones y clima de inversión, entre otros. Todos los materiales han sido escritos y presentados para permitir que personas no expertas en el tema puedan leerlos fácilmente, aunque tienen como base los más complejos y recientes informes e investigaciones tanto del Banco Mundial como del BID.

Un buen clima de inversión ofrece oportunidades a las empresas –desde las diminutas hasta las multinacionales– para que inviertan productivamente, generen trabajo y se amplíen. El buen clima de inversión determina si una economía se desarrolla y si una sociedad disminuye el número de gente pobre. Generarlo es crítico para los gobiernos del mundo en vía de desarrollo, en el que 1.200 millones de personas sobreviven con un dólar por día, un mundo en que la juventud es víctima de una tasa de desempleo que se eleva a más de dos veces el promedio, y en el que la población crece a ritmo vertiginoso. Aumentar el número de empleos y otras oportunidades, especialmente para la gente joven, es esencial para crear un mundo más acogedor, más equilibrado y más tranquilo.



BANCO MUNDIAL



Alfaomega

ISBN 958-682-596-5



9 789586 825962