****

**Hacerlo mejor: recomendaciones de la sociedad civil derivadas de las conclusiones del examen de *Doing Business* (Hacer negocios)**

***Autor: Peter Bakvis, Director de la oficina de la CSI y la Agrupación Global Unions en Washington***

**Introducción**

El panel de expertos independientes creado por el Presidente del Banco Mundial, Jim Yong Kim, para examinar su emblemático proyecto “*Doing Business*” propuso una amplia gama de reformas.

En algunos casos, ofreció recomendaciones claras para subsanar las deficiencias, en otros sugirió alternativas para los fallos identificados y en otros los expertos pidieron que se concibieran reformas más exhaustivas como parte del proceso. En todos los casos, sus recomendaciones son simplemente eso: recomendaciones de expertos designados; las decisiones finales sobre el camino a seguir siguen sujetas a procesos indefinidos de toma de decisiones en el Banco Mundial. Esto reviste una importancia particular ya que *Doing Business* ha sido citado recientemente como herramienta fundamental para la ejecución de la nueva estrategia organizativa del Grupo del Banco Mundial, recientemente aprobada, y que está destinada a conseguir el objetivo doble de erradicar la pobreza extrema y promover una prosperidad compartida.

Esta breve nota presenta las reacciones iniciales a las conclusiones del examen de los grupos de la sociedad civil internacional que se han ocupado de los temas pertinentes del proyecto *Doing Business,* y formula asimismo recomendaciones sobre las próximas etapas para su aplicación.

**Aumentar su pertinencia para el mandato sobre la pobreza del Banco Mundial y para los planteamientos más generales sobre el desarrollo**

El Panel señala que si bien la mayor parte de los observadores reconocen la importancia del desarrollo del sector privado para reducir la pobreza y la función de una efectiva reglamentación gubernamental en ese marco, la utilidad del enfoque del informe *Doing Business* es muy cuestionada[[1]](#footnote-1).

En particular, *Doing Business* debe adaptarse a la actual tendencia hacia un desarrollo en el que el país asume la plena titularidad y dirección del proceso, y tener en cuenta la importancia de las circunstancias particulares del país, su etapa de desarrollo y elección de políticas:

“Dado que las perspectivas del Banco sobre los objetivos de crecimiento y desarrollo y sobre las mejores maneras para alcanzar esos objetivos, no dejan de evolucionar, el enfoque del informe *Doing Business* tendrá que adaptarse. Se observa, cada vez más, que el Banco parece considerar que su función consiste, principalmente, en permitir que los gobiernos encuentren sus propias soluciones”.[[2]](#footnote-2)

El Panel también señala la importancia de ayudar a las PYME a desarrollase y contribuir así a la creación de empleo y la erradicación de la pobreza.[[3]](#footnote-3) Sin embargo, su análisis indica que *Doing Business* no cumple los objetivos para los que fue concebido. La empresa modelo en la que se basa *Doing Business* para producir datos más fácilmente comparables entre países es de escasa utilidad para muchos países en desarrollo que tienen un voluminoso sector informal y en los que predominan las pequeñas y micro empresas.[[4]](#footnote-4) El Panel concluye que: “para que sean pertinentes y comparables, las medidas deben ser representativas de un país y del tipo de empresas que operan en él”.[[5]](#footnote-5)

Por consiguiente, el informe *Doing Business* por sí mismo nunca será una herramienta suficiente para ayudar a los gobiernos a gestionar el desarrollo del sector privado de tal forma que logre erradicar la pobreza de forma duradera, además de que ese no es su propósito. Ello no impide, sin embargo que el informe sea coherente con ese objetivo y que contribuya a su consecución.

Con ese fin, se propone:

* Apoyar las principales recomendaciones del Panel de que el proyecto se transfiera de la Corporación Financiera Internacional al Departamento de Investigaciones del Banco bajo la Vicepresidencia de Desarrollo Económico, con el fin de lograr una mayor coherencia y una perspectiva y mandato más amplios que permitan supervisar los métodos y análisis utilizados.
* Pedir al Banco que examine de forma transparente la pertinencia de los indicadores actuales relativos a la erradicación de la pobreza y los objetivos de crecimiento incluyentes del Banco, de tal forma que se dejen de utilizar indicadores que no guardan una relación estrecha con esos objetivos. Según el Panel, la elección de los indicadores actuales no se ha fundamentado en estudios y análisis científicos fiables, ni tampoco hay muchas pruebas de su utilidad para los resultados socioeconómicos[[6]](#footnote-6).
* Pedir al Banco que aumente la pertinencia del proyecto *Doing Business* para la mayoría de las empresas de los países en desarrollo, dado el papel esencial que desempeñan para la erradicación de la pobreza y el crecimiento incluyente, en particular mediante la revisión de la definición de la empresa “modelo” y la consulta con los representantes de esas empresas.

**Mejorar su utilización para la formulación de políticas**

Las conclusiones del Panel son contundentes: *Doing Business* representa una “mala guía” para la formulación de políticas y han subrayado, con mucho acierto, que el informe *Doing Business*  "no debe considerarse como un modelo de talla única para el desarrollo". Antes bien, *Doing Business* deberá fijarse como objetivo “ofrecer a los países la posibilidad de evaluar su propia capacidad para alcanzar la “facilidad para hacer negocios” y sus objetivos de crecimiento económico”.

Esas conclusiones se basan en las razones siguientes:

* Las reformas que promueve no pueden relacionarse de forma directa con la mejora de los resultados de desarrollo
* Los indicadores tienen un alcance limitado y están expuestos a que haya "factores subsidiarios no captados por *Doing Business".*
* El mundo empresarial real es muy distinto del “modelo teórico” de las medidas de Doing Business,
* El informe solo mide los reglamentos aplicables a determinadas categorías de empresas. La "representatividad de esas empresas y [por ende] la pertinencia de esos reglamentos varían mucho según el país considerado”.
* El informe no tiene en cuenta la posibilidad de que sus prescripciones puedan no adecuarse a todos los países o que se podrían utilizar otras soluciones (incluso no legales) para conseguir el mismo objetivo.
* El informe sigue inclinándose a favor de la desregulación, al no suministrar información sobre los objetivos sociales, ambientales u otros objetivos económicos legítimos que podrían estar detrás de la reglamentación incriminada.

Si bien algunas de estas podrían abordarse, al menos en parte, a través de mejoras de metodología (véase más abajo), otras son inherentes a la naturaleza de *Doing Business* y, por lo tanto, solo podrían tener una influencia limitada en la formulación de políticas.

El Panel advirtió sobre los cambios de clasificación de *Doing Business* como orientación de política:

"Toda correlación entre los cambios en los indicadores de *Doing Business* y los cambios en una economía es necesariamente desdeñable, ya que los cambios económicos se producen, generalmente, como consecuencia de una compleja interacción de variables a lo largo del tiempo que pueden o no incluir los indicadores que figuran en el informe".

A título de ejemplo, el Panel señaló las discrepancias entre la alta puntación de algunos países en indicadores como la Obtención de crédito y la constante lucha de la mayoría de las empresas para tener acceso al crédito y concluye:

“Si el gobierno de la India se guiara por la clasificación del informe Doing Business, se centraría en las limitaciones que dan lugar a la baja puntación general del país y no en la disponibilidad del crédito. Por consiguiente, el informe no es una herramienta precisa para consideraciones de política más generales".

Coincidimos con el Panel cuando indica que no es conveniente utilizar *Doing Business* como modelo para la formulación de políticas y, por lo tanto:

* Apoyamos las recomendaciones del Panel de que se combine *Doing Business* con otros instrumentos que "guían mejor a los lectores acerca de la necesidad de reforzar la aplicación de la ley o señalar las normativas en un país determinado que estén mal concebidas”.
* Además, el Banco debe asegurar que se organicen las debidas consultas a nivel nacional sobre reformas reglamentarias con una gran variedad de partes interesadas, y que éstas se vean reforzadas y no socavadas por Doing Business.
* Por último, el Panel subrayó que *Doing Business* se utiliza en prácticas crediticias condicionales (por ejemplo, por la Cuenta para enfrentar los retos del Milenio de EE.UU.), el propio Banco utiliza los indicadores de *Doing Business* para establecer el índice de evaluación de las política de instituciones ( CPIA) y los términos y condiciones para su estrategia crediticia, y varios organismos internacionales utilizan el informe para definir su política en materia de asistencia oficial al desarrollo. Se debe poner fin a esas prácticas.

**Mejorar su comunicación**

La adecuada utilización del informe para la formulación de políticas guarda una estrecha relación con la manera en que se comunica la información de *Doing Business*. La comunicación errónea de esa información puede restar utilidad al informe como instrumento para la formulación de políticas, al ofrecer incentivos equivocados a los gobiernos.

*"*Los usuarios de *Doing* *Business* deben ser conscientes de la pertinencia del informe y, más importante aún, de sus limitaciones. Esta advertencia, que aparece en la página 17 del informe *Doing Business* de 2013 en letra pequeña, debe figurar de forma más prominente en las primeras páginas y a lo largo de la estrategia de comunicación que acompaña el informe". A ese respecto, el Panel recomienda que se prevea un aviso a modo de "aviso sanitario” al principio del informe.

El Panel también recomienda que se cambie el título del informe de tal forma que ya no "implique que el informe permite, de manera general, evaluar el entorno empresarial".

El Panel hace especial hincapié en el sistema de clasificación de Doing Business.

"Cabe recordar que el informe se concibió como proyecto puramente informativo. Como tal, su función consiste en aportar información para la formulación de políticas y no en prescribirla o describir una posición normativa, que es lo que, en cierta medida, hace el sistema de clasificación del informe".

Estamos totalmente de acuerdo en que es indispensable que se comunique adecuadamente sobre el informe *Doing Business*  y, por lo tanto:

* Respaldamos la recomendación del Panel de que se incluya un “aviso sanitario” apropiado y que figure en un lugar prominente del informe
* Recomendamos que se defina claramente el propósito del informe y que se denomine de otra manera con el fin de reflejar ese objetivo
* Pedir que se reduzca sustancialmente el presupuesto dedicado a la comunicación que se asigna a *Doing Business* y deje de constituir la parte esencial de la estrategia de comunicación y publicación del Banco
* Apoyamos la recomendación del Panel de que la clasificación de los países implica un juicio de valor erróneo y por lo tanto debe suprimirse.

**Mejorar su metodología**

El Panel destacó diversos problemas relacionados con la metodología utilizada en el informe *Doing Business* que restaba utilidad a la información contenida en él.

Como se ha dicho antes, los expertos subrayaron los problemas que planteaba la “empresa modelo” que se utiliza en *Doing Business*  y su correspondencia con la realidad, sobre todo, en los países en desarrollo. El informe solo presenta la situación en la ciudad más importante del país en términos económicos, lo que, en muchas ocasiones, puede ofrecer una imagen distorsionada de la situación real en el país.

Asimismo, el informe critica el reducido número de fuentes de información utilizadas, ya que *Doing Business* se basa, principalmente, en información suministrada por empresas de servicios jurídicos. Esto implica que los datos solo pueden establecer si “una normativa existe o no en tal o cual país” y no su incidencia en las pequeñas empresas o en la sociedad en su conjunto.

Los expertos cuestionan la validez de varios indicadores en relación con lo que se proponen realmente evaluar. En muchos indicadores se asume que es mejor contar con menos reglamentación, lo que no puede aplicarse a todos los contextos, o bien se centra en unos cuantos aspectos, que ni siquiera han representado reformas significativas en algunos países. La elección de los indicadores del informe no se basa en ningún análisis riguroso.

El Panel cuestiona la metodología basada en la agregación de clasificaciones. Debido a la manera en que se conciben las clasificaciones, la posición de un país puede cambiar drásticamente como consecuencia de la aplicación de reformas menores o incluso sin reformas. Señala también que cálculo del promedio de la puntuación obtenida por un país en todas las categorías para obtener el índice “facilidad para hacer negocios” no está debidamente justificado y que las puntuaciones en cada categoría ofrecen una información más útil para los responsables de la formulación del plan de reformas, que el puesto ocupado en la clasificación.

Por último, piden que se mejore la recolección de los datos y la trasparencia. Actualmente, no se verifican los datos de *Doing Business* respecto de otros estudios. En el informe tampoco se tienen en cuenta las circunstancias particulares de los países o su situación inicial.

Coincidimos con este análisis y, por lo tanto, recomendamos:

* Que el examen de todos los elementos metodológicos forme parte de un proceso de examen periódico, como se ha dicho antes.
* Que se revise la definición de la empresa modelo para evaluar su pertinencia, en especial en los países clientes más pobres.
* Que se revise la pertinencia de los indicadores utilizados y que solo se usen los que se relacionan con la erradicación de la pobreza y otros resultados pertinentes para el mandato del Banco.
* Dado que la clasificación general es de escasa utilidad y puede ofrecer indicaciones erróneas, deberá suprimirse

**Mejorar su gobernanza**

El Panel destaca la falta de evaluaciones externas o internas de Doing Business. Ese informeexige “un proceso de gobernanza que extraiga los aprendizajes pertinentes y tenga en cuenta los comentarios y las críticas procedentes de diversas fuentes”. El Panel recomienda que se organice un proceso de evaluación por homólogos con representación externa. También recomienda que el informe se someta a la aprobación de la Junta directiva del Banco antes de su publicación.

Dado que el informe es una de las principales publicaciones del Banco Mundial y, en vista de su influencia, en particular entre los responsables de las políticas en los países en desarrollo, es importante que sea fiable. Las reformas a *Doing Business* podrían tener una incidencia muy importante no solo en las empresas, sino también en los trabajadores, la renta pública y los consumidores. Por consiguiente, es importante que se consulte a esos grupos sobre su concepción. Por último, *Doing Business* deberá actualizarse de tal forma que se ajuste a la práctica y realidad empresariales.

Por esos motivos:

* Suscribimos la recomendación del Panel de que se constituya un grupo de evaluación externo para supervisar un proceso de cambio constante que asegure que *Doing Business* siga cumpliendo los objetivos para los que fue creado.
* Este grupo deberá contar con una representación muy amplia que incluya a grupos de la sociedad civil, empresas y académicos, y deberán organizarse consultas regulares con los grupos afectados.

**Orientar mejor sobre la fiscalidad**

Se encomendó al Panel que examinara específicamente los indicadores “pago de impuestos” y “empleo de trabajadores”.

Reconociendo la importancia de la cuestión de la fiscalidad en el informe Doing Business, el Panel destaca varios problemas conceptuales y metodológicos que plantea el indicador actual:

* No constituye una herramienta fiable para evaluar la carga administrativa que representan los impuestos para las PYME, debido a la naturaleza de la empresa modelo utilizada y los fallos en los indicadores actuales
* No tiene en cuenta otras “consideraciones” que son importantes al concebir los sistemas tributarios
* Presenta únicamente los impuestos que presuntamente pagan las empresas, ya que no tiene en cuenta su uso de la planificación fiscal
* Los datos se basan en fuentes de información insuficientes y los principales actores no participan en su recolección y verificación
* Asume que una tasa de imposición baja es mejor para las empresas
* Los tres subindicadores son de naturaleza muy distinta y su adición para la puntuación global de la categoría no es, por lo tanto, significativa

Coincidimos con este análisis. Por ejemplo, en lo tocante a la planificación fiscal, existen estudios[[7]](#footnote-7) que demuestran que las tasas de impuestos nocionales guardan escasa relación con los impuestos de sociedades pagados realmente por las empresas, en especial las grandes empresas internacionales. El Banco Mundial debe ponerse al día en cuanto a los temas tratados en las reuniones del G20 y de la OCDE, que han decidido abordar esa cuestión.[[8]](#footnote-8) El indicador tasa de impuestos total no se corresponde realmente con la realidad empresarial y es un mal indicador de la “facilidad para hacer negocios”. Seguramente no hay motivos ni pruebas suficientes para apoyar la afirmación de que reducir el tipo impositivo hasta el nivel de 25,7% es un objetivo deseable.[[9]](#footnote-9) Esta situación es especialmente preocupante si implica que la carga fiscal se traspasará de las empresas a los trabajadores, inversores o consumidores. Las tasas de imposición óptimas dependen de numerosos factores y del contexto específico.

También nos sumamos a la preocupación manifestada por el Panel en relación con la colaboración con la empresa PWC y el conflicto de intereses que puede surgir de la relación de trabajo con uno de los principales actores del sector de la planificación, contabilidad y asesoramiento fiscal. Esto también tiene una incidencia para la neutralidad y la percepción de los datos recabados.

Por consiguiente:

* Apoyamos la recomendación de que se suprima el indicador tasa de impuestos total.
* Respaldamos la petición de aumentar las fuentes de información al recolectar datos y revisar la práctica de presentar datos sobre fiscalidad conjuntamente con PWC
* Que no se adicionen los subindicadores
* Que se afine la metodología de recolección de datos.
* Que haya un grupo de expertos fiscales externos que revise periódicamente la metodología y la presentación de la información.

El Banco está preparando un conjunto alternativo de subindicadores fiscales para las pequeñas y medianas empresas, y elaborando indicadores que miden la complejidad de la legislación fiscal, la naturaleza y escala de la carga administrativa y la eficacia de las administraciones fiscales en su interacción con esas empresas.

**Orientar mejor sobre la legislación laboral**

El Panel señaló que la perspectiva unilateral de la reglamentación del mercado laboral reflejada en los parámetros de los indicadores podría alentar a los gobiernos, sobre todo los que son clientes del Banco Mundial, a emprender importantes reformas encaminadas a la desregulación. Estas se basarían en los resultados positivos previstos pero no considerarían suficientemente el costo que supondría suprimir el régimen de protección de los trabajadores.

En el Informe sobre el Desarrollo Mundial 2013: empleo del Banco, se exhorta a que se encuentre una perspectiva más equilibrada de la reglamentación laboral que reconozca que los niveles de reglamentación adecuados pueden variar de país a país.

El Panel criticó la afirmación infundada de que los países que mejoran su clasificación gracias a medidas de desregulación obtienen mejores resultados económicos. El grupo de evaluación independiente del propio Banco no encontró ningún indicio de que exista esa relación. Asimismo, la alegación de que el Banco Mundial necesita centrarse en la reglamentación del

mercado laboral porque las empresas en los países clientes del Banco tienden a considerar que esas medidas constituyen importantes obstáculos para la inversión y la creación de empleo, no se confirma en la realidad. Por el contrario, en el Informe sobre el Desarrollo Mundial 2013: empleo, se indica que la reglamentación laboral sí ha incidido en la desigualdad y que el debilitamiento de las instituciones del mercado laboral y de los mecanismo de protección social, junto con varios otros factores, son la causa del aumento de las desigualdades en la mayoría de los países en los últimos dos o tres decenios.

Coincidimos con las recomendaciones del Panel de que:

* El indicador “empleo de trabajadores” se elimine definitivamente de *Doing Business* y que el Banco adopte un enfoque más equilibrado en relación con la reglamentación del mercado laboral que reconozca las ventajas y los costos de esa reglamentación, y que esto no debería incluirse en el proyecto Doing Business.
* El Banco ya no debería incluir anexos sobre el “Empleo de los trabajadores” y “datos sobre el empleo de los trabajadores”, que *Doing Business* ha venido produciendo desde 2009, a pesar de la suspensión del indicador “empleo de trabajadores”. Estos anexos siguen fomentando una visión negativa respecto de la reglamentación laboral, presentándola fuera de contexto y haciendo alegaciones infundadas acerca de sus efectos negativos, haciendo caso omiso de las constataciones del Informe sobre el Desarrollo Mundial 2013: empleo, según las cuales, un nivel adecuado de reglamentación laboral redunda en beneficio de la protección de los trabajadores .
* El Banco -no *Doing Business-* debe proseguir su labor de cuantificación de las ventajas y los costos de la reglamentación laboral, conjuntamente con la Organización Internacional del Trabajo, y en consulta con las partes interesadas. Estas últimas deben incluir a los sindicatos y a otras organizaciones de la sociedad civil. El equipo del Banco especializado en cuestiones laborales sería el grupo más idóneo para lleva adelante esta iniciativa.

**Conclusión**

"El informe *Doing Business* es un producto informativo emblemático del Banco Mundial. Como tal, tendría que ser una publicación autorizada, rigurosa y bien concebida, que ofreciera información significativa para los debates de política sobre la mejora del marco reglamentario para los negocios en todo el mundo".

Los planes para la aplicación los objetivos dobles de la nueva estrategia del Grupo del Banco Mundial sobre la erradicación de la pobreza extrema y la promoción de una prosperidad compartida harán especial hincapié en la función del sector privado. Dada la importancia que se otorga al desarrollo del sector privado y a la función de la reglamentación, es importante examinar si el informe *Doing Business* cumple realmente los objetivos prescritos y esa labor no debe concluir con el informe del Panel de inspección.

Las recomendaciones en esta breve nota se presentan como parte de un proceso de reforma en curso y esperamos con interés poder contribuir de forma más sistemática y directa a él.

Solo será posible celebrar un debate equilibrado e inteligente sobre la próxima fase del proyecto si las decisiones se adoptan de forma abierta e incluyente.

1. El informe del Panel de Inspección Independiente del Informe *Doing Business* (página 9) de junio de 2013, se puede consultar en: http://www.dbrpanel.org/sites/dbrpanel /files/doing-business-review-panel -report.pdf [↑](#footnote-ref-1)
2. Página 28 ibid [↑](#footnote-ref-2)
3. Página 10 ibid [↑](#footnote-ref-3)
4. Página 22: “ser una empresa de responsabilidad limitada con 60 empleados, con sede en la ciudad más importantes del país desde el punto de vista comercial y exportar más del 10% de sus ventas, entre otras características”] [↑](#footnote-ref-4)
5. Página 28 ibid [↑](#footnote-ref-5)
6. Véase en particular la página 24 ibid [↑](#footnote-ref-6)
7. Para obtener información sobre Associated British Foods (ABF) en Zambia, véase Lewis, M., « *Sweet nothings. The human cost of a British sugar giant avoiding taxes in Southern Africa* », Action Aid, febrero de 2013, <http://www.actionaid.org/sites/files/actionaid/sweet_nothings.pdf> ; sobre SAB Miller en Ghana, véase Hearson, M. & Brooks, R., « *Calling time.Why SAB Miller should stop dodging taxes in Africa* », Action Aid, noviembre de 2010, <http://www.actionaid.org.uk/doc_lib/calling_time_on_tax_avoidance.pdf>; on tax planning in India see Janský, P. & Prats, A., «*Multinational corporations and the profit-shifting lure of tax havens*», Christian Aid, Occasional paper n°9, March 2013, http://www.christianaid.org.uk/Images/CA-OP-9-multinational-corporations-tax-havens-March-2013.pdf

   [↑](#footnote-ref-7)
8. <http://www.oecd.org/forum/what-the-beps-are-we-talking-about.htm> [↑](#footnote-ref-8)
9. De hecho, hay estudios que indican que las tasas impositivas bajas no contribuyen a atraer inversores y no son eficaces en términos de costo, véase por ejemplo: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2008/wp08257.pdf> [↑](#footnote-ref-9)