

Impacto de la licencia municipal en el desempeño de las microempresas en el Cercado de Lima

Aportes para el debate sobre el efecto de las reformas municipales de simplificación administrativa en el comportamiento de la microempresa

Lorena Alcázar y Miguel Jaramillo, Investigadores Principales de GRADE

1) Dos años antes de este estudio, la IFC y la Municipalidad de Lima implementaron una reforma para simplificar los procedimientos de emisión de licencias en el Cercado de Lima

Según la Corporación Financiera Internacional (IFC), el 60% del tiempo empleado por las empresas pequeñas y medianas para obtener una licencia pertenece a la esfera del municipio. En un esfuerzo por mejorar el clima empresarial y promover la formalización, en el 2004 la IFC y la Municipalidad de Lima implementaron una reforma para simplificar los procedimientos de obtención de licencias en el Cercado de Lima. El tiempo para obtener la licencia se redujo de dos meses a seis días y el precio fue cortado a la mitad. Como resultado de la reforma, durante los primeros seis meses, el número de empresas que solicitaron una licencia aumentó en un 263%, en comparación con el mismo período del año anterior.

Este brief de políticas se basa en los hallazgos más destacados del estudio de Lorena Alcázar y Miguel Jaramillo, publicado en el Documento de Investigación 64 de GRADE, «El impacto de la licencia municipal en el desempeño de las microempresas en el Cercado de Lima».

Los textos pueden ser reproducidos si se cita la fuente. Para descargar este brief de políticas y otras publicaciones de GRADE, visite www.grade.org.pe/publicaciones

Aunque estos datos revelan que se logró facilitar y promover el acceso de las empresas a una licencia de operación, una cuestión muy distinta pero relevante es entender de qué manera el hecho de tener una licencia de funcionamiento afecta el desempeño de las empresas. Frente a un vacío de evidencia que se centre en los efectos de los procedimientos municipales, consideramos que esta es un área importante para investigar, sobre todo cuando son los municipios con quienes las empresas tienen un trato más directo y frecuente. En este sentido, este estudio pretende generar y poner a prueba la metodología para evaluar el impacto de intervenciones sobre el clima de negocios o en temas de reducción de barreras administrativas.

2) Se implementó un esquema de incentivos para enfrentar el sesgo de selección de la empresa en la obtención de la licencia

Para medir el impacto que el operar con una licencia tiene sobre el desempeño de

las microempresas en Lima Cercado, se implementó un estudio de seguimiento a través de una encuesta sobre diversos indicadores aplicada durante dos años y medio, en cuatro rondas de recolección de datos: una línea de base con empresas sin licencia, y seis (segunda ronda), dieciocho (tercera ronda) y treinta (cuarta ronda) meses después.

Debido a que obtener una licencia es una decisión de la empresa, los efectos de la licencia pueden confundirse con los de las características particulares de las empresas. Para evitar este sesgo de selección, se escogió al azar una sub muestra de microempresas de la línea de base y se les ofreció un incentivo monetario que solo podía ser usado para pagar el costo de la licencia y el asesoramiento en el proceso de obtenerla (variabilidad exógena).

Así, a partir de la segunda ronda se contó con dos grupos de empresas: las incentivadas y las no incentivadas.

Análisis & Propuestas explora diversos temas de la realidad peruana a partir de los resultados de investigaciones de GRADE, y pretende plantear propuestas de políticas públicas. Su contenido no refleja necesariamente la posición institucional de GRADE ni de las instituciones auspiciadoras.

La publicación de este A & P se llevó a cabo con la ayuda de una subvención del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo bajo la Iniciativa Think Tank.

«Este estudio pretende generar y poner a prueba la metodología para la evaluación del impacto de intervenciones sobre el clima de negocios o en temas de reducción de barreras administrativas».

Dentro de cada uno de estos grupos, se tuvo microempresas con licencia (grupo de tratamiento) y microempresas sin licencia (grupo de control). La aplicación de este ejercicio de incentivos permitió alcanzar un diseño experimental que proveyó un grupo de control claramente definido y estimaciones no sesgadas.

3) Conceptualmente no es claro si el estudio debería obtener efectos positivos en el desempeño de las empresas después de obtener una licencia de funcionamiento

En el marco conceptual de nuestro estudio se señala que la licencia de operación permite a la empresa ampliar sus mercados y acceder a mejores insumos, tales como un crédito formal. Si es así, se debería ver

un impacto positivo en los resultados de las empresas con licencia. No obstante, también se indica que entre las microempresas se pueden encontrar tanto unidades orientadas al crecimiento como unidades de subsistencia con una baja demanda de formalidad. Esta es una distinción muy relevante en términos de políticas: las unidades de subsistencia pueden ser materia de las políticas sociales, antes que de reformas del entorno económico.

4) Operar con licencia municipal no tiene ningún efecto estadísticamente significativo en los indicadores de desempeño de las empresas

Los resultados muestran que tener una licencia de operación no tiene un efecto

significativamente positivo en el desempeño de la empresa. Ni las variables de resultados finales (desempeño) —ingresos y ganancias por trabajador— ni las variables de resultados intermedios —número de empleados, el acceso al crédito, inversión en infraestructura y maquinaria— son afectadas estadísticamente por el hecho de que las empresas operen con licencia.

El hecho de que las microempresas orientadas al crecimiento obtengan una licencia, posiblemente para evitar problemas legales y no porque esta sea un insumo clave para su desarrollo, puede explicar una aparente correlación entre contar con una licencia e indicadores de desempeño; sin embargo, no hay evidencia de una relación de causalidad entre estos dos factores.

«Los resultados del estudio muestran que tener una licencia de operación no tiene un efecto significativamente positivo en el desempeño de la empresa. Ni las variables de resultados finales (desempeño) —ingresos y ganancias por trabajador— ni las variables de resultados intermedios —número de empleados, el acceso al crédito, inversión en infraestructura y maquinaria— son afectados estadísticamente por el hecho de que las empresas operen con licencia».

Aportes metodológicos sobre el impacto de las reformas municipales de simplificación administrativa

Este estudio ofrece lecciones claves acerca de metodología y estrategias sobre el impacto de las reformas del entorno empresarial, el uso de un ejercicio de incentivos y estudios en los que intenta seguir microempresas en el tiempo. La aplicación del ejercicio de incentivos resultó útil para identificar los efectos de la intervención y mostró resultados inesperados que proveen insumos para comprender el comportamiento de las microempresas y el conocimiento y percepción de la licencia de funcionamiento y la formalidad. En base a la evidencia de entrevistas individuales, el enfoque presu- mía una importante demanda de licencias de operación, cuando este no era el caso.

La lección se relaciona con la forma de interpretar el autorreporte de los microempresarios sobre la formalización. Si se les pregunta si quieren ser formales, responderán que sí. Sin embargo, cuando se enfrentan con la opción real de formalizarse, sus respuestas no concuerdan necesariamente con las preferencias declaradas. Parece ser que las preguntas que implican una cuestión moral —como cumplir con la ley— tienden a responderse “correctamente”, pero no necesariamente con honestidad.

Se resaltan las dificultades de hacer un seguimiento a microempresas en el tiempo por problemas de atrición que puede estar asociada con diferentes factores; las empresas pueden salir del mercado por no cumplir con las expectativas sobre el negocio pero también por mejores oportunidades en otros lugares. Además, tienden a cansarse de responder las mismas preguntas varias veces.

El esfuerzo de recolección de datos por las fuentes oficiales es clave. En el Perú, se presta poca atención a la encuesta de la Encuesta Económica Anual (EEA) para las empresas desarrollada por el Instituto Nacional de Estadística, en comparación con la Encuesta Nacional de Hogares. Esto se debe a que esta última es pública, mientras que la primera no. La calidad de datos de la primera es, con razón, muy cuestionada por los investigadores, mientras que la segunda es ejemplo de buenas prácticas en América Latina. Las dificultades de recolección de datos de las empresas subrayan la importancia de mejorar la calidad de la EEA. Además, el ejercicio de recolección debe ser diseñado para generar los datos de panel adecuados para evaluar los programas de promoción de las pequeñas y microempresas.

Recomendaciones de políticas

- Entre las empresas de la muestra se encontraron unidades de subsistencia además de empresas propiamente orientadas al crecimiento, lo que sugiere la necesidad de comprender mejor la naturaleza de la demanda de formalidad entre los distintos tipos de pequeñas empresas.
- Este estudio muestra que un número importante de microempresas no puede obtener una licencia debido a que sus viviendas no están debidamente registradas. No es posible formalizar el negocio si el local donde este se realiza no es en sí formal. Un enfoque más amplio debería incluir la formalización de la propiedad junto con el adecuado registro de la empresa y la emisión de licencias. Esto podría prevenir el desarrollo de la propiedad que quizás más tarde no sea apta para ser registrada y formalizada.
- En el caso de las microempresas orientadas al crecimiento, pueden ser útiles intervenciones más amplias para promover la competitividad del sector privado. Así, los programas que promueven el acceso a diferentes tipos de mercados y tecnología pueden ser más eficaces en la promoción de la demanda de licencias, si el acceso está condicionado a un registro adecuado.
- Los servicios de desarrollo empresarial, desde la formación hasta la asistencia técnica especializada y el asesoramiento, son particularmente útiles para las microempresas orientadas al crecimiento. La vinculación efectiva entre el suministro de estos servicios y la obtención de la licencia de funcionamiento parece ser un camino que vale la pena explorar.
- Los programas orientados a proveer oportunidades de empleo y desarrollo de habilidades a los miembros más jóvenes de los hogares tienen mayores posibilidades de mejorar la situación de las familias involucradas en proyectos empresariales con poco potencial de crecimiento. Los miembros de la familia mayores de edad y sin acceso a los beneficios de jubilación formal, podrían ser objeto de los programas de transferencia de los gobiernos locales con la condición, por ejemplo, de cumplir con las normas de seguridad para su propio beneficio y el de los vecinos.