

Los obstáculos al desarrollo empresarial en América Latina

En América Latina el crédito para las empresas es escaso y costoso, hay excesivos impuestos y regulaciones y la política económica y la normativa legal son inestables. A pesar del notable progreso hacia la estabilización macroeconómica, la inflación continúa teniendo un impacto negativo en el mundo empresarial. A todo ello vienen a sumarse en algunos países los problemas de delincuencia y corrupción, deficiencias importantes de infraestructura y otros problemas que obstaculizan el desarrollo de los negocios y limitan la productividad.

En este capítulo se analizan los resultados de un conjunto de encuestas de ambiente empresarial que presentan información sobre problemas que afectan el funcionamiento y el crecimiento de las empresas. Las encuestas cubren 73 países de todo el mundo, entre ellos 20 países de América Latina y el Caribe, y fueron llevadas a cabo en 1999 y 2000 por el Banco Mundial conjuntamente con el Banco Interamericano de Desarrollo. Estas encuestas permiten detectar las preocupaciones de las empresas que ya existen, pero naturalmente no pueden decir nada respecto de posibles iniciativas empresariales que podrían surgir en condiciones distintas. Parte de este sesgo puede corregirse teniendo en cuenta las diferencias de composición de las empresas de cada país. Otra opción sería buscar datos que prueben que el ambiente en el que operan las empresas determina sus características y debe reflejarse, por ejemplo, en el tamaño de las corporaciones de mayor tamaño, que presumiblemente se encontrarán en la frontera de posibilidades que ofrece cada país, como se verá en el capítulo 3.

El objetivo central de las encuestas de ambiente empresarial es conocer la opinión de los empresarios

sobre la calidad del ambiente económico e institucional y sobre los servicios que reciben las empresas, tanto del gobierno como de otros sectores privados. Las encuestas cubren una gama bastante amplia de temas que abarca las principales áreas de servicios del gobierno que afectan a las empresas (seguridad, justicia, vías de transporte, aduanas, correos), los servicios de infraestructura, estatales o no (electricidad, telecomunicaciones), los servicios financieros y el marco legal y regulatorio (licencias de operación, normas tributarias, legislación laboral, regulación de la competencia y de la libertad de empresa).

Este capítulo se centrará en dos preguntas generales que permiten comparar la gravedad de una serie de obstáculos que pueden afectar a las empresas: “¿Qué aspecto de los que se mencionan a continuación constituye el mayor obstáculo para el crecimiento y operación de su empresa?”, y “En una escala de 1 a 4, ¿en qué medida son problemáticos los siguientes aspectos para la operación y crecimiento de su empresa?” Con la primera pregunta se intenta detectar los *mayores obstáculos* en el desarrollo empresarial y con la segunda analizar su *gravedad* para la empresa promedio de cada país.

Las encuestas se aplicaron a muestras de al menos 100 empresas en la mayoría de los 73 países.¹ Dado el reducido tamaño de las muestras, las encuestas no tienen representatividad por sectores, tipos de empresas, ciudades o regiones dentro de los países. Lo que reflejan esencialmente es la opinión típica del empresario a

¹ Solo ocasionalmente, en países pequeños, como por ejemplo Belice en la muestra de América Latina, se utilizaron muestras menores, de 50 empresas.

nivel nacional,² dejando aparte el que las proporciones de empresas por tamaño y por sector varían de unos países a otros.³

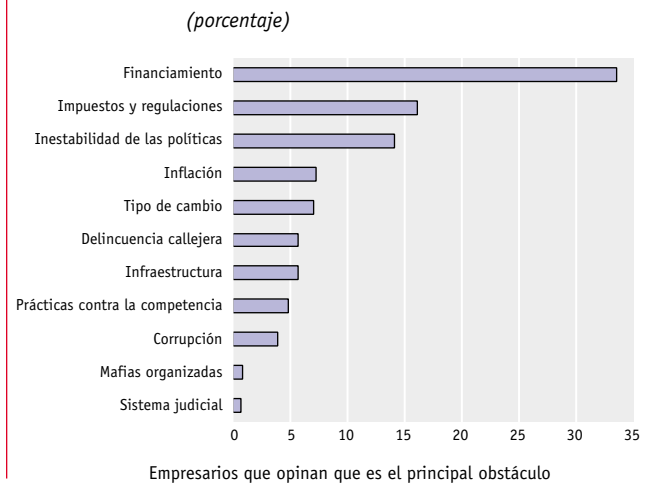
Según las opiniones de los empresarios los *mayores obstáculos* para el funcionamiento y la expansión empresarial en América Latina son los que tienen que ver con el marco económico y regulatorio. Uno de cada tres empresarios considera que el problema más grave es la falta de financiamiento (gráfico 2.1). Le sigue en importancia el exceso de impuestos y regulaciones, que es mencionado por uno de cada seis empresarios. Con una frecuencia ligeramente menor, los empresarios destacan luego el problema de la inestabilidad de las políticas de sus países, y con menor frecuencia la inflación y el tipo de cambio. Los empresarios son conscientes de los problemas de naturaleza social e institucional, tales como la delincuencia, la corrupción y la ineficacia del sistema judicial. Estos problemas rara vez son considerados como el principal obstáculo al funcionamiento empresarial, pero sí influyen indirectamente a través de otros factores que obstaculizan los negocios y que son mencionados con más frecuencia por los empresarios. Es importante señalar que en las encuestas no se indagaron los problemas relacionados con la disponibilidad o la calidad de la fuerza de trabajo.

Los gráficos 2.2 a 2.8 muestran *el grado de gravedad* de estos problemas en las grandes regiones mundiales y en los distintos países de América Latina. Es muy posible que en los resultados hayan tenido efecto los problemas macroeconómicos que afectaron a los países cuando las encuestas se llevaron a cabo, en 1999, año en el que la región tuvo un crecimiento de 0,3% y siete de los 20 países encuestados registraron tasas de crecimiento negativas.

Falta de financiamiento

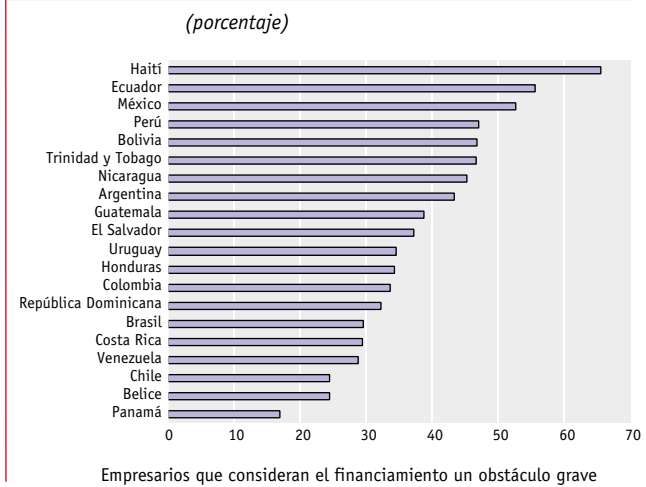
Según los empresarios latinoamericanos, el mayor obstáculo para el desarrollo empresarial es la falta de financiamiento. Más de la mitad de los empresarios encuestados en Haití, Ecuador y México consideraron la falta de financiación como un obstáculo grave para sus empresas. Solamente en Panamá, Belice y Chile dicha falta fue considerada como problema grave por menos del 25% de los empresarios (gráfico 2.2). En promedio en toda América Latina el problema afecta de forma grave a 38% de los empresarios, porcentaje solo supe-

Gráfico 2.1 Obstáculos más importantes para el desarrollo empresarial en América Latina



Fuente: World Business Environment Survey (WBES) y cálculos del BID.

Gráfico 2.2 Financiamiento como obstáculo para el crecimiento de la empresa

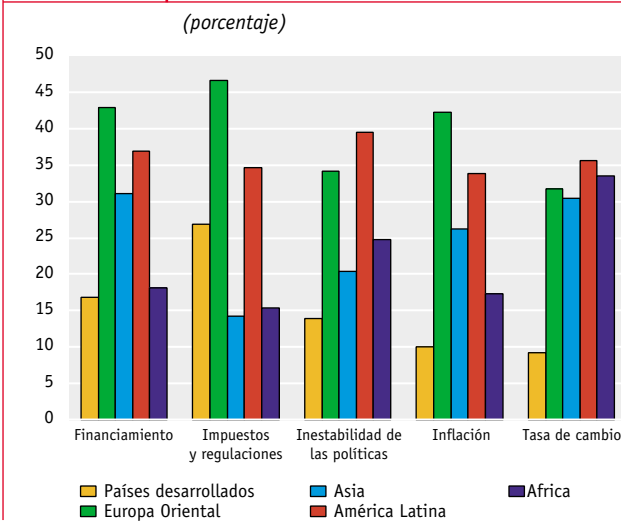


Fuente: WBES y cálculos del BID.

² Sin embargo, para que fuera posible la comparación entre resultados de distintos países la muestra de cada país integró 15% de empresas pequeñas (empresas de entre 5 y 50 trabajadores), 60% de empresas del sector servicios, al menos 15% de empresas localizadas fuera de las dos principales ciudades y algunas empresas con participación estatal o propiedad de capital extranjero. Se ajustaron los resultados para corregir los posibles sesgos derivados de este diseño muestral. Para el efecto se utilizó el modelo logit ordenado. Los detalles se encuentran en Lora, Cortés y Herrera (2001).

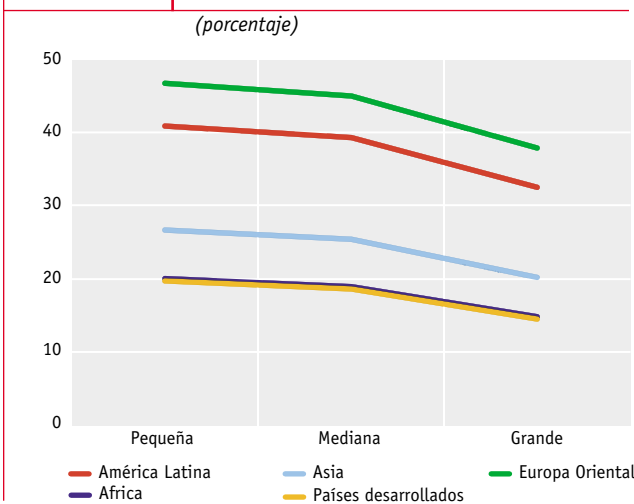
³ Otra opción hubiera sido ponderar las opiniones según la composición de las empresas por tamaños y sectores en cada país, pero eso requeriría saber esa composición en la realidad, no en la muestra.

Gráfico 2.3 Gravedad de los obstáculos para el crecimiento de la empresa: comparación regional



Fuente : WBES y cálculos del BID.

Gráfico 2.4 El financiamiento como obstáculo para el crecimiento de la firma: comparación regional y por tamaño



Fuente : WBES y cálculos del BID.

rado por los países de Europa Oriental, donde aproximadamente 42% de los empresarios consideran grave la falta de financiación (gráfico 2.3). La gravedad del problema del financiamiento según las opiniones de los empresarios está muy relacionada con el indicador más directo de disponibilidad de crédito: la relación entre el crédito total otorgado por todo el sistema financiero al sector privado y el PIB (la correlación entre ambas variables es 0,52).⁴

No es sorprendente que tanto en América Latina como en las demás regiones los problemas de financiamiento afecten más a las empresas más pequeñas. Lo sorprendente es que las diferencias en la gravedad del problema entre países e incluso entre regiones del mundo sean mucho mayores que las diferencias entre empresas según su tamaño dentro de cada país. Por ejemplo, en el gráfico 2.3 se observa que la diferencia promedio entre América Latina y los países desarrollados en la proporción de empresarios que consideran grave este problema es de unos 20 puntos porcentuales. En cambio, el gráfico 2.4 muestra que la diferencia entre las empresas pequeñas y grandes de América Latina es de solo 6 puntos porcentuales. Esto sugiere que, especialmente en los países con menor desarrollo financiero, el énfasis de las políticas debe ponerse en los factores macroeconómicos e institucionales que afectan al sector financiero en su conjunto, más que en las variables que inciden en el acceso diferencial al crédito según el tamaño de la empresa.

Por supuesto, el tamaño no es la única característica empresarial relacionada con la facilidad o dificultad de acceso al crédito. Según los resultados de las encuestas en América Latina tienen mejor acceso al crédito las empresas industriales que las del sector servicios. También tienen más facilidades crediticias las empresas de un solo propietario o las de propiedad privada que no cotizan en bolsa y las empresas que cuentan con inversión extranjera. En cambio, tienen significativamente más dificultades para conseguir crédito las empresas organizadas como cooperativas, las empresas familiares o de propiedad estatal y las empresas de más reciente creación (cuadro 2.1).⁵ Estos resultados sugieren la importancia que pueden tener las normas legales sobre utilización y recuperación de garantías crediticias y posiblemente también factores que repercuten en los costos de información y monitoreo de los créditos por parte de los acreedores.

⁴ A menos que se indique otra cosa, las correlaciones entre los indicadores de opinión y las variables objetivas que se presentan a continuación se refieren a los países de América Latina.

⁵ Se mencionan las características empresariales cuyo nivel de significación es al menos 10% en las regresiones para el conjunto de países latinoamericanos. Puede verse una explicación más detallada en Lora, Cortés y Herrera (2001).

Cuadro 2.1 Características de las empresas latinoamericanas asociadas con la gravedad de los obstáculos a su desarrollo

	Financiamiento	Impuestos y regulaciones	Inestabilidad de las políticas	Inflación	Tipo de cambio
Sector (respecto a servicios)					
Manufactura	-	-			
Tamaño (respecto a empresas grandes)					
Pequeña	+			+	+
Mediana	+				
Localización (respecto a ciudad grande)					
Administración en ciudad mediana		+	+	+	
Administración en ciudad pequeña					
Organización legal					
Propietario individual	-			+	+
Sociedad limitada					
Cooperativa	+				
Sociedad anónima que no cotiza en bolsa	-	-	-		
Sociedad anónima que cotiza en bolsa					
Control de la empresa					
Propietario individual					
Familia	+				
Conglomerado					
Banco				+	-
Junta directiva			-		
La administración				+	+
Los trabajadores					
El Gobierno	+	-	-		-
¿Cómo fue establecida la firma?					
Privada desde su inicio					
Privatización de una firma estatal			-		
Subsidiaria privada de una firma antes estatal			-		
Fusión entre una firma privada y una extranjera		-	-		
Edad					
Año de creación de la empresa	+	-	-	-	-
Otras características					
Una empresa extranjera tiene participación	-	-			
Empresa exportadora		-		-	
Existencia de accionistas				-	

Nota: El signo muestra si cada una de las características de la firma está directamente (+) o inversamente (-) relacionada de manera estadísticamente significativa con la gravedad del obstáculo.

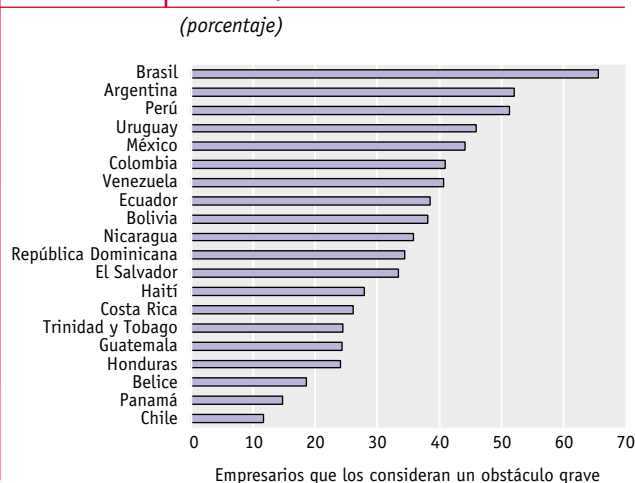
Fuente: Cálculos RES-BID.

Impuestos y regulaciones

El segundo de los mayores obstáculos para el desarrollo de las empresas en América Latina es el exceso de impuestos y regulaciones. Dos de cada tres empresarios brasileños y aproximadamente la mitad de los empresarios argentinos y peruanos consideran que el exceso de impuestos y regulaciones es una traba para el desarrollo de sus empresas. Los países menos afectados por

este problema en América Latina son Chile, Panamá y Belice, donde lo mencionan como grave menos del 20% de los empresarios (gráfico 2.5). La gravedad del problema de los impuestos y regulaciones desde el punto de vista de los empresarios latinoamericanos tiene poca relación con los indicadores objetivos disponibles sobre estos factores. El indicador más adecuado para contrastar estas opiniones es el índice de calidad del marco regulatorio elaborado por Kaufmann, Kraay y Zoido-

Gráfico 2.5 Impuestos y regulaciones como obstáculo para el crecimiento de la empresa



Fuente : WBES y cálculos del BID.

Lobatón (1999a, 1999b), que se refiere al ambiente legal de funcionamiento de los mercados y el grado de interferencia del gobierno en las decisiones económicas, calculado a partir de diversas fuentes.⁶ La correlación entre este índice y los promedios de las opiniones de los empresarios latinoamericanos fue de solo 0,07. Tampoco hay correlación significativa con la carga tributaria de los países ni con los tramos impositivos máximos de las empresas (-0,10).

Solamente los empresarios de los países de Europa Oriental recalcan los problemas de impuestos y regulaciones con más frecuencia que los latinoamericanos. Sin embargo, el problema también es significativo en los países desarrollados, donde 27% de los empresarios lo consideran grave. En cambio, la preocupación es menor en África o en Asia, donde lo consideran grave menos del 15% de los empresarios. Este perfil podría sugerir que cuanto más formalmente estructurada y de mayor tamaño sea la empresa, más será afectada por este problema, ya que las regulaciones y la vigilancia tienden a tener más efecto sobre las empresas grandes. Sin embargo, las más afectadas son usualmente las empresas medianas. Una posible razón es que las grandes empresas pueden contar con economías de escala para absorber los costos fijos que implican las regulaciones y también hacen uso de sus canales de influencia para inclinar a su favor las normas o su aplicación concreta.

Los impuestos y regulaciones también afectan de distinta forma a las empresas en función de otras características. En América Latina padecen más este problema las empresas ubicadas en poblaciones medianas, que presumiblemente tienen menos acceso a los centros de toma de decisiones. El problema de los impuestos y las regulaciones es menor para las sociedades anónimas que no cotizan en bolsa, para las empresas bajo control del gobierno y para las formadas por fusión con empresas extranjeras. Los impuestos y las regulaciones también constituyen un problema menos grave para las empresas exportadoras o de propiedad extranjera y las empresas de reciente creación (cuadro 2.1).

La inestabilidad de la gestión pública y las políticas económicas

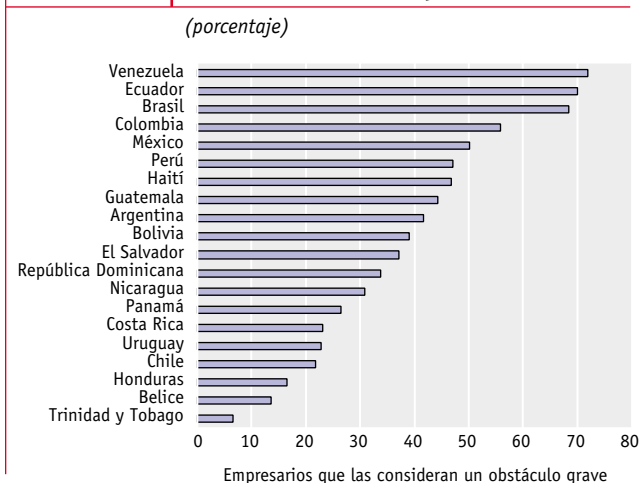
Venezuela, Ecuador, Brasil, Colombia y México se encuentran entre los países más afectados por la incertidumbre e inestabilidad de la gestión pública y las políticas económicas. Al menos la mitad de los empresarios en estos países consideran que la inestabilidad es un problema serio. Los países donde los empresarios gozan de un ambiente político más estable y predecible son Trinidad y Tobago, Belice, Honduras, Chile, Uruguay y Costa Rica. En estos países menos del 25% de los empresarios consideran la inestabilidad como un problema grave (gráfico 2.6).

No existe una medida objetiva de inestabilidad de la gestión y la política económica que pueda compararse con las opiniones subjetivas del mundo empresarial. Sin embargo, hay un indicador de *inestabilidad política*, que presumiblemente está correlacionado con la inestabilidad de la gestión pública y la política económica. La inestabilidad política es quizá una de las causas principales de inestabilidad de la gestión pública y la política económica. El indicador de inestabilidad política es un índice que sintetiza diversas fuentes de información objetiva y opiniones de expertos sobre la estabilidad del ambiente político.⁷ La correlación de este índice con los promedios por países de las opiniones de los empresarios es 0,48. En cambio, las correlaciones entre

⁶ El índice usa un método econométrico de componentes no observados que hace posible combinar información de distintas fuentes para obtener estimaciones de máxima coherencia para una amplia gama de países.

⁷ Kaufmann, Kraay y Zoido-Lobatón (1999a y 1999b).

Gráfico 2.6 Incertidumbre e inestabilidad de las políticas como obstáculos para el crecimiento de la empresa



Fuente : WBES y cálculos del BID.

estas opiniones y diversas variables de inestabilidad macroeconómica son mucho más bajas.⁸ Por consiguiente, las opiniones sí parecen reflejar la inestabilidad de la gestión pública y la política económica más que otros factores.

Los resultados de las encuestas indican que América Latina es la región más afectada por un ambiente de gestión y política económica inestable e impredecible, más incluso que los países en transición de Europa del Este. En América Latina la inestabilidad de gestión y política económica es considerada un problema importante por 38% de los empresarios, en África esa proporción es 25%, en los países de Asia 20% y en los países desarrollados tan solo 14% (gráfico 2.3).

La inestabilidad es un problema que puede afectar igualmente a las empresas en cualquier parte del mundo, independientemente de su tamaño. En América Latina el problema es menos grave para las sociedades anónimas que no cotizan en la bolsa, para las empresas controladas por juntas directivas o por el gobierno, para las previamente participadas por el estado y para las empresas nuevas. El problema es en cambio más grave para las empresas localizadas en poblaciones medianas. Todo esto sugiere que las empresas que tienen mejores fuentes de información y más acceso a los focos gubernamentales de toma de decisiones están en mejor posición para enfrentar los cambios en la gestión y la política económica.

Inflación

A pesar de los grandes logros de América Latina en el control de la inflación, esta es aún un problema serio para el desarrollo de las empresas. La percepción del problema de la inflación es muy semejante a la del problema del tipo de cambio, con el cual obviamente está muy vinculada. La inflación es considerada un problema grave por ocho de cada diez empresarios en el Ecuador y por uno de cada dos en México, Nicaragua, Guatemala, Honduras y Venezuela. Los países donde los empresarios se consideran menos afectados por la inflación son Argentina, Panamá, Belice, Uruguay y Chile. En estos países menos del 15% de los empresarios consideran la inflación como un problema importante (gráfico 2.7). La opinión general de los empresarios refleja muy estrechamente la situación inflacionaria de las economías (la correlación entre ambas variables es 0,81).⁹

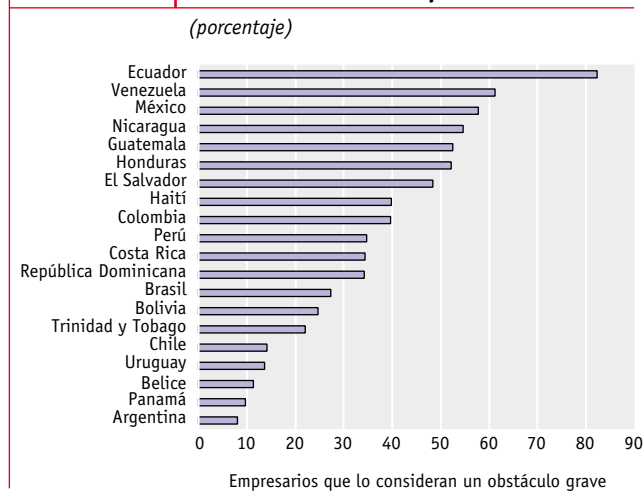
Solamente en las economías en transición de Europa Oriental la inflación es considerada como un problema más grave que en América Latina. A pesar de los avances recientes, los países latinoamericanos tienen todavía un largo trecho por recorrer para reducir la gravedad de la inflación a los niveles de otras regiones, en particular de los países desarrollados (gráfico 2.3). Para las empresas pequeñas y medianas la inflación es un problema más serio que para las grandes empresas. Eso ocurre en todas las regiones del mundo, posiblemente porque las empresas grandes cuentan con mejores mecanismos de información y manejo financiero y pueden contar con economías de escala en el manejo de sus saldos de caja.¹⁰ Sin embargo, como ocurre con otros problemas macroeconómicos, esto no significa que las grandes empresas puedan cubrirse por completo contra los efectos de la inflación, y realmente es sorprendente la poca diferencia que hay entre las opiniones de las empresas de diversos tamaños.

La inflación constituye un problema más serio no solo para las empresas pequeñas, sino también para las

⁸ La correlación de este índice con la volatilidad del crecimiento en los últimos diez años es pequeña y negativa, $-0,12$; con la volatilidad de la inflación es $0,26$ y con la volatilidad del tipo de cambio real es $0,24$.

⁹ Estrictamente, se calculó esta correlación estimando la pérdida en la capacidad adquisitiva del dinero como $1 - [1/(1 + p)]$, donde p es la variación en el índice de precios.

¹⁰ Por razones similares los individuos más pobres son más afectados por la inflación, que opera así como un impuesto regresivo.

Gráfico 2.7 Inflación como obstáculo para el crecimiento de la empresa

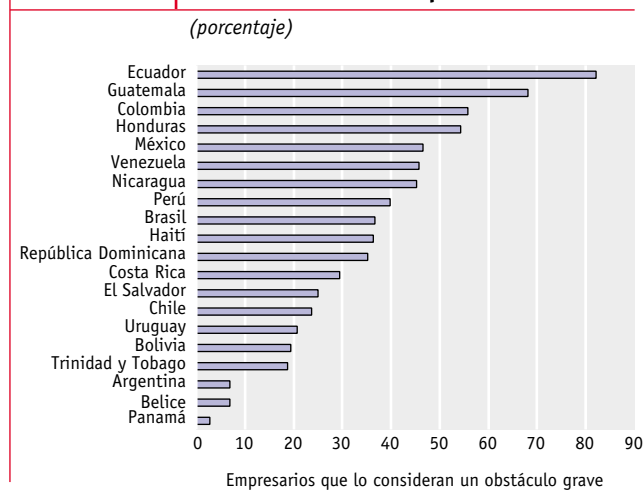
Fuente : WBES y cálculos del BID.

ubicadas fuera de la ciudad principal del país, para las empresas de propiedad individual y las empresas controladas por su propia administración o por un banco. Por otra parte, las empresas de reciente constitución, las empresas exportadoras y las que cotizan en bolsa suelen verse menos afectadas por la inflación. Estas diferencias pueden estar ligadas a la posibilidad de manejar eficientemente los saldos líquidos no remunerados y diversificar los activos financieros.

Tipo de cambio

El tipo de cambio es mencionado como un serio obstáculo al desarrollo empresarial con la misma frecuencia que la inflación, aunque existen enormes diferencias entre los países de América Latina. En un extremo está el Ecuador, donde más del 80% de los empresarios consideran el tipo de cambio como un problema grave. En el otro extremo está Panamá, donde solo 3% de los empresarios lo considera un problema serio (gráfico 2.8). Las opiniones promedio de los empresarios en cada país presentan correlaciones relativamente altas con el comportamiento del tipo de cambio nominal,¹¹ pero las opiniones reflejan sobre todo la tasa de *inflación* contemporánea de las economías: la correlación con esta variable es muy elevada (0,77).¹² Sorprendentemente, no parece que las opiniones empresariales tengan relación alguna con las variaciones del tipo de cambio *real*.¹³

En todas las regiones del mundo, las empresas gran-

Gráfico 2.8 Tipo de cambio como obstáculo para el crecimiento de la empresa

Fuente : WBES y cálculos del BID.

des son las menos afectadas por el tipo de cambio, al margen del sector donde operen.¹⁴ Las empresas más grandes parecen contar con mejores mecanismos de defensa, pero también aquí resulta llamativo que las diferencias entre las empresas grandes y pequeñas de la misma región (o de los mismos países) son mucho menores que las diferencias entre regiones del mundo y, sobre todo, que las diferencias entre países. En América Latina los problemas de tipo de cambio afectan más a las empresas de propiedad individual y a las empresas controladas por su propia administración y significativamente menos a empresas controladas por un banco o por el Estado y a las empresas de más reciente creación. Esta lista de factores sugiere de nuevo la importancia del acceso a información.¹⁵

¹¹ Por ejemplo, la correlación con las tasas de devaluación en el último año es 0,57 y con su desviación estándar 0,36.

¹² Calculada también a partir de la pérdida de capacidad adquisitiva del dinero.

¹³ Las correlaciones con los cambios en el tipo de cambio real en el último año y en los últimos cinco años de información disponible son 0,04 y 0,12, respectivamente.

¹⁴ Estas comparaciones están ajustadas teniendo en cuenta la diferencia entre sectores productores de bienes transables (industria) y no transables (servicios).

¹⁵ Sorprendentemente, las empresas exportadoras parecen igualmente afectadas que las no exportadoras por el tipo de cambio, una vez consideradas las demás características de las empresas.

Otros obstáculos

Otros problemas que mencionan los empresarios como obstáculos al desarrollo empresarial en América Latina son la delincuencia callejera (41%), la corrupción (36%) y las mafias organizadas (33%). En América Latina la importancia de estos problemas es mayor que en cualquier otra región del mundo. Otros problemas como las prácticas de competencia desleal, la falta de infraestructura o la inoperancia del sistema judicial son mencionados como problemas graves por porcentajes más reducidos. Sin embargo, es importante tener presente que estos problemas no suelen ser mencionados con frecuencia en ninguna región. En todo caso, en América Latina la mayor parte de estos problemas se consideran más graves que en otras regiones.

El motivo podría ser una mayor predisposición de los empresarios latinoamericanos a manifestar sus problemas, pero es importante resaltar que esas opiniones están relacionadas con otros indicadores de estos fenómenos. Así la correlación entre las opiniones sobre mafias organizadas y el indicador de imperio de la ley de Kaufmann es de 0,45, entre las opiniones sobre corrupción y el indicador de control de la corrupción de Kaufmann, 0,64, y entre las opiniones sobre problemas de falta de infraestructura y el indicador de calidad de la infraestructura del *Global Competitiveness Report* del 2000 la correlación es 0,83. Además, aunque estos factores no fueran demasiado citados por los empresarios, podrían tener efectos nocivos indirectos sobre las operaciones de las empresas. Por ejemplo, las dificultades de acceso al crédito, que se mencionan como el princi-

pal problema, pueden deberse a que el sistema financiero percibe riesgos excesivos debido a la fragilidad del sistema legal.¹⁶

En síntesis, las opiniones de los empresarios latinoamericanos revelan una gran insatisfacción con el ambiente económico e institucional en que operan sus empresas. La gravedad de los problemas varía mucho de unos países a otros, reflejando la diversidad de circunstancias de los países, medida por indicadores objetivos. Por consiguiente, estas opiniones, aunque subjetivas, no son una mera expresión de estados de ánimo o tendencias culturales a la insatisfacción. En comparación con otras regiones del mundo, América Latina sobresale como la región más afectada por muchos de los problemas analizados, lo cual sugiere que las posibilidades de desarrollo empresarial son más restringidas que en otras partes del mundo. ¿Hay datos que demuestren que es así? ¿Hay algún rasgo de las empresas latinoamericanas que muestre que, en efecto, padecen serias restricciones? Es difícil responder a estas preguntas por las limitaciones de información para comparar los sectores empresariales de diversos países. Sin embargo, la información disponible sobre empresas grandes revela claramente un rasgo distintivo: las empresas latinoamericanas son muy pequeñas en lo que se refiere al volumen de activos que movilizan o el empleo que generan, lo cual sugiere la presencia de dificultades graves para el desarrollo empresarial.

¹⁶ Véase la parte II de este informe.