



PRIMER PUNTO DEL ORDEN DEL DIA

**La promoción del empleo decente
por medio de la iniciativa empresarial****I. Introducción**

1. La iniciativa empresarial es la fuerza motriz de las nuevas ideas empresariales, y de la movilización de recursos físicos, financieros y humanos, que permite constituir y ampliar empresas y crear puestos de trabajo. En todos los países, la inmensa mayoría de los empleos se crean en las pequeñas y medianas empresas del sector privado, incluidas las cooperativas. Todas estas empresas contribuyen de manera significativa a proporcionar nuevos empleos a los jóvenes. Las pequeñas empresas, que van desde pequeñas empresas modernas de la economía formal a microempresas y empresas autónomas de la economía informal, representan también un alto porcentaje de los empleos actuales. Sin embargo, el sector de la pequeña empresa se caracteriza por una gran turbulencia y unos bajos índices de supervivencia. Además, los ingresos, la productividad, la seguridad en el trabajo, la salud y la seguridad y las oportunidades de formación y de representación de los trabajadores y empleadores de estas empresas tienden a ser inferiores a los de las empresas más grandes. Por tanto, el reto principal consiste en promover los objetivos paralelos de lograr que hombres y mujeres gocen de derechos en el trabajo y de seguridad, y asegurarse al mismo tiempo que la normativa aplicable a los productos y al comercio no entorpece la expansión del desarrollo empresarial y el aumento del empleo independiente¹. En el marco del Programa Global de Empleo, el presente documento examina los elementos principales de los esfuerzos que se están realizando para promover el trabajo decente mediante los enfoques, estrechamente ligados, de la iniciativa empresarial y del desarrollo de la pequeña empresa. En el documento también se destacan las enseñanzas extraídas, se definen algunas de las prioridades para la labor futura y se solicita la orientación de la Comisión en una serie de áreas.
2. La labor relativa a la iniciativa empresarial está recogida en la Recomendación relativa a las condiciones generales para fomentar la creación de empleos en las pequeñas y medianas empresas, 1998 (núm. 189), en la Recomendación sobre la promoción de las cooperativas, 2002 (núm. 193), y el Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122), así como la Recomendación núm. 122 que lo acompaña. Está también orientada por los convenios fundamentales del trabajo, por los informes y conclusiones de

¹ Documento GB.286/ESP/1, párrafo 29.

las recientes Conferencias Internacionales del Trabajo, en especial por las conclusiones sobre el trabajo decente y la economía informal (CIT, 2002), por la Memoria del Director General *Superar la pobreza mediante el empleo*, y por el Informe global, *La hora de la igualdad en el trabajo* (CIT, 2003). Así, aunque el Programa Global de Empleo se elaboró recientemente en el marco del Programa de Trabajo Decente, su quinto elemento fundamental (promoción del empleo decente a través del espíritu empresarial) ha sido una parte integrante de la labor de la OIT durante muchos años². Además, desde que se adoptó el Programa de Trabajo Decente, el programa sobre la iniciativa empresarial ha sido reorientado y alineado con sus objetivos fundamentales.

Definición de la iniciativa empresarial en el contexto del trabajo decente

3. Por iniciativa empresarial se entiende la actitud y capacidad para innovar y tomar iniciativas. El término se puede aplicar a una serie de innovaciones sociales y económicas diseñadas para resolver problemas, dar respuesta a las necesidades y proporcionar bienes y servicios. Sin embargo, en el presente documento se considera la iniciativa empresarial como una combinación entre iniciativa, innovación y cálculo del riesgo, además de la determinación de las oportunidades del mercado, la movilización de recursos y la gestión eficaz de los mismos para crear empresas socialmente responsables, viables y productivas. En esta definición se incluye a las cooperativas, a las empresas públicas y privadas gestionadas por personas individuales (incluidas los autónomos) o por grupos, como empresas basadas en los miembros o en la comunidad.
4. Es sabido que en los países en desarrollo mucha gente dirige sus propias microempresas, casi siempre en la economía informal. Esta actividad puede definirse como «iniciativa microempresarial» e incluye actividades de «empresarios de supervivencia», con frecuencia autónomos, muchos de los cuales son personas pobres con limitadas oportunidades y que obtienen un escaso beneficio³.
5. Los empresarios invierten y contratan trabajadores que contribuyen al éxito de la empresa. La prosperidad de las empresas contribuye también a la creación de puestos de trabajo, genera empleo y proporciona valiosos conocimientos y experiencia a un gran número de jóvenes que acceden por primera vez al mercado de trabajo. Unas políticas fiscales y salariales adecuadas pueden también contribuir a una distribución más equitativa de la riqueza entre la población activa.
6. El desarrollo económico nacional es el resultado de una compleja red de factores interrelacionados. No obstante, como se muestra en el gráfico 1, el proceso de desarrollo suele incluir una mayor formalización de las actividades económicas y un mayor papel de las pequeñas y medianas empresas, que en los países más desarrollados representan más del 50 por ciento del crecimiento económico y del empleo. Los grupos empresariales generan también muchos puestos de trabajo y las cooperativas dan empleo a 100 millones

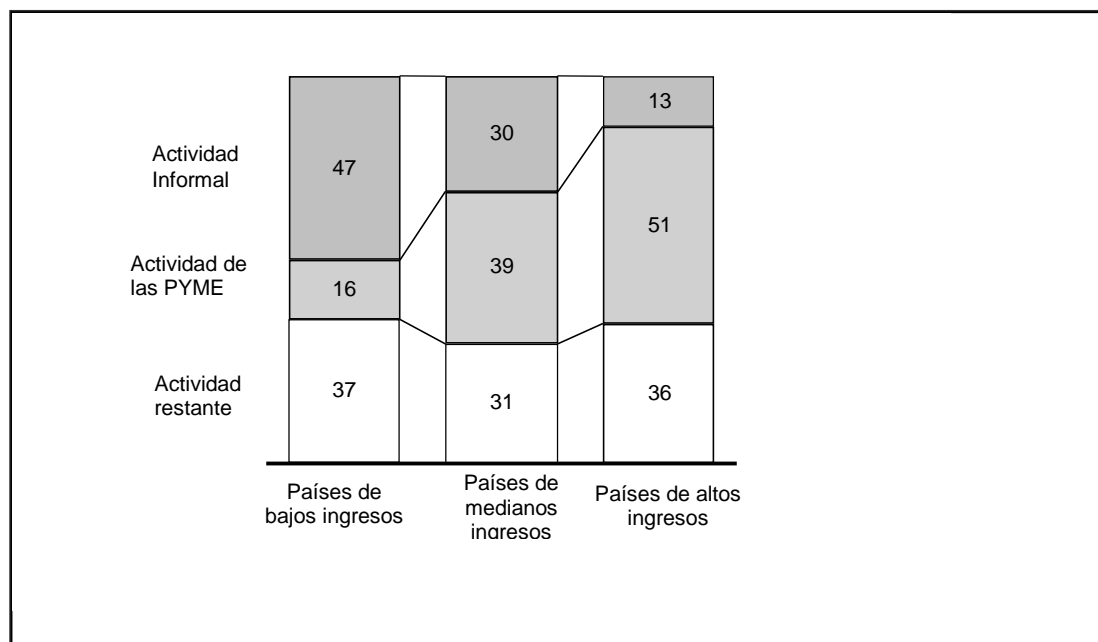
² G. Meredith; R. Nelson; P. Neck: *Lo que todo pequeño empresario debe saber*, OIT, Ginebra, 1982.

³ A los efectos del presente documento se excluye a los pequeños agricultores, a pesar de que se les suele clasificar como empresarios.

de personas en todo el mundo y prestan servicios a alrededor de 800 millones de miembros⁴.

7. En los países con un activo y dinámico sector de la pequeña empresa el éxito empresarial está en gran parte impulsado por una cultura que valora la iniciativa empresarial. A este respecto, son esenciales las políticas de apoyo del Gobierno, que se elaboran y se aplican a través de un denso entramado de instituciones y de redes, entre las que se incluyen las organizaciones de empleadores y de trabajadores, los proveedores de servicios empresariales y financieros y las agrupaciones de empresas.
8. Un reto importante para la OIT es garantizar que los empleos, sobre todo los que se generan en las pequeñas empresas, están protegidos y son decentes. Un reto relacionado con el anterior es incorporar las unidades informales en la economía formal, asegurando al mismo tiempo que no se restringen las oportunidades de quienes no tienen otros medios de vida. Por ello, las medidas que se adopten deben adaptarse a las especiales necesidades y circunstancias de cada país.

Gráfico 1. Las pequeñas empresas adquieren más importancia y la informalidad pierde relevancia a medida que los países progresan (porcentaje del PIB)



Fuente: Meghana Ayyagari; Thorsten Beck; Asli Demirgüç-Kunt: *Small and medium-sized enterprises across the Globe: A New Database*, Banco Mundial, 2003.

9. En la siguiente sección se examina la estrategia y las actividades llevadas a cabo para promover el empleo decente mediante la iniciativa empresarial.

⁴ Las cifras han sido proporcionadas por la Alianza Cooperativa Internacional.

II. Estrategia

El Programa Global de Empleo y la estrategia de la OIT para la iniciativa empresarial

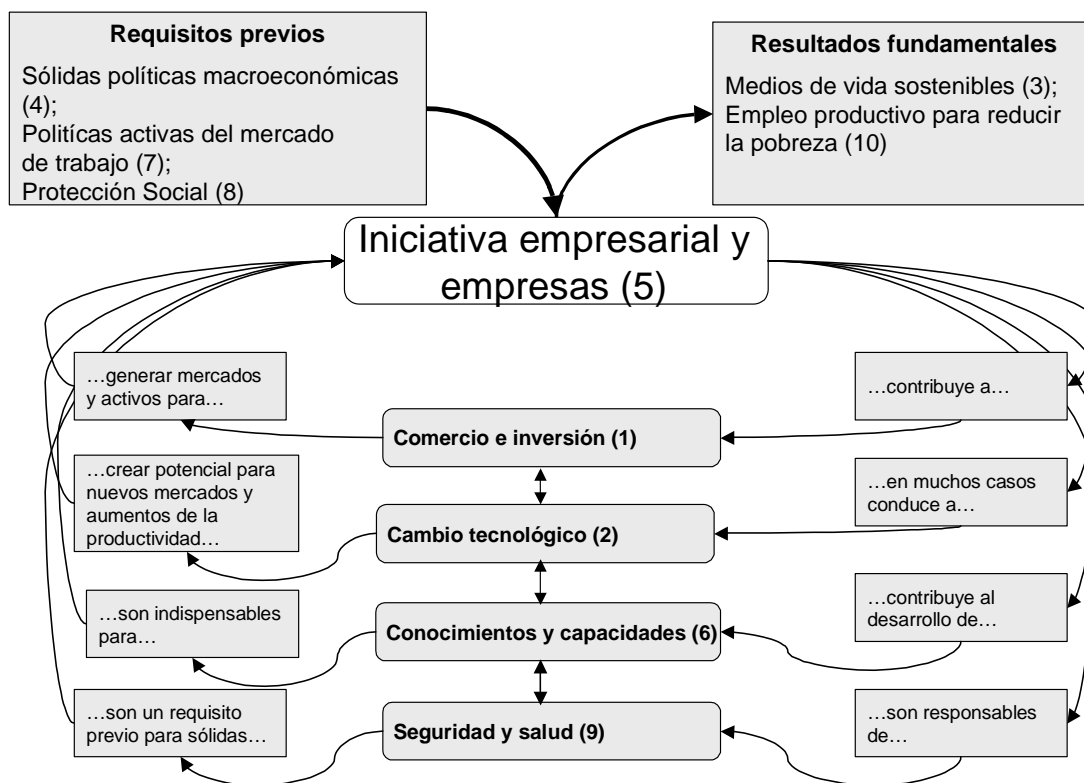
Principios del Programa Global de Empleo

10. La OIT no es la única organización que reconoce la contribución social y económica de la iniciativa empresarial. Sin embargo, un factor que distingue a la OIT es su preocupación por la calidad y la cantidad del empleo. La OIT intenta promover una iniciativa empresarial *positiva* cuyo tipo de innovación y estrategia de asumir riesgos produzca resultados socioeconómicos. La iniciativa empresarial requiere creatividad e iniciativa, que por lo general son cualidades respetadas tanto en un individuo como en un grupo, e importantes para el desarrollo de la sociedad en su conjunto. De hecho, los empresarios suelen desempeñar funciones significativas en sus comunidades y, con frecuencia, asumen obligaciones sociales. No obstante, esa misma libertad inherente de la iniciativa empresarial trae también consigo el riesgo del abuso. Un empresario puede decidir, por ejemplo, recurrir al trabajo infantil o desatender los derechos de los trabajadores con el fin de lograr beneficios económicos a corto plazo. Por tanto, el reto consiste en promover los beneficios de la iniciativa empresarial al tiempo que se evitan tales abusos. El proceso del **diálogo social**, fundamental en el marco del Programa Global de Empleo, es esencial para garantizar que las políticas, reglamentos y medidas que favorecen la iniciativa empresarial positiva reflejan las opiniones y experiencias de las personas interesadas, sobre todo de los empleadores y trabajadores, y también de sus representantes.
11. Existen otros dos principios fundamentales del Programa Global de Empleo que son primordiales para la labor sobre la iniciativa empresarial. En primer lugar, se pretende demostrar que el trabajo decente es un elemento necesario para mejorar la competitividad y la productividad. **El trabajo decente como factor de producción** requiere alcanzar una ventaja competitiva sostenida mediante una fuerza de trabajo comprometida y con buena formación, que goce de derechos en el trabajo, de protección jurídica y social y de representación. En segundo lugar, se reconoce, que la **discriminación en el lugar de trabajo** menoscaba la iniciativa empresarial positiva ya que impide que las personas capaces puedan contribuir al mundo del trabajo. La eliminación de la discriminación contra las mujeres, los jóvenes, las minorías, los discapacitados y las personas que viven con VIH/SIDA permitirá liberar el potencial empresarial de mucha más gente.

Vínculos con otros elementos del Programa Global de Empleo

12. La iniciativa empresarial mantiene fuertes vínculos con otros elementos fundamentales del Programa Global de Empleo, tal y como se destaca en el gráfico 2. Las estrechas relaciones entre estos elementos ponen de relieve la necesidad de disponer de instrumentos y prescripciones de política que sean coherentes y complementarios.

Gráfico 2. La iniciativa empresarial y los vínculos con otros elementos fundamentales del Programa Global de Empleo



Elementos fundamentales de la estrategia operacional

13. El objetivo de la OIT es promover la iniciativa empresarial y liberar su potencial para el crecimiento económico y la creación de empleos de calidad. La estrategia tiene en cuenta los distintos tipos, tamaños y estructuras de la empresa: informal y formal; pequeña, mediana y microempresa; individual y basada en un grupo; cooperativas y empresas comunitarias. Los principales niveles operativos son los siguientes:

- *Promover leyes y políticas propicias:* este componente promueve un **entorno político y legislativo** que apoye la creación y crecimiento de empresas y que genere empleos de calidad. Pretende alentar la reforma legislativa y de política basándose en un diálogo en el que participen los representantes de los trabajadores y de los empleadores.
- *Apoyo a una cultura empresarial:* se pretende promover una **cultura** que i) ayude a los empresarios potenciales a adoptar decisiones mejor fundamentadas para la creación de una empresa que sea viable, y ii) aumente la concienciación sobre los posibles vínculos entre la competitividad y la productividad por un lado, y sólidas relaciones laborales, buenas condiciones de trabajo, formación de capacidades y respeto por los derechos de los trabajadores por el otro.
- *Creación de capacidad para la prestación de servicios de apoyo:* este componente pretende ayudar a las instituciones, incluidas las organizaciones de trabajadores y de

empleadores, a prestar una serie de **servicios** que permitan a las empresas explotar las sinergias entre una mejor eficacia comercial y el trabajo decente.

III. La estrategia en la acción

1. Propiciar marcos legislativos y de política

- 14.** Un entorno propicio para el desarrollo de las empresas requiere un marco de política nacional que reconozca la contribución de las empresas al desarrollo económico y que dé respuesta a las particulares características de los distintos tipos de empresa. Un marco de estas características puede establecer definiciones comunes, una plataforma para la coordinación de los esfuerzos del sector privado y del Gobierno, y un mecanismo que permita la participación de todos los actores en el examen y elaboración de políticas.
- 15.** Muchos países deben examinar sus políticas y legislaciones para garantizar que éstas no imponen cargas indebidas a las empresas en general ni a las cooperativas y pequeñas empresas en particular. Las reformas de política proporcionan a los gobiernos una oportunidad para influir positivamente en todas las empresas, ya que tienen mayor capacidad que muchos programas de apoyo directo que se dirigen únicamente a pequeños grupos seleccionados. Si las reformas de política se realizan mediante el diálogo social con las partes interesadas, sobre todo con los representantes de los empleadores y de los trabajadores, dichas reformas tendrán más posibilidades de movilizar apoyo y de registrar mayores índices de cumplimiento.
- 16.** Un entorno propicio debe complementar las funciones legislativas de los gobiernos. Con demasiada frecuencia los programas de desarrollo se utilizan para abordar problemas originados por políticas, legislaciones o reglamentos deficientes. Por ejemplo, el acceso a la financiación suele plantear dificultades a causa de unos inapropiados derechos de propiedad. De igual forma, el hecho de que las pequeñas empresas no pueden ofrecer empleos de buena calidad a sus trabajadores (incluidos sus familiares) puede ser resultado de leyes que impiden la flexibilidad y la competitividad. Así, el empleo en la pequeña empresa se ve afectado por una serie de entornos de política que trascienden al trabajador o a la empresa.
- 17.** Las empresas requieren capacidad contractual aplicable, derechos de propiedad claros, procesos adecuados de entrada y salida, y mecanismos de solución de diferencias justos y eficaces. Un entorno de esta naturaleza tiene consecuencias para el derecho financiero, el derecho mercantil, el derecho de propiedad inmobiliaria y el derecho laboral.
- 18.** Los gobiernos pueden controlar la política nacional y entorno legislativo para el desarrollo empresarial, aunque existen muchos factores que influyen en la competitividad y que escapan a su control directo (por ejemplo la carga de la deuda, la inversión extranjera directa, la liberalización del comercio, y los contingentes y aranceles internacionales). Por tanto, la promoción de la iniciativa empresarial debería ser coherente con el marco macroeconómico y con los acuerdos y políticas del comercio internacional.

Simplificar el cumplimiento y proteger los derechos de los trabajadores

- 19.** La Recomendación relativa a las condiciones generales para fomentar la creación de empleos en las pequeñas y medianas empresas, 1998 (núm. 189) proporciona asesoramiento a los Estados Miembros sobre la manera de lograr el equilibrio entre la

necesidad de eliminar los obstáculos legislativos y de política con la de garantizar el respeto del imperio del derecho y los derechos de los trabajadores. Este equilibrio es un elemento primordial de la labor de promoción de la iniciativa empresarial positiva.

20. La investigación ha demostrado que las reformas de política suelen requerir la creación de un entorno empresarial que sea más favorable para la expansión de las empresas y las mejoras en la calidad del empleo (véase el recuadro)⁵. Se ha demostrado que un entorno legislativo y de política adecuado promueve el cumplimiento entre las pequeñas empresas.

**Investigación, instrumentos y creación de capacidad para orientar
la reforma de política**

Recientemente se llevó a cabo una labor de investigación en siete países* para examinar de qué forma el entorno legislativo y de política afecta al empleo y al crecimiento de la inversión en las pequeñas y medianas empresas (PYME). En el estudio se examinaron las legislaciones comerciales, fiscales y laborales de estos países, así como las políticas financieras y comerciales, y se evaluó su impacto directo e indirecto en el sector de las PYME. Las conclusiones sirvieron de base para llevar a cabo el plan de acción nacional en cada país, diseñado para abordar las deficiencias actuales de política, en consulta con las partes interesadas pertinentes. Los instrumentos y estudios de evaluación han sido adoptados para, por ejemplo, ser utilizados en Egipto, India, la República Islámica del Irán, Paraguay y Filipinas.

* Chile, Guinea, Pakistán, Perú, Sudáfrica, República Unida de Tanzania y Viet Nam.

21. Estas mismas investigaciones muestran que las pequeñas empresas que cumplen con los requisitos de registro crean, con el tiempo, más empleo que aquellas que no cumplen. Podría prestarse especial atención a la elaboración de normas jurídicas a fin de reducir el coste del registro para estas empresas. Con el tiempo se plantean problemas como la superposición de responsabilidades o la creación de obsoletos sitios web sobre política; algunas no persiguen ningún propósito y pueden ser incluso contradictorias. El cumplimiento suele beneficiar a los propietarios y trabajadores de las pequeñas empresas, aumentando su acceso a los servicios y asistencia de la economía formal (véase el recuadro *infra*). De esta forma, un entorno favorable de política nacional utiliza el cumplimiento y la buena elaboración de normas y reglamentos como instrumento para desarrollar el sector de la pequeña empresa.

Reducir los obstáculos y aumentar los beneficios de la formalización

Entre 1998 y 2000 el número de empresas registradas pasó de 1.100 a 4.000 (más del triple) a raíz de una simplificación de los procedimientos llevada a cabo por un municipio de la ciudad de Lima (Perú). 45 trámites burocráticos quedaron en tan sólo 12, lo que redujo el tiempo de tramitación desde 70 días a un día. Además, el Ayuntamiento creó una oficina de asesoramiento empresarial que prestaba asistencia a una media de 2.500 clientes al mes*. Más recientemente, varios gobiernos locales en Perú crearon oficinas de información sobre los derechos del trabajador para asesorar a los operadores de la economía informal sobre los derechos de los trabajadores o los programas de asistencia. En la vecina Bolivia se ha elaborado una ley de simplificación que introduce la tarjeta de registro de empresas y que proporciona a los solicitantes un acceso a económicos cursos de capacitación en gestión.

* Mejores Prácticas Municipales en Desarrollo Económico Local, PROMDE/OIT, Lima, 2002.

22. Algunos países eximen a las microempresas de cumplimiento de los requisitos de la ley laboral y de los reglamentos de seguridad, si bien ello puede hacer caer en la trampa del crecimiento a aquellas empresas que aunque casi cumplen los requisitos pueden elegir seguir siendo pequeñas empresas para evitar así nuevos reglamentos y costos relacionados.

⁵ Gerhard Reinecke; Simon White: *Policies for small enterprises: Creating the right environment for good jobs*, OIT, Ginebra, 2004.

Un enfoque más proactivo consiste en facilitar el máximo grado posible de cumplimiento. Por ejemplo, las inspecciones de trabajo podrían insistir más en aumentar la concienciación y proporcionar información que en imponer multas por incumplimiento.

Compensar la brecha en materia de representación

23. Para que las políticas sean eficaces y pertinentes, deben participar estrechamente en su diseño y formulación todas las personas que se vean directamente afectadas por ellas. Sin embargo, una dificultad que existe en muchos países es que tan sólo una minoría de los propietarios de pequeñas empresas y de sus trabajadores están organizados en asociaciones representativas que pueden participar en la formulación de las políticas y expresarse en su nombre. Además, las organizaciones de empleadores y de trabajadores establecidas no siempre son invitadas a las consultas relativas a la reforma de las políticas. En particular, los actores de la economía informal se ven perjudicados por una importante falta de representación. De hecho, a menudo se deniega la libertad de asociación — en la legislación o en la práctica — a los actores de la economía informal. Se estima que la falta de representación o una representación insuficiente es una de las principales razones de la marginación y explotación de los trabajadores y los operadores de la economía informal.
24. Los mandantes de la OIT están recibiendo ayuda para llegar hasta los actores de la economía informal (véase el recuadro más abajo), a fin de reforzar su capacidad de participar en la formulación de las políticas.

La sindicación en la economía informal en Sudáfrica

En los tres últimos años se han apoyado actividades de investigación y se han desarrollado herramientas para sindicarse a los trabajadores de la economía informal. A partir de los resultados obtenidos, en noviembre de 2003 se patrocinó el primer seminario nacional para reforzar la capacidad de sindicarse a los trabajadores de la industria de los taxis, que celebró el Sindicato de Trabajadores del Transporte e Industrias Conexas de Sudáfrica (SATAWU). Este seminario permitió consolidar la estrategia de contratación de SATAWU para los taxistas y mejorar las maneras en que el sindicato contribuye a la política nacional para recapitalizar la industria de los taxis e integrarla en el sector formal. En el caso de la reglamentación aplicable a los vendedores ambulantes, el diálogo relativo a las políticas también recibe apoyo de una amplia gama de actores, en particular los municipios, las asociaciones de vendedores ambulantes y el movimiento laboral.

25. Las organizaciones de empleadores de muchos países promueven activamente los intereses de los pequeños empresarios. Por ejemplo, la Confederación de Empleadores de Filipinas adoptó en 2003 un decreto por el que se pide más apoyo a la política relativa a las PYME, sobre la base de las conclusiones de una encuesta respaldada por la OIT que se realizó entre 1.000 pequeños empresarios.
26. Las cooperativas son particularmente atractivas para los trabajadores independientes de las economías informal y rural porque proporcionan servicios económicos a sus miembros (por ejemplo, prestaciones de ahorro y de crédito) y les dan voz y representación. Las cooperativas han tenido mucho éxito en potenciar a los trabajadores de la economía informal, en particular a las mujeres, y a menudo han sido un paso previo a su sindicación. El programa SYNDICOOP en Rwanda, Uganda y la República Unida de Tanzania fue desarrollado para sindicarse a los trabajadores de la economía informal en cooperativas a través de la acción conjunta de organizaciones sindicales nacionales y de movimientos cooperativos. En breve se lanzará un programa similar en Sudáfrica.
27. Se ha elaborado material didáctico para reforzar las asociaciones que crean solidaridad entre sus miembros, les dan la posibilidad de expresarse y los acercan a las organizaciones

de empleadores y de trabajadores establecidas. En ocho países de Africa Occidental⁶, por ejemplo, se está reforzando la capacidad de las asociaciones de pequeños empresarios para obtener y entender la información sobre las políticas, de modo que puedan promover cambios apropiados de las políticas.

28. En la India, para mejorar las condiciones de trabajo y la competitividad en el conglomerado de la industria del latón en Moradabad, se inició un diálogo entre las pequeñas empresas, el Estado y las autoridades locales sobre cuestiones tales como la infraestructura, los reglamentos e impuestos locales, así como sobre medidas de promoción para mejorar la calidad del empleo. Se están reforzando las asociaciones y los grupos de autoayuda para hacer una mejor promoción. Esta labor ha llevado a los autores de los documentos de planificación nacionales a subrayar el vínculo que existe entre la mejora de la calidad del empleo y una mejor productividad, y a promover políticas que reduzcan los déficit de trabajo decente en la economía informal⁷.
29. En la labor reciente realizada en Uganda y Ghana se ha recurrido a programas de radios comerciales para dar voz a las personas que operan o trabajan en pequeñas empresas. Se estima que en estos dos países más de 500.000 personas escuchan regularmente estos programas, que han contribuido a que los responsables de las políticas y una comunidad aún más amplia comprendan mejor las cuestiones y preocupaciones que se plantean a las pequeñas empresas y a sus trabajadores.
30. A pesar de la valiosa experiencia adquirida con estos programas, está claro que lograr superar la falta de representación de las microempresas y de las pequeñas empresas y de sus trabajadores sigue siendo un importante reto.

Políticas financieras

31. El acceso a los recursos financieros es a menudo el factor más importante para abrir una empresa, administrarla y conservar los empleos. Varias deficiencias del mercado de los servicios financieros dificultan el acceso al capital para los trabajadores independientes, las microempresas y las pequeñas empresas. La mayoría de las pequeñas empresas no pueden obtener crédito de los bancos porque no disponen de garantías prendarias. Debido al alto costo de las transacciones, las instituciones financieras a menudo no se interesan en los pequeños clientes.
32. La disponibilidad de recursos financieros y de servicios de apoyo financiero es fundamental para la creación y el crecimiento de las empresas, y las instituciones de microcrédito han hecho una importante contribución para ayudar a aquellos que forman parte de la economía informal y de las microempresas. Sin embargo, el mercado de los recursos financieros para las PYME se caracteriza por el alto costo de las transacciones y por importantes riesgos de cobro; estas causas fundamentales de la disfunción frecuente de los mercados pueden contrarrestarse mediante innovaciones en los servicios financieros, e introduciendo cambios en la infraestructura y en la política de las instituciones⁸. A menudo, los autores de las políticas compensan la falta de oferta de servicios financieros

⁶ Benin, Burkina Faso, Gambia, Guinea, Malí, Mauritania, Níger y Senegal.

⁷ Comisión de Planificación: informe del *grupo especial para tratar de obtener diez millones de oportunidades de empleo al año*, Nueva Delhi, Gobierno de la India, Comisión de Planificación, 2002.

⁸ Documento GB.285/ESP/3.

de pequeña escala promoviendo bancos privados-públicos locales, exigiendo menos requisitos en materia de garantías prendarias, la concesión de fondos o subsidios para garantizar préstamos.

33. En las investigaciones se han examinado las repercusiones de las reformas del sector financiero y de la liberalización de la economía sobre el acceso de los pequeños empresarios al capital, y se determinó que esas políticas, si bien son necesarias para atraer a los bancos a ese segmento «bajo» del mercado, distan de ser suficientes para garantizar la existencia de un sector financiero reactivo de amplia base. En muchos casos — en particular en África — la simple liberalización ha provocado una reducción de la red de sucursales bancarias, lo cual ha dejado a regiones enteras de las zonas rurales y peri urbanas sin servicios bancarios. La liberalización debe ir acompañada de una supervisión y un control estrictos, de alternativas altamente alentadoras tales como las instituciones de microcrédito, y de medidas para alentar a la comunidad de pequeñas empresas a crear sus propios mecanismos de financiación.

La aplicación del cambio

34. Una vez que se hayan formulado nuevas políticas y reglamentos, será necesario aplicar una estrategia clara para garantizar una aplicación coherente en los planos nacional y local. Esto requiere una coordinación eficiente entre los organismos gubernamentales, así como una mejor integración de las instituciones para el desarrollo y la reglamentación de la pequeña empresa en las iniciativas de desarrollo más amplias de los gobiernos. Hacen falta recursos suficientes y personal capacitado para que la aplicación sea eficaz. La buena gobernanza y la aplicación coherente de las políticas y de las leyes son fundamentales para garantizar un mejor cumplimiento. La corrupción en la recaudación de impuestos y la debilidad de los mecanismos de aplicación de la ley constituyen a menudo un verdadero problema.
35. Las informaciones sobre la modificación de la legislación deberían ser comunicadas a las personas interesadas. Por ejemplo, el Programa de Reforma de las Cooperativas de la OIT ha estado trabajando durante diez años para ayudar a los Estados Miembros a «popularizar» nuevas políticas y leyes en materia de cooperativas. Esto usualmente requiere traducir el nuevo texto a los idiomas vernaculares, el diseño de guías sencillas, y la organización de campañas de información en colaboración con los medios de comunicación nacionales⁹. En Camerún, donde esta técnica se utilizó por primera vez, se registraron más de 4.000 nuevas cooperativas durante el primer año en el que se popularizó la nueva ley sobre cooperativas. Con la legislación anterior, que estuvo vigente durante 30 años, se registraron menos de 400 nuevas cooperativas.

**Promoción de la legislación y de las políticas en materia de cooperativas
y de la Recomendación núm. 193:**

Dieciocho meses después de su adopción, más de 20 Estados Miembros de la OIT habían recurrido a este instrumento para fundamentar nuevas políticas y/o leyes en materia de cooperativas. En esos países, la Recomendación facilita la formación de nuevas cooperativas por parte de los grupos más pobres de la población, particularmente en las zonas rurales y en la economía informal, y es probable que mejore la competitividad de las empresas cooperativas existentes, a las que ahora se permite competir en pie de igualdad con otros tipos de empresas.

⁹ Véase: *Participatory Cooperative Policy Making; A. Manual*, OIT, Ginebra, 1998 y Hagen H.: *Cuadernos de legislación cooperativa*, OIT, 1997, en siete idiomas.

36. También es necesario que las políticas y reglamentos estén actualizados. Debería efectuarse una revisión periódica del marco de políticas y de reglamentos vigentes en consulta con todas las partes interesadas, en particular las organizaciones de empleadores y de trabajadores.
37. El hecho de que las mujeres, los jóvenes y otros grupos se vean afectados por algunas desventajas para establecer y administrar pequeñas empresas significa que sus intereses deben tenerse en cuenta en la formulación y aplicación de las políticas. A menudo las mujeres tienen problemas para acceder a recursos de financiación debido a las leyes o costumbres que les impiden poseer tierras o propiedades, lo cual es indispensable para obtener préstamos en los bancos. También experimentan dificultades y acoso para registrar y administrar su empresa. Como resultado de las conclusiones de las investigaciones, el Ministerio de Industria y Comercio de la República Unida de Tanzania pidió asistencia para garantizar una integración amplia y efectiva de las cuestiones de género en todos los aspectos de la nueva política aplicable a las PYME, y para garantizar un mejor acceso a los recursos y a los apoyos para las empresarias.

Desarrollo de políticas en el plano local

38. «Un aspecto importante del Programa Global de Empleo es la aplicación de su marco a las acciones en el plano local (provincial, de distrito y municipal)»¹⁰. Las autoridades locales pueden promover la iniciativa empresarial mediante la adopción de políticas y reglamentos locales, así como mediante la administración de las leyes y reglamentos nacionales. La creciente descentralización de los servicios gubernamentales da mayor pertinencia a las autoridades locales, al igual que las oportunidades de desarrollo económico local y la promoción de la iniciativa empresarial local. En Mozambique, por ejemplo, estos factores facilitaron la creación y administración de tres organismos de desarrollo económico local, y este éxito alentó al Gobierno a diseñar una política nacional de desarrollo económico local, que fue validada mediante amplias consultas. En Marruecos, las actividades efectuadas para promover la creación de empleos mediante el desarrollo de las PYME en dos provincias han dado resultados valiosos para ayudar a definir la descentralización de la política de empleo del Gobierno. En este país, más de 1.500 empresas han recibido asesoramiento, y desde 2000 se han creado casi 200 nuevas empresas, que a su vez han creado 450 empleos.
39. A menudo, los funcionarios locales no son conscientes del potencial para crear empleos y reducir los costos globales que representa la licitación de obras de infraestructura y de servicios públicos entre los empresarios locales y los basados en la comunidad. Se está prestando apoyo para la introducción de nuevos procedimientos de compras que estipulen que sólo podrán participar en la licitación empresarios que respetan la legislación laboral y las normas de seguridad, incluido el pago de salarios mínimos. Este enfoque ha sido desarrollado y ampliamente aplicado a través del Programa de Inversiones Intensivas en Empleo (EIPP). Actualmente se están reforzando las alianzas a favor de los pobres entre las autoridades municipales de República Unida de Tanzania, Kenya, Uganda y Ghana para ceder en franquicia servicios tales como la recolección de basura a empresarios locales y empresas de la comunidad que den condiciones de trabajo adecuadas. Participan más de 15 municipios y se estima que se crearán 5.000 nuevos empleos.

¹⁰ Documento GB.288/ESP/1 (Rev.), párrafo 23.

2. Una cultura empresarial basada en valores de la OIT

40. Muchos países disponen de programas de promoción para alentar a la gente a establecer y administrar su propia empresa. Sin embargo, estos programas normalmente hacen hincapié en las cuestiones comerciales y relacionadas con el mercado, y prestan poca atención a las cuestiones sociales y laborales. La OIT trata de promover una cultura empresarial dentro de la cual las cooperativas y las empresas privadas se esfuercen para alcanzar una mayor productividad y una competitividad sostenida respetando al mismo tiempo el imperio de la ley y los derechos de los trabajadores. Ello está en conformidad con la Recomendación núm. 189, en la que se insta a la adopción de medidas destinadas a «... crear y reforzar una cultura empresarial que favorezca las iniciativas, la creación de empresas, la productividad, la toma de conciencia de los problemas medioambientales, la calidad, las buenas relaciones laborales y profesionales y prácticas sociales apropiadas y equitativas».
41. En esa cultura empresarial deberían tenerse en cuenta los beneficios y los riesgos, así como los deberes que conlleva la creación y administración de una empresa. La iniciativa empresarial, cabe señalar, no es algo que todo el mundo puede hacer. Consiste en asumir riesgos calculados en el entorno comercial, riesgos que no deberían comprometer indebidamente los activos y los recursos de los propietarios de los negocios, ni a sus trabajadores ni a sus familias. Por esta razón, los empresarios deberían ser más conscientes de las ventajas y desventajas potenciales, así como de las responsabilidades que conlleva el hecho de ser propietarios de la empresa, a fin de que puedan tomar decisiones correctas e informadas en el momento de abrir un negocio.
42. En las economías en transición hace falta mucho para garantizar que las empresas nuevas y las existentes se familiaricen con enfoques actualizados en materia de iniciativa empresarial y de desarrollo empresarial, particularmente en el contexto de la liberalización del mercado y la globalización. Una cultura empresarial dinámica apoyada por el gobierno y por los interlocutores sociales puede contribuir a corregir las brechas en materia de información y calificaciones relacionadas con los mecanismos de mercado, de concesión de préstamos y de los procedimientos de reembolso, de información comercial, y de las funciones de los negocios y de las investigaciones en materia de mercado.
43. También se está alentando la iniciativa empresarial de las cooperativas ya que éstas son, por definición, organizaciones basadas en el valor. En la Recomendación núm. 193 se reconocen los siete principios cooperativos universales¹¹, así como valores tales como autoayuda, democracia y solidaridad. Las empresas cooperativas tratan de prestar servicios económicos eficientes a sus miembros (así como de generar un excedente financiero) y en ellas el control reposa en los miembros y no en el capital invertido. Debido a que con frecuencia tienen carácter local, esas empresas muestran interés por las comunidades locales y por su entorno, así como por sus asalariados. Por tratarse de empresas administradas de manera democrática, dan voz y representación a sus miembros, además de prestaciones financieras derivadas de las economías de escala y de un mayor poder de negociación. Además, hay algunas pruebas de que las cooperativas pueden gozar de una tasa más alta de supervivencia que las empresas privadas¹².

¹¹ Adhesión voluntaria y abierta; gestión democrática por parte de los socios; participación económica de los socios; autonomía e independencia; educación; formación e información; cooperación entre cooperativas, e interés por la comunidad.

¹² En un estudio de 1999 elaborado por el Ministerio de Comercio e Industria de Canadá se determinó que las cooperativas tenían una tasa de supervivencia casi dos veces superior a la de las empresas privadas.

44. Se está promoviendo una cultura empresarial mediante programas de información y campañas de concienciación en las que se hace especial hincapié en grupos beneficiarios específicos. Se alienta la creación de nuevas empresas, así como la expansión de las empresas existentes viables.

Programas de formación

45. Se promueve una cultura de iniciativas empresariales positivas mediante programas de formación que combinan las calificaciones en iniciativa empresarial y en gestión con preocupaciones por la calidad del empleo. Estos programas alientan la innovación porque hacen investigaciones sobre los mercados e identifican oportunidades de empresas viables, y porque hacen hincapié en que una mejora de la ergonomía, la salud y la seguridad en el trabajo, una cooperación entre el empresario y los trabajadores y la protección social contribuyen a aumentar la rentabilidad y la productividad de la empresa. Se alienta el diálogo social en el lugar de trabajo para tratar cuestiones tales como la participación de los trabajadores en cursos de formación y en regímenes de seguridad social y nacionales. Estos y otros aspectos de la calidad del empleo se han estado promoviendo en Asia, Africa y América Latina.
46. En el caso de las empresas más asentadas, se promueven métodos de niveles óptimos («high road») en materia de productividad y competitividad, basados en normas internacionales del trabajo. El objetivo que se busca es traducir estas normas en prácticas de gestión que contribuyan al trabajo decente. Este enfoque recalca los principios y el razonamiento económico en que se basan las normas internacionales del trabajo y demuestra su aplicación con ejemplos prácticos del lugar de trabajo. Para que las empresas sean verdaderamente competitivas en una economía globalizada, es necesario que hagan importantes inversiones en capital humano, económico y social. La OIT también lleva a cabo investigaciones sobre la productividad, la competitividad y la gestión de la cadena de aprovisionamiento; elabora estudios de casos sobre las repercusiones de las prácticas de gestión basadas en las normas internacionales del trabajo¹³; y elabora material didáctico sobre temas tales como las normas internacionales del trabajo y la productividad, y la cooperación entre los trabajadores y los empleadores.

Campañas de concienciación

47. Se están organizando campañas de concienciación públicas en las que se utilizan los medios de comunicación para llegar hasta un número mayor de empresarios y de trabajadores e informarlos sobre los beneficios que implica contar con lugares de trabajo mejores y más seguros. El lugar donde más se han adelantado estas actividades es Ghana, país en el que mediante una campaña de radio y televisión se ha alentado a los empresarios a mejorar las condiciones de trabajo y la cooperación en el lugar de trabajo con objeto de aumentar la productividad y la competitividad. La campaña llegó hasta aproximadamente 300.000 trabajadores y empleadores y supuso un costo de 0,38 dólares por persona; como resultado de la misma, el 40 por ciento de estas personas logró mejoras en el entorno de trabajo. Por esta razón, las campañas en los medios de comunicación pueden ser eficaces para transmitir mensajes simples sobre la calidad del empleo a un gran número de microempresas y de pequeñas empresas.

¹³ Rogovsky N.; Sims E.: *Corporate success through people: Making international labour standards work for you*, Ginebra, OIT, 2002.

48. La promoción de ejemplos que sirvan de modelo puede influir en gran medida en las actitudes con que se considera la iniciativa empresarial y ayudar a acabar con la discriminación de género. Con este objetivo se han producido videos sobre ejemplos de empresarias en cuatro países. En Etiopía, la OIT está apoyando la designación en marzo de 2004 del Mes de las Empresarias, durante el cual se han previsto actividades nacionales y regionales que incluyen una feria nacional de empresarias.

La educación y la iniciativa empresarial entre los jóvenes

49. Se alienta a los jóvenes para que evalúen las oportunidades de iniciar sus propios negocios. En una encuesta reciente se determinaron prácticas óptimas en este campo que servirán, a título informativo, para la elaboración de programas futuros¹⁴.
50. El módulo de formación *Conozca su negocio* para uso de los institutos de formación profesional fue desarrollado conjuntamente con el Centro Internacional de Formación de la OIT de Turín. Aunque muchos jóvenes preferirían tener un empleo asalariado, no siempre hay empleos de este tipo disponibles. El programa *Conozca su negocio* trata de ayudarlos a examinar de manera realista las opciones de que disponen para iniciar una pequeña empresa o para dedicarse al trabajo independiente, y está desempeñando un importante papel en las economías en transición al proporcionar a los jóvenes conocimientos sobre la iniciativa empresarial y las empresas (véase el recuadro más abajo).

Cómo integrar la iniciativa empresarial en el currículum

La cultura empresarial a menudo está poco arraigada en los países en transición que tenían economías centralmente planificadas y que han adoptado un sistema de mercado. Para modificar esta cultura hace falta demostrar las oportunidades que ofrece la empresa privada y crear una actitud social positiva que haga desaparecer el estigma social asociado con la empresa privada. En Asia Central, el módulo *Conozca su negocio* se utiliza en programas de formación profesional. Este enfoque permite familiarizar por primera vez a los jóvenes con los conceptos básicos del comercio, tales como la rentabilidad y la gestión, y con aspectos clave para desenvolverse en la economía de mercado, lo cual incluye la comercialización y la subcontratación. En Kazajstán, país en el que el programa *Conozca su negocio* se ha puesto a prueba con la participación de 1.500 aprendices en cinco centros de formación técnica, profesional y educativa, el material didáctico fue adoptado oficialmente como parte del plan de estudios nacional de formación profesional y será utilizado en todos los centros de formación.

3. Refuerzo de la capacidad de los servicios de apoyo

51. Los empresarios se desenvuelven en mercados en rápida evolución. Por esta razón, su necesidad de tener acceso a informaciones, calificaciones y asesoramiento comercial aumenta constantemente. En vista de que los mercados tienen un carácter cada vez más globalizado, las industrias más pequeñas tienen que luchar para hacer frente a estos retos. Ante la intensa competencia que hay, la única solución viable parece ser una competencia por «los niveles más bajos» lo cual constituye una presión sobre los salarios, las condiciones de trabajo y los derechos de los trabajadores. El acceso a un asesoramiento comercial eficaz y a servicios de apoyo, y la capacidad para proporcionarlos, son esenciales para hacer frente a esta situación. Estos servicios deberían estar diseñados para atender las distintas necesidades de los microempresarios y de los trabajadores

¹⁴ K. Haftendorn; C. Salzano: *Facilitating youth entrepreneurship: Analyses of awareness and promotion programmes in formal and non-formal education*, documento de trabajo, Programa InFocus sobre la intensificación del empleo mediante el desarrollo de pequeñas empresas (IFP/SEED), Ginebra, OIT, de próxima publicación.

independientes que se desenvuelven en la economía informal, así como las de las empresas en pequeña escala modernas.

52. Se hace hincapié en promover soluciones que combinen progresivamente las ventajas comparativas y los productos de mayor valor con mejoras de la calidad del empleo. Los servicios de apoyo deberían contribuir a aumentar la productividad y la competitividad, y a reconocer segmentos de mercado, asegurando a la vez que el trabajo decente se convierta en un factor productivo.
53. No es función de la OIT proporcionar apoyo directo a empresas o cooperativas individuales. Su papel consiste en desarrollar nuevas herramientas y enfoques que combinen eficazmente la eficiencia de las empresas con el trabajo decente. La colaboración con los interlocutores sociales, los gobiernos y las ONG es muy importante para ayudarlos a mejorar su capacidad para prestar servicios de apoyo que favorezcan la iniciativa empresarial.

Aprovechar las sinergias entre el trabajo decente, la productividad y la competitividad

54. Se ha prestado apoyo a centros de productividad nacionales tripartitos en varias regiones. Estos centros alientan la celebración de consultas y las asociaciones entre los trabajadores y la dirección, la calidad del empleo, el reparto equitativo de los beneficios, y la mejora del capital humano y social. Por ejemplo, en octubre de 2003, la Comisión Nacional Tripartita de Salarios y Productividad de Filipinas, creada en 1989, hizo extensiva su ayuda a 1.300 pequeñas empresas e impartió formación a 25.000 propietarios de empresas, directivos y trabajadores.
55. Los miembros de cooperativas de servicios compartidos son negocios que aumentan su competitividad aunando sus recursos y su poder de compra, y reduciendo los costos de explotación mediante una utilización conjunta del equipo. Esto ha permitido que muchas pequeñas empresas de Europa, América del Norte y el Japón resistan a la competencia mundial. Conjuntamente con la Alianza Cooperativa Internacional (ACI) y con la Organización Internacional de Empleadores (OIE), la OIT acordó recientemente promover este concepto en los países en desarrollo.
56. Muchos conglomerados sectoriales de pequeñas empresas están sometidos a importantes presiones de la globalización. El enfoque sectorial de la OIT da una activa participación a los interlocutores sociales para evaluar los problemas y las oportunidades de estas pequeñas empresas, y se concentra en estrategias de modernización de niveles óptimos («high-road») que dan la misma importancia a la competitividad y a la mejora de las condiciones de trabajo, de los salarios y a la creación de empleos. Este enfoque se ha utilizado en la industria de los muebles de madera en Indonesia, en las industrias culturales de Zambia y Senegal, en el sector de los muebles de metal de Filipinas y en el de las artesanías en Viet Nam.
57. Las comunidades indígenas pobres y locales de América Latina también se han beneficiado del apoyo integrado para el turismo sostenible proporcionado a través del programa REDTURS¹⁵. REDTURS da acceso a información sobre el comercio, los mercados y la formación, y alienta un diálogo más eficaz entre las comunidades, las instituciones públicas y las organizaciones del sector privado. Este enfoque se aplica en 140 comunidades de seis países de América Latina. Una de las estrategias principales

¹⁵ Red de Turismo Sostenible (www.redturs.org).

consiste en ayudar a operadores de turismo pequeños y de nivel local a reforzar o a crear asociaciones o redes de empresas nacionales, tales como la FEPTCE¹⁶ en Ecuador y REDTURS en Brasil, Costa Rica, Colombia y Guatemala. El objetivo que se busca es garantizar que esas organizaciones participen en la formulación de políticas nacionales y locales relacionadas con el acceso a la infraestructura, el crédito, la formación, la información y nuevos mercados.

- 58.** El enfoque socialmente responsable de la reestructuración de las empresas busca mejorar su productividad y ayudarlas a encontrar nuevos mercados, particularmente en el contexto de la globalización. El objetivo que se busca es minimizar los efectos negativos que tienen para los trabajadores los cambios que los empresarios deben aplicar para seguir siendo competitivos. Se alienta a los directivos de las empresas, los sindicatos y los gobiernos a que recurran al diálogo social para formular alternativas a la reducción de personal, y a los servicios de empleo gubernamentales y las políticas activas de mercado de trabajo, por ejemplo, para promover la creación de nuevas microempresas. En Etiopía, por ejemplo, los mandantes tripartitos están promoviendo, con apoyo de la OIT, el empleo independiente y la iniciativa empresarial de las trabajadoras que han sido despedidas por reducciones de personal. Hasta la fecha, se ha impartido formación a 100 mujeres y se ha constituido una asociación de trabajadores que han sido despedidos por reducciones de personal.

Elaboración de herramientas

- 59.** Se ha elaborado una amplia gama de materiales sobre la mejora del rendimiento de las empresas. Este material está destinado, entre otros, a los responsables de las políticas y a los funcionarios de los gobiernos locales, las asociaciones representativas, los que prestan apoyo a las empresas y las estaciones de radio, así como a los empresarios y los empresarios potenciales.
- 60.** Un ejemplo de este material es el programa Inicie y Mejore su Negocio. En los cinco últimos años este programa se ha utilizado para dar formación a 100.000 empresarios en 90 países. Ha contribuido a crear 25.000 empleos en 10.000 nuevas empresas y otros 20.000 empleos más gracias a la expansión de otras empresas durante el mismo período¹⁷. Investigaciones anteriores indicaron que el costo directo por cada puesto creado fue de entre 88 dólares y 160 dólares¹⁸. El programa Inicie y Mejore su Negocio se aplica en asociación con organizaciones de empleadores¹⁹ y de trabajadores²⁰, y de prestatarios de formación públicos, privados y respaldados por donantes. El enfoque de «trabajo decente» se integra en módulos sobre gestión de los recursos humanos y resalta las repercusiones positivas que tienen sobre la productividad la protección de los derechos de los trabajadores, la mejora de las condiciones de trabajo, y la promoción de la cooperación entre el propietario y los trabajadores. Ha habido innovaciones recientes entre las que cabe citar la integración general del Repertorio de recomendaciones prácticas de la OIT sobre el VIH/SIDA y el mundo del trabajo en los programas Inicie y Mejore su Negocio, en toda

¹⁶ Federación Plurinacional de Turismo Comunitario de Ecuador.

¹⁷ OIT SIYB Global Outreach Report, Ginebra, de próxima publicación.

¹⁸ Documento GB.273/ESP/4/2, pág. 29.

¹⁹ Filipinas, Malí, Mauricio, Mongolia, Senegal, Uganda, Viet Nam y Zambia.

²⁰ Malawi, Sri Lanka, Sudáfrica y Zimbabwe.

Africa. Las herramientas de formación de este programa han permitido formular políticas, por ejemplo, en Viet Nam.

La lucha contra la discriminación

- 61.** Las mujeres tropiezan con obstáculos de género para acceder a recursos financieros, a la obtención de locales comerciales y a otros recursos económicos. Por esta razón, muchas mujeres administran empresas de subsistencia en condiciones de extrema vulnerabilidad. En un programa piloto para mejorar el acceso al mercado de las mujeres en la economía informal, se proporciona apoyo para que las mujeres participen en ferias comerciales en Etiopía, en el sector del turismo rural en Estonia, y para las mujeres que trabajan en empresas de procesamiento de alimentos en la República Unida de Tanzania. En la India, se brinda apoyo para mejorar el acceso de las mujeres a los servicios de desarrollo de las empresas.
- 62.** La discriminación es particularmente aguda contra las mujeres con discapacidades, lo cual exacerba su vulnerabilidad y marginación en el mercado de trabajo y en la sociedad en general. En **Etiopía**, hay un proyecto que promueve la iniciativa empresarial de mujeres con discapacidades, y ya se ha prestado asistencia a 400 clientes, una tercera parte de las cuales han creado sus propias empresas. Diecinueve mujeres discapacitadas han recibido formación para impartir calificaciones empresariales. Como resultado de la ayuda de la OIT, la Federación de Personas con Discapacidades de Etiopía se ganó una donación de 200.000 dólares para establecer una cooperativa de servicios públicos en Addis Abeba, a fin de emplear aproximadamente a 125 mujeres con discapacidades.

Importancia de los servicios de apoyo financiero

- 63.** Vincular los servicios financieros con los servicios de desarrollo de las empresas puede garantizar un mejor suministro de ambos. El acceso a los servicios empresariales puede aumentar la productividad y el potencial para crear empleos; el acceso a financiación puede ayudar a los empresarios a aplicar los cambios necesarios.
- 64.** Se ha desarrollado una gama de material y herramientas didácticas sobre servicios financieros para las pequeñas empresas, los trabajadores independientes y las instituciones de microcrédito. Tratan sobre temas tales como la compra-venta, los seguros, los préstamos renovables y los fondos de garantía.

Apoyo financiero para las pequeñas empresas

Es posible aumentar el acceso al mercado para los empresarios que abren una empresa o para las PYME existentes de distintas maneras:

- i) haciendo innovaciones en servicios financieros mediante la prestación de servicios en pequeña escala, la externalización de los costos de las transacciones, la solución de las asimetrías de información utilizando el capital social de asociaciones de pequeñas empresas; esto puede aplicarse mediante compra-venta, inversiones en acciones, garantías, seguros*;
- ii) vinculando los servicios financieros y no financieros: la OIT ha elaborado herramientas para ayudar a las personas que inician una empresa — incluidos los que salen de la situación de desempleo — a administrar mejor sus recursos**;
- iii) reajustando de la infraestructura institucional: agencias de calificación crediticia, oficinas de crédito, registros de la propiedad; y
- iv) alentando la retención de los beneficios para reinversión proporcionando incentivos fiscales; fondos de amortización que establecen distinciones entre el tamaño de las empresas, así como otros medios.

* www.ilo.org/socialfinance.

** Véase Good Practice Guide – Microfinance for Self-employment in industrialized countries, ILO, Ginebra, 2003, y los módulos del Programa Inicie y Mejore su Negocio sobre contabilidad.

Influir en el modo de pensar de los donantes

65. La OIT ha desempeñado un papel importante en el Comité de organismos donantes para el desarrollo de la pequeña empresa²¹, que ha formulado un conjunto de principios rectores para la intervención de los donantes en los servicios de desarrollo de las empresas para pequeñas empresas²². Además, en el Centro de Turín se organiza un Seminario anual de SDE²³, que incluye presentaciones de muchas de las principales organizaciones de donantes cada año. Aproximadamente 500 personas de 60 países han participado en estos seminarios, a fin de explorar nuevas ideas y enfoques para apoyar la prestación de servicios. Las presentaciones recientes trataron sobre la iniciativa empresarial de mujeres, la calidad del empleo en las pequeñas empresas, y funciones innovadoras para asociaciones de autoayuda de PYME.

IV. Enseñanzas extraídas

66. A continuación se resumen algunas de las principales conclusiones extraídas de las actividades de promoción de la iniciativa empresarial y el desarrollo de la empresa.

Políticas y reglamentos

- La labor de reforma de las políticas es más rentable que la de prestar apoyo directo con miras a la creación de empleos de calidad mediante la iniciativa empresarial; resulta imprescindible para lograr intervenciones fructíferas a otros niveles.
- Las reformas políticas y reglamentarias llevadas a cabo en consulta con todas las partes interesadas tienen más posibilidades de obtener buenos resultados.
- El reto consiste en reducir las obligaciones reglamentarias sin poner en peligro los derechos de los trabajadores. Es mejor simplificar la observancia que prever exenciones.
- Para reformar y aplicar las políticas de manera eficaz, es preciso que exista coordinación entre los ministerios, así como sinergias entre los organismos gubernamentales nacionales y locales.
- La labor llevada a cabo por la OIT en materia de reforma de políticas ha tenido más repercusiones en la esfera de las cooperativas que en el ámbito de las pequeñas y medianas empresas (PYME). Entre otros factores, ello se debe a que la Organización lleva más años dedicándose al desarrollo de las cooperativas, a que hay menos políticas y leyes relativos al sector y a que existe una red más sólida de instituciones a escala nacional e internacional. Las actividades de la OIT relacionadas con las PYME deben reflejar esas enseñanzas.
- Las PYME y sus trabajadores están muy poco representados, en especial en la economía informal. Los gobiernos y los interlocutores sociales tienen una función

²¹ Véase <http://www.sedonors.org>.

²² Véase <http://www.ilo.org/dyn/bds>.

²³ Véase <http://training.itcilo.it/bdsseminar>.

clave que desempeñar en la subsanación de esas deficiencias y en la mejora de la capacidad de representación.

- El asesoramiento de expertos sobre los aspectos jurídicos y fiscales de la reforma de las políticas es necesario para elaborar instrumentos lo más apropiados posible. Las prácticas adecuadas de otros países pueden contribuir de forma clave al proceso de adaptación a las circunstancias nacionales y locales.
- La adopción de políticas eficaces destinadas a modernizar las unidades de la economía informal reduce los costos asociados al establecimiento y puesta en marcha de una empresa, y aumenta y promueve las ventajas del registro legal.
- Se precisan políticas para luchar contra la discriminación, en particular por motivos de género.

Cultura empresarial

- Al promover la calidad del empleo se debería insistir en su relación con el aumento de la productividad y la competitividad.
- Las campañas de promoción y sensibilización requieren un uso imaginativo de los medios de comunicación (por ejemplo, la radio puede llegar a muchos empresarios y trabajadores de comunidades aisladas).
- No todo el mundo tiene capacidad empresarial, las campañas deberían reconocer ese hecho.

Creación de capacidad para los servicios de apoyo

- Se necesita una nutrida red de instituciones para prestar servicios de representación, desarrollo empresarial, finanzas, acceso a los mercados, infraestructura y de otro tipo a las PYME.
- Los gobiernos y las organizaciones de empleadores y de trabajadores son actores clave en la configuración, el desarrollo y la facilitación de esos servicios.
- El sector privado desempeña una función vital en la prestación de muchos servicios de manera rentable y sostenida.
- Los programas de servicios de desarrollo empresarial pueden fomentar el trabajo decente como un factor de producción en el plano empresarial y también pueden ser un medio para fomentar la reforma de las políticas.
- La ampliación de los programas a fin de que puedan llegar a más beneficiarios sigue siendo uno de los principales retos.
- Se deben examinar y perfeccionar enfoques integrados del desarrollo de las PYME.

V. Recursos

67. En esta sección se ofrece un panorama general de los recursos disponibles para las actividades de promoción de la iniciativa empresarial, incluidos el presupuesto ordinario, los ingresos para apoyo del programa y los recursos extrapresupuestarios destinados a la

cooperación técnica. También se proporcionan estimaciones desglosadas de los recursos, tanto en lo referente al tiempo del personal como a la cooperación técnica, con respecto a las tres esferas de actividad estratégicas clave.

Recursos de personal y distintos de los de personal

Cuadro 1. Recursos de personal (puestos) y distintos de los de personal (en miles de dólares de los Estados Unidos) para la creación de empleo y el desarrollo empresarial

Partida de gastos	Centralizados (EMP/ENT)*		Descentralizados (especialistas en empresas)		Centro Internacional de Formación de Turín (especialistas en empresas)		Total	
	02/03	04/05	02/03	04/05	02/03	04/05	02/03	04/05
Presupuesto ordinario: personal de la categoría de servicios orgánicos	18,5	18,5	12	12	4	4	34,5	34,5
Ingresos para apoyo del programa: personal de la categoría de servicios orgánicos	4	1,5	-	-	n.d.	n.d.	4,0	1,50
Total personal de la categoría de servicios orgánicos	22,5	20	12	12	4	4	38,5	36
Presupuesto ordinario: gastos distintos de los de personal	1.301	1.169						
CTPO: gastos distintos de los de personal	523	n.d.						
Ingresos para apoyo del programa: gastos distintos de los de personal	191	n.d.			n.d.			
Total de gastos distintos de los de personal	2.016	-						

* Sólo se indican los recursos de EMP/ENT (incluidos IFP/SEED, COOP y el Programa de Gestión y Ciudadanía de empresa (MCC)), ya que es la unidad principal de la sede a este respecto. Sin embargo, hay otras unidades (SFP; IFP/SKILLS, EMP/INVEST, la Oficina para la Igualdad de Género, TRAVAIL, EGALITE, MIGRANT, IFP/DIALOGUE, IPEC, DECLARATION, ACT/EMP y ACTRAV) que contribuyen de forma importante al programa. Del mismo modo, sólo figuran los especialistas en desarrollo empresarial de las oficinas exteriores, aunque en esas actividades participan otros especialistas.

En el esquema 1 se ofrece una estimación del reparto del tiempo de trabajo del personal en el bienio 2002-2003 en relación con las tres esferas de actividad estratégicas clave:

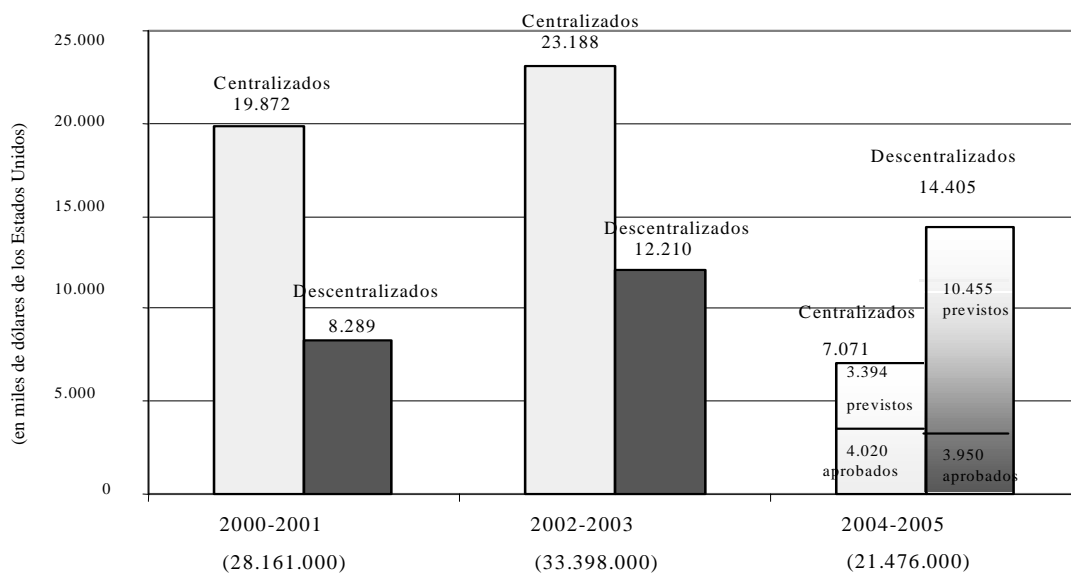
Esquema 1. Estimación del reparto del tiempo de trabajo del personal en 2002-2003



Cooperación técnica

En el esquema 2 se representa la evolución general de los recursos de cooperación técnica en los dos últimos bienios y las previsiones para 2004-2005:

Esquema 2. Tendencias con respecto a los recursos de cooperación técnica*



* Excluidas las actividades del Centro de Turín.

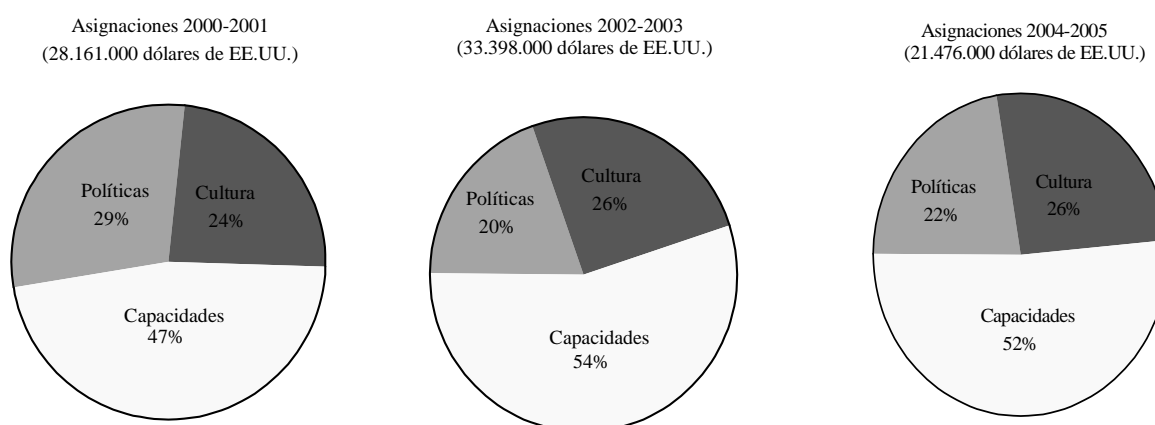
A este respecto, cabe señalar lo siguiente:

- La creación de empleo y el desarrollo empresarial constituyen un aspecto importante de la cooperación técnica.

- se ha producido un cambio significativo de una cooperación técnica centralizada a una descentralizada;
- se prevé una disminución considerable de la cooperación técnica en el bienio 2004-2005, debido sobre todo a los motivos siguientes:
 - las prioridades de algunos donantes han cambiado (por ejemplo, los Países Bajos), y
 - los recursos del PNUD se han reducido drásticamente debido a la política de ejecución directa.

Se ha elaborado un desglose aproximado de los recursos de cooperación técnica destinados a las esferas de actividad estratégicas clave en esos mismos períodos. En él se pone de manifiesto que el reparto de la cooperación técnica entre esas tres esferas apenas ha experimentado cambios, aunque ha resultado difícil atraer recursos de cooperación técnica para la labor en materia de políticas.

Esquema 3. Previsiones con respecto al reparto de los recursos de cooperación técnica*



*Asignaciones a los proyectos gestionados o llevados a cabo en la esfera técnica de Creación de Empleos y Desarrollo de la Empresa.

VI. Futuras prioridades y medidas

- 68.** A pesar de la gran diversidad de cuestiones relacionadas con la iniciativa empresarial que se abordan en el programa actual, se deberían intensificar las medidas adoptadas en algunas esferas. En primer lugar, es necesario integrar en mayor medida los valores fundamentales del Programa Global de Empleo relativos al trabajo decente como un factor de producción, a la no discriminación y al diálogo social en las actividades de fomento de la iniciativa empresarial. En segundo lugar, se deberán respaldar los esfuerzos desplegados por las organizaciones de empleadores y de trabajadores para promover la iniciativa empresarial a escala nacional y, en tercer lugar, se deberán potenciar las alianzas institucionales para impulsar la labor de la OIT en relación con el trabajo decente y la pobreza.

Incorporación de los valores de la OIT

- 69.** Desde la puesta en marcha del Programa de Trabajo Decente, se han logrado progresos con respecto a la incorporación de cuestiones clave de interés para la OIT, como la calidad del empleo, la no discriminación y el diálogo social, en las actividades de fomento de la iniciativa empresarial. Sin embargo, aún se puede hacer mucho más.

70. *En materia de políticas*, las futuras actividades de investigación (que incluyen las enseñanzas extraídas y las nuevas prácticas adecuadas) se centrarán en definir las políticas de desarrollo empresarial que pueden mejorar de manera más eficaz el volumen y la calidad del empleo. Entre los retos concretos, cabe citar la reducción de las obligaciones que se imponen a los empresarios, garantizando al mismo tiempo una protección adecuada para los trabajadores, y la subsanación de las deficiencias que existen en la representación de los empresarios y los trabajadores a pequeña escala. Se prestará atención al refuerzo de la participación de los actores directamente afectados por la reforma de la política empresarial, en especial las organizaciones de empleadores y de trabajadores. Se examinarán las experiencias relativas a la reforma del derecho del trabajo, y se evaluarán sus repercusiones en el volumen y la calidad del empleo en las pequeñas empresas. Todas esas actividades se desarrollarán en colaboración con IFP/DIALOGUE, ACTRAV y ACT/EMP.
71. Se perfeccionarán en mayor medida *los instrumentos de promoción de una cultura empresarial* acorde con los valores defendidos por la OIT. Se prestará especial atención a la utilización de los medios de comunicación y la enseñanza a distancia para aumentar la rentabilidad y los efectos. Ello se llevará a cabo en estrecha colaboración con el Centro Internacional de Formación de Turín.
72. *Con respecto a la creación de capacidad para los servicios de apoyo*, los elementos que promueven el trabajo decente como un factor de producción se seguirán desarrollando e integrando en las actividades existentes. Los programas sobre iniciativa empresarial de la mujer continuarán ejecutándose y se reforzarán.

Colaboración con las organizaciones de empleadores y de trabajadores

73. Los sindicatos y las organizaciones de empleadores pueden ayudar a los trabajadores y a los empresarios de las pequeñas empresas a organizarse mediante la acción colectiva. Asimismo, son actores clave en el establecimiento de un entorno reglamentario y de políticas propicio para el desarrollo de la empresa y la generación de empleo. Las futuras actividades se centrarán en aumentar la capacidad de los interlocutores sociales para que contribuyan más al proceso de formulación de políticas nacional y local sobre iniciativa empresarial. También recibirán apoyo en relación con la creación de capacidad para prestar servicios a pequeñas empresas y a sus trabajadores.

Colaboración con los mandantes y los socios externos de la OIT

74. Se seguirán desarrollando varias alianzas estratégicas, con la colaboración de mandantes de la OIT cuando corresponda, para afianzar la contribución hecha por las actividades de la OIT sobre iniciativa empresarial a los programas mundiales y acontecimientos regionales importantes. Entre ellos, cabe mencionar los Objetivos de Desarrollo para el Milenio (ODM), los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP) y la Cumbre Extraordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Africana sobre el Empleo y la Pobreza, que se celebrará en Ouagadougou en 2004.
- A. *Iniciativa empresarial rural*: la mayoría de las personas pobres del mundo viven en zonas rurales, y las estrategias de fomento de la iniciativa empresarial destinadas a ese grupo se consideran prioritarias. Se están programando actividades conjuntas con la FAO sobre el desarrollo económico y de las cooperativas a escala local en zonas rurales del Brasil y Mozambique, y está previsto intensificar la colaboración.

- B. *Microfinanza en favor de la iniciativa empresarial*: se concederá máxima prioridad a este aspecto mediante la participación de la OIT en el Grupo Consultivo de Ayuda a la Población más Pobre (CGAP), en cuya reciente evaluación por profesionales de igual categoría se determinó que la Organización presentaba una ventaja comparativa frente a otros organismos internacionales en esa esfera.
 - C. *La igualdad de género y la iniciativa empresarial de la mujer* son aspectos clave de la estrategia de la OIT para hacer frente a la discriminación en el mercado de trabajo. La colaboración en curso con la OCDE, la UE, la Secretaría del Commonwealth, el Banco Africano de Desarrollo y otras instancias en ese ámbito seguirá consolidándose.
 - D. *La iniciativa empresarial de las cooperativas* continuará reforzándose mediante la colaboración con la Alianza Cooperativa Internacional. La labor se centrará en actividades conjuntas de lucha contra la pobreza, la formulación de un programa de cooperación técnica común de gran alcance sobre la promoción de las cooperativas, la promoción conjunta de la Recomendación núm. 193 y el fomento de las asociaciones entre cooperativas del Norte y del Sur. Además, las estrategias destinadas a organizar a los trabajadores de la economía informal en cooperativas se fortalecerán en colaboración con la CIOSL.
 - E. *El empleo y la iniciativa empresarial de los jóvenes* son elementos importantes de las estrategias para hacer frente a los niveles alarmantes de desempleo de los jóvenes en muchos lugares del mundo. Las actividades que se desarrollen en esa esfera tendrán en cuenta la *Resolución relativa al trabajo decente para los jóvenes en Africa y a la respuesta de la OIT*²⁴. Está previsto intensificar la colaboración con el Banco Mundial en esa esfera.
 - F. *La reforma reglamentaria y de las políticas* será una cuestión prioritaria en las investigaciones comparativas sobre la promoción del trabajo decente mediante la iniciativa empresarial. Se consolidará la colaboración con la Comisión de Organismos Donantes para el Fomento de la Pequeña Empresa y con organizaciones que tengan conocimientos especializados en cuanto al fomento de la productividad tripartita, como la Organización Asiática de Productividad.
- 75.** La Comisión tal vez estime oportuno proporcionar asesoramiento y orientación sobre las futuras prioridades y actividades de la labor de la Oficina en materia de iniciativa empresarial, descrita brevemente en el presente documento. La orientación de la Comisión podría abordar los aspectos siguientes: 1) garantizar que los trabajadores y los empleadores de las microempresas y las pequeñas empresas estén adecuadamente representados, en particular en la formulación y aplicación de políticas y reglamentos a escala nacional y local; 2) reducir las obligaciones que se imponen a las empresas sin poner en peligro los derechos o la protección de los trabajadores; 3) velar por una mayor eficacia del quinto elemento clave del Programa Global de Empleo para la promoción del trabajo decente y contribuir a programas mundiales como los DELP y los ODM, y 4) reforzar las alianzas con colaboradores externos.

Ginebra, 23 de enero de 2004.

Este documento se presenta para discusión.

²⁴ Décima Reunión Regional Africana de la OIT, diciembre de 2003.