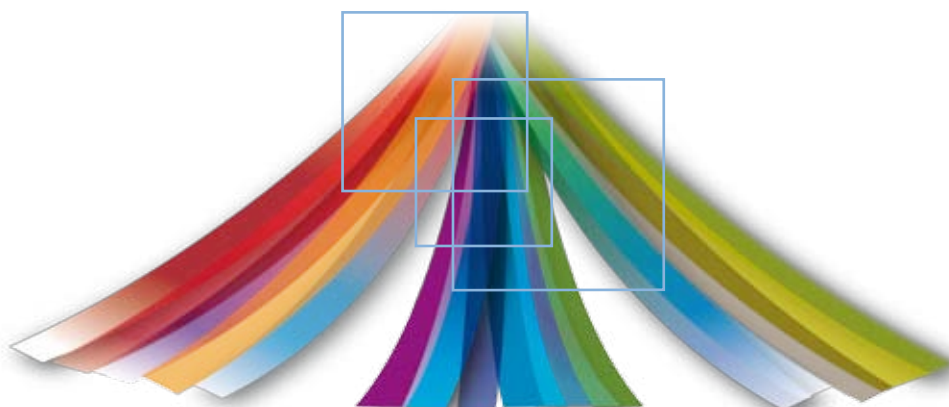


RESEÑAS SOBRE CUESTIONES POLÍTICAS RELATIVAS AL PACTO MUNDIAL PARA EL EMPLEO



Organización
Internacional
del Trabajo



APOYO A LAS PYME Y A SUS TRABAJADORES DURANTE LA CRISIS

1. Resumen ejecutivo

La crisis financiera y económica mundial plantea diversos problemas cruciales a los gobiernos en sus esfuerzos por crear y conservar el empleo y por fomentar la sostenibilidad de las empresas. Es importante señalar que la crisis se ha propagado por toda la economía real a través de tres canales de transmisión que se refuerzan mutuamente, a saber: la limitada disponibilidad de crédito para el capital circulante, la financiación del comercio y la realización de inversiones viables en la economía real (crisis crediticia); la cautela en las decisiones de gasto, que da lugar a una reducción de la producción, el empleo y los precios, lo que a su vez influye en la confianza de los consumidores y los inversores (recesión de la demanda); y los vínculos internacionales de

comercio e inversión junto a los flujos de remesas (canal de la globalización).

El Pacto Mundial para el Empleo, concebido para orientar las políticas nacionales e internacionales encaminadas a estimular la recuperación, reconoce específicamente la aportación de las pequeñas y medianas empresas (PYME). Las PYME se han visto especialmente afectadas por la crisis mundial. La OIT se ha comprometido a ayudar a los responsables políticos a aplicar estos elementos del Pacto Mundial para el Empleo y a aumentar la capacidad de la Oficina para dar respuesta a los efectos de la crisis sobre las PYME.

2. Descripción de los problemas en materia de políticas

Las PYME y los emprendedores desempeñan una función importante en todas las economías. Son los principales generadores de empleo e ingresos y, asimismo, son factores de innovación y crecimiento. Dada su importancia en todas las economías, son esenciales para la recuperación económica.

Incluso en condiciones económicas normales, los gobiernos han reconocido que para sobrevivir y crecer, las PYME necesitan políticas y programas específicos: de ahí la extensa gama de medidas dirigidas a ellas actualmente en vigor en la mayoría de los países. Sin embargo, en la actualidad, las PYME sufren de forma especial los efectos de la

crisis mundial. Su vulnerabilidad ha aumentado por muchas razones: no sólo sigue vigente el tradicional problema del acceso a la financiación, sino que, además, han aparecido nuevas dificultades en el lado de la oferta. He aquí las razones que hacen generalmente más vulnerables a las PYME en épocas de crisis:

- les resulta más difícil reducir su tamaño, puesto que ya son pequeñas;
- a título individual, están menos diversificadas en sus actividades económicas;

La serie de reseñas sobre cuestiones políticas relativas al Pacto Mundial para el Empleo pretende informar a los lectores de la relevancia de los ámbitos de trabajo técnicos de la OIT en la gestión de las crisis económicas, además de prestar apoyo a las recuperaciones económicas sostenibles. Cada reseña constituye una invitación al lector a ponerse en contacto con la OIT para solicitar información y asistencia adicionales.

Se pueden consultar y descargar más reseñas en: <http://www.ilo.org/jobspact>.



- presentan una estructura financiera más débil (es decir, una menor capitalización); y
- tienen menos opciones de financiación;
- son aún más vulnerables en las cadenas de valor mundiales, ya que con frecuencia han de soportar la peor parte de los problemas que afectan a las grandes empresas.

Los datos indican que las PYME se han visto afectadas por la crisis económica y financiera en todas las economías. Han sufrido, en la mayoría de los países, una clara disminución de la demanda de bienes y servicios, cuando no una caída brusca. Numerosos expertos opinan que la situación aún

empeorará. En el caso las PYME, existen dos factores de tensión relacionados: a) un retraso adicional en los pagos que viene a sumarse, con el aumento de las existencias, a la escasez endémica de capital circulante y a la reducción de la liquidez y b) un aumento de los casos de incumplimiento, las insolvencias y las quiebras.

En los Estados Unidos, las empresas con menos de 50 empleados han destruido empleo durante la recesión a un ritmo que duplica el de las empresas con 50 a 249 trabajadores. Desde el final de la recesión en junio de 2009, las pequeñas empresas han seguido destruyendo 158 000 puestos trabajos al mes, mientras que las grandes empresas han creado 32 000 empleos netos mensuales.

3. Opciones políticas para dar respuesta a los problemas

La capacidad de los países para responder a la crisis se basa en gran medida en el margen que les confieren sus respectivas políticas fiscales y monetarias. Muchos países han puesto en marcha programas anticrisis que combinan, en diferentes proporciones, tres líneas de actuación:

- el estímulo de la demanda (programas de fomento del consumo, programas de infraestructuras, políticas fiscales);
- medidas de mejora del crédito, incluida la recapitalización de los bancos y, en algunos casos, la aprobación de disposiciones o mecanismos explícitos para la preservación o la mejora de su capacidad para financiar las PYME, como garantías públicas de crédito; y
- medidas del mercado de trabajo (reducción de los impuestos sobre el empleo o de las cotizaciones de la seguridad social y prórroga de programas de desempleo temporal).

La mayor parte de las políticas y medidas complementarias anticrisis abordan los problemas de financiación de las PYME. Las medidas adoptadas pueden clasificarse en tres grupos:

- medidas para fomentar las ventas y evitar el agotamiento del capital circulante de las PYME, tales como las relativas a los seguros de crédito y seguros a la exportación, la factorización de las cuentas por cobrar, las reducciones y prórrogas fiscales y la mejora de la disciplina de pago por parte de las administraciones públicas;
- medidas para mejorar el acceso de las PYME a la financiación, principalmente a los créditos, a través de la recapitalización bancaria y la expansión de los planes de crédito y de garantía vigentes y,
- medidas para ayudar a las PYME a mantener su nivel de inversión y, en general, su capacidad para responder en un futuro próximo a un hipotético aumento súbito de la demanda mediante subvenciones y créditos a la inversión, planes de amortización acelerada y financiación de I+D.

Numerosos gobiernos han aplicado medidas destinadas a mantener o aumentar los flujos de tesorería. Para ello, por ejemplo, han permitido la amortización acelerada de inversiones ya realizadas. En ciertos países también se establecen desgravaciones, recortes, prórrogas y devoluciones fiscales.



Opciones de política fiscal

- reducir el tipo del impuesto de sociedades;
- reducir el tipo aplicable a las empresas individuales y las sociedades colectivas;
- vincular la reducción de los tipos fiscales a la conservación del empleo;
- reducir los impuestos sobre consumos específicos;
- reducir el impuesto sobre el valor añadido;
- permitir la compensación plurianual de ingresos/pérdidas;
- aumentar los tipos de devolución de los derechos de aduana por exportación;
- adelantar las valoraciones (las valoraciones más recientes serán de menor cuantía, por lo que se reducirá el impuesto sobre inmuebles).

La política más utilizada consiste en mejorar el acceso a la financiación ampliando los créditos y las garantías de crédito.

Es importante señalar que los gobiernos han determinado que la respuesta de los bancos recién recapitalizados a las necesidades de las PYME ha sido insatisfactoria o insuficiente, pese a haberse ofrecido garantías.

Opciones de política en materia de crédito

- seguir con una política monetaria flexible y promover tipos de interés bajos;
- garantizar un nivel de crédito adecuado a las PYME a través de bancos de propiedad pública;
- garantizar un nivel de crédito adecuado a las necesidades de capital circulante;
- aumentar el nivel de crédito a través de programas de apoyo a la actividad empresarial;
- ampliar los microcréditos a microempresas, incluidas las recién constituidas por trabajadores despedidos;

- mejorar el acceso a la financiación de los exportadores;
- promover el pago puntual y adoptar disposiciones al respecto en el sector privado;
- garantizar el pago puntual a las PYME por las administraciones locales, provinciales y federales;
- ampliar la cobertura y disminuir los costes de los sistemas de garantía de créditos;
- garantizar el acceso a la financiación de los recursos propios;
- ayudar a las empresas a elaborar solicitudes de créditos de calidad.

Incentivos en materia de empleo y fomento del espíritu empresarial

Puede resultar difícil que las PYME conserven el empleo, pero, habida cuenta de la naturaleza de las relaciones laborales, sobre todo en determinadas empresas de pequeño tamaño, puede haber importantes incentivos sociales que induzcan a ello durante una recesión. Para evitar recortes de personal permanentes, algunas empresas han optado por reducir el tiempo de trabajo, en forma de reducción de la jornada semanal o de cierre temporal de centros.

Tales medidas alivian la presión del pago de las nóminas y permiten a los trabajadores llevar dinero a casa. Los trabajadores afectados por las reducciones del tiempo de trabajo o por los despidos temporales tienen a menudo la opción de cobrar el seguro de desempleo u otros medios de ayuda, en los países en los que existen tales regímenes.

Las empresas incipientes pueden desempeñar una importante función en la atenuación de los efectos de la desaceleración. Pueden crear nuevas empresas los trabajadores despedidos, las personas recién incorporadas al mercado de trabajo o los inmigrantes que se han desplazado del ámbito rural al urbano o que regresan del extranjero. Ha de tenerse en cuenta, sin embargo, que las nuevas empresas tienen muchas posibilidades de fracasar.

El trabajo por cuenta propia no está hecho para todo el mundo, pero las administraciones públicas pueden ofrecer formación y prestar asistencia adecuada en materia de fomento del espíritu empresarial a todos los interesados en crear una empresa. Del mismo modo, pueden prestarse servicios de formación y asesoramiento a las PYME ex-



istentes para mejorar su competitividad. En ambos casos, puede recurrirse a sistemas de vales que permitan a las empresas o los particulares comprar ayuda ofrecida a través de cursos de formación o asesoramiento especializado. La ayuda debe configurarse de tal modo que tanto las mujeres como los hombres tengan acceso a una orientación y una formación apropiadas.

Las estrategias destinadas a las PYME abarcan medidas como la oferta de oportunidades de reconversión profesional, la repartición del trabajo, la interrupción temporal de la actividad laboral y la negociación de la congelación salarial o de aumentos de salarios de pequeña cuantía.

Las estrategias de apoyo del gobierno o de los proveedores de servicios empresariales abarcan medidas como el recurso a las prestaciones de seguro de desempleo para cubrir las reducciones del tiempo de trabajo, la subvención de nuevas incorporaciones o del mantenimiento de los trabajadores en plantilla, la extensión de la duración de las prestaciones de seguro de desempleo, la subvención de la formación de los empleados, el apoyo o la formación en materia de iniciativa empresarial y la subvención de los costes laborales no salariales.

Acceso a las oportunidades de mercado

Muchos de los programas de estímulo fiscal que se aplican actualmente pasan por el desarrollo de infraestructuras, como la construcción de carreteras, escuelas e infraestructuras rurales. Tales estímulos están diseñados para crear empleo, bien directamente a través de los proyectos, bien indirectamente a través los insumos que aportarán las empresas.

En muchos de los proyectos más importantes, es probable que los gobiernos contraten grandes empresas, de modo que la elevada intensidad de capital podría limitar las ventajas en materia de creación de empleo. Los gobiernos que recurren a prácticas intensivas en mano de obra lograrán un efecto mayor en materia de empleo. Este planteamiento puede incluir la adjudicación de contratos de obra a las PYME. Las licitaciones de menor tamaño y la descentralización de las decisiones de contratación pública

también pueden suponer un aumento de las oportunidades para las pequeñas empresas.

En lo posible, los gobiernos pueden :

- garantizar que no se impongan requisitos sobre el tamaño mínimo de las empresas a la hora de licitar en los proyectos;
- adjudicar a las PYME la ejecución de proyectos pequeños y de determinados componentes de los proyectos mayores;
- reservar un porcentaje específico de los contratos públicos a las PYME;
- favorecer las ofertas de las PYME que entrañen una elevada intensidad de mano de obra.

Apoyo de la OIT

La respuesta a la crisis en cinco puntos de la OIT referida a las PYME ofrece ayuda a los responsables políticos y las empresas del modo siguiente:

1. Facilitando una evaluación rápida del entorno empresarial.
2. Prestando asesoramiento sobre ejemplos de políticas relativos a la mejora del acceso a la financiación.
3. Asesorando a los responsables de la formulación de políticas en materia de contratación pública.
4. Prestando asesoramiento y formación sobre servicios de desarrollo empresarial y, en particular, ofreciendo formación en materia de iniciativa empresarial y administración de empresas.
5. Asesorando y formando a asociaciones de pequeñas empresas, con el fin de que éstas puedan adoptar una función de defensa activa y apoyo durante la crisis. Estos programas de apoyo se desarrollan conjuntamente con el Centro Internacional de Formación de la OIT.



4. Conclusiones y recomendaciones

En tanto la crisis siga agudizándose y los trabajadores pierdan su empleo, muchos de los desempleados comenzarán a contemplar la iniciativa empresarial y el empleo por cuenta propia como una forma de garantizarse unos ingresos. Sin embargo, los países pobres suelen ser lugares difíciles para hacer negocios. Con frecuencia cuentan con entornos empresariales complicados y con amplias economías informales que representan un potencial estéril de crecimiento y de reducción de la pobreza. La economía informal ofrece oportunidades para la generación de ingresos, pero a menudo en condiciones de trabajo muy deficientes. La mejora de los entornos empresariales, la reducción de los aspectos negativos de la economía informal y la promoción de su formalización para fomentar el crecimiento y la reducción de la pobreza siguen constituyendo retos fundamentales. A los organismos de desarrollo les corresponde una importante función de apoyo a tales reformas.

Por tanto, es fundamental prestar atención a las intervenciones prácticas y programáticas que mejoren el entorno empresarial para fomentar las oportunidades de formalización y comprender mejor qué tipos de reformas permiten que la economía informal acceda a nuevos mercados y con-

tribuya al crecimiento. Es importante contar con la participación de las organizaciones de empleadores y trabajadores en la definición de estas políticas.

Si las PYME no son capaces de sobrevivir a este período de crisis, la revitalización económica será más dura, llevará más tiempo y, en último extremo, será menos productiva y sostenible. Por tanto, los responsables políticos encargados de la respuesta a la crisis deben centrar inevitablemente su atención en el modo de minimizar la repercusión de la crisis en las PYME y en sus trabajadores. Muchos, cuando no la mayoría de los programas de estímulo económicos anunciados recientemente por los gobiernos incluyen iniciativas para apoyar al sector de las PYME.

La crisis económica ha demostrado de manera inequívoca que no se consiguen que los mercados funcionen y que mejore el clima de inversión y empresarial de las PYME liberando simplemente las fuerzas del mercado. Por el contrario, es esencial reconocer que unos mercados eficaces necesitan instituciones asimismo eficaces y que no se puede dejar que distribuyan por sí solos los recursos de forma equitativa y eficaz.

5. Lecturas y recursos adicionales

- Vandenberg, P.: *Micro, Small and Medium-sized Enterprises and the Global Crisis – impacts and policy responses*, Geneva, ILO, 2009.
- Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD): *The Impact of the Global Crisis on SME and Entrepreneurship Financing and Policy Responses*, (OECD, Paris, 2009).
- Buckley, G.; Salazar-Xirinachs, J. M.; Henriques, M.: *The promotion of sustainable enterprises*; Geneva, ILO, 2009.
- ILO: *Employment and social protection policies from crisis to recovery and beyond: a review of experience*: an ILO report to the G20 Labour and Employment Ministers' Meeting, Washington DC, 20-21 April, 2010.
- The Economist. 2010. *"The perils of being small"*. 13th May. Available at: <http://www.economist.com/node/16113306>