



Oficina
Internacional
del Trabajo

Ginebra

Informe IV

Pequeñas y medianas empresas y creación de empleo decente y productivo



**Conferencia
Internacional
del Trabajo**

104.^a reunión, 2015

Conferencia Internacional del Trabajo, 104.ª reunión, 2015

Informe IV

Pequeñas y medianas empresas y creación de empleo decente y productivo

Cuarto punto del orden del día

Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra

ISBN: 978-92-2-329011-5 (impreso)
ISBN: 978-92-2-329012-2 (web pdf)
ISSN: 0251-3226

Primera edición 2015

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías o en oficinas locales de la OIT en muchos países o pidiéndolas a Publicaciones de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza. También pueden solicitarse catálogos o listas de nuevas publicaciones a la dirección antes mencionada o por correo electrónico a pubvente@ilo.org.

Vea nuestro sitio en la red: www.ilo.org/publns.

Índice

	<i>Página</i>
Resumen	v
¿Son las PYME una gran máquina de crear empleo?	v
¿Cuáles son las principales dificultades con que se enfrentan las PYME y sus trabajadores?	vi
¿Qué políticas relativas a las PYME dan buenos resultados?	vii
Validez de las recomendaciones anteriores de la OIT, sinergias con otras discusiones de la Conferencia Internacional del Trabajo y adecuación de las nuevas prioridades de la OIT	ix
Capítulo 1. Introducción	1
1.1. Contexto	1
1.2. Estructura del informe.....	1
1.3. Definiciones	2
Capítulo 2. Contribución de las PYME al empleo y al crecimiento económico	3
2.1. Contribución de las PYME al empleo.....	3
2.2. Número de PYME con respecto a la población total de empresas, que forman parte de la economía informal, y que son propiedad de mujeres	5
2.3. Tamaño de las empresas y generación de empleo	8
2.4. Contribución relativa de las jóvenes empresas, las empresas incipientes y las empresas gacela.....	10
2.5. Productividad e ingresos salariales.....	13
2.6. Contribución a la renta nacional y al crecimiento económico.....	16
2.7. En resumen	18
Capítulo 3. Limitaciones que enfrentan las PYME y sus trabajadores.....	19
3.1. Limitaciones que enfrentan las empresas.....	19
3.2. Problemas y desventajas que enfrentan los trabajadores de las PYME	21
Capítulo 4. Políticas de apoyo a las PYME: definición, fundamento y vínculos con otras esferas de política.....	27
4.1. Definición y objetivos	27
4.2. Fundamento	28
4.3. Vínculos con otras esferas clave en materia de políticas.....	29

Capítulo 5.	Pertinencia y eficacia de las políticas favorables a las PYME para apoyar las prioridades de la OIT	31
5.1.	Introducción	31
5.2.	Acceso a la financiación y a la capacitación empresarial.....	32
5.3.	Entorno propicio.....	40
5.4.	Formalización de las PYME informales	46
5.5.	Promover la mejora de las condiciones de trabajo y la productividad de las PYME	52
5.6.	Desarrollo de la cadena de valor	59
5.7.	Nuevas tendencias en las políticas de apoyo a las PYME.....	62
Capítulo 6.	Puntos propuestos para la discusión.....	71

Anexo

Resumen de las conclusiones sobre las intervenciones en que se utilizan productos de la OIT para la capacitación empresarial y el acceso a financiación	73
---	----

Resumen

La finalidad del presente informe es proporcionar a los delegados que participarán en la 104.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo información actualizada sobre la importancia de las pequeñas y medianas empresas (PYME) para el empleo, las principales dificultades a las que se enfrentan esas empresas y sus trabajadores y la eficacia de las medidas destinadas a prestar apoyo a este tipo de empresas. El informe trata de aportar respuestas a tres preguntas fundamentales: la contribución de las PYME a la creación de empleo, ¿está a la altura de lo prometido? ¿Es adecuada la calidad de los empleos creados? ¿Cuán eficaces son las diversas políticas destinadas a promover las PYME?

¿Son las PYME una gran máquina de crear empleo?

Hay sólidos datos empíricos que confirman que las PYME son un verdadero motor de creación de empleo. Sin embargo, los análisis realizados muestran también claramente que el sector es muy heterogénea, lo cual hace harto difícil formular políticas globales para las empresas de esas dimensiones. Si se promueve a las PYME por su importante contribución a la creación de empleo, sin establecer diferencias entre los diversos subsegmentos, existe el riesgo de que se sacrifique la calidad por la cantidad de empleo, ya que entre las PYME hay también muchas microempresas generadoras de empleos que no son ni productivos ni decentes.

Además, los datos disponibles de los países desarrollados muestran que las actividades empresariales y la correspondiente creación de empleo están más relacionadas con la edad que con el tamaño de las empresas. Las pequeñas empresas jóvenes son, de lejos, las que más contribuyen a la creación de empleo.

Incluso en las PYME de la gran economía informal de los países en desarrollo se observa la misma heterogeneidad y, por ende, la misma necesidad de políticas diferenciadas. En contra de la idea predominante de que el segmento de las empresas informales está integrado únicamente por empresas de subsistencia, existe una proporción considerable de empresas informales de nivel superior orientadas al crecimiento que pueden contribuir de forma significativa a la generación de empleo. Ahora bien, es importante precisar que la mayoría de las PYME de los países en desarrollo son microempresas informales con una productividad baja, que no crecerán ni crearán nuevos empleos.

La principal consecuencia a la hora de formular políticas es que las políticas de apoyo a las PYME han de basarse en una diferenciación mayor de las partes heterogéneas que componen el grupo definido por tamaño. Habría que estudiar medidas concretas para las empresas jóvenes en proceso de expansión, y verificar si se producen los efectos positivos previstos en el empleo desde el punto de vista cuantitativo y cualitativo. Al mismo tiempo, habría que mantener el apoyo a las microempresas, dada

su gran importancia para la generación de ingresos y medios de subsistencia, sobre todo en los lugares en que el empleo asalariado escasea.

¿Cuáles son las principales dificultades con que se enfrentan las PYME y sus trabajadores?

Los factores que limitan el crecimiento de las PYME — según la percepción de los propietarios de empresas — están relativamente bien documentados. Los tres factores principales en todos los países son el acceso a la financiación, el acceso a la energía eléctrica y la competencia de las empresas informales. Sin embargo, las limitaciones varían en función del nivel de desarrollo del país y de una región a otra. Es necesario actualizar continuamente la información sobre estas cuestiones con ayuda de encuestas de empresas representativas, como han hecho la OIT y otras entidades, a fin de mantener y ampliar los datos empíricos que constituyen la base para un diálogo sobre políticas fundamentado.

Mucho menos se sabe sobre los problemas y las desventajas que afrontan los trabajadores de las PYME. Los únicos datos fiables proceden de la Unión Europea (EU) y muestran que las PYME están peor clasificadas que las grandes empresas según los indicadores de calidad del empleo. Sobre los países de ingresos bajos y medianos no se tienen datos. Esta situación induce a tres reflexiones. En primer lugar, pone de relieve la necesidad de reunir más datos sobre la calidad del empleo en las PYME. En segundo lugar, el hecho de que se haya observado que la calidad del empleo es inferior en las PYME no debe inducir a que se deje de apoyar a esas empresas, ya que su contribución a la creación de empleo es sumamente importante. En cambio, hay que tratar de ayudarlas a aumentar su productividad y a mejorar la calidad del empleo. Con esto en mente, la OIT ha hecho de la productividad y las condiciones de trabajo en las PYME una de sus nuevas esferas de importancia decisiva. En tercer lugar, una conclusión importante que se desprende de los datos disponibles es que la calidad del empleo en las PYME depende más del sector económico en el que desarrollan su actividad que del tamaño de la empresa. Por lo tanto, las medidas destinadas a mejorar la calidad del empleo podrían ser más eficaces si se concibieran en función de los sectores de actividad y no del tamaño de las empresas.

Las organizaciones de empleadores y de trabajadores pueden aportar una ayuda importante a las PYME y sus trabajadores para superar las dificultades con que se enfrentan. La ampliación de la representación de esas empresas en ambos tipos de organizaciones contribuirá a reforzar aún más su papel de defensoras de esta categoría de empresas. Los interlocutores sociales también prestan a sus miembros toda una serie de servicios importantes que pueden ser beneficiosos para las PYME. Esos servicios están relacionados, entre otras cosas, con la información, la capacitación, la orientación sobre cómo acceder a servicios públicos y privados de apoyo empresarial, los vínculos con los recursos de investigación y consultoría, el establecimiento de contactos entre empresas y el asesoramiento sobre prácticas responsables en el lugar de trabajo. Las organizaciones de empleadores deberían continuar evaluando periódicamente la idoneidad del entorno mediante encuestas de empresas, barómetros de la actividad empresarial y otras herramientas. Las organizaciones de trabajadores deberían ofrecer servicios y asesoramiento relacionados con los derechos y las obligaciones de los trabajadores, la legislación laboral y la protección social de los trabajadores de las PYME.

¿Qué políticas relativas a las PYME dan buenos resultados?

Es evidente que toda una serie de políticas económicas y sociales importantes, como las focalizadas en aspectos macroeconómicos, de infraestructura o protección social, tienen un gran impacto en las PYME. Sin embargo, esas políticas no son el objeto de este informe, ya que no están dirigidas específicamente a las empresas de un tamaño concreto, con exclusión de otras. El presente informe se centra en las políticas relativas a las PYME, definidas como toda iniciativa pública concebida para promover las empresas existentes por debajo de un tamaño determinado. Las dos grandes justificaciones económicas para adoptar políticas de apoyo a las PYME son: 1) la necesidad de abordar los disfuncionamientos del mercado que afectan particularmente a las empresas de ese tamaño, y 2) la importancia de promover a las PYME por su contribución especial al desarrollo económico, sobre todo en lo que se refiere a la creación de empleo. Si bien existe un amplio consenso con respecto a la existencia de fallos del mercado, las opiniones difieren en cuanto a la contribución económica especial de las PYME. La mejor manera de avanzar consiste en realizar más estudios cuantitativos sobre el impacto de las políticas de apoyo a las PYME. Esto permitirá a los encargados de la formulación de políticas llevar un seguimiento de los resultados; comparar los costos con los beneficios económicos y sociales obtenidos, y evaluar la eficacia de las políticas de apoyo a las PYME con respecto a la de otras intervenciones que no están orientadas a empresas por debajo de un tamaño determinado. También es importante promover una cultura de la evaluación, ya que los gobiernos, las organizaciones no gubernamentales y los donantes continúan invirtiendo sumas considerables en las políticas relativas a las PYME. Así pues, el principal objetivo del informe es resumir los datos disponibles sobre la eficacia de las políticas más importantes de apoyo a las PYME adoptadas en respuesta a las solicitudes de los Estados Miembros de la OIT.

El acceso a financiación y la capacitación empresarial pueden ayudar a generar ingresos y a crear más y mejores empleos, en particular si se ofrecen juntas. La mayoría de las intervenciones evaluadas hasta la fecha estaban orientadas a microempresas o a trabajadores independientes situados en la base de la pirámide. Esos programas deberían mantenerse, ya que contribuyen de manera importante a la generación de ingresos regulares y la creación de empleo. Apenas hay evaluaciones rigurosas del impacto de las políticas de apoyo a las PYME que no sean las referentes a las microempresas, por lo que es preciso adoptar nuevas medidas para analizar la eficacia de las políticas orientadas a este subsegmento. Esas evaluaciones deberían abarcar al grupo de las PYME jóvenes y en rápida expansión que generan la mayoría de los nuevos puestos de trabajo. Por lo que se refiere a grupos concretos en el mercado de trabajo, cabe señalar que las intervenciones dirigidas a los jóvenes tienen mayores efectos en el empleo que las orientadas a otros grupos de edad. Por lo tanto, el fomento de la iniciativa empresarial de los jóvenes debe seguir figurando entre las políticas activas del mercado de trabajo destinadas a combatir el desempleo juvenil. Las intervenciones dirigidas a las mujeres empresarias parecen tener menos éxito en lo que respecta a la generación de ingresos y empleo, lo cual apunta a la necesidad de revisar los actuales enfoques, a fin de abordar mejor los problemas concretos con que se enfrentan las empresarias. La OIT desempeña ya una importante labor de apoyo al desarrollo de la iniciativa empresarial y ha desplegado considerables esfuerzos y hecho grandes inversiones para analizar de forma rigurosa sus intervenciones en esta esfera. Las evaluaciones del impacto de las intervenciones de la OIT muestran resultados positivos en cuanto a la generación de ingresos, pero la situación con respecto a la creación de empleo no es uniforme. No

obstante, es evidente que hacen falta más evaluaciones. Además, éstas deberían dejar de centrarse en la generación de ingresos y aportar nuevos datos sobre la calidad del empleo. Las futuras evaluaciones también deberían incluir análisis de los costos y beneficios, algo de lo que la OIT, y la mayoría de los demás organismos, no se han ocupado hasta la fecha.

Hay datos sólidos que demuestran que la creación de un **entorno propicio** resulta beneficiosa para el empleo y el crecimiento económico, y que cuanto menor es la empresa, mayor es el impacto sobre el empleo. Esto corrobora el supuesto de que un entorno favorable y la existencia de condiciones equitativas son importantes para el desarrollo de las PYME. La labor de la OIT relacionada con la promoción de entornos propicios para empresas sostenibles es demasiado reciente como para poder presentar los resultados sobre sus efectos. Sin embargo, algunos logros iniciales relacionados con los resultados intermedios, como la adopción de reformas y la agilización de la burocracia, son prometedores. La OIT tendrá que hacer un esfuerzo mayor para evaluar y cuantificar los resultados de sus intervenciones relacionadas con el establecimiento de entornos propicios.

La formalización de las PYME informales guarda una relación muy estrecha con el enfoque más amplio de la OIT de facilitación de la transición de la economía informal a la economía formal. La formalización es considerada un medio de romper el círculo vicioso de la baja productividad y las condiciones de trabajo precarias que prevalecen en la economía informal. Los datos empíricos sobre las medidas que dan buenos resultados y las que no con respecto a la formalización de las PYME siguen siendo escasos. En general, los efectos de las intervenciones orientadas a la formalización en los niveles de formalidad, el desempeño de las empresas y el empleo son modestos. La validez de esta conclusión se ve limitada porque las evaluaciones se han centrado principalmente en las reformas destinadas a facilitar el acceso a la actividad empresarial. Los casos prácticos con buenos resultados que se han examinado indican que las intervenciones no deben limitarse a reducir el costo de la formalización para las empresas, sino que también deben permitir lograr una reducción de los costos y/o un aumento de los beneficios que entraña la formalidad. Proponer regímenes tributarios simplificados o prestaciones de seguridad social podría hacer que aumentara la formalización. Hay que realizar más investigaciones y hacer pruebas combinando distintas medidas: reducciones de costos, ampliación de prestaciones y refuerzo del control de la aplicación de la ley.

Por lo que se refiere a las intervenciones destinadas a **mejorar las condiciones de trabajo y la productividad de las PYME**, la principal conclusión es que hace falta una mayor integración de las iniciativas destinadas a mejorar las condiciones de trabajo y perfeccionar las prácticas básicas de gestión. Hay numerosas pruebas de que adoptar un enfoque sistémico que mejore las condiciones de trabajo y las integre en las actividades principales de una empresa puede dar mejores resultados que llevar a cabo intervenciones aisladas encaminadas a mejorar un único aspecto de las condiciones de trabajo. Es preciso realizar más investigaciones para probar la eficacia de paquetes integrados de prácticas interrelacionadas.

Las intervenciones orientadas al **desarrollo de la cadena de valor** tienen cada vez más aceptación, debido a la gran importancia que conceden a la escala y la sostenibilidad financiera. Aunque hasta ahora no se ha contado con datos rigurosos sobre la eficacia de esas intervenciones, la OIT ha puesto en marcha recientemente un proyecto de generación de conocimientos centrado en medir los efectos de las intervenciones en la cadena de valor sobre el mercado de trabajo y en poner a prueba distintos sistemas de medición de resultados. Esta iniciativa debería ayudar a subsanar el déficit de conocimientos en los dos próximos años.

En el informe se señala una serie **de nuevas tendencias en las políticas relativas a las PYME**. Una de las principales tendencias observadas es el rigor de las actividades de seguimiento y de la medición de resultados. Obtener mediciones fiables de los resultados intermedios y del impacto final es indispensable para que los organismos como la OIT puedan proporcionar asesoramiento en materia de políticas basado en datos empíricos sobre lo que funciona y lo que no funciona y para que la OIT mantenga su condición de asociado predilecto. Otra tendencia es el establecimiento de alianzas con empresas, cuyo interés radica en su potencial para ampliar el alcance y reforzar la sostenibilidad de las intervenciones. Ahora bien, demostrar el valor añadido de las alianzas con las empresas sigue siendo difícil. La OIT ha empezado hace poco a intensificar su cooperación directa con las empresas. Ecologizar las actividades de las PYME o ayudar a estas a introducirse en nuevos mercados de productos o servicios ecológicos es otra tendencia que está cobrando rápidamente una relevancia cada vez mayor. Habida cuenta de la considerable cantidad de recursos públicos y privados que se están invirtiendo, es importante desarrollar teorías de cambio claras y marcos de medición de resultados sólidos que ofrezcan a las PYME un apoyo eficaz. Por último, la nueva tendencia al diseño de programas para promover empresas de alto crecimiento requiere conocimientos técnicos sobre temas como programas de tutoría, infraestructuras de incubación e inversores providenciales. La OIT debería poner a prueba este nuevo enfoque y adoptar medidas para tener, a nivel interno, personal con conocimientos especializados.

Validez de las recomendaciones anteriores de la OIT, sinergias con otras discusiones de la Conferencia Internacional del Trabajo y adecuación de las nuevas prioridades de la OIT

En 1998, la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) adoptó la Recomendación sobre la creación de empleos en las pequeñas y medianas empresas, 1998 (núm. 189). Esta es la única recomendación de la OIT que trata específicamente de las PYME. Su objetivo es orientar a los Estados Miembros sobre el diseño y la aplicación de políticas relativas a la creación de empleos en las PYME. El análisis presentado en este informe muestra que las cuestiones y las estrategias recogidas en la Recomendación siguen siendo válidas.

Por lo que respecta a otras discusiones de la CIT, que se están celebrando o se celebrarán próximamente, en el informe se señalan las sinergias con la discusión normativa sobre la transición de la economía informal a la economía formal y la discusión general que tendrá lugar en 2016 sobre el trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro. En cuanto a la transición a la economía formal, en el presente informe se reúnen y analizan los datos disponibles sobre las empresas informales y se documentan las pruebas de la eficacia de las medidas destinadas a formalizar las empresas. Asimismo, se pone de relieve la necesidad de una respuesta normativa que diferencie los distintos tipos de empresas informales. Por ejemplo, las empresas informales orientadas al crecimiento podrían verse más beneficiadas por la formalización que las empresas de subsistencia. Por otra parte, habría que dirigir la acción a las empresas incipientes, pues son más fáciles de formalizar que las empresas informales ya consolidadas. En cuanto a la próxima discusión sobre el trabajo decente en las cadenas de suministro, podría ser importante que la Oficina considerara la posibilidad de tener en cuenta las dificultades con que se enfrentan las empresas y los trabajadores en los distintos sectores. Al parecer, las consideraciones sectoriales tienen más relevancia que las diferencias relacionadas con el tamaño de las empresas. Esta conclusión pone de

relieve la importancia de adoptar un enfoque sectorial para mejorar las condiciones de trabajo.

Las políticas de apoyo a las PYME pueden ayudar a la OIT a alcanzar sus objetivos prioritarios definidos en el nuevo marco estratégico para 2016-2017 ¹. Como se muestra en el cuadro 1, la promoción de las PYME puede hacer una importante contribución directa a cinco de los diez resultados a nivel de toda la Oficina ² gracias a la generación de ingresos adicionales y de puestos de trabajo nuevos y mejores

Cuadro 1. Promoción de las PYME y prioridades de la OIT

Nuevas prioridades de la OIT	Contribución de las intervenciones en pro de las PYME
Más y mejores empleos para un crecimiento incluyente y mejores perspectivas de empleo para los jóvenes	Muy importante, debido al impacto en la creación de empleo, sobre todo en lo que respecta a las intervenciones orientadas al fomento de la iniciativa empresarial de los jóvenes, la promoción de entornos propicios y el desarrollo de la cadena de valor.
Promoción de empresas sostenibles	Las políticas de apoyo a las PYME son elementos clave de la cartera de actividades de desarrollo empresarial, y a ellas corresponde el 70 por ciento de los recursos extrapresupuestarios movilizados.
Trabajo decente en la economía rural	Muy importante, debido al impacto en la generación de ingresos y la creación de empleo, principalmente por lo que se refiere al desarrollo de la cadena de valor.
Formalización de la economía informal	Muy importante, debido al gran número de PYME informales que hay en los países en desarrollo; la formalización de las PYME informales puede contribuir al enfoque más amplio de la OIT respecto de la facilitación de la transición de la economía informal a la economía formal.
Establecimiento y extensión de los pisos de protección social	Concesión de prestaciones de seguridad social a los propietarios y los trabajadores de PYME; también puede dar lugar a un mejor desempeño de las empresas si las condiciones de trabajo se tienen en cuenta en las actividades principales de las empresas.

¹ En el nuevo marco estratégico de la OIT para 2016-2017 el número total de resultados se ha reducido a diez, lo que refleja los cambios en cuanto a las prioridades de actuación y de apoyo de la Organización.

² Las otras esferas de resultados estratégicos a las que contribuirán de manera indirecta las actividades de promoción de las PYME son: ratificación y aplicación de las normas internacionales del trabajo, promoción del cumplimiento de las normas en el lugar de trabajo mediante la inspección del trabajo, protección de los trabajadores contra formas inaceptables de trabajo, promoción de políticas equitativas y eficaces en materia de migraciones laborales y organizaciones de empleadores y de trabajadores fuertes y representativas.

Capítulo 1

Introducción

1.1. Contexto

1. Las pequeñas y medianas empresas (PYME), cuya contribución a la creación de empleo y la generación de ingresos es fundamental, concentran las dos terceras partes del empleo total mundial. De ahí que la promoción de estas empresas sea una esfera de intervención clave de la OIT. Los servicios de asesoramiento de la Organización sobre políticas de apoyo a las PYME son muy solicitados por los países miembros de la OIT, sobre todo desde hace unos pocos años debido a los graves problemas de empleo que afectan a muchos países en desarrollo y desarrollados. Entre las muchas organizaciones internacionales que trabajan en la promoción de las PYME, se considera a la OIT como un asociado de peso. Su valor añadido reside en que atribuye igual importancia a los aspectos cuantitativos y cualitativos de la creación de empleo, y en que los mandantes a los que sirve pueden ser importantes vectores de difusión.

2. En este contexto, en la 104.^a reunión (2015) de la Conferencia Internacional del Trabajo se celebrará una discusión general sobre las oportunidades y los desafíos que presenta la promoción de las PYME bajo el título «Pequeñas y medianas empresas y creación de empleo decente y productivo». La finalidad del presente informe es proporcionar a los delegados que asistirán a la reunión de la Conferencia información actualizada sobre la importancia de las PYME, las principales dificultades a las que se enfrentan estas empresas y sus trabajadores y la eficacia de las políticas de apoyo a las PYME; todos estos elementos servirán de base para la discusión. En el informe también se intenta responder a dos preguntas cruciales: por una parte, si la promoción de las PYME está justificada por haber demostrado cumplir la promesa de ser uno de los principales contribuyentes a la creación de empleo, y por otra, si los empleos que generan tienen la debida calidad.

3. El informe se basa en recomendaciones, conclusiones y discusiones previas de la OIT sobre desarrollo de empresas y promoción de las PYME, entre ellas la Recomendación sobre la creación de empleos en las pequeñas y medianas empresas, 1998 (núm. 189), y las Conclusiones relativas a la promoción de empresas sostenibles, adoptadas en la 96.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (2007).

1.2. Estructura del informe

4. El informe se divide en seis capítulos. Tras una breve introducción (capítulo 1), en el capítulo 2 se presentan los últimos datos empíricos acerca de la contribución de las PYME al empleo y al crecimiento económico. En el capítulo 3 se destacan las limitaciones a las que enfrentan las PYME y sus trabajadores. En el capítulo 4 se ofrece una definición de las políticas de apoyo a las PYME, se explica su fundamento y se

muestran los vínculos entre éstas y otras políticas importantes. El capítulo 5 constituye el núcleo del informe; en él se discute la pertinencia y la eficacia de los principales tipos de políticas de apoyo a las PYME con respecto a las prioridades de la OIT. En este capítulo se reseñan tanto los datos mundiales disponibles como los resultados de las intervenciones de la OIT y, al final, se pasa revista a la evolución reciente de las políticas de apoyo a las PYME. Por último, en el capítulo 6 se proponen puntos para la discusión.

1.3. Definiciones

5. La definición del término PYME suele variar de un país a otro y, a menudo, se basa en el número de trabajadores, el volumen de negocios anual o el valor de los activos de la empresa. Por lo general, se entiende por microempresa toda empresa que ocupa hasta diez trabajadores; las pequeñas empresas son aquellas que tienen entre 10 y 100 trabajadores y las medianas, aquellas que cuentan con una plantilla de entre 100 y 250 trabajadores. Salvo que se especifique lo contrario, en el presente informe se entiende por PYME toda empresa que ocupa a menos de 250 trabajadores. Aquí se incluyen todo tipo de empresas, con independencia de su personalidad jurídica (empresas familiares, empresas unipersonales o cooperativas) o de que pertenezcan a la economía formal o informal. En aras de la legibilidad, a lo largo de todo el informe se emplea el término PYME, salvo que sea necesario diferenciar entre los distintos subsegmentos.

Capítulo 2

Contribución de las PYME al empleo y al crecimiento económico

6. En el presente capítulo se presentan datos empíricos de la contribución de las PYME al empleo, la creación de empleo, la productividad, la generación de ingresos y el crecimiento económico. El capítulo se centra en las empresas de la economía formal, dada la ausencia de series de datos cronológicos coherentes sobre las empresas de la economía informal en los distintos países.

7. Los datos disponibles confirman el papel predominante de las PYME, tanto por el peso de su participación en el empleo como por ser las principales generadoras de empleo. Esto es válido tanto para los países en desarrollo como para los países desarrollados, si bien el porcentaje de empleo atribuible a estas empresas varía considerablemente de un país a otro. Sin embargo, las PYME tienen una productividad que, en promedio, es un tercio de la de las grandes empresas y ofrecen unos salarios que, también en promedio, son un 50 por ciento más bajos.

2.1. Contribución de las PYME al empleo

8. En un estudio de Ayyagari *et al.*¹, que combina distintas rondas de la Encuesta de Empresas del Banco Mundial² se analiza la contribución de las PYME al empleo. El estudio presenta información de 99 países correspondiente al período 2006-2010, lo que lo convierte en el estudio más completo realizado hasta la fecha. No obstante, presenta el inconveniente de que sólo se ocupa del sector privado no agrícola de la economía formal y excluye a las microempresas, de modo que el análisis no tiene en cuenta a un gran número de PYME³. Un estudio de la OIT y la Agencia Alemana de Cooperación Internacional (GIZ)⁴ ahondó en el examen de los datos de Ayyagari *et al.*, a fin de estimar qué proporción del empleo en los países en desarrollo es atribuible a las PYME. De sus resultados se desprende que, en todos los países, con independencia de su nivel de ingresos (gráfico 2.1) o región (gráfico 2.2), la participación de las PYME en el empleo es muy elevada, especialmente en los países en desarrollo. La mediana de

¹ M. Ayyagari, A. Demirgüç-Kunt y V. Maksimovic: *Small vs. young firms across the world: Contribution to employment, job creation, and growth*, World Bank Policy Research Working Paper No. 5631, 2011.

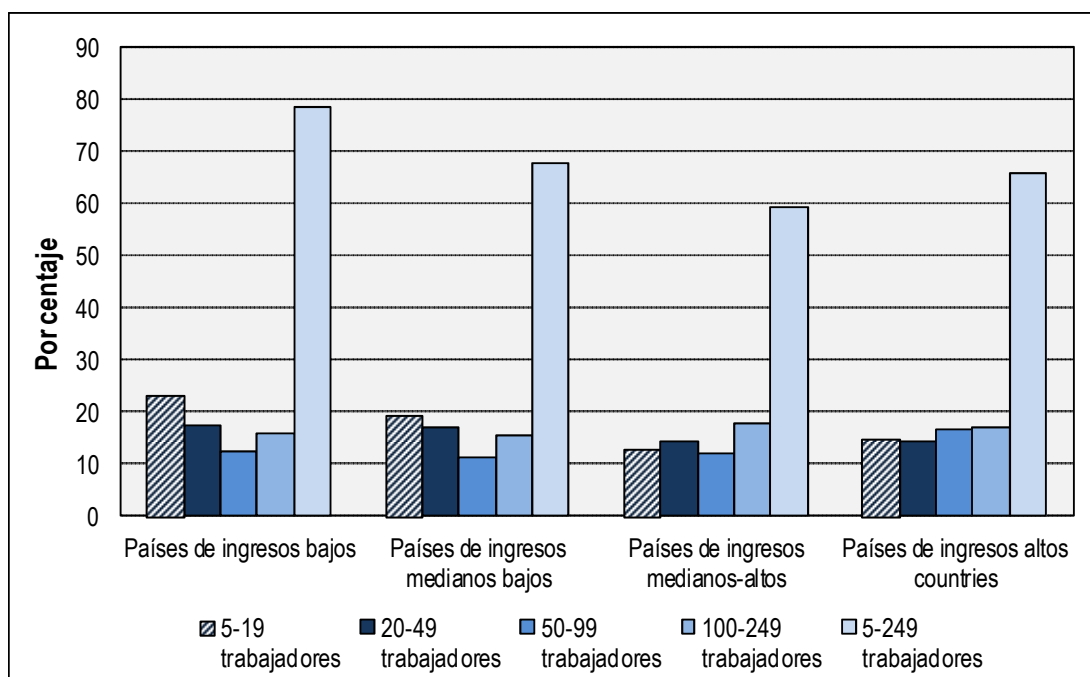
² Las Encuestas de Empresas del Grupo del Banco Mundial son la base de datos más completa a nivel de empresas para mercados emergentes y economías en desarrollo. Los datos proceden de entrevistas personales con personal directivo y propietarios de empresas, y abarcan a 130 000 empresas de 135 países.

³ Véanse también las estimaciones sobre las PYME de la economía informal que también figuran en el presente capítulo.

⁴ J. De Kok, C. Deijl y C. Veldhuis-Van Essen: *Is small still beautiful? Literature review of recent empirical evidence on the contribution of SMEs to employment creation* (Eschborn y Ginebra, GIZ y OIT, 2013).

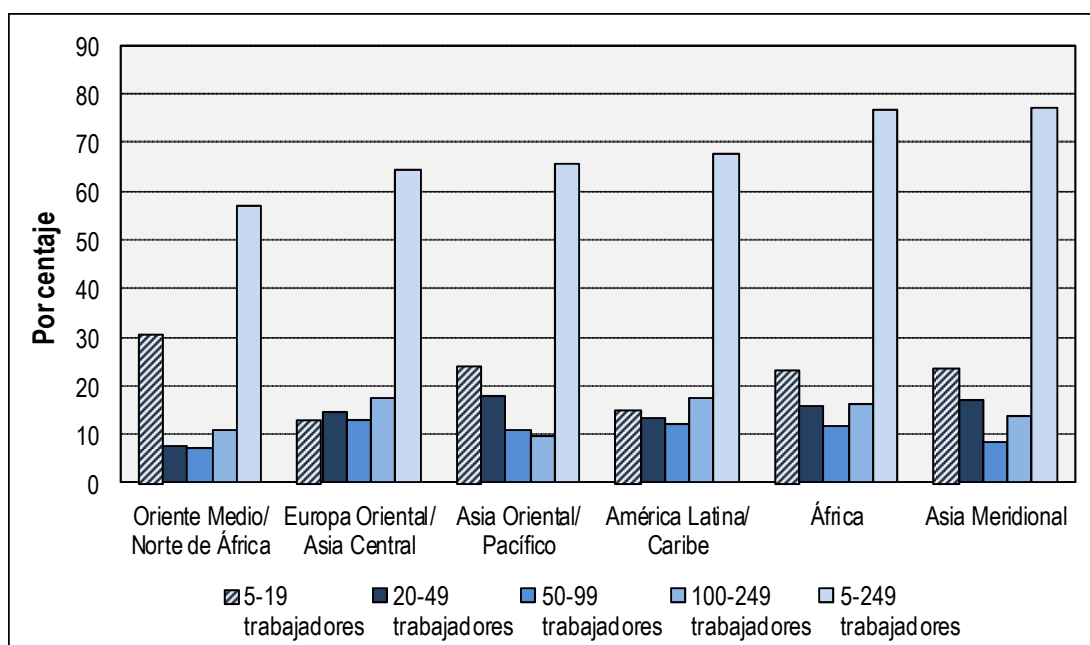
participación de las PYME en el empleo es del 67 por ciento. No se dispone de datos desglosados por sectores principales.

Gráfico 2.1. Mediana de participación de las empresas en el empleo según su tamaño, por grupos de países clasificados en función de sus ingresos (en porcentaje)



Fuente: De Kok *et al.* (2013), sobre la base de Ayyagari *et al.* (2011), cuadro 2.

Gráfico 2.2. Mediana de participación de las empresas en el empleo en función del su tamaño, por regiones (en porcentaje)



Fuente: De Kok *et al.* (2013), sobre la base de Ayyagari *et al.* (2011), cuadro 2.

9. Los datos también confirman que, en los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), un porcentaje mayoritario del empleo se concentra en las PYME ⁵. A partir de una muestra de 18 países de la OCDE se observa que éstas, incluidas las microempresas, representan el 63 por ciento del empleo total, mientras que el 37 por ciento restante cabe atribuirlo a las grandes empresas.

2.2. Número de PYME con respecto a la población total de empresas, que forman parte de la economía informal, y que son propiedad de mujeres

10. Más del 95 por ciento de todas las empresas en los países de la OCDE son PYME ⁶. Se estima que, en todo el mundo, existen entre 420 y 510 millones de PYME; de éstas, el 9 por ciento pertenecen a la economía formal (sin contar las microempresas) y entre el 80 y el 95 por ciento están situadas en países de ingresos bajos y medianos (véase el gráfico 2.3 y el cuadro 2 *infra*). Según estadísticas de la OIT elaboradas a partir de datos procedentes de 40 países y referidos únicamente al empleo en el sector no agrícola, el empleo informal ocupa aproximadamente a 375 millones de personas (de los cuales, el 29 por ciento son mujeres y el 71 por ciento, hombres). De éstos, 156 millones son trabajadores independientes o forman parte de empresas informales (el 34 por ciento son mujeres y el 66 por ciento hombres) ⁷. Pese a que no existen datos detallados sobre las empresas del sector informal ⁸ y a que no hay unanimidad en la definición de informalidad, es evidente que el número de empresas del sector informal es elevado y que tiene un peso importante en el total de PYME. En algunos países en desarrollo, el número de PYME de la economía informal supera con creces al de la economía formal. En la India, uno de los pocos países que posee datos fiables sobre empresas en la economía informal, por cada PYME registrada había, en 2007, 17 sin registrar ⁹.

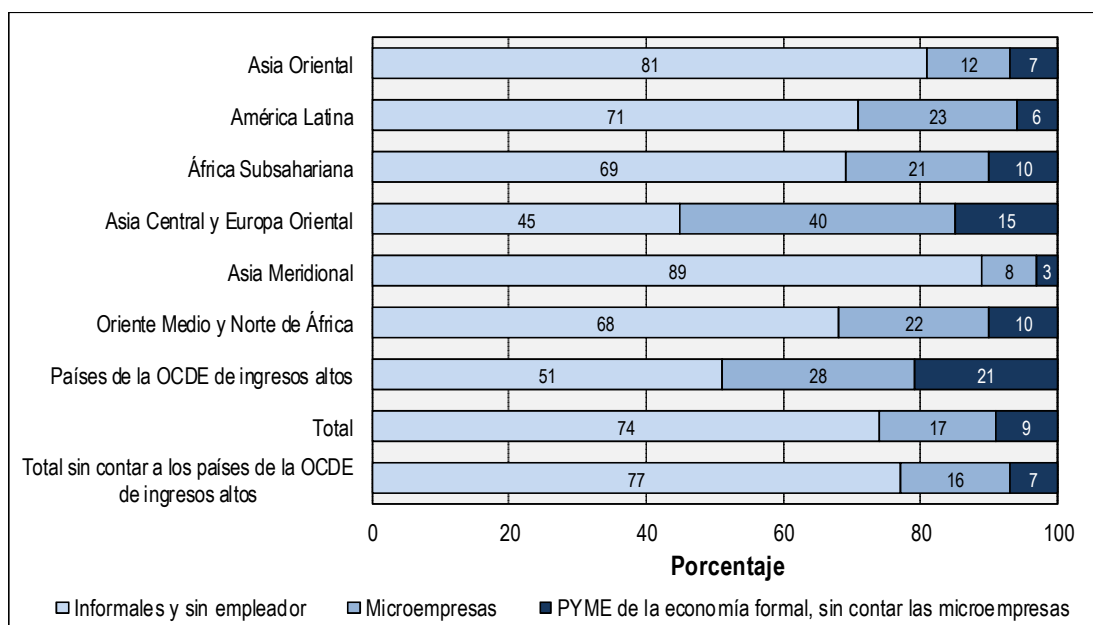
⁵ C. Criscuolo, P.N. Gal y C. Menon: *The dynamics of employment growth: New evidence from 18 countries*, OECD Science, Technology and Industry Policy Papers, No. 14 (2014).

⁶ OCDE: *Small and medium-sized enterprises: Local strength, global reach*, Reseña de políticas de la OCDE (París, 2000). El porcentaje de PYME sobre el total de empresas es aún mayor en el caso de los países en desarrollo.

⁷ Fuentes: Departamento de Estadística de la OIT; respuestas de los países a la solicitud de datos formulada por la OIT, tabulaciones especiales de los datos de la encuesta sobre la fuerza de trabajo, y fragmentos de los informes de encuestas. En el caso de América Latina, microbase de datos de la encuesta de hogares de OIT/SIALC.

⁸ Conviene señalar que la categoría de PYME en la economía informal del gráfico 2.3 no sólo incluye a las PYME informales entendidas como empresas no registradas, sino también a las empresas sin empleador registradas o no registradas (empresas unipersonales), hecho que podría acentuar hasta cierto punto la informalidad.

⁹ K. Kushnir, M. L. Mirmulstein y R. Ramalho: *Micro, small, and medium enterprises around the world: How many are there, and what affects the count?* Indicadores nacionales de PYME, Banco Mundial/CFI (Washington, D.C., 2010).

Gráfico 2.3. Porcentaje estimado de PYME en todo el mundo, por regiones

Fuente: CFI: *Scaling-up SME access to financial services in the developing world* (Washington, D.C., 2010).

Cuadro 2. Número estimado de PYME en todo el mundo, por regiones

Región	Número de PYME en la región (millones)	Porcentaje sobre el total de PYME en todo el mundo	Número total de PYME en la economía formal (millones)
Asia Oriental	170-205	44-46	11-14
América Latina	47-57	10-12	3-4
África Subsahariana	36-44	8-10	3-5
Europa Oriental y Asia Central	18-22	3-5	2-4
Asia Meridional	75-90	16-20	2-3
Oriente Medio y Norte de África	19-23	4-6	1-3
Países de la OCDE de ingresos altos	56-67	12-14	11-14
Total	420-510	100	36-44
Total sin contar a los países de la OCDE de ingresos altos	365-445	80-95	25-30

Fuente: CFI: *Scaling-up SME access to financial services in the developing world* (Washington, D.C., 2010).

11. No abunda la información fiable y actualizada sobre el número de PYME que son propiedad de mujeres ya que los datos de que se dispone se refieren únicamente a un número reducido de países, en su mayoría pertenecientes a la OCDE y, además, no permiten establecer comparaciones directas con otras fuentes empleadas en este capítulo. En la UE, el 25 por ciento de todos los trabajadores considerados como «trabajadores independientes con empleados» son mujeres¹⁰, un porcentaje similar al del Brasil, Canadá, Chile, República de Corea, Estados Unidos, Japón y México. Salvo en los casos

¹⁰ Todos los datos de este párrafo y del siguiente proceden de la OCDE: *Cerrando las brechas de género – Es hora de actuar* (CIEDSS para la edición en español, 2013).

de Chile, República de Corea y México, países en los que la proporción de mujeres emprendedoras, relativamente baja en 2000 (menos del 20 por ciento), aumentó de manera notable, el porcentaje relativamente bajo de mujeres emprendedoras apenas ha crecido en los últimos diez años.

12. El programa de indicadores de la iniciativa empresarial de la OCDE y Eurostat presenta resultados similares. Este programa ha empezado a recabar datos comparables a escala internacional sobre la iniciativa empresarial de la mujer basándose en empresas unipersonales que son propiedad exclusiva de mujeres. La proporción de estas empresas oscila entre el 20 y el 40 por ciento, y la media se sitúa en el 25 por ciento. No obstante, el número de empresas propiedad de mujeres crece a mayor velocidad que el de las empresas que pertenecen a hombres. En términos de desempeño empresarial, no se observa ninguna diferencia de género en cuanto a las tasas de supervivencia de las empresas o de creación de empleo, siendo dichas tasas homogéneas en los tres primeros años de vida de la empresa, independientemente de que su propietario sea un hombre o una mujer. No obstante, existe una diferencia considerable en el volumen de operaciones en términos de ventas o de valor añadido. El volumen de negocios medio de las empresas propiedad de mujeres es sólo una fracción del de las empresas que pertenecen a hombres: por ejemplo, en el caso de México, es un 38 por ciento; en el de Italia, un 26 por ciento, y en el de los Países Bajos, un 18 por ciento. No está del todo claro si ello se debe a que las mujeres prefieren determinados sectores y ocupaciones o a las barreras de género específicas a las que se enfrentan las mujeres al poner en marcha y desarrollar una empresa.

13. En el caso de los países en desarrollo, la Corporación Financiera Internacional (CFI) estima que el número de PYME de la economía formal que son propiedad de mujeres oscila entre los 8 y los 10 millones, es decir un tercio aproximadamente de todas las PYME de la economía formal¹¹. La iniciativa empresarial de la mujer se decanta por empresas más pequeñas. Un tercio de las empresas muy pequeñas pertenece a mujeres, mientras que en el caso de las empresas de tamaño medio este porcentaje es únicamente del 20 por ciento. Por lo general, se asume que es mayor la probabilidad de que una emprendedora trabaje en la economía informal, por cuanto suele ser la única fuente de empleo para mujeres pobres y poco calificadas que tienen que trabajar desde el hogar para poder conciliar sus actividades empresariales y sus obligaciones familiares. No obstante, carecemos de datos fidedignos a escala mundial. Según el Banco Mundial, en todo el mundo, más del 30 por ciento de las mujeres que trabajan en el sector no agrícola lo hacen como trabajadoras independientes en la economía informal. En el caso de África, esta cifra llega al 63 por ciento¹².

14. En vista de lo anterior, es evidente que se necesitan más datos para hacer un seguimiento de las tendencias relativas a las PYME que son propiedad de mujeres e interpretarlas. No obstante, podemos asumir sin riesgo a equivocarnos que estas empresas representan un porcentaje importante del total de PYME y que su contribución al empleo y a la generación de ingresos es considerable.

¹¹ CFI, G-20 Asociación Mundial para la Inclusión Financiera: *Strengthening access to finance for women-owned small and medium-sized enterprises (SMEs) in developing countries* (Washington, D.C., 2011).

¹² Banco Mundial: *Female entrepreneurship resource point – introduction and module 1: Why gender matters*, 2013.

2.3. Tamaño de las empresas y generación de empleo

15. Las PYME, además de destacar por su participación en el empleo total o por el número total de empresas que las conforman también desempeñan un papel fundamental en el proceso de creación de empleo. La creación neta y directa de empleo por parte de las PYME puede analizarse en función de las dimensiones de la empresa ¹³. En general, se entiende por creación neta de empleo la diferencia entre los empleos creados por empresas nuevas o ya existentes y los empleos destruidos, bien por la contracción de las empresas ya existentes, bien como consecuencia del cierre de una empresa. Salvo que se indique lo contrario, las cifras abarcan tanto la creación como la desaparición de empresas.

16. En la mayoría de los países, más del 50 por ciento de la creación total neta de empleo ¹⁴ se debe a las empresas más pequeñas, de entre cinco y 99 trabajadores ¹⁵. Esta conclusión es válida para todos los grupos de países clasificados en función de sus ingresos (gráfico 2.4); no obstante, carecemos de datos desglosados por sector. En lo que respecta a las empresas de hasta 250 trabajadores, no existen datos objetivos a escala mundial. No obstante, puede asumirse que, en el caso de las PYME, la creación neta de empleo supera ampliamente la cifra anterior. De los datos de la UE se desprende que el 85 por ciento de la generación neta de empleo es atribuible a las PYME que cuentan entre uno y 250 trabajadores, incluidas las empresas de nueva creación y las que desaparecen ¹⁶. La situación cambia en épocas de recesión económica. Las crisis económicas parecen afectar más al empleo en las PYME. Las cifras correspondientes a la UE muestran que, durante la Gran Recesión de 2007-2009, el número de empleos en las PYME cayó, de promedio, un 2,4 por ciento al año, mientras que en las grandes empresas la caída fue de un 1 por ciento ¹⁷.

¹³ Aquí no se incluye un análisis de la creación indirecta de empleos (empleos creados por distribuidores y proveedores de las empresas en la cadena de valor o fruto de una mayor innovación o competencia) o la creación inducida de empleos (empleos creados como consecuencia del gasto que realizan como consumidores las personas que han obtenido un nuevo empleo directo) según las dimensiones de la empresa.

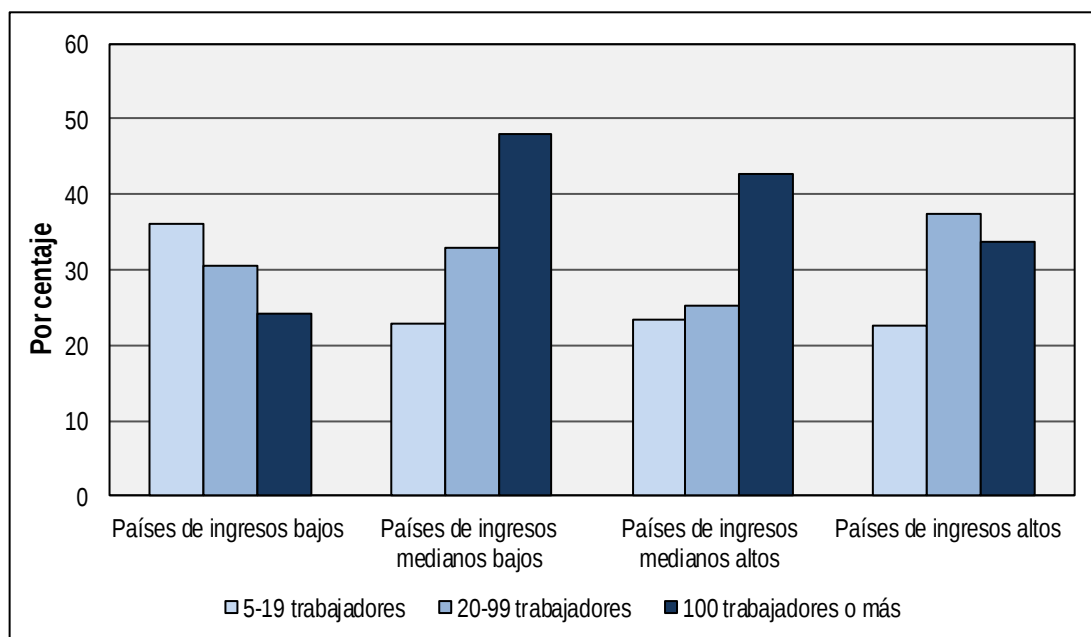
¹⁴ Todo método para determinar la contribución de los distintos tipos de empresa, en función de sus dimensiones, a la creación neta de empleo debe tener en cuenta el hecho de que una empresa puede cambiar de categoría. En esta sección se presentan únicamente estadísticas basadas en métodos que no privilegian un tipo determinado de empresas. Puede encontrarse un examen más profundo de esta cuestión en De Kok *et al.* (2013), *op. cit.*

¹⁵ M. Ayyagari, A. Demirgüç-Kunt y V. Maskimovic: «Who creates jobs in developing countries?» en *Small Business Economics* (2014, vol. 43). Estos datos de 104 países se refieren únicamente a la creación neta de empleo durante un período de dos años (en lugar de uno), y no tienen en cuenta las nuevas empresas que se registran o que desaparecen.

¹⁶ J. de Kok *et al.*: *Do SMEs create more and better jobs?* (Bruselas, 2011).

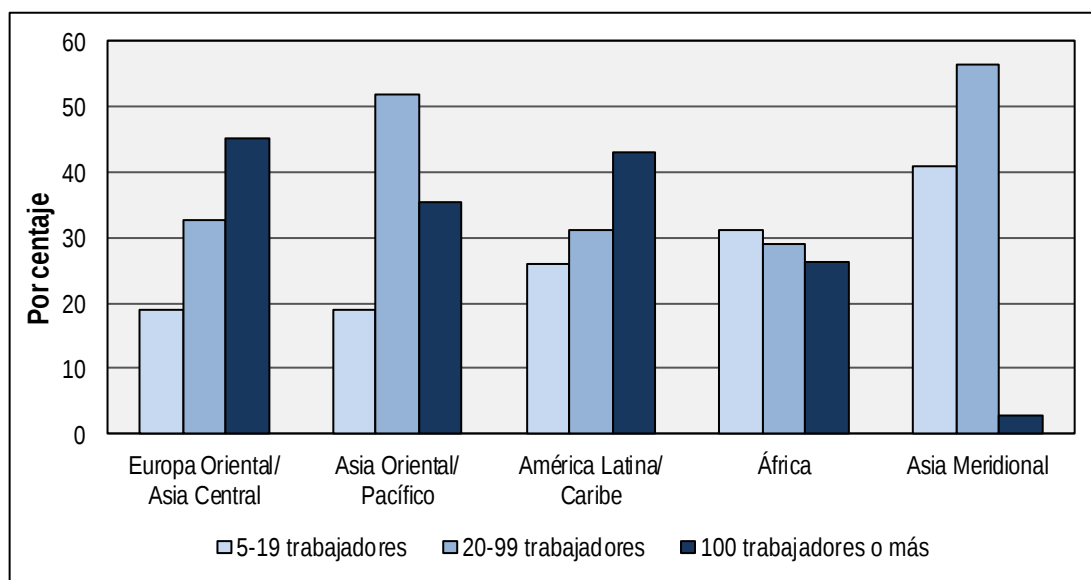
¹⁷ *Ibid.*

Gráfico 2.4. Distribución de la creación neta total de empleo por tamaño de las empresas y por grupos de países clasificados según sus ingresos



Fuente: De Kok *et al.* (2013), sobre la base de Ayyagari *et al.* (2014), anexo.

Gráfico 2.5. Distribución de la creación neta total de empleo por tamaño de las empresas y por regiones



Nota: no se incluyen Oriente Medio/Norte de África por falta de datos.

Fuente: De Kok *et al.* (2013), sobre la base de Ayyagari *et al.* (2013)

17. Si bien el porcentaje del empleo correspondiente a las PYME así como el porcentaje de creación neta de empleo que se les puede atribuir no difiere sino ligeramente entre los países de ingresos altos y los de ingresos bajos, la densidad¹⁸ de nuevas empresas sí que presenta variaciones importantes. Este valor va del 0,4 por ciento en los países de ingresos bajos al 6,4 por ciento en los países de ingresos altos. La densidad en términos de registro de empresas puede ser más representativa del nivel de iniciativa empresarial y de dinamismo de una economía que los datos sobre el porcentaje de empleo o de generación de empleo atribuibles a las PYME, y muestra una mayor covariación respecto del nivel de ingresos.

18. Tal y como muestra el gráfico 2.5, existen diferencias importantes en términos de crecimiento del empleo entre una región y otra. En el Asia Meridional, las empresas más grandes apenas crean empleo. En África, la creación de empleo recae principalmente en las empresas más pequeñas (menos de 19 trabajadores), mientras que en Europa Oriental/Asia Central y América Latina, más del 40 por ciento de los empleos creados se deben a empresas de más de 100 trabajadores. En el Asia Oriental y el Pacífico, el crecimiento del empleo se concentra principalmente en empresas de entre 20 y 99 trabajadores.

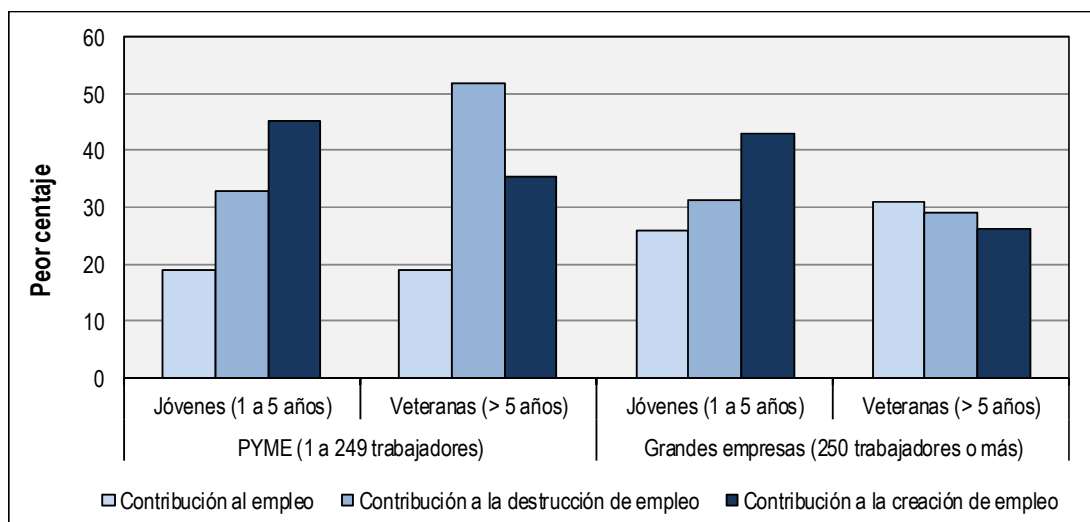
2.4. Contribución relativa de las jóvenes empresas, las empresas incipientes y las empresas gacela

19. Resulta especialmente interesante analizar qué subgrupos de PYME presentan las mayores tasas de crecimiento del empleo. En su muestra de 99 países, Ayyagari *et al.*, observaron que éstas se dan en las pequeñas empresas con menos de 100 trabajadores y en las empresas jóvenes (de menos de dos años de antigüedad). Un estudio reciente de la OCDE arroja conclusiones similares: las pequeñas empresas jóvenes son, de lejos, las que crean una mayor cantidad de empleos (gráfico 2.6), y la generación neta de empleo es mayor en el sector de los servicios que en el de la manufactura. Aunque las empresas jóvenes son más sensibles a los auges o recesiones económicas que las empresas veteranas, siguieron creando empleo neto durante la Gran Recesión de 2007-2009. La mayor parte de los empleos que se perdieron se debió a la contracción experimentada por empresas más veteranas¹⁹.

¹⁸ Medida como el número de nuevas sociedades de responsabilidad limitada registradas por cada 1 000 personas en edad de trabajar; véase Ayyagari *et al.* (2011), *op. cit.*

¹⁹ Criscuolo *et al.*, *op. cit.*

Gráfico 2.6. Contribución al empleo y a la creación y destrucción de empleo en función de la antigüedad y del tamaño de las empresas – muestra de la OCDE (2001-2011)



Fuente: Criscuolo *et al.*, *op. cit.* El gráfico muestra la contribución media al empleo total y a la creación y destrucción brutas de empleo en función de la antigüedad y del tamaño de las empresas para los años y los países sobre los que se dispone de datos. El gráfico abarca los sectores siguientes: manufactura, construcción y servicios no financieros.

20. El estudio de la OCDE proporciona otras revelaciones importantes sobre las microempresas, un subsector especialmente relevante por cuanto es un vivero de empresas incipientes. Aunque las empresas suelen empezar su andadura como microempresas o pequeñas empresas, pueden crecer hasta convertirse en grandes empresas. Pocas empresas incipientes (entre el 2 y el 9 por ciento) crecen hasta superar los diez trabajadores; aun así, su contribución a la generación de empleo es importante, y oscila entre el 19 y el 54 por ciento. **En última instancia, solamente un número reducido de empresas alcanza la categoría de grandes empresas y genera la mayoría de nuevos empleos.** Estas empresas de alto crecimiento suelen recibir el nombre de emprendedores transformadores, empresas graduadas o gacelas, y constituyen negocios dinámicos que proporcionan a terceros un empleo y unos ingresos suficientes para cubrir las necesidades de subsistencia. Los emprendedores de subsistencia, por su parte, no suelen expandirse, pero generan ingresos y empleo para el propietario de la microempresa y su familia ²⁰.

21. En el caso de los Estados Unidos, un estudio de 2014 ²¹ arrojó unas conclusiones similares. El análisis de los datos sobre empresas de la Oficina del Censo de los Estados Unidos entre 1976 y 2011 muestra que la contribución de una pequeña parte de las pequeñas empresas jóvenes a la generación de empleo es desproporcionadamente elevada. Aunque las empresas incipientes de los Estados Unidos (el 90 por ciento de las cuales tienen menos de 20 trabajadores) representan menos del 10 por ciento del total de empresas, son responsables del 20 por ciento de la creación bruta de empleo. Las

²⁰ A propósito de los emprendedores transformadores y de subsistencia, véase A. Schoar: «The Divide between Subsistence and Transformational Entrepreneurship», en *Innovation Policy and the Economy* (2010, vol. 10), National Bureau of Economic Research. Sobre la historia de la discusión sobre las empresas gacela, véase T. D. Boston y L. R. Boston: «Secrets of gazelles: The differences between high-growth and low-growth business owned by African American entrepreneurs», en *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* (2007, vol. 613). Sobre las empresas graduadas, véase: C. Liedholm y D. Mead: *Small enterprises and economic development: The dynamics of micro and small enterprises* (Londres, Nueva York, 1999).

²¹ R. Decker *et al.*: «The role of entrepreneurship in US job creation and economic dynamism», en *Journal of Economic Perspectives* (2014, vol. 28-3).

empresas de alto crecimiento, es decir aquellas cuyas cifras de empleo aumentan anualmente en más de un 25 por ciento y que en muchos casos son empresas jóvenes, representan el 15 por ciento del total de empresas y a ellas se debe el 50 por ciento de la creación bruta de empleo. Un estudio de 1999 realizado sobre una muestra de 50 000 PYME de seis países en desarrollo arrojó unas tendencias similares. Solamente el 1 por ciento de todas las microempresas llega a abandonar dicha categoría y crece hasta emplear a más de diez trabajadores. Con todo, estas empresas con una fuerte tasa de crecimiento generan una cuarta parte de todos los nuevos empleos que se crean en las PYME ²².

22. Son pocos los datos de que se dispone sobre el número de empresas orientadas al crecimiento en la economía informal en los países en desarrollo. Según la opinión predominante, la economía informal se compone principalmente de emprendedores de subsistencia. Ahora bien, estudios recientes muestran que en la economía informal conviven ambos tipos de microempresas: por un lado, empresas dinámicas, con la capacidad y el potencial para crecer, y, por el otro, empresas impulsadas por la necesidad, cuyos propietarios preferirían probablemente ser trabajadores asalariados. Una encuesta representativa de la economía informal realizada en siete centros urbanos de África Occidental revela que, rigiéndose por criterios de tamaño y de productividad de las empresas, el 10 por ciento de las empresas del sector informal están orientadas al crecimiento (empresas con mejor desempeño). Otro tercio del total de empresas de la economía informal son empresas que, aunque poseen unas características similares a las de las empresas con mejor desempeño (competencias empresariales, conducta emprendedora y un elevado rendimiento marginal del capital), no logran prosperar debido a la falta de acceso a la financiación o de otros obstáculos en el entorno en el que han surgido (denominadas en inglés «constrained gazelles») ²³.

23. Un estudio reciente sobre el desempeño de los trabajadores independientes en los países en desarrollo llega a la misma conclusión ²⁴. Sobre la base de encuestas de población activa y de encuestas sobre los hogares realizadas en 74 países de ingresos bajos y medianos, el estudio muestra que el 10 por ciento de los trabajadores independientes son emprendedores de éxito, entendiéndose por ello que el trabajador independiente es a su vez empleador, a diferencia del trabajador por cuenta propia. Un tercio de los trabajadores independientes que no han logrado prosperar comparten con quienes sí lo han conseguido una serie de características, de lo que se desprende que, si bien poseen el potencial para convertirse en empleadores, su crecimiento se ve impedido por obstáculos externos. La conclusión principal es que, en la economía informal de los países en desarrollo, existe un número considerable de microempresas de nivel superior orientadas al crecimiento que pueden contribuir de forma significativa a la generación de empleo.

24. A partir de las conclusiones anteriormente expuestas, resulta evidente que la formación de nuevas empresas es una cuestión importante que ha de seguirse de cerca, especialmente en aquellos contextos en los que se observa un descenso en la iniciativa empresarial, descenso que se refleja en una menor tasa de creación de nuevas empresas y

²² Liedholm y Mead, resumido en E. Berner, G. Gomez y P. Knorringa: «Helping a large number of people become a little less poor»: The logic of survival entrepreneurs», en *European Journal of Development Research* (2012, vol. 24.3).

²³ M. Grimm, P. Knorringa y J. Lay: «Constrained gazelles: High potentials in West Africa's informal economy», en *World Development* (2012, vol. 40, núm. 7).

²⁴ T. H. Gindling y D. Newhouse: «Self-employment in the developing world», en *World Development* (2014, vol. 56).

en el peso cada vez mayor que tienen las empresas más antiguas respecto del empleo total. Según un estudio sobre los Estados Unidos, el empleo en el sector privado en aquellas empresas con 16 años de antigüedad o más pasó del 60 por ciento en 1992 al 72 por ciento en 2011²⁵, una tendencia que se observa en un gran número de regiones y sectores industriales de los Estados Unidos. En otros países de la OCDE, el dinamismo empresarial muestra una tendencia a la baja similar²⁶. Actualmente, carecemos de datos sobre los países en desarrollo. El porcentaje creciente de empresas veteranas y el número cada vez menor de empresas jóvenes es motivo de preocupación, ya que los negocios jóvenes son más innovadores, su tasa de crecimiento de la productividad es mayor y tienden a generar más empleos nuevos. No obstante, seguimos sin tener una comprensión cabal de las causas y consecuencias de esta tendencia. Entre las posibles explicaciones, cabe destacar una regulación cada vez más gravosa o una tasa de consolidación empresarial cada vez mayor, que ha permitido que grandes empresas con muchos años de existencia y grandes cadenas con muchos establecimientos se beneficien de las nuevas tecnologías. Las causas de esta caída del dinamismo empresarial siguen siendo un rompecabezas empírico, y todavía hoy los investigadores carecen de una explicación que se sustente en pruebas²⁷.

2.5. Productividad e ingresos salariales

25. Los datos de las Encuestas de Empresas del Grupo del Banco Mundial confirman que, en promedio, las empresas más grandes son más productivas (gráfico 2.7). Se benefician de unas economías de escala e invierten más en maquinaria y en trabajadores calificados. También son mayores las posibilidades de que estas empresas desarrollen nuevos productos y recurran a la externalización, una medida que suele aumentar la productividad. Tras un análisis de los datos teniendo en cuenta variables como la edad, el nivel educativo y otras características de los trabajadores, se observa asimismo que, en las grandes empresas, los salarios tienden a ser más elevados. En los países en desarrollo, la dispersión de la productividad entre las empresas se ve acentuada por la presencia de un amplio segmento de empresas informales. Las encuestas a empresas de la economía informal realizadas por el Banco Mundial revelan que la productividad y los salarios de las pequeñas empresas formales de África son, respectivamente, un 120 y un 130 por ciento superiores que los de las empresas informales²⁸. El informe de productividad del Banco Interamericano de Desarrollo va en la misma dirección, y concluye que las empresas menos productivas suelen ser las más pequeñas²⁹.

²⁵ I. Hathaway y R. Litan: *The other aging of America: The increasing dominance of older firms* (Brooking Institution, julio de 2014).

²⁶ Criscuolo *et al.*, *op. cit.*

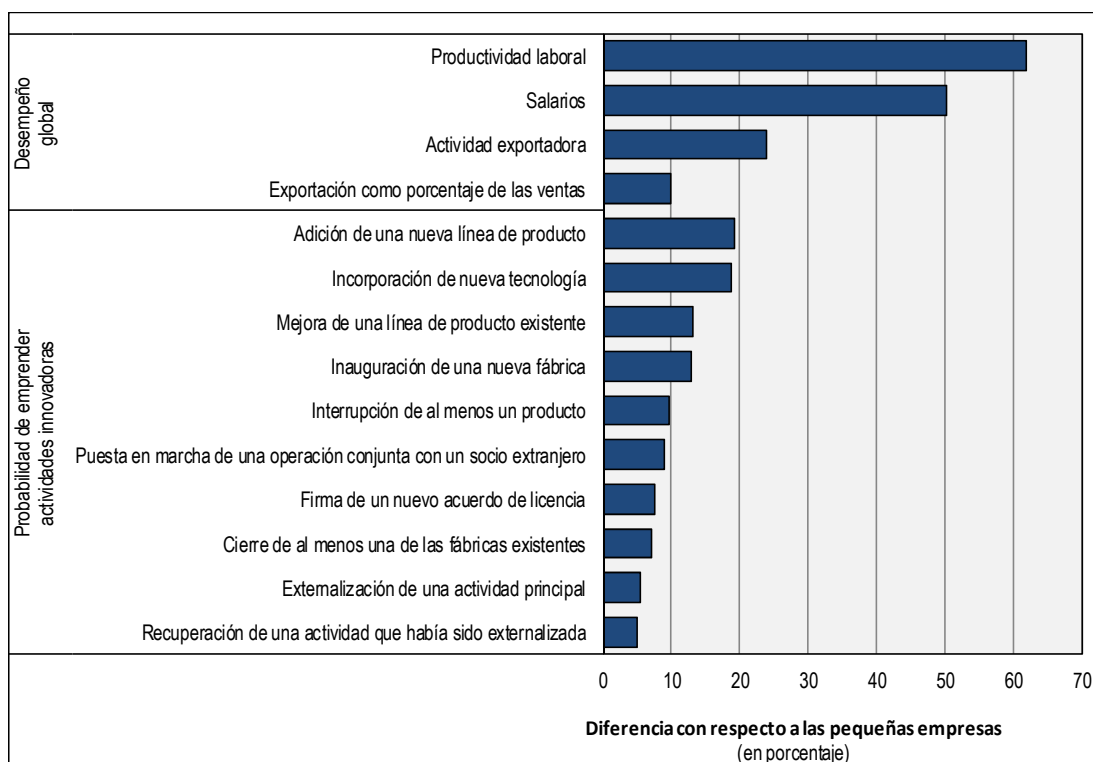
²⁷ Decker *et al.*, *op. cit.*

²⁸ R. La Porta y A. Shleifer: *The unofficial economy in Africa*, National Bureau of Economic Research Working Paper Series, No. 16821 (Cambridge, Massachusetts, 2011).

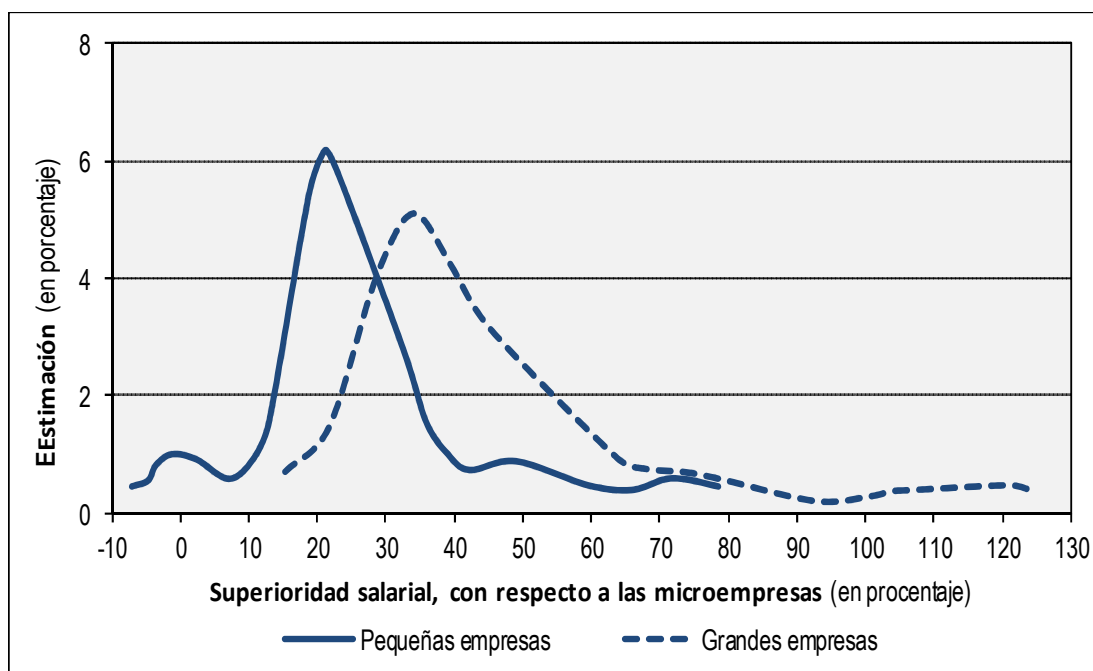
²⁹ C. Pagés (director de la publicación): *La era de la productividad: Cómo transformar las economías desde sus cimientos* (Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, 2010).

Gráfico 2.7. Diferencias en productividad e ingresos salariales entre pequeñas y grandes empresas

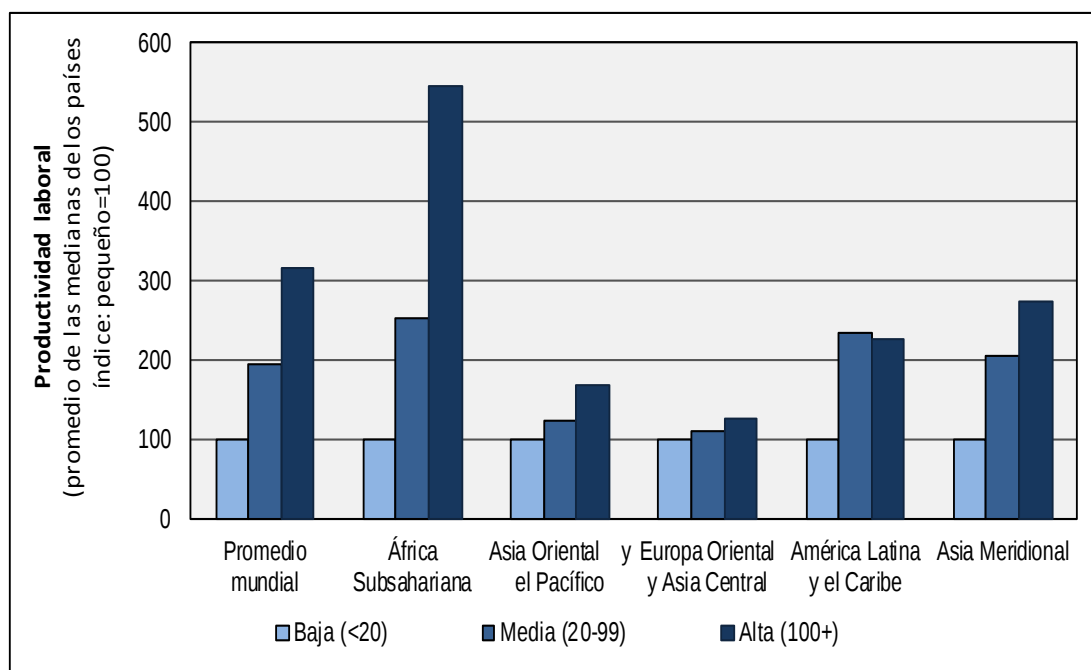
a) Las empresas más grandes son más productivas y más innovadoras



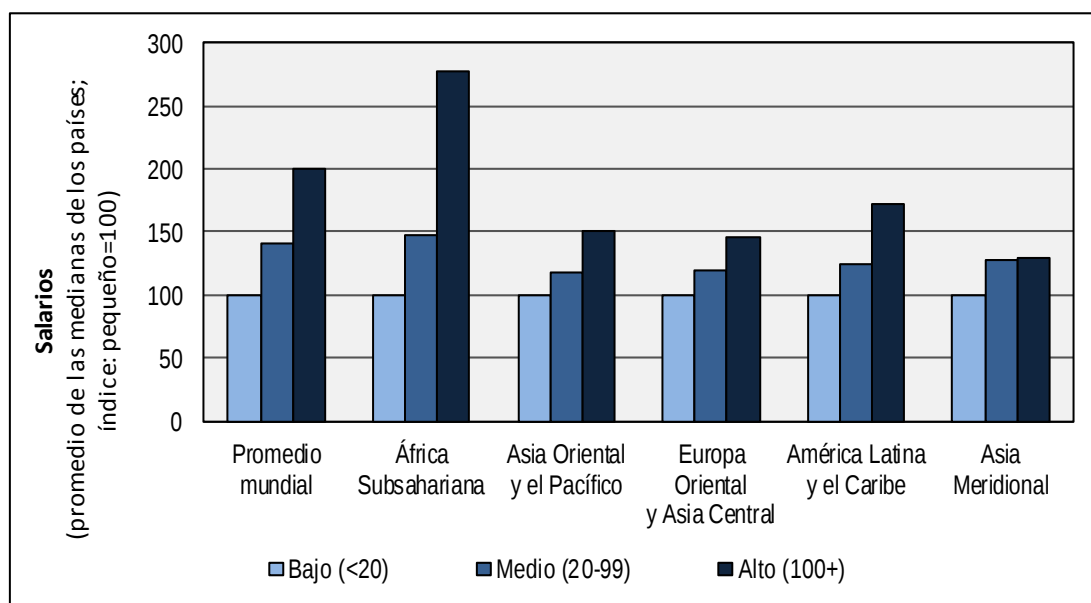
b) Los salarios son mayores en las empresas más grandes



c) Productividad laboral



d) Salarios



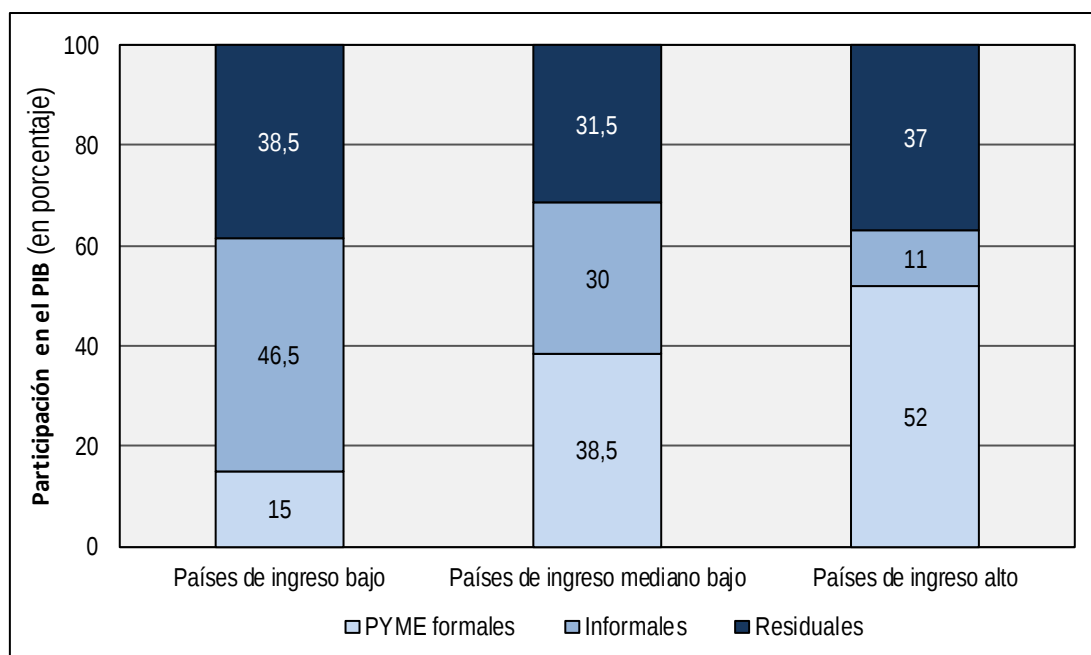
Nota: Para calcular la productividad de la fuerza de trabajo se toman las ventas anuales totales por trabajador permanente a tiempo completo. Para calcular los salarios se dividen los costos totales anuales de la fuerza de trabajo por el número de trabajadores permanentes a tiempo completo.

Fuentes: *Informe sobre el desarrollo mundial 2013*; CFI: *Assessing private sector contributions to job creation: IFC open source study* (2013); Encuestas de Empresas del Grupo del Banco Mundial.

2.6. Contribución a la renta nacional y al crecimiento económico

26. Según las estimaciones mundiales de la contribución de las PYME al producto interior bruto (PIB), este sector, incluidas tanto las empresas de la economía formal como las de la economía informal, representa entre el 60 y el 70 por ciento del PIB ³⁰. Tal y como puede verse en el gráfico 2.8, cuanto mayor es el nivel de renta de un país menor es la contribución del segmento de las empresas informales (en su mayoría, microempresas) al PIB y mayor es la contribución de las empresas formales. Los países en desarrollo se caracterizan por la existencia de un fenómeno que se ha denominado «vacío intermedio», que consiste en tener, en un extremo, una multitud de microempresas informales y, en otro extremo, unas cuantas grandes empresas pero entre ambos extremos muy pocas PYME del sector formal ³¹. Este vacío intermedio es el problema de fondo tanto del escaso aumento de la productividad como de las bajas tasas de crecimiento en los países en desarrollo ³².

Gráfico 2.8. Participación de las PYME en el PIB por nivel de ingresos de los países



Fuente: Ayyagari et al. 2003.

³⁰ M. Ayyagari, T. Beck y A. Demirgüç-Kunt: *Small & medium enterprises across the globe: A new database*, World Bank Policy Research Working Paper 3127 (Washington, D.C., 2003).

³¹ Véase, por ejemplo, Harvard Kennedy School, iniciativa de investigación del Entrepreneurial Finance Lab: *The missing middle*, 2014.

³² Véase Pagés (2010), *op. cit.*

27. Aunque existen pruebas concluyentes de que el crecimiento económico a nivel de rama de actividad o a nivel subnacional se beneficia de la existencia de un elevado porcentaje de PYME ³³, la situación no está tan clara a nivel nacional. El primer estudio transnacional en el que se analiza si la existencia de un porcentaje elevado de PYME incide en el crecimiento económico nacional abarcó a 45 países desarrollados y en desarrollo y, si bien concluyó que existía una estrecha correlación entre las dimensiones del segmento de las PYME y el crecimiento económico, no pudo establecer ninguna relación de causalidad ³⁴. Una de las principales limitaciones del estudio es que solamente se ocupa del sector de la manufactura, en el que las pequeñas empresas están naturalmente en una posición de desventaja debido a las economías de escala. Además, el análisis no aborda ni la productividad, ni la competitividad; examina un sector de las PYME más amplio, pero no el más dinámico ³⁵. Un reciente estudio econométrico realizado en los 27 países que en ese momento componían la UE señala que existe una relación causal y positiva entre el predominio de las PYME y el crecimiento económico, e indica que, en promedio, la tasa de crecimiento es mayor en aquellos países que más PYME tienen ³⁶. Según otro estudio reciente sobre 41 países de ingresos medianos altos y altos, son las grandes empresas, y no las PYME, las que más repercuten en el crecimiento. Ese mismo estudio también revela que una dependencia excesiva en las grandes empresas incide negativamente en el crecimiento por la creciente posición dominante que ocupan en el mercado ³⁷.

28. Probablemente, el sector de las PYME sea demasiado heterogéneo para destacar una única tendencia clara en lo que respecta a su contribución al crecimiento. No obstante, establecer diferencias entre las PYME en función de su antigüedad permite entender mejor la situación. El subgrupo relativamente pequeño de empresas jóvenes y dinámicas son las que más contribuyen al crecimiento económico. Según los estudios empíricos realizados, existe una estrecha relación entre la creación de nuevas empresas y el crecimiento económico ³⁸. Asimismo, la densidad de nuevas empresas es mucho mayor en los países de ingresos altos que en los países de ingresos bajos (6,4 por 0,4).

³³ Véase la literatura resumida en D. R. Silivestru: *European SMEs and economic growth: A firm size class analysis*, Anales de la Universidad Alexandru Ioan Cuza – Economía, (vol. 59-2, Cluj, 2013).

³⁴ Véase T. Beck, A. Demirgüç-Kunt y R. Levine: «SMEs, growth, and poverty: Cross-country evidence», en *Journal of Economic Growth* (2005, vol. 10).

³⁵ P. Vandenberg: *The relevance of firm size when reforming the business environment*, ponencia para el Grupo de Trabajo sobre Entorno Empresarial, Comité de Organismos Donantes para el Desarrollo de la Pequeña Empresa, inédito, 2005.

³⁶ Véase Silivestru (2013), *op. cit.*

³⁷ K. Lee *et al.*: «Big businesses and economic growth: Identifying a binding constraint for growth with country panel analysis», en *Journal of Comparative Economics* (2013, vol. 41-2).

³⁸ Para una buena panorámica general sobre estos estudios, véase L. Klapper, I. Love y D. Randall: *New firm registration and the business cycle*, World Bank Policy Research Working Paper 6775, 2014.

2.7. En resumen

29. Los datos empíricos de que se dispone confirman que las PYME son uno de los principales motores de creación de empleo. No obstante, su productividad y los salarios que ofrecen son inferiores a los de las grandes empresas. Si se promueve a las PYME por su importante contribución a la creación de empleo, sin establecer diferencias entre los diversos subsegmentos, existe el riesgo de que se sacrifique la calidad por la cantidad de empleo, en particular en los países en desarrollo con un gran número de microempresas informales.

30. El análisis muestra que las PYME son muy heterogéneas, y que en los distintos subsegmentos conviven tendencias opuestas. La opinión predominante, a saber, que las PYME son sinónimo de iniciativa empresarial y de creación de empleo y que, por lo tanto, deben recibir apoyo, parece demasiado simplista. Fijarse únicamente en las dimensiones de la empresa no permite ver realmente quién crea puestos de trabajo y, por lo tanto, podría inducir a conclusiones erróneas en materia de políticas. Las cifras relativas a los países avanzados sugieren que la actividad emprendedora y la generación de empleo correspondiente guardan más relación con la antigüedad de las empresas que con sus dimensiones. Las pequeñas empresas jóvenes presentan la mayor tasa de crecimiento del empleo y su contribución al empleo es, de lejos, la más elevada. En consecuencia, los responsables de la formulación de políticas deberían considerar la posibilidad de proponer medidas concretas para estas empresas jóvenes en expansión y evaluar si con ellas se alcanzan los efectos previstos en materia de empleo tanto en términos cuantitativos como cualitativos.

31. En lo que respecta a los países en desarrollo, el segmento de las PYME se caracteriza muy a menudo por la presencia de un gran número de microempresas informales que no crecen y de un número muy reducido de pequeñas y medianas empresas (el vacío intermedio). No habría que abandonar las medidas de apoyo a las microempresas, ya que a menudo estas empresas ayudan a obtener ingresos en situaciones en las que no existe empleo remunerado. No obstante, incluso en el segmento de las empresas informales, existe un importante núcleo de microempresas de nivel superior orientadas al crecimiento que podrían contribuir de manera notable a la generación de empleo.

32. En última instancia, es necesario segmentar mejor todas estas PYME heterogéneas. Cada segmento tiene unos fines distintos, desde la estabilización de los ingresos a la creación de empleo o el aumento de la productividad, y requiere unas intervenciones específicas.

33. Tampoco podemos olvidarnos de las grandes empresas, ya que representan un porcentaje importante del empleo y son uno de los principales vectores para el crecimiento de la productividad. Asimismo, es importante señalar que las PYME y las grandes empresas no existen de manera aislada, sino que forman parte de un ecosistema imbricado en el que las segundas proporcionan mercados a las primeras. Además, las PYME que prosperan a menudo empezaron como empresas semilla surgidas de una gran empresa o universidad ³⁹.

³⁹ Véase P. Nightingale y A. Coad: «Muppets and gazelles: Political and methodological biases in entrepreneurship research», en *Industrial and Corporate Change* (2014, vol. 23(1)).

Capítulo 3

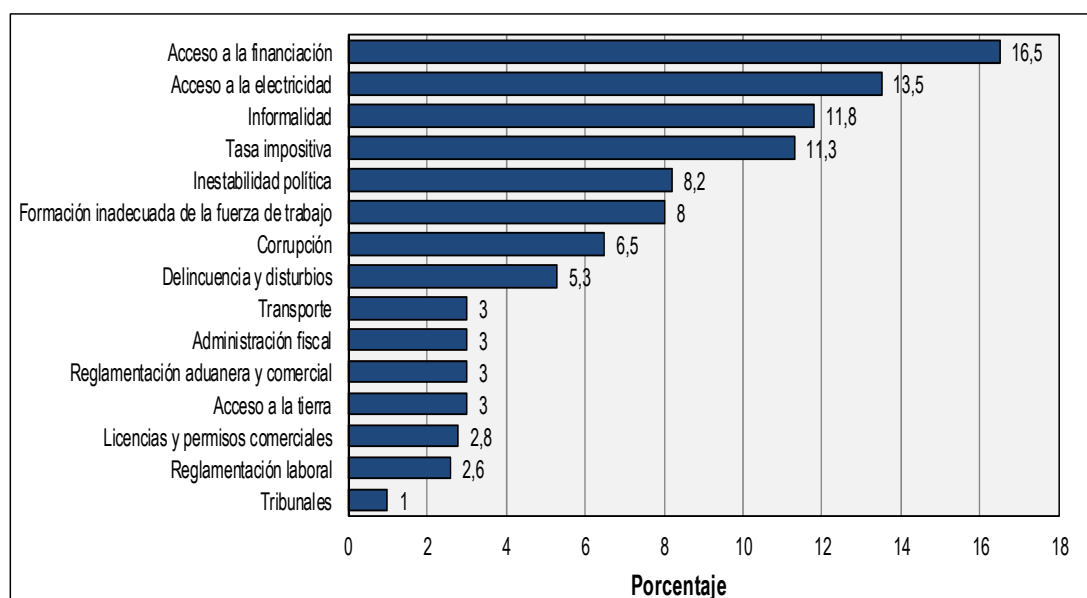
Limitaciones que enfrentan las PYME y sus trabajadores

34. Tras haber definido la contribución de las PYME al empleo, en este capítulo examinaremos las limitaciones que deben afrontar las PYME y sus trabajadores. En primer lugar, es importante comprender cuáles son las principales limitaciones a fin de analizar si las políticas de apoyo a las PYME pueden contribuir a eliminarlas y, de ser así, de qué modo.

3.1. Limitaciones que enfrentan las empresas

35. Se han investigado con relativa exhaustividad las limitaciones que impiden que las empresas de cualquier tamaño crezcan y creen más empleo. Según datos de las Encuestas de Empresas del Grupo del Banco Mundial ¹, el acceso a la financiación encabeza la lista de limitaciones que afrontan las PYME: un 16 por ciento de estas empresas sostuvo que se trata del mayor obstáculo en los diferentes países (véase gráfico 3.1).

Gráfico 3.1. Principales limitaciones que enfrentan las PYME en los diferentes países
(porcentaje de empresas que identifican a cada uno de los siguientes factores como su principal obstáculo)



Fuente: CFI: *Assessing private sector contributions to job creation and poverty reduction*, IFC Jobs Study (2013).

¹ En las encuestas se pregunta a los propietarios y gerentes de empresas acerca de sus percepciones sobre las principales limitaciones. Para más información sobre las encuestas, véase el capítulo 2, nota 2 al pie de página.

36. El acceso a la electricidad figura en segundo lugar: un 14 por ciento de las PYME afirma que se trata de su mayor obstáculo, mientras que la competencia de la economía informal figura en tercer lugar, con un 12 por ciento. Alrededor del 42 por ciento de las PYME considera que estos tres constituyen sus principales obstáculos. Otras limitaciones importantes de las PYME son las tasas impositivas, la inestabilidad política, la falta de formación adecuada de la fuerza de trabajo, la corrupción y los disturbios.

37. Las grandes empresas enfrentan diferentes limitaciones en los distintos países, siendo el acceso a la electricidad la primera de la lista (15 por ciento), seguida de la falta de competencias de la fuerza de trabajo (12 por ciento) y la falta de acceso a la financiación (11 por ciento).

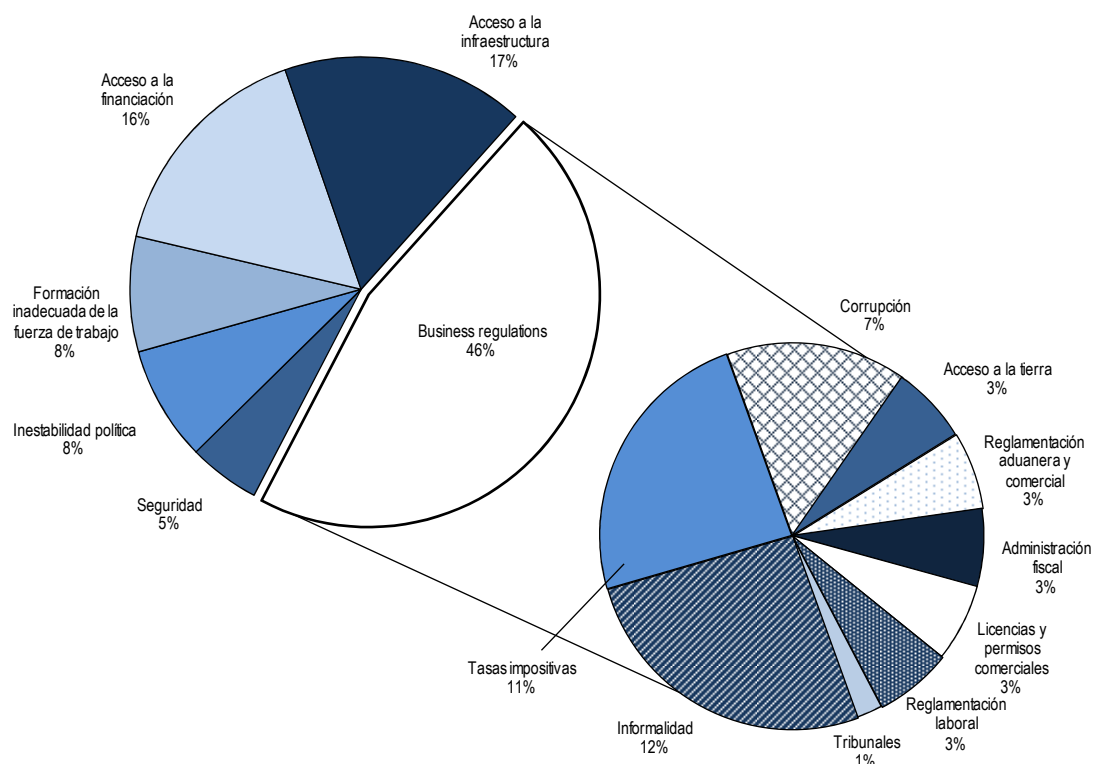
38. También hay diferencias en cuanto al nivel de desarrollo económico. El acceso a la electricidad es la principal limitación para las empresas de todos los tamaños en los países de ingresos bajos (26 por ciento), seguida del acceso a la financiación (21 por ciento). Para las empresas de los países de ingresos altos, la mayor limitación es la falta de competencias adecuadas de la fuerza de trabajo (18 por ciento), seguida de las tasas impositivas elevadas (14 por ciento).

39. Las limitaciones más importantes también difieren entre una región y otra. En África Subsahariana, el 22 por ciento de las empresas de todos los tamaños señaló como principal obstáculo la falta de acceso a la electricidad. En Asia Oriental y el Pacífico, el 17 por ciento de las empresas identificó el acceso a la financiación como su principal limitación. En Europa y Asia Central, las tasas impositivas fueron la principal preocupación (17 por ciento). En América Latina y el Caribe, la informalidad fue el principal obstáculo (16 por ciento); mientras que la principal preocupación del Asia Meridional es la inestabilidad política (25 por ciento).

40. En el plano sectorial, el acceso a la financiación constituye la mayor limitación. Se menciona como la principal preocupación del 18 por ciento de las empresas del sector manufacturero y minorista y del 15 por ciento de las empresas de servicios. En cuanto al obstáculo que figura en segundo lugar, el panorama es más variado. En el caso de la industria manufacturera, es el acceso a la electricidad (16 por ciento); en el sector minorista, la informalidad (13 por ciento); y en el sector de los servicios, las tasas impositivas (12 por ciento).

41. Por último, si se agrupan las limitaciones por tema, la reglamentación relativa a las empresas (que incluye la informalidad, las tasas impositivas, la reglamentación aduanera y comercial, la administración fiscal, las licencias y permisos comerciales, los tribunales, el acceso a la tierra y la corrupción) fue identificada como la principal limitación por un 50 por ciento de las empresas. La infraestructura, que incluye el acceso a la electricidad y al transporte, ocupa el segundo lugar, y el acceso a la financiación el tercer lugar. Si bien muchas limitaciones son compartidas por todos los empresarios, independientemente de que sean hombres o mujeres, estas últimas afrontan a veces limitaciones adicionales, como políticas y leyes discriminatorias, en virtud de las cuales no se les autoriza, por ejemplo, a abrir sus propias cuentas bancarias, firmar contratos o tener títulos de propiedad ².

² Casi un 90 por ciento de los 143 países abarcados por un reciente estudio tenía al menos una diferencia jurídica que suponía una restricción para las empresas cuyas propietarias eran mujeres; véase: Banco Mundial: *Mujeres, empresa y el derecho 2014: eliminar las restricciones para mejorar la igualdad de género* (Londres, 2013).

Gráfico 3.2. Limitaciones agrupadas por tema

Fuente: CFI (2013), *op. cit.*

42. Los resultados de la encuesta realizada por la OIT a empresas en más de 30 países como parte de su labor sobre un entorno propicio para las empresas sostenibles (ESEE)³ confirman que las reglamentaciones laborales, el acceso a la financiación, las competencias y la formación continua, así como la infraestructura figuran entre las cinco dificultades principales que enfrentan las PYME.

3.2. Problemas y desventajas que enfrentan los trabajadores de las PYME

43. Se suele pensar que el empleo en las PYME es de menor calidad que en las empresas más grandes. Hay pruebas suficientes que corroboran esta opinión, si bien gran parte de los datos y la investigación se refieren a los países desarrollados, en particular los países de la Unión Europea (UE)⁴. Se ha logrado un progreso considerable en la definición operativa de la calidad del empleo. Desde el año 2000, la OIT, en cooperación con la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas y Eurostat, define indicadores de la calidad del empleo, que van acompañados de instrucciones sobre cómo calcularlos. El Grupo de Expertos sobre la Medición de la Calidad del Empleo creó un marco estadístico para medir la dimensión cualitativa del empleo, que distingue siete

³ Para más detalles sobre un entorno propicio para las empresas sostenibles, véase la sección 5.3.

⁴ Brendan *et al.*: «The quality of employment and decent work: Definitions, methodologies, and ongoing debates», en *Cambridge Journal of Economics*, 2013.

dimensiones de la calidad del empleo (véase gráfico 3.3). El marco se basa en el manual de la OIT sobre la definición y la utilización de los indicadores de trabajo decente ⁵.

Gráfico 3.3. Dimensiones de la calidad del empleo



Fuente: Grupo de Expertos sobre la Medición de la Calidad del Empleo: *The Statistical Framework for Measuring Quality of Employment*, inédito (2012)

44. Un estudio sobre los aspectos cuantitativos y cualitativos de la creación de empleos de las PYME en la UE concluye que las diferencias en la calidad del empleo son mucho más patentes entre países y sectores económicos que entre empresas de diferente tamaño ⁶, información que ha sido corroborada por otro estudio más reciente sobre las diferencias sectoriales en la calidad del empleo en la UE. Este último aborda cuatro dimensiones de la calidad del empleo: los ingresos, las perspectivas (por ejemplo, la seguridad en el empleo y las posibilidades de progreso profesional), la calidad intrínseca del trabajo (por ejemplo, el entorno social y físico, la intensidad del trabajo) y el tiempo de trabajo. El estudio otorga una puntuación muy elevada a la industria química, los servicios públicos, los servicios financieros, el sector inmobiliario y los servicios de asesoramiento jurídico y contable. Los sectores que obtienen una puntuación relativamente baja son los servicios administrativos, el sector agroalimentario, los servicios de alimentos y bebidas, el sector de los textiles y las prendas de vestir, el transporte y almacenamiento, y la construcción. Los trabajadores de los sectores en los que la calidad de empleo es deficiente tienen el doble de probabilidades de que su salud

⁵ OIT: *Decent work indicators: Concepts and definitions*, Ginebra, 2012.

⁶ De Kok *et al.* (2011), *op. cit.*

y bienestar se vean perjudicados. Asimismo, tienen alrededor de la mitad de probabilidades de poder seguir trabajando a los 60 años ⁷.

45. No obstante, las PYME tienen menor puntuación en la mayoría de los aspectos de la calidad del empleo frente a las empresas más grandes (véase cuadro 3). Los datos sobre los **salarios** en las PYME en los países europeos revelan que son de un 20 a un 30 por ciento inferiores al promedio nacional. Se han registrado resultados similares en los Estados Unidos y el Japón.

Cuadro 3. Indicadores de la calidad del empleo: datos comparativos de PYME y grandes empresas (GE) en la UE

Área	Indicador	Tamaño de empresa con puntuación más alta
Remuneración	Niveles salariales	GE ¹
	Recurso a sistemas de remuneración basada en el desempeño profesional	PYME
Flexibilidad laboral	Nivel de horas adicionales	GE
	Nivel de trabajo a tiempo parcial	PYME
	Horario de trabajo flexible	GE
Seguridad del empleo ²	Empleo a través de agencias de empleo temporal	PYME
	Utilización de contratos de duración determinada	PYME
	Supresión de puestos de trabajo debido al cierre de la empresa	GE
Participación de los empleados	Cobertura por convenio colectivo	— ³
	Representación de los trabajadores	LSE
Desarrollo de competencias	Recurso a actividades de formación y desarrollo	LSE

¹GE = grandes empresas. ²Los tres indicadores sobre seguridad en el trabajo suponen una relación inversamente proporcional entre la puntuación y la calidad del empleo: a mayor empleo de agencias de empleo temporal, menor calidad de empleo y viceversa. ³No es posible determinarlo en función de los datos disponibles.

Fuente: De Kok *et al.* (2011). Los datos utilizados de la encuesta de empresas abarcan únicamente la calidad del empleo que surge de la relación contractual entre empleadores y trabajadores. No abarcan áreas de la calidad del trabajo, como las condiciones físicas del trabajo o el riesgo de accidentes.

46. La escasa investigación existente sobre la **protección social** en las PYME indica que hay deficiencias en la prestación de servicios de seguridad social para los trabajadores de las PYME en los países de bajos y medianos ingresos. En algunos de estos países, las empresas que no alcanzan un determinado número de trabajadores están exentas del pago de las cotizaciones obligatorias al régimen de seguridad social y sus trabajadores no están cubiertos por dicho régimen. Por ejemplo, en la India y Nigeria, los trabajadores de empresas que tienen menos de diez personas empleadas carecen de seguro de salud y de otros regímenes de seguro social ⁸. Sin embargo, en algunos países como Brasil, China, Jordania, Lesotho, Mongolia, Rwanda, Sudáfrica y Tailandia las medidas para ampliar la cobertura de la protección social mediante sistemas no

⁷ Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo (Eurofound): *Condiciones de trabajo y calidad del empleo: comparación de sectores en Europa* (en español existe sólo un resumen ejecutivo), Dublín, 2014.

⁸ OIT: *Can productivity in SMEs be increased by investing in workers' health? Taking stock of findings on health protection of workers in small and medium-sized enterprises and their impacts on productivity* (Ginebra, 2014).

contributivos y contributivos han mejorado la cobertura de la protección social para grandes grupos de la población, entre ellos los trabajadores de las PYME⁹. Para los trabajadores de PYME de muchos países, el principal factor determinante para acceder a las prestaciones de la seguridad social sigue siendo si se desempeñan en la economía formal o informal¹⁰.

47. En cuanto a las **horas de trabajo**, no hay una tendencia clara en los diferentes países. En algunos países, como el Japón, se trabajan menos horas en empresas más pequeñas, mientras que en otros, como el Brasil, la India, los Estados Unidos y algunos países de la UE, se trabajan más horas en ese tipo de empresas¹¹.

48. En los países no europeos la **permanencia en el puesto de trabajo** parece durar bastante más en las grandes empresas, lo que indica que hay una mayor seguridad en el trabajo. En los Estados Unidos, el tiempo de permanencia en el empleo de los trabajadores ocupados en empresas con menos de 25 trabajadores es la mitad que en las empresas con más de 25 trabajadores. Se han registrado tendencias similares en el Brasil y el Japón. Una explicación posible, además de la alta tasa de creación y cierre de PYME, es la dificultad para desarrollarse profesionalmente en las PYME. Por consiguiente, es más frecuente que los trabajadores cambien a empresas más grandes una vez que han adquirido competencias y experiencia en empresas más pequeñas.

49. Las **prácticas de gestión de recursos humanos** son menos frecuentes y están menos desarrolladas en las PYME, pero hay un número considerable de PYME que aplica prácticas innovadoras de gestión de recursos humanos. En Alemania, el 11 por ciento de las empresas con una plantilla de hasta 19 trabajadores cuenta con sistemas de trabajo de alto rendimiento, al igual que una tercera parte de las empresas con una plantilla de 20 a 199 trabajadores¹². En Italia, el 35 por ciento de las pequeñas empresas tiene sistemas de gestión de recursos humanos bastante desarrollados y el 22 por ciento combina prácticas innovadoras de gestión de recursos humanos con sistemas consolidados de relaciones laborales¹³. Las PYME europeas se caracterizan por sus importantes iniciativas en materia de formación y desarrollo de competencias. Un 30 por ciento de las PYME propone a sus trabajadores formación profesional continua. En el Japón, el 47 por ciento de las PYME (con 30 a 99 trabajadores) aplica un sistema de remuneración en función del desempeño, el 26 por ciento cuenta con sistemas de evaluación del desempeño y un 66 por ciento proporciona formación sistemática en el puesto de trabajo y fuera del mismo.

50. Las **relaciones laborales** y la negociación colectiva desempeñan un papel importante en la mejora de la seguridad del empleo y las condiciones de trabajo. Por este motivo, la OIT recomienda que se aliente a las PYME y sus trabajadores a que se aseguren de que están debidamente representados, en cabal cumplimiento del principio

⁹ OIT: *Seguridad social para la justicia social y una globalización equitativa*. Informe VI, Conferencia Internacional del Trabajo, 100.ª reunión, Ginebra, 2011; OIT: *Informe mundial sobre la protección social 2014-2015: hacia la recuperación económica, el desarrollo inclusivo y la justicia social* (Ginebra, 2014) (informe completo en inglés, en español existe sólo un resumen).

¹⁰ OIT: *Can productivity in SMEs be increased by investing in workers' health?*, op. cit.

¹¹ Para esta y las siguientes tres secciones, véase Eurofound: *Industrial relations in the EU, Japan, US and other global economies, 2005–2006* (Dublín, 2007).

¹² P. Edwards y M. Ram: «Surviving on the margins of the economy: Working relationships in small, low-wage firms», en *Journal of Management Studies* (2006, vol. 43-4).

¹³ L. Bordogna y R. Pedersini: *Between the «black hole» and innovative labor relations and HRM practices in small size enterprises: The Italian experience of late '90s in comparative perspective*, inédito (2001).

de la libertad sindical y de asociación¹⁴. Sin embargo, las relaciones laborales en las PYME continúan siendo frágiles y tanto las tasas de afiliación sindical como de negociación colectiva a nivel de las empresas siguen siendo bajas. Se han realizado estudios sobre estrategias destinadas a aumentar la representación en las microempresas y pequeñas empresas, de los que se desprende que la sindicación de los trabajadores de las PYME exige la adopción de un enfoque diferenciado por parte de los sindicatos para que puedan responder a los intereses de estos trabajadores que difieren de los de sus miembros tradicionales¹⁵. Según las estimaciones, el porcentaje de sindicación en las PYME es de un 2 por ciento en Francia, un 15 por ciento en los Países Bajos, un 13 por ciento en Irlanda y menos de un 2 por ciento en el Japón. La situación con respecto a las asociaciones de empleadores es más variada. En Austria, España, Finlandia, Francia, Italia y los Países Bajos tanto la representación de los empleadores como la cobertura de la negociación colectiva en las PYME son una parte muy importante de los sistemas nacionales de relaciones laborales. En el Reino Unido, la negociación colectiva tiene lugar en tan sólo un 4 por ciento de las PYME. En los Estados Unidos, las tasas de sindicación y de cobertura de la negociación colectiva son bajas.

51. La **seguridad y salud en el trabajo (SST)** o la falta de ellas tiene consecuencias macroeconómicas y microeconómicas. Según estimaciones de la OIT, a nivel mundial, los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales provocan cada año más de 2,3 millones de muertes evitables¹⁶ y el costo económico representa alrededor del 4 por ciento del PIB mundial¹⁷. Según ciertos estudios, el entorno de trabajo es más peligroso en las pequeñas empresas que en las grandes. En Europa, un 82 por ciento de las lesiones profesionales y un 90 por ciento de los accidentes mortales ocurren en las PYME¹⁸. Sin embargo, las tasas de incidencia de los accidentes de trabajo disminuyeron de más de 4 000 días perdidos por cada 100 000 trabajadores en 1996 a menos de 3 000 días en 2007¹⁹.

52. La **satisfacción en el trabajo** suele ser mayor en el caso de los trabajadores de las PYME. Ello puede deberse a factores como una mayor autonomía en el trabajo y un menor grado de división del trabajo. Los trabajadores de las PYME también valoran las relaciones personales con la dirección de la empresa. Otro motivo mencionado es el hecho de que las PYME ofrecen un entorno laboral más estable en el sentido de que las estrategias cambian con menor frecuencia y las reestructuraciones, fusiones y adquisiciones son menos habituales que en las grandes empresas²⁰.

53. En resumen, a pesar de que se ha enriquecido sobremanera el acervo de conocimientos acerca de la calidad del empleo en las PYME, todavía se puede mejorar. No hay datos fidedignos sobre la calidad de los empleos en las PYME en países de

¹⁴ Véase Recomendación sobre la creación de empleos en las pequeñas y medianas empresas, 1998 (núm. 189).

¹⁵ Universidad Global del Trabajo: *Strategies for closing the representation gap in micro and small enterprises*, 2010.

¹⁶ Informe introductorio de la OIT para el Congreso Mundial sobre Seguridad y Salud en el Trabajo de 2014 (Frankfurt am Main, agosto de 2014). Los cálculos se basan en datos de 2010 sobre lesiones profesionales facilitados por una selección de Estados Miembros de la OIT y en datos de 2011 de la Organización Mundial de la Salud sobre la carga mundial de las enfermedades.

¹⁷ Oficina Internacional del Trabajo y Día Mundial de la Seguridad y Salud en el Trabajo (2003).

¹⁸ Agencia Europea para la Seguridad y Salud en el Trabajo: *Occupational safety and health and economic performance in small and medium-sized enterprises: A review* (2009).

¹⁹ Eurofound: *Health and safety at work in SMEs: Strategies for employee information and consultation* (2010).

²⁰ De Kok *et al.* (2011), *op. cit.*

ingresos bajos y medianos. Sobre la base de datos empíricos de la UE, las PYME tienen peor calificación que las empresas más grandes en cuanto a la calidad del empleo. Esto no es de sorprender, ya que las PYME pagan salarios inferiores y ofrecen menos prestaciones no salariales debido a que su productividad es comparativamente menor. Sin embargo, teniendo en cuenta la gran contribución que aportan las PYME al empleo, en particular, el hecho de que muy a menudo emplean a grupos prioritarios como jóvenes, trabajadores de edad y trabajadores menos calificados, no convendría reducir ni retirar el apoyo a este sector. En cambio, el desafío consiste en apoyar a las PYME para que aumenten su productividad y crecimiento, y al mismo tiempo mejoren la calidad del empleo. Un primer paso importante sería garantizar el cumplimiento de los principios y derechos fundamentales en el trabajo en todo momento, pero esto sigue planteando grandes dificultades, en particular en las muchas PYME que existen en la economía informal y la agricultura ²¹.

54. Otra conclusión importante de esta sección es que la calidad del empleo en las PYME depende más del sector económico en el que operan que del tamaño de la empresa. Por consiguiente, las medidas destinadas a mejorar la calidad del empleo podrían ser más eficaces si se concibieran en función de los sectores y no del tamaño de las empresas.

²¹ OIT: *Principios y derechos fundamentales en el trabajo: Del compromiso a la acción*, Informe VI, Conferencia Internacional del Trabajo, 101.ª reunión, Ginebra, 2012.

Capítulo 4

Políticas de apoyo a las PYME: definición, fundamento y vínculos con otras esferas de política

55. En este capítulo se proporciona información sobre el contexto en el que se inscriben las políticas de apoyo a las PYME, definiendo su objeto, fundamento y vínculos con otras políticas pertinentes que aunque no se dirigen específicamente a las PYME, son importantes para estas últimas y para su contribución al empleo.

4.1. Definición y objetivos

56. En el contexto de este informe, las políticas de apoyo a las PYME se definen como toda iniciativa pública concebida para promover las empresas existentes por debajo de un tamaño determinado ¹. Las políticas de apoyo a las PYME pueden dirigirse a las empresas de forma directa o indirecta. Entre las políticas que se dirigen directamente a las PYME figuran, por ejemplo, los servicios de apoyo, financieros y no financieros, y la integración de las PYME en las redes de productores o cadenas de valor de mayor envergadura. Muy a menudo el apoyo indirecto adopta la forma de intervenciones destinadas a establecer un entorno más favorable para el desarrollo de las PYME, como la simplificación de los trámites de registro o de los regímenes tributarios, o el establecimiento de una reglamentación laboral diferenciada. Los instrumentos que se utilizan con mayor frecuencia en las políticas de apoyo a las PYME son los créditos, las subvenciones, la asistencia técnica y los incentivos fiscales ². Los programas destinados a las PYME se consideran parte integral de las políticas, ya que permiten poner en práctica una intervención mediante un plan de acción a fin de alcanzar una meta específica. Focalizarse en las PYME no se considera un fin en sí mismo, sino un medio para generar crecimiento, empleo de calidad y una prosperidad compartida.

57. Las políticas de fomento de la iniciativa empresarial están estrechamente relacionadas con las políticas de apoyo a las PYME y, en la práctica, suelen combinarse con ellas. La diferencia fundamental estriba en que las políticas de fomento de la iniciativa empresarial van dirigidas por lo general a las personas y no a las empresas existentes. Su objetivo principal consiste en alentar a más personas a que consideren la posibilidad de convertirse en emprendedores y prestar apoyo durante las distintas fases del proceso de emprendimiento, desde la fase de concepción o gestación, la puesta en

¹ P. Ibarrarán, A. Maffioli y R. Stucchi: *SME policy and firms' productivity in Latin America*, Documento de discusión del IZA núm. 4486 (Instituto para el Estudio del Trabajo (IZA), 2009); Grupo de Evaluación Independiente: *The big business of small enterprises: Evaluation of the World Bank Group experience with targeted support to small and medium-size businesses 2006–12* (Washington D.C., 2014).

² Ibarrarán *et al.*, *op. cit.*

marcha y la fase inmediatamente posterior al lanzamiento de la empresa ³. Las políticas de fomento de la iniciativa empresarial muy a menudo están concebidas y se aplican con miras a aumentar la motivación y las competencias de los beneficiarios y mejorar las oportunidades de que disponen ⁴. Existen sinergias evidentes entre las políticas de fomento de la iniciativa empresarial y las políticas de apoyo a las PYME, en particular en lo que respecta a la creación de un entorno propicio, el acceso a la financiación y las competencias en materia de gestión. Por lo tanto, la OIT recomienda que ambos tipos de políticas se conciben como un todo.

4.2. Fundamento

58. La conveniencia de adoptar políticas favorables a las PYME se sustenta principalmente en dos justificaciones económicas ⁵. La primera es la existencia de deficiencias del mercado, que pueden entorpecer el rendimiento de las PYME y su participación en la actividad del mercado, lo que conduce a un menor crecimiento y un descenso del empleo. Las políticas de apoyo a las PYME abordan estos disfuncionamientos del mercado, como pueden ser la falta de información, la falta de disponibilidad y el elevado costo de ciertos servicios, o los problemas relativos a los bienes públicos. Algunos ejemplos frecuentemente citados son:

- ❑ la falta de acceso a la financiación debido a la incapacidad de los bancos para evaluar los riesgos asociados a la concesión de préstamos a las PYME;
- ❑ la falta de información de las PYME sobre las ventajas de ciertos servicios de apoyo, como la formación o la consultoría;
- ❑ la falta de proveedores de ciertos servicios, o la renuencia de los proveedores a reducir la escala de sus servicios para responder a la demanda de empresas más pequeñas debido a un ratio desfavorable entre los costos fijos y los ingresos; y
- ❑ la reticencia de las empresas a invertir en investigación y desarrollo, porque temen la difusión de conocimientos a otras empresas sin ninguna contrapartida.

59. La segunda justificación para adoptar este tipo de políticas es que las PYME contribuyen particularmente al desarrollo económico y a la lucha contra la pobreza, por lo que merecen recibir apoyo. Los argumentos que suelen esgrimirse para justificar un apoyo específico a las PYME son su contribución a la creación de empleo, debido a una utilización más intensiva de mano de obra, y sus efectos positivos en la eficiencia, la innovación y la productividad como consecuencia de un aumento de la competencia.

60. La literatura económica indica de forma inequívoca que ni los disfuncionamientos del mercado ni la contribución especial que realizan las PYME a los objetivos de desarrollo bastan para justificar la intervención gubernamental; una intervención sólo está justificada cuando conduce a un aumento neto del bienestar ⁶.

³ Véase A. Lundstrom y L. A. Stevenson: *Entrepreneurship policy: Theory and practice* (Nueva York, Filadelfia, 2005).

⁴ Un producto clave de la OIT es el programa de educación empresarial para escuelas secundarias «Conozca su Negocio», con 2,3 millones de participantes en la última década; véase S. Asad y V. Rose-Losada: *Know About Business 2013: An outreach report from the ILO's entrepreneurship education programme* (Ginebra, OIT, 2013).

⁵ Véase, por ejemplo, Ibararán *et al.*, *op. cit.*

⁶ D. J. Storey: *Entrepreneurship and SME policy*, inédito, 2008.

61. Además, algunos escépticos cuestionan el fundamento de las políticas de apoyo a las PYME. Así, hay quienes adoptan una postura tradicional no intervencionista partidaria de políticas que no benefician a empresas de ningún tamaño (salvo aquellas con objetivos sociales específicos, como prestar ayuda a emprendedores muy pobres); otros ponen de relieve la importancia de emprender reformas sistémicas y no focalizadas, en aras de una infraestructura fiable, la buena gobernanza del sector público, la estabilidad política, un entorno sólido y propicio a la actividad empresarial, y una fuerza de trabajo debidamente instruida⁷. Asimismo afirman que las políticas de apoyo a las PYME suelen ser demasiado insignificantes como para tener una repercusión a nivel mundial y que dichas intervenciones sólo pueden justificarse si permiten establecer mercados locales sostenibles para los servicios de apoyo a las PYME o si los gobiernos integran estas medidas en los programas nacionales.

62. El debate sobre la conveniencia o no de adoptar políticas de apoyo a las PYME no se ha resuelto todavía. Hay un amplio consenso en que existen disfuncionamientos del mercado⁸ y que es necesario superarlos mediante políticas favorables a las PYME, pero no existe acuerdo sobre si dichas empresas aportan contribuciones especiales a la economía⁹. El mejor modo de alcanzar un consenso consiste en paliar la falta de estudios de impacto cuantitativos y fiables y realizar un seguimiento de los resultados de las políticas de apoyo a las PYME, comparar su costo con las prestaciones sociales y los beneficios económicos que procuran, y evaluar su eficacia en comparación con otras intervenciones que no van dirigidas a empresas por debajo de un cierto tamaño. Hay un consenso generalizado en que las políticas de apoyo a las PYME deben basarse firmemente en una teoría del cambio clara y una evaluación de los resultados basada en datos empíricos¹⁰. También es importante promover una cultura de la evaluación, habida cuenta de que gobiernos, las organizaciones no gubernamentales y los donantes siguen invirtiendo sumas considerables en las políticas de apoyo a las PYME¹¹.

4.3. Vínculos con otras esferas clave en materia de políticas

63. El presente informe se consagra a analizar la eficacia de las políticas de apoyo a las PYME, que se definen como políticas dirigidas a empresas por debajo de un cierto tamaño. Queda entendido que otras políticas económicas también pueden tener repercusiones importantes en las PYME, pueden ser una condición previa para el desarrollo sostenible de las PYME o las pueden beneficiar de forma desproporcionada.

⁷ Grupo de Evaluación Independiente, *op. cit.*

⁸ Véase, por ejemplo, D. J. Storey: «Evaluating SME policies and programmes: Technical and political dimensions», en M. Casson *et al.* (directores de publicación): *The Oxford Handbook of Entrepreneurship* (Oxford, 2006).

⁹ Véase, por ejemplo, Grupo de Evaluación Independiente, *op. cit.*

¹⁰ Véase, por ejemplo, OCDE: *OECD framework for the evaluation of SME and entrepreneurship policies and programmes* (París, 2007).

¹¹ Según las estimaciones del Grupo Consultivo de Ayuda a la Población más Pobre (CGAP), en 2011, las instituciones públicas de financiación del desarrollo destinaron 25 000 millones de dólares de los Estados Unidos a la financiación de PYME y que la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) destinada a las PYME ascendió a 1 000 millones en 2009 (la AOD total en 2009 fue de 120 000 millones, según la OCDE). Una evaluación reciente del apoyo específico prestado por el Grupo del Banco Mundial a las PYME muestra que, entre 2006 y 2012, estas intervenciones ascendieron a 18 000 millones de dólares en concepto de compromisos, gastos y exposición, que incluye el 16 por ciento del valor total de la cartera de la CFI, el 21 por ciento de la exposición bruta del Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones, y el 2 por ciento de los compromisos de inversión del Banco Mundial; véase el Grupo de Evaluación Independiente, *op. cit.*

Sin embargo, estas otras políticas no son el tema central del presente informe, ya que no se dirigen específicamente a empresas de un tamaño concreto con exclusión de todas las demás y que, en cualquier caso, ya han sido exhaustivamente examinadas por los mandantes en los últimos años. No obstante, a continuación se describen brevemente algunas políticas más generales y su pertinencia para las PYME, a fin de subrayar su importancia y promover un análisis y enfoques coherentes.

64. Las **políticas macroeconómicas** se cuentan entre los factores más importantes para el desarrollo de empresas de cualquier tamaño ¹². Las políticas monetarias, financieras, fiscales y cambiarias no sólo ejercen una influencia directa en el costo del crédito y otros insumos de las empresas, sino que también inciden en la demanda agregada. Las políticas de apoyo a las PYME sólo funcionarán si se sustentan en un marco macroeconómico propicio que estimule la productividad, la demanda interna y externa, y la estabilidad económica.

65. Las **políticas relativas a la inversión y la infraestructura física** pueden ser decisivas para superar uno de los mayores desafíos mencionados por las empresas, a saber, la falta de infraestructura adecuada. Al utilizar métodos con elevado coeficiente de empleo, también pueden contribuir a la erradicación de la pobreza gracias a los empleos que crean. Además, si los programas conexos utilizan en la medida de lo posible insumos disponibles localmente (como lo hace la OIT), las PYME también pueden beneficiarse como proveedores directos ¹³.

66. La **política industrial** ha experimentado un fuerte resurgimiento en los últimos años. Comprende los esfuerzos desplegados por los gobiernos para promover un determinado sector o agrupación industrial que se espera acelere el proceso de transformación estructural y permita mejorar las perspectivas de crecimiento incluyente ¹⁴. En función del número de PYME en los sectores o agrupaciones elegidas, las políticas industriales pueden ser determinantes para las PYME. Las políticas dirigidas a las PYME son un buen complemento de las políticas industriales si contribuyen a que las PYME adquieran las calificaciones y las competencias necesarias para una diversificación sostenida y una transformación productiva.

67. Como ya se indicó en el capítulo 3, el desajuste entre las competencias de la fuerza de trabajo y la demanda de las empresas es una limitación considerable para estas últimas. Las **políticas de desarrollo de las competencias profesionales**, que abarcan la educación básica, la formación inicial y el aprendizaje a lo largo de toda la vida, contribuyen significativamente a afrontar este desajuste entre oferta y demanda de competencias. Estas políticas son cruciales para aumentar la productividad de las empresas de cualquier tamaño, incluidas las PYME, lo que, a su vez, es una condición indispensable para crear más y mejores puestos de trabajo ¹⁵.

¹² Para más información sobre el enfoque de la OIT con respecto a las políticas macroeconómicas favorables al empleo, véase también OIT: *Políticas de empleo para una recuperación y un desarrollo sostenibles*, Informe VI, Conferencia Internacional del Trabajo, 103.ª reunión, Ginebra, 2014.

¹³ Uno de los principales programas de cooperación técnica de la OIT es el Programa de Inversiones Intensivas en Empleo que, dotado de un presupuesto de 120 millones de dólares de los Estados Unidos, opera en 45 Estados Miembros, véase *ibid.*

¹⁴ Véase J. M. Salazar-Xirinachs, I. Nübler y R. Kozul-Wright (directores de publicación): *Transforming economies: Making industrial policy work for growth, jobs and development* (Ginebra, 2014).

¹⁵ Véanse OIT: *Calificaciones para la mejora de la productividad, el crecimiento del empleo y el desarrollo*, Informe V, Conferencia Internacional del Trabajo, 97.ª reunión, Ginebra, 2008; y OIT: *Una fuerza de trabajo capacitada para un crecimiento sólido, sostenible y equilibrado: Estrategia de formación del G-20* (Ginebra, 2010).

Capítulo 5

Pertinencia y eficacia de las políticas favorables a las PYME para apoyar las prioridades de la OIT

5.1. Introducción

68. En este capítulo se resumen los últimos datos empíricos sobre la eficacia de las políticas de apoyo a las PYME, y se analiza en qué medida estas políticas pueden contribuir a lograr las prioridades de la OIT. Se presta una atención particular a las intervenciones más importantes en términos de demanda de los Estados Miembros de la OIT y del número de posibles beneficiarios. Los ámbitos de intervención son los siguientes:

- ❑ mejora del acceso a la financiación y a la capacitación empresarial ¹;
- ❑ creación de un entorno propicio para las empresas;
- ❑ formalización de las empresas de la economía informal;
- ❑ promoción de la productividad de las PYME y mejora de las condiciones de trabajo, e
- ❑ intervenciones en la cadena de valor.

El capítulo concluye con información actualizada sobre las nuevas tendencias registradas en las políticas de apoyo a las PYME.

69. Para cada una de las intervenciones enumeradas más arriba, el capítulo empieza presentando brevemente el modelo de cambio e indica de qué manera se prevé que la intervención contribuya a los cambios previstos; a continuación, resume los datos empíricos a nivel mundial que demuestran si el modelo de cambio es eficaz o no; y, por último, documenta la información disponible sobre el impacto de las intervenciones de la OIT en el ámbito de que se trate.

70. Al documentar los datos empíricos a nivel mundial y los datos de la OIT sobre la eficacia de las políticas de apoyo a las PYME, el capítulo se centra en análisis de impacto rigurosos que estiman las repercusiones de una intervención siguiendo una lógica causal. Se da prioridad a las metodologías experimentales o cuasi experimentales ².

¹ Como estas intervenciones a menudo se ofrecen de forma conjunta, se abordarán de forma conjunta.

² Un experimento consiste en evaluar una intervención en apoyo de las PYME, como por ejemplo un programa de formación o microfinanzas, repartiendo aleatoriamente a las empresas ya sea en un grupo de tratamiento, en el que se prueban de medidas de apoyo, o en un grupo de control en el que se mantiene el *status quo*. Este enfoque reduce la probabilidad de que se produzcan diferencias sistemáticas entre las empresas del grupo de tratamiento y el grupo de control que pudieran alterar los resultados medidos, y contribuye a atribuir de forma fidedigna los efectos positivos o negativos observados a la intervención. Los cuasi experimentos utilizan métodos distintos del

La utilización de tales métodos permite estimar las hipótesis de contraste: esto es, lo que hubiera pasado de no realizarse la intervención. Como alternativa, se utilizan estudios econométricos no experimentales basados en el análisis estadístico de las relaciones económicas. Este método también sirve para cuantificar los efectos, pero resulta difícil inferir las relaciones de causalidad. Es importante centrarse en los métodos de evaluación cuantitativa por dos razones. En primer lugar, existen muy pocos estudios cuantitativos sobre el impacto de las políticas de apoyo a las PYME. En segundo lugar, los métodos menos rigurosos tienden a sobreestimar el impacto de las políticas. Cuando no existan pruebas fehacientes, se indicará claramente.

5.2. Acceso a la financiación y a la capacitación empresarial

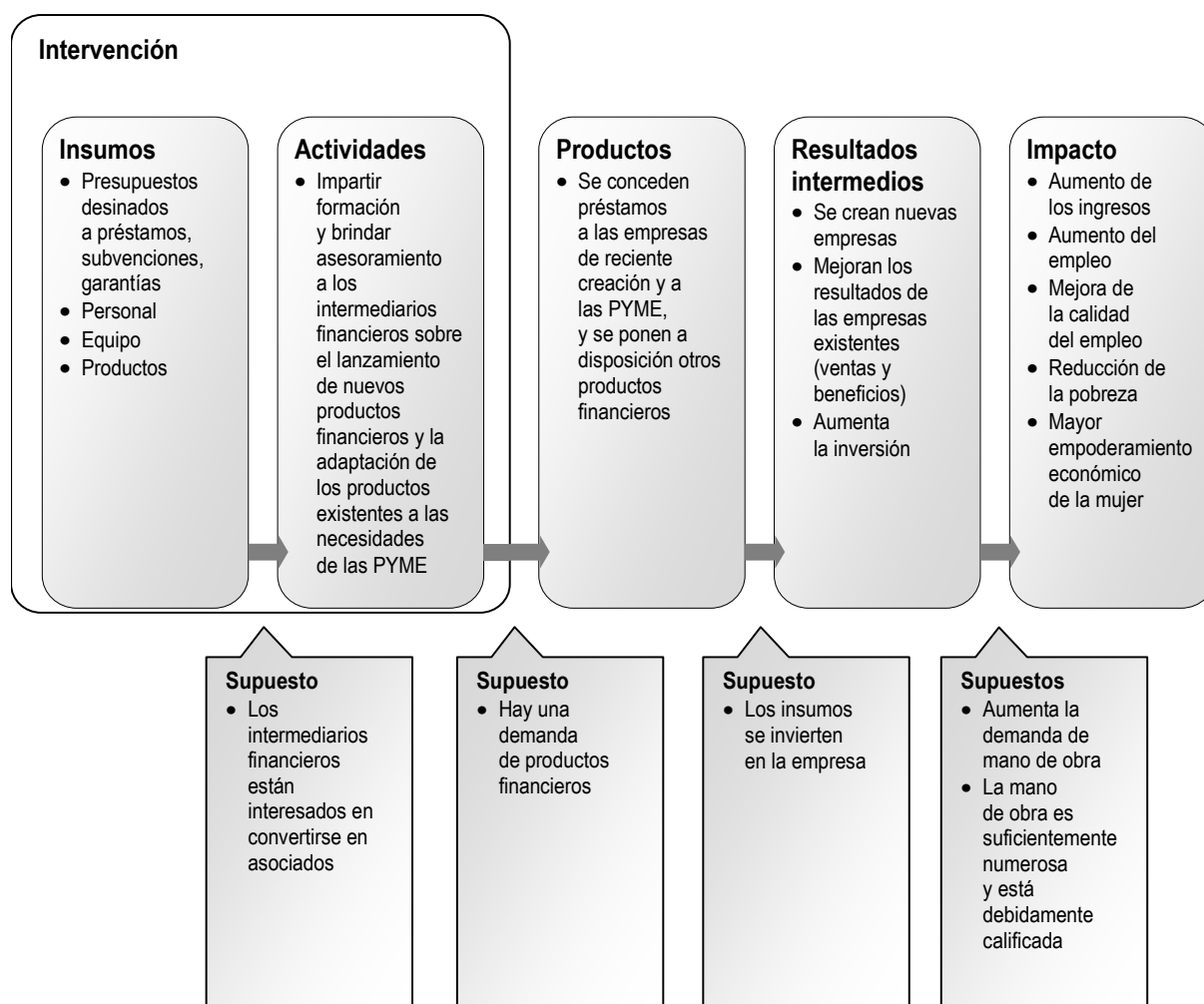
Lógica de la intervención

71. Como se expone en el capítulo anterior, las PYME suelen tener un acceso limitado a la financiación. Por consiguiente, muchas intervenciones están concebidas para facilitarles el acceso a servicios financieros como préstamos, garantías, subvenciones, productos de ahorro, y servicios de seguros o arrendamiento. Con frecuencia, las intervenciones no sólo tienen por objeto facilitar a las PYME el acceso a estos servicios, antes inaccesibles en muchos casos, sino también disminuir el costo de los servicios. El gráfico 5.1 ofrece una visión general de la lógica de este tipo de intervención³. Se prevé que el acceso a la financiación proporcione a las empresas los recursos financieros necesarios para mantener y ampliar sus actividades. Esto debería contribuir a mejorar el rendimiento de las PYME, lo que redundaría en un incremento de las ventas y de las ganancias, y en última instancia conduce a un aumento de la demanda de mano de obra, y a mayores niveles de ingresos y creación de empleo.

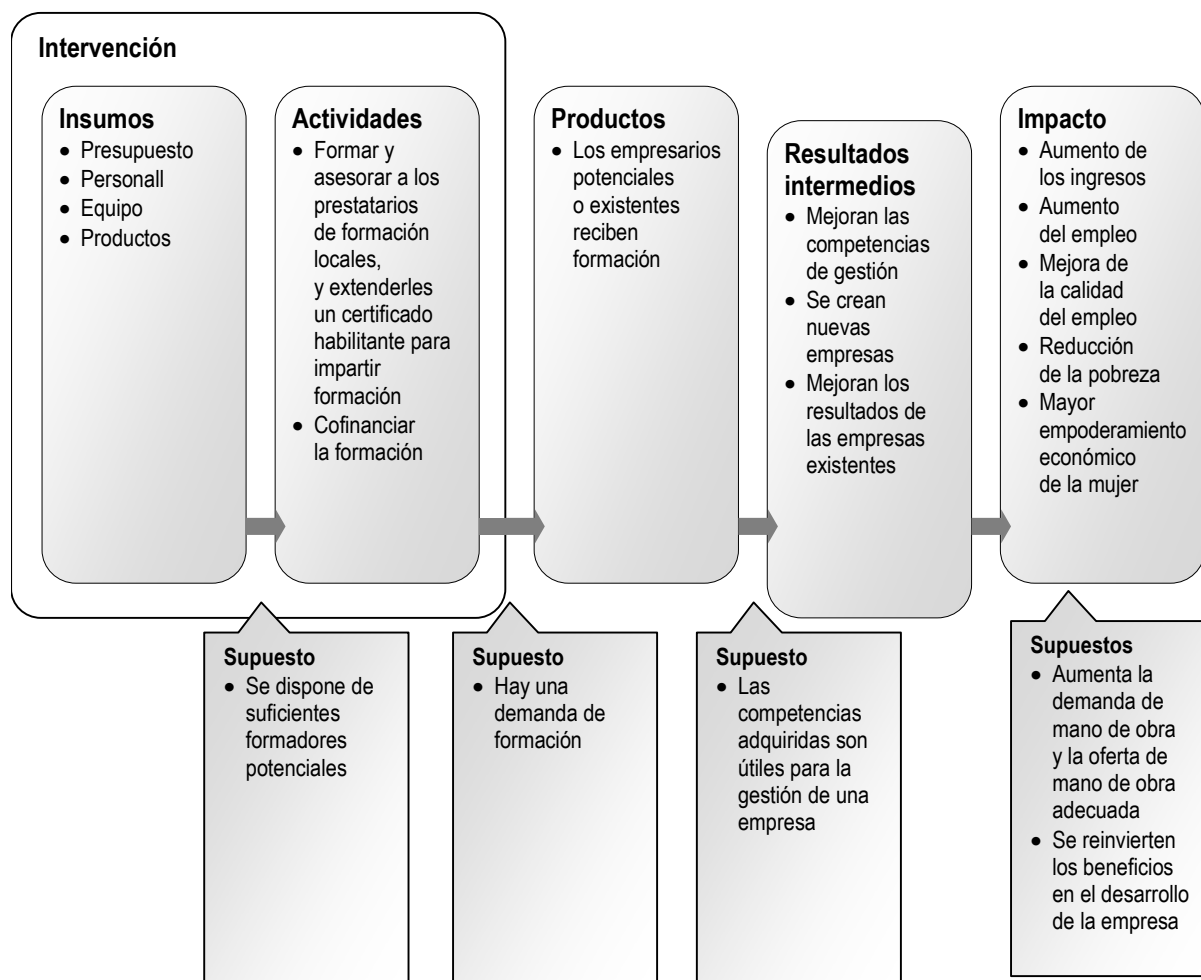
reparto aleatorio para constituir grupos de tratamiento y de control. Las posibles diferencias en los grupos pueden reducir la fiabilidad de los resultados.

³ Los modelos de intervención están basados en M. Grimm y A. L. Paffhausen: *Interventions for employment creation in micro, small and medium sized enterprises in low and middle income countries – A systematic review*, inédito, 2014; y N. Fiala y M. Pilgrim: *Intervention models and performance indicators of the ILO Small Enterprises Unit* (Berlín, Ginebra, 2013).

Gráfico 5.1. De la fase inicial del proyecto al impacto final: modelo de intervención en materia de acceso a la financiación



72. La capacitación empresarial se refiere a todos los tipos de formación mediante la cual se adquieren las competencias necesarias para crear una empresa o mejorar las funciones administrativas y de gestión fundamentales de empresas existentes. Esto incluye programas especiales para mujeres emprendedoras, que pueden proporcionar contenido adicional respecto de la cuestión de género. En el gráfico 5.2 se presenta el modelo de intervención para los programas de formación en gestión e iniciativa empresarial. Estas medidas tienen por objeto mejorar las competencias de gestión de empresarios existentes y potenciales que tengan previsto crear una empresa o ampliar su empresa como resultado de la formación. Gracias a las competencias así adquiridas, se espera que los beneficiarios mejoren el rendimiento de sus empresas, lo que conducirá a un aumento de la demanda de mano de obra, y a mayores niveles de ingresos y creación de empleo.

Gráfico 5.2. De la fase inicial del proyecto al impacto final: modelo de intervención en materia de capacitación empresarial**Resumen de los datos disponibles a escala mundial**

73. En lo que respecta a los países desarrollados, los **datos mundiales sobre el impacto de las actividades de capacitación empresarial y del acceso a la financiación** se resumen de la siguiente manera ⁴. De las intervenciones evaluadas en materia de formación, sólo el 40 por ciento tuvo un efecto positivo significativo sobre el empleo. En los casos en que se observaron resultados significativos, éstos fueron considerables. Un tercio de las intervenciones tuvo efectos de tamaño medio y grande, un 45 por ciento de tamaño pequeño y el 22 por ciento tuvo efectos negativos ⁵.

⁴ Esta sección se basa principalmente en dos evaluaciones sistemáticas recientes que evalúan el impacto de las políticas de apoyo a las PYME en los países en desarrollo. Grimm y Paffhausen, *op. cit.*, abarcan 54 estudios considerados evaluaciones rigurosas. Y. Cho y M. Honorati: *Entrepreneurship programs in developing countries: A meta regression analysis*, Social Protection and Labor Discussion Paper núm. 1302 (Banco Mundial, Washington D.C., 2013) incluye una muestra de 37 estudios. Grimm y Paffhausen se centran en los efectos sobre el empleo y no evalúan de forma sistemática los efectos sobre los ingresos. Cho y Honorati también abarcan los efectos sobre los ingresos y muestran que el 28 por ciento de todas las intervenciones (formación, financiación, o ambas) registra resultados significativos en lo que respecta a los ingresos.

⁵ Las evaluaciones sistemáticas utilizan muy a menudo el denominado «tamaño del efecto estandarizado», que tiene en cuenta la magnitud del efecto en el grupo de tratamiento en comparación con el grupo de control y se expresa como una proporción de su desviación estándar. Este método permite comparar estudios que miden diferentes efectos sobre el empleo, ya se trate de una diferencia de probabilidad, de una tasa de crecimiento porcentual, o de cambios de nivel. En las dos evaluaciones antes mencionadas, el tamaño medio del efecto

74. El 35 por ciento de las intervenciones destinadas a proporcionar acceso a la financiación tuvo efectos positivos significativos en el empleo. Sin embargo, la magnitud de estos efectos fue leve en la mayoría de los casos. Tan sólo el 18 por ciento de las intervenciones con un efecto significativo tuvo un efecto de tamaño medio o grande ⁶. Una posible explicación es que la mayoría de estas intervenciones eran programas de microcrédito que ofrecían préstamos de entre 100 y 2 000 dólares de los Estados Unidos, que se utilizaban por lo general como activo circulante y no como inversiones a largo plazo para equipos o edificios que podrían conducir a la expansión de la empresa y a un aumento del empleo. Tan sólo existen unas pocas evaluaciones de los programas de subvenciones y no existen estudios sobre los efectos de los productos de microseguros en el empleo.

75. Los datos disponibles a nivel mundial también sugieren que, para ambos tipos de intervenciones, es posible mejorar los resultados del programa en términos de creación de empleo si la intervención presenta una o varias de las siguientes características:

- a) Las medidas que combinan la capacitación empresarial con el acceso a la financiación obtienen mejores resultados que las intervenciones aisladas. Hay razones de peso que apuntan a la conveniencia de establecer alianzas con instituciones de microfinanzas para implementar los programas, ya que la posibilidad de obtener un préstamo puede servir de incentivo para que los emprendedores apliquen las nuevas prácticas empresariales que han aprendido en los programas de formación.
- b) Los programas para jóvenes son más propensos a obtener resultados positivos. Una posible explicación es que en este grupo de edad existe una mayor escasez de competencias empresariales que en otros grupos de edad, de ahí que el impacto de estas intervenciones sea mayor. Otra razón puede ser que la voluntad para establecer una nueva empresa sea más acusada entre los jóvenes. Una conclusión recurrente de las encuestas de Global Entrepreneurship Monitor ha sido que, independientemente del nivel de desarrollo del país, el mayor porcentaje de emprendedores a la cabeza de empresas en fase inicial se encuentra en el grupo de edad de entre 25 y 34 años ⁷.
- c) Los programas dirigidos a mujeres parecen tener peores resultados en términos de generación de ingresos y creación de empleo. Sin embargo, esto no debería utilizarse como argumento para renunciar a estas intervenciones, puesto que los resultados probablemente reflejan la disparidad de objetivos de las mujeres emprendedoras y las desigualdades estructurales con que se enfrentan. Estas últimas con frecuencia incluyen la falta de autonomía de las mujeres para tomar decisiones en el ámbito familiar, el tiempo que dedican a exigencias adicionales y las oportunidades educativas limitadas. Con todo, de las conclusiones se desprende que deben replantearse los enfoques actuales, en particular para eliminar las desigualdades estructurales. Los resultados de las evaluaciones más recientes muestran que la adición de nuevos componentes a los programas destinados a mujeres empresarias, como servicios de dinero móvil o capital en especie, permite

estandarizado es de aproximadamente 0,2 para el empleo, lo que significa que las intervenciones generaron, en promedio, un aumento del empleo del 0,2 de la desviación estándar. Si la desviación estándar en el nivel de referencia era de cuatro trabajadores, esto significa que el empleo se incrementó en 0,8 trabajadores. Para más información sobre la clasificación de tamaños del efecto en pequeño, mediano o grande, véase J. Cohen: *Statistical power analysis for the behavioural sciences*, segunda edición, 1988.

⁶ Grimm y Pfaffhausen, *op. cit.*

⁷ Véase, por ejemplo, J. E. Amorós y N. Bosma: *Global Entrepreneurship Monitor: 2013 Global Report* (2014).

aumentar su autonomía para tomar decisiones y mejorar el rendimiento de la empresa ⁸.

- d) Los programas ofrecidos por intermediarios no estatales tienden a obtener mejores resultados. Una posible explicación es que estas organizaciones están más familiarizadas con los grupos beneficiarios. Los intermediarios no estatales también incluyen organizaciones de empleadores, así como otras organizaciones empresariales que a menudo ofrecen servicios no financieros de apoyo empresarial a las PYME. Los resultados disponibles no permiten extraer conclusiones sobre el desempeño de este grupo de intermediarios.
- e) El momento en que se realizan las evaluaciones afecta a los resultados. Los resultados medidos entre uno y dos años después de la finalización de una intervención tienen más probabilidades de mostrar resultados positivos que aquellos medidos pocos meses después de la finalización del programa.

76. Por último, conviene hacer ciertas precisiones sobre el modo de interpretar los resultados:

- a) Si tomamos como punto de referencia los resultados de las políticas activas del mercado de trabajo en los países de la OCDE (de las cuales el 39 por ciento producen resultados positivos significativos) ⁹, las intervenciones para el fomento de la iniciativa empresarial en los países en desarrollo obtienen resultados comparables. Estas intervenciones pueden contribuir a la creación de empleo y a un aumento considerable del bienestar ¹⁰.
- b) No obstante, la mayoría de los estudios no muestra efectos positivos sobre el empleo. Eso no significa, sin embargo, que no consigan ningún resultado. Un gran número de estudios revela que las intervenciones conducen a una mejora de las prácticas empresariales (en el caso de iniciativas de formación) o la estabilización de los ingresos (en el caso de las medidas que promueven el acceso a la financiación). Un número menor de estudios concluye en que hay una mejora de las ventas o de las ganancias, y un número aún menor muestra efectos significativos sobre el empleo. El patrón general es que cuanto más se avanza en la cadena de resultados que va desde la intervención inicial al impacto final, más difícil resulta ver resultados significativos. No está claro si esto se debe a la falta de eficacia de las intervenciones o si los estudios de evaluación no dejan tiempo suficiente entre el final de la intervención y la medición de los efectos sobre el empleo. Con frecuencia, estos efectos se miden unos meses o, como muy tarde, dos años después de la intervención. No hay programas que realicen un seguimiento de los efectos entre dos y cuatro años después de la intervención ¹¹. Por tanto, es posible que haya efectos positivos sobre el empleo que se manifiesten a más largo plazo.

⁸ M. Buvinic y R. Furst-Nichols: *Promoting women's economic empowerment: What works?*, World Bank Group Policy Research Paper núm. 7087 (2014).

⁹ D. Card, J. Kluve y A. Weber: «Active labor market policy evaluations: A meta-analysis», en *Economic Journal* (2010, vol. 120). Cabe mencionar que las políticas activas del mercado de trabajo por lo general incluyen capacitación empresarial, pero también incluyen medidas como la asistencia para la búsqueda de empleo o abarcan puestos de trabajo en el sector público que no se inscriben en la categoría de políticas de apoyo a las PYME.

¹⁰ Cho y Honorati, *op. cit.*

¹¹ Las evaluaciones de las políticas activas del mercado de trabajo en los países de la OCDE muestran claramente que los efectos a largo plazo sobre el empleo (tres años después de la intervención) son mayores que los resultados a corto o medio plazo; véase Card *et al.* (2010) *op. cit.*

- c) La mayoría de las intervenciones evaluadas están destinadas a microempresas o trabajadores independientes, lo que refleja un deseo de prestar especial atención a las poblaciones más necesitadas que no tienen acceso a los servicios financieros o de otro tipo. Estos programas deberían mantenerse, ya que contribuyen en gran medida a aumentar el nivel y la seguridad de los ingresos, y también pueden tener efectos sobre el empleo. Desde el punto de vista de la creación de empleo, también debería considerarse la posibilidad de dirigir las actuaciones a empresas jóvenes y de rápido crecimiento, puesto que este es el subgrupo del segmento de las PYME que genera la mayoría de los nuevos puestos de trabajo (véase el capítulo 2). Cabe mencionar, sin embargo, que dado el escaso número de estudios de impacto realizados hasta la fecha no es posible confirmar de forma definitiva la hipótesis de que las empresas con una alta tasa de crecimiento se beneficiarían más de las intervenciones.
- d) La calidad de la formación no es una variable que se tenga en cuenta en las evaluaciones ¹². El razonamiento subyacente es que las distintas intervenciones son de calidad equivalente, lo que es poco probable. Sería preferible encontrar indicadores adecuados que midan la calidad de la formación y determinar si la calidad influye en el éxito del programa.
- e) En la mayor parte de los casos, la formación se ofrece de forma gratuita, mientras que algunos programas de la OIT cobran tasas a los participantes a fin de mejorar la sostenibilidad financiera de los programas y realizar una criba de aquellos participantes que no estén realmente interesados. Cobrar una tasa puede tener un efecto positivo, si se basa en el supuesto de que contribuye a que se seleccionen participantes que muestren mayor interés. Esto aún no se ha demostrado en el caso de la formación. En lo que respecta al acceso a la financiación, hay un consenso generalizado en que cobrar tipos de interés o cargos es una buena práctica a fin de establecer programas sostenibles.
- f) La ventaja de las evaluaciones sistemáticas, en comparación con los análisis de impacto de las intervenciones individuales, estriba en que pueden contribuir a identificar en distintos países y regiones los parámetros que influyen en los resultados. En este contexto, las dos evaluaciones sistemáticas que se han realizado recientemente sobre la eficacia de las intervenciones en apoyo a las PYME de los países en desarrollo han contribuido a reducir la heterogeneidad de estudios anteriores que no lograban detectar tendencias claras ¹³. Sin embargo, el tamaño de la muestra de estas evaluaciones sistemáticas es todavía limitado. Es necesario realizar más análisis de los resultados y evaluaciones sistemáticas. Estos también deberían incluir un análisis costo-beneficio, ya que, en la actualidad, prácticamente ninguna de las evaluaciones aporta información sobre la eficacia en función de los costos que permita comparar los beneficios con el costo de las intervenciones.
- g) En lo que respecta a la calidad de los puestos de trabajo creados, es evidente que las intervenciones pueden contribuir a generar ingresos adicionales, lo que es una dimensión esencial de la calidad del empleo. Sin embargo, existe una falta de datos empíricos más allá de la generación de ingresos. En lo sucesivo, los análisis de impacto deberían abarcar otras esferas importantes de las condiciones de trabajo.

¹² Salvo Cho y Honorati, *op. cit.*, que utilizan el modelo de prestación (proveedor estatal o no estatal) como un indicador de la calidad, lo que probablemente no es suficiente.

¹³ D. McKenzie y C. Woodruff: *What are we learning from business training and entrepreneurship evaluations around the developing world?*, Policy Research Working Paper núm. 6202, inédito, 2012.

77. Una de las **principales repercusiones en materia de políticas** es que las intervenciones que promueven el desarrollo de la iniciativa empresarial mediante servicios de apoyo financieros y no financieros pueden contribuir a la creación de más y mejores empleos. Además, los programas que combinan el acceso a la financiación con servicios no financieros dan mejores resultados que las intervenciones aisladas, práctica todavía muy frecuente que debería limitarse. Los efectos sobre el empleo son mayores para los jóvenes en comparación con la población en general. Esto nos lleva a la conclusión de que el desarrollo de la iniciativa empresarial para los jóvenes debería seguir formando parte de las políticas activas del mercado de trabajo destinadas a combatir el desempleo y el subempleo juvenil. Asimismo, es probable que haya que adaptar las intervenciones dirigidas a las mujeres emprendedoras. Una solución que se debe poner en práctica consiste en incluir contenido adicional al empoderamiento económico de la mujer, a fin de responder mejor a las limitaciones específicas a las que se enfrentan.

Impacto de las intervenciones de la OIT

78. Dado que la OIT gestiona algunas intervenciones de gran envergadura dirigidas a las PYME, en particular en el ámbito de la capacitación empresarial y el acceso a la financiación ¹⁴, es importante evaluar si estos programas producen los efectos deseados. Como se puede observar en el cuadro 4 que figura a continuación, hasta el momento se han publicado ocho análisis de impacto que evalúan las intervenciones de la OIT ¹⁵. Estos estudios fueron elaborados por la OIT en cooperación con investigadores externos o únicamente por investigadores externos que eligieron productos de la OIT debido a su incidencia en el mercado local.

Cuadro 4. Eficacia de las intervenciones que utilizan productos de la OIT para la capacitación empresarial y el acceso a la financiación

Tipo de intervención	Efectos estadísticamente significativos sobre ¹ :		
	Prácticas empresariales	Ingresos	Empleo
Uganda: capacitación empresarial basada en el programa de la OIT Inicie y Mejore su Negocio combinada con préstamos o subvenciones	+	+(para préstamos y formación: aumento de las ganancias de un 54 por ciento)	+(para préstamos y formación: aumento del empleo entre un 45 y un 66 por ciento)

¹⁴ En cuanto su alcance, el mayor programa de formación profesional de la OIT es el módulo de capacitación empresarial denominado «Inicie y Mejore su Negocio», con 4,5 millones de participantes (2003-2010); véase S. Lieshout, M. Sievers y M. Aliyev: *Start and improve your business: Global tracer study 2011* (Ginebra, 2012). Otros módulos importantes de formación y asesoramiento se consagran a las mujeres emprendedoras y las cooperativas agrícolas. El mayor programa de la OIT que promueve el acceso a la financiación es el módulo denominado «Making Microfinance Work», cuyo objetivo es impartir formación a proveedores de servicios financieros. Hasta la fecha, 2 700 directivos de bancos comerciales, cooperativas y mutuas de crédito han recibido formación sobre cómo mejorar el acceso a la financiación para clientes desatendidos, como las PYME.

¹⁵ En lo que respecta a los datos a nivel mundial, sólo se incluyen aquellos estudios que aplican un modelo experimental o cuasi experimental. Los estudios de seguimiento de los beneficiarios antes y después de la intervención, como el estudio de seguimiento mundial sobre el programa Inicie y Mejore su Negocio, no están incluidos, puesto que no cuentan con un grupo de control; no obstante, siguen siendo valiosas herramientas de supervisión.

Tipo de intervención	Efectos estadísticamente significativos sobre ¹ :		
	Prácticas empresariales	Ingresos	Empleo
Viet Nam: formación sobre cuestiones de género y gestión empresarial basada en el programa de la OIT Get Ahead, en combinación con microcréditos	+	+	Sin medición
Ghana: formación en gestión empresarial basada en el programa de la OIT Mejore su Negocio para recompensar la participación en un concurso de proyectos empresariales	Sin medición	0	0
Sri Lanka: capacitación empresarial basada en el programa de la OIT Inicie y Mejore su Negocio, en combinación con subvenciones para microempresas existentes y potenciales que sean propiedad de mujeres	+	+	0
Pakistán: formación empresarial basada en el programa de la OIT Conozca su Negocio y préstamos para clientes de instituciones de microfinanzas rurales	+	+	0
Ghana: formación de gestión para PYME existentes basada en el programa de la OIT Inicie y Mejore su Negocio	+	+	Sin medición
Tayikistán: formación basada en el programa de la OIT Get Ahead, en combinación con préstamos, para nuevas empresas potenciales que sean propiedad de mujeres	+	+	+ (para préstamos y formación: aumento del empleo independiente de un 60 por ciento)
Filipinas: formación basada en el programa de la OIT Inicie y Mejore su Negocio para clientes de instituciones locales de microfinanzas	+	+	0

¹ «+» designa un efecto positivo estadísticamente significativo. «0» significa que no se pudo constatar efecto alguno; no ha habido casos en los que se haya producido un efecto negativo significativo. Para los resultados detallados, véase el cuadro que figura en el anexo.

79. La muestra de los análisis de impacto de las intervenciones de la OIT sigue siendo demasiado pequeña como para poder realizar una evaluación sistemática que pudiera identificar los factores clave en las distintas intervenciones que influyen en el éxito del programa. Sin embargo, el resumen de las principales constataciones muestra que las conclusiones de estas evaluaciones son similares a las que se desprendieron de los datos mundiales. En primer lugar, la gran mayoría de los programas consiguió cambiar las prácticas empresariales y generar ingresos adicionales. Tan sólo un número relativamente pequeño de programas tuvo efectos significativos sobre el empleo, pero algunas intervenciones no midieron este indicador. En segundo lugar, la experiencia de la OIT también confirma la conclusión extraída de los datos mundiales que indica que las intervenciones deberían facilitar al mismo tiempo el acceso a la financiación y a servicios no financieros. En tercer lugar, las mujeres emprendedoras se beneficiaron en menor medida de las intervenciones de la OIT en términos de generación de ingresos o de empleo. En cuarto lugar, la mayoría de las intervenciones se dirigieron a microempresas y trabajadores independientes. En quinto lugar, la mayoría de las evaluaciones no incluyeron un análisis costo-beneficio. Por último, a diferencia de los datos mundiales, la OIT ha comenzado a medir la calidad de los empleos creados, sin limitarse a la dimensión de los ingresos. Las evaluaciones han mostrado que es posible,

por ejemplo, impulsar el empoderamiento de la mujer. Sin embargo, es necesario realizar más evaluaciones.

80. La OIT está ampliando los datos sobre la eficacia de las intervenciones en favor de las PYME. Hay cinco nuevos estudios en preparación que evalúan los efectos a largo plazo de la capacitación empresarial y el acceso a la financiación. Esto demuestra el compromiso de la OIT para generar datos empíricos fiables acerca de la eficacia de sus intervenciones.

5.3. Entorno propicio

Lógica de la intervención

81. Muchas políticas de apoyo a las PYME incluyen un componente destinado a impulsar un entorno más propicio en este segmento de empresas. El principal argumento esgrimido es que de poco vale tratar de promover a las PYME a nivel de empresa en un entorno que les es hostil. A diferencia de las grandes empresas, las PYME no se pueden permitir contratar a especialistas que se ocupen de complejas disposiciones reglamentarias. Se habla también de desigualdad de condiciones para referirse al hecho de que las PYME resultan más afectadas por un entorno poco propicio.

82. La definición más común de entorno propicio es la facilitada por el Comité de Donantes para el Desarrollo Empresarial (CDDE); la estrategia de la OIT denominada «Un entorno propicio para las empresas sostenibles» adopta una definición más amplia que incluye condiciones económicas, políticas, sociales y medioambientales. El Comité define el entorno empresarial como «un conjunto de condiciones políticas, legales, institucionales y regulatorias que rigen las actividades del sector privado. Representa un subconjunto del clima de inversión e incluye los mecanismos de administración y cumplimiento establecidos para implementar la política del gobierno, así como los planes institucionales que influyen en la manera en que operan los principales actores»¹⁶.

83. Modificar el entorno propicio es un ámbito de intervención complejo. Esta reforma abarca varias áreas funcionales que afectan a la actividad empresarial, entre otras: simplificar el registro de empresas y los procedimientos de expedición de licencias; racionalizar las políticas fiscales y la administración tributaria; facilitar el acceso a la financiación; adaptar la legislación y administración del trabajo; mejorar la calidad global de la gobernanza regulatoria; mejorar los registros y la administración de títulos de propiedad; simplificar y acelerar el acceso a los tribunales mercantiles y a los mecanismos alternativos de resolución de conflictos; ampliar los procesos de diálogo público-privado, lo que incluye promover el diálogo social; y mejorar el acceso a la información del mercado¹⁷.

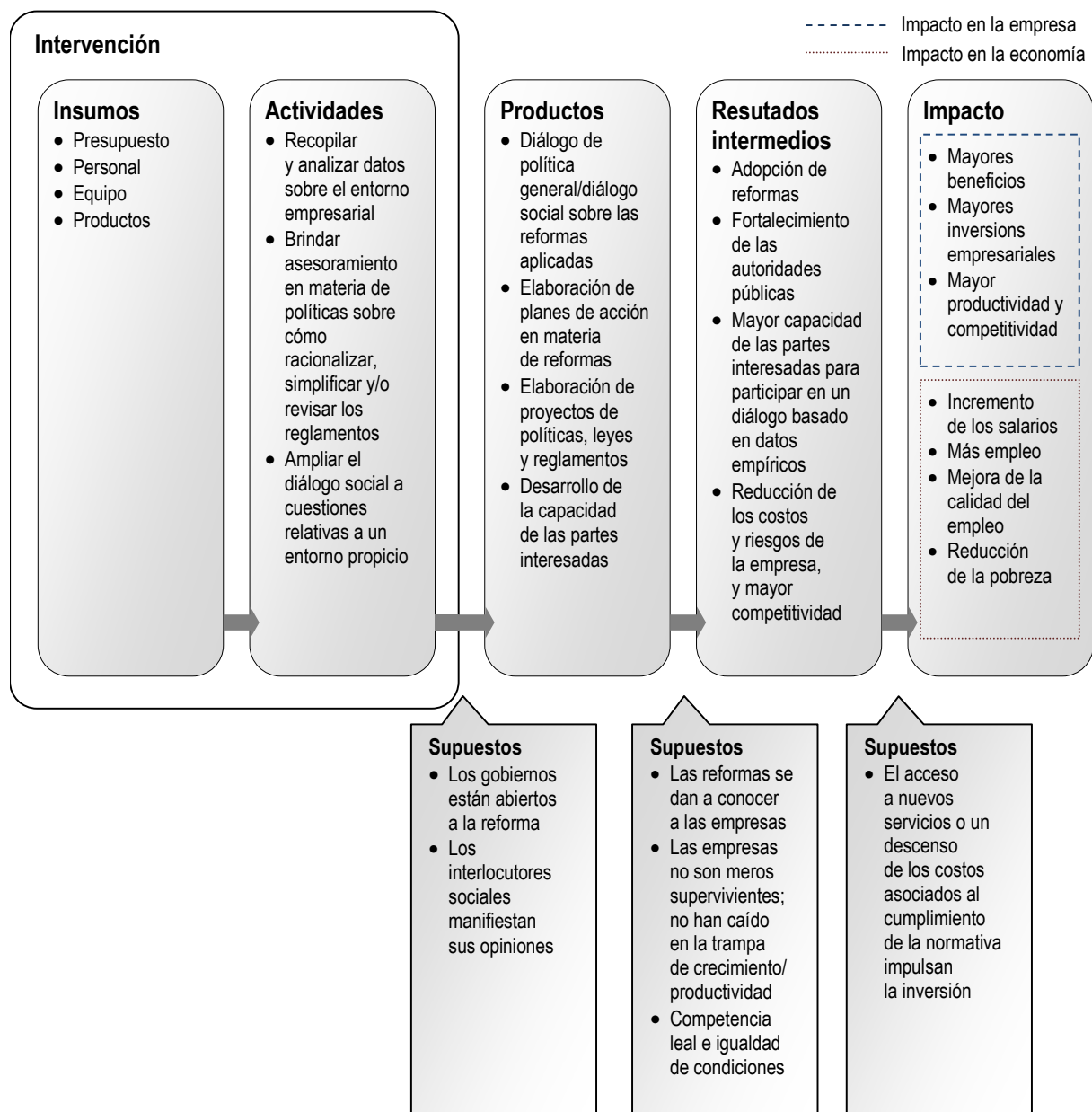
84. Las intervenciones mencionadas anteriormente a menudo benefician a empresas de cualquier tamaño, pero con frecuencia se justifican por su especial importancia para las PYME. Además, algunos países establecen exenciones o umbrales de cumplimiento de la normativa que son específicos para un segmento de empresas de un tamaño determinado. Dos ejemplos generalizados son las reducciones fiscales para las PYME y las exenciones de la legislación laboral; otros ejemplos incluyen políticas especiales de contratación y regímenes de reservas de mercado para las PYME.

¹⁶ Comité de Donantes para el Desarrollo Empresarial (CDDE): *Apoyo a las reformas del entorno empresarial: Guía práctica para agencias de desarrollo* (edición de 2008).

¹⁷ *Ibíd.*

85. El gráfico 5.3 ofrece una visión global de la teoría del cambio aplicable a las intervenciones para crear un entorno propicio. Por lo general, estas intervenciones se centran en recopilar datos fácticos a fin de determinar si hay margen para racionalizar, simplificar o revisar las disposiciones reglamentarias. Esta labor debería desembocar en la elaboración de proyectos de políticas, leyes y reglamentos destinados a mejorar el entorno propicio. El diálogo sobre políticas y el diálogo social brindan la plataforma para priorizar las reformas e identificar las opciones de política más adecuadas. Una vez adoptadas las reformas, se prevé que faciliten el acceso de las PYME a nuevos servicios que les permitan obtener mejores resultados o reducir los costos de su actividad empresarial. La reducción de los costos asociados al cumplimiento de la normativa también debería liberar recursos, lo que conducirá a un aumento de las inversiones y a la creación de empleo.

Gráfico 5.3. De la fase inicial del proyecto al impacto final: modelo de intervención para un entorno propicio



Resumen de los datos disponibles a escala mundial

86. Para una medición rigurosa de los efectos de las intervenciones destinadas a promover un entorno propicio, lo ideal sería exponer a algunas empresas de forma aleatoria a la intervención y mantener a otras empresas similares al margen de dicha exposición. Sin embargo, ha resultado muy difícil aplicar dichos métodos de evaluación experimentales a este ámbito de intervención¹⁸. Los programas de apoyo para mejorar el entorno empresarial se implementan normalmente a nivel nacional, por lo que afectan de forma simultánea a todas las PYME del país¹⁹. Por consiguiente, el impacto de dichas intervenciones tiende a medirse mediante análisis empíricos transnacionales o transversales. Esto dificulta extraer conclusiones sobre el efecto causal de las reformas para lograr un entorno propicio.

87. Los estudios revelan que existe un importante vínculo entre las reformas para lograr un entorno propicio y la creación de empleo o el crecimiento económico. Una evaluación reciente de los programas de apoyo a las PYME del Grupo del Banco Mundial muestra que la mejora de un entorno propicio va estrechamente unida al crecimiento del empleo²⁰. Cuanto menor sea el tamaño de las empresas, mayores serán los efectos sobre el empleo. Otros estudios muestran un vínculo claro entre las mejoras del entorno propicio y el crecimiento económico²¹.

88. Además de estos estudios econométricos, hay otras evaluaciones que examinan el impacto de las intervenciones destinadas a crear un entorno propicio en áreas funcionales específicas, mediante una comparación entre el antes y el después. Estos estudios realizan una estimación de la reducción de costos obtenida o de la inversión adicional realizada, sin resolver la cuestión de la atribución. De ahí la dificultad de extraer conclusiones sobre qué intervenciones específicas ofrecen la mejor relación costo-eficacia. Los siguientes párrafos destacan algunas de las conclusiones más importantes.

89. En lo que respecta a la **facilitación del comercio**, los estudios se centran en calcular los ahorros de tiempo y costos obtenidos mediante la introducción de procedimientos de exportación/importación mejorados o simplificados. Según un análisis del Banco Mundial, la agilización de los procedimientos hace que el valor total de las exportaciones aumente un 1 por ciento por cada día que pasa²². Un estudio similar que se centra en las economías del Foro de Cooperación Económica de Asia y el Pacífico estima que, si se redujeran a la mitad los días necesarios para el despacho de aduanas de las exportaciones, una PYME podría aumentar su porcentaje de exportación

¹⁸ La única excepción son las reformas relativas a la creación de empresas, como las ventanillas únicas que se han probado sobre la base de análisis de impacto experimentales; para los resultados, véase la sección 5.4.

¹⁹ Véase, por ejemplo, A. Rahman: *Investment climate reforms and job creation in developing countries: What do we know and what should we do?*, World Bank Group Policy Research Working Paper núm. 7025 (2014); o CDDE: *Apoyo a las reformas del entorno empresarial – Guía práctica para agencias de desarrollo* (edición de 2013), *Annex: Measuring donor-supported business environment reform*.

²⁰ Los criterios de medición utilizados para un entorno propicio fueron el acceso a la financiación (si la empresa tenía un préstamo bancario o una línea de crédito), el acceso a la energía eléctrica (presencia de un generador) y la reducción de la carga reglamentaria (el tiempo que dedican los directivos a los reglamentos públicos), véase Grupo de Evaluación Independiente: *The big business of small enterprises: Evaluation of the World Bank Group experience with targeted support to small and medium-size businesses 2006–12* (2014).

²¹ Véase, por ejemplo, World Bank: *Regulation and growth* (2006), que abarca 135 países, o E. Bah y L. Fang: *Impact of the business environment on output and productivity in Africa* (2010), que abarca 30 países del África Subsahariana.

²² S. Djankov, C. Freund y C. S. Pham: *Trading on time* (2006).

del 1,6 al 4,5 por ciento del volumen total de ventas ²³. Según otras evaluaciones cuantitativas de la OCDE, cuando la facilitación del comercio permite una reducción de los costos de las transacciones comerciales equivalente al 1 por ciento del valor del comercio mundial, el incremento agregado del ingreso nacional asciende aproximadamente a 40 000 millones de dólares de los Estados Unidos en todo el mundo. Todos los países podrían beneficiarse, y los países no pertenecientes a la OCDE obtendrían las mayores ganancias en términos relativos ²⁴.

90. También se citan los **impuestos** como uno de los obstáculos principales para las empresas, que además pueden tener efectos considerables sobre la inversión y la creación de empresas. Según datos recogidos en 85 países sobre los tipos efectivos del impuesto sobre la renta de las sociedades aplicados el primer y el quinto año de vida de las empresas, los incrementos de dichos tipos afectan en gran medida y de manera muy negativa a la inversión y la iniciativa empresarial ²⁵. Los costos derivados del cumplimiento de las obligaciones fiscales son considerablemente más elevados para las empresas pequeñas que para las más grandes. Los datos de la UE muestran que los costos derivados del pago del impuesto sobre el valor añadido y del impuesto sobre las sociedades representan tan solo el 0,02 por ciento del volumen de negocios de las grandes empresas, pero ascienden al 2,6 por ciento del volumen de negocios de las pequeñas empresas ²⁶. Por consiguiente, los regímenes fiscales con frecuencia prevén tipos impositivos reducidos o exenciones para las empresas por debajo de un cierto tamaño. Según un estudio de la OCDE de 2000, 14 países de la OCDE aplicaban a las PYME tipos impositivos más bajos, reducciones que podían alcanzar un 50 por ciento ²⁷. Otros países prevén reducciones de los impuestos sobre la renta y sobre la propiedad durante un número limitado de años, o exenciones de los impuestos de registro y los impuestos sobre las transacciones. Si bien estas ventajas fiscales para las PYME compensan por las desventajas específicas debido a su tamaño, también pueden crear las denominadas «trampas del tamaño», que disuaden a las empresas de crecer por encima de un umbral determinado ²⁸.

91. Las desgravaciones fiscales en favor de las PYME pueden entrar en conflicto con la lógica de la política pública, que considera los impuestos sobre sociedades y otros impuestos como una fuente de ingresos públicos a fin de financiar inversiones o gastos importantes. Sin embargo, las PYME representan tan sólo una pequeña parte de los ingresos fiscales, y los costos administrativos derivados de la recaudación de impuestos de las empresas más pequeñas pueden ser mayores que los posibles ingresos fiscales que pueden aportar. Estas consideraciones nos llevan a pensar que impuestos como el impuesto sobre el valor añadido sólo deberían recaudarse de empresas que superen un tamaño determinado ²⁹. En definitiva, se debe encontrar el equilibrio adecuado entre la

²³ Y. Li y J. S. Wilson: *Trade facilitation and expanding the benefits of trade: Evidence from firm level data* (2009).

²⁴ ODCE: «Quantitative assessment of the benefits of trade facilitation», en *Overcoming border bottlenecks: The costs and benefits of trade facilitation* (2009).

²⁵ S. Djankov *et al.*: «The effect of corporate taxes on investment and entrepreneurship», en *American Economic Journal: Macroeconomics* (2010).

²⁶ Fondo Monetario Internacional (FMI): *Taxation of small and medium enterprises*, Documento de antecedentes para la Conferencia Global del Diálogo Internacional Sobre Fiscalidad, 2007.

²⁷ D. Chen, F. C. Lee y J. M. Mintz: *Taxation, SMEs and entrepreneurship*, OECD Science, Technology and Industry Working Papers 2002–09 (2002).

²⁸ P. Vandenberg: *The relevance of firm size when reforming the business environment* (2005).

²⁹ FMI (2007), *op. cit.*

creación de un entorno propicio para las PYME y la necesidad de los gobiernos de encontrar importantes fuentes de tributación.

92. Gran parte de las orientaciones de política dirigidas tanto a los países en desarrollo como a los países desarrollados se han basado en la idea de que la **legislación laboral** tiene un impacto negativo sobre el crecimiento económico. Sin embargo, un número creciente de investigaciones indica que los planteamientos que resaltan el efecto negativo de la legislación laboral sobre la creación de empleo y el desarrollo económico son simplistas e infundados³⁰. De hecho, la legislación laboral puede desempeñar un papel importante en la promoción de la productividad, la equidad y el desarrollo económico³¹. Es necesario dividir el extenso campo de la legislación laboral en ámbitos específicos, como salarios mínimos, legislación sobre protección del empleo y relaciones laborales, a fin de obtener datos significativos sobre su impacto en el crecimiento económico. De hecho, estudios recientes hacen hincapié en que los efectos de la legislación laboral no se pueden predecir mediante la utilización de modelos aplicables universalmente. Los efectos dependen de la interacción de las normas jurídicas con una serie de condiciones nacionales, regionales y sectoriales, y con instituciones complementarias en los mercados de capital y de productos³². Existen otros estudios que insisten en la necesidad de que los marcos legislativos laborales sean flexibles y adaptables a los tiempos de crisis. Muchos Estados miembros de la UE, por ejemplo, han recurrido a programas de reducción del tiempo de trabajo para ayudar a las empresas a hacer frente a los problemas temporales³³.

93. Como en el caso de la tributación, muchos países eximen a las PYME de la aplicación de la legislación laboral. Un estudio de 178 países reveló que sólo el 10 por ciento de esos países conceden una exención total, mientras que la gran mayoría otorga una exención parcial³⁴. Para Asia Meridional, la OIT evaluó si la legislación laboral y las exenciones de algunas de sus disposiciones para empresas por debajo de un determinado tamaño afectaban al empleo y el crecimiento de las PYME³⁵. Las encuestas de percepción que se realizaron en 4 600 PYME en Bangladesh, India, Nepal y Sri Lanka no revelaron efectos positivos ni negativos sobre el crecimiento de las PYME. Tampoco se encontraron datos que demostraran la existencia de las denominadas «trampas del tamaño», situación en las que las PYME no crecen porque quieren permanecer por debajo de un cierto umbral a fin de quedar eximidas de ciertas disposiciones. Las principales razones mencionadas fueron el desconocimiento de las exenciones o una decisión de incumplir las disposiciones. Las sanciones por incumplimiento solían evitarse con el pago de sobornos.

94. Se suele presuponer que la **titulación de tierras** tiene varios efectos positivos. Sin embargo, un experimento en la Argentina reveló que la titulación de tierras no tenía efecto alguno en el acceso al crédito, porque la posesión de bienes inmuebles era una

³⁰ J. Berg y D. Kucera (directores de publicación): *In defence of labour market institutions: Cultivating Justice in the Developing World* (Ginebra, OIT, 2008).

³¹ G. Davidov y B. Langille (directores de publicación): *The idea of labour law* (Oxford, 2011).

³² S. Deakin: *The evidence-based case for labour regulation*, documento preparado para la Conferencia sobre trabajo decente, OIT, Ginebra, julio de 2009.

³³ Red europea de derecho del trabajo: *Protection, involvement and adaptation: European labour law in time of crisis, restructuring and transition* (2010).

³⁴ J. L. Daza: *Informal economy, undeclared work and labour administration* (Ginebra, OIT, 2005).

³⁵ S. White: *Labour laws, the business environment and the growth of micro and small enterprises in South Asia* (OIT, Nueva Delhi, 2014).

condición necesaria, pero insuficiente, para poder acceder al crédito formal. No obstante, la titulación de tierras tenía considerables efectos positivos sobre la calidad de la vivienda, el tamaño del hogar y la inversión en la educación de los hijos. Esto indica que formalizar los derechos de propiedad puede reducir la pobreza en generaciones futuras ³⁶, lo que es coherente con los objetivos de las reformas para crear un entorno propicio.

95. Algunas de las áreas mencionadas anteriormente afectan de forma desproporcionada a las **mujeres**. Uno de los principales obstáculos a los que se enfrentan las mujeres emprendedoras es el acceso limitado a la financiación. En promedio, las mujeres tienen un acceso más restringido que los hombres a los servicios financieros básicos, como cuentas corrientes y de ahorro, así como al crédito formal. Los marcos jurídicos y reglamentarios también pueden discriminar a las mujeres. En muchos países, las mujeres no gozan de igualdad de derechos pues no pueden adquirir propiedad u obtener un empleo sin el permiso de su cónyuge ³⁷. En un resumen reciente de los datos sobre la eficacia de las intervenciones para promover el desarrollo de la iniciativa empresarial de la mujer ³⁸, los autores no lograron encontrar ninguna evaluación que estudiara el impacto de las reformas encaminadas a crear un entorno propicio en empresas propiedad de mujeres.

Impacto de las intervenciones de la OIT

96. La OIT ha desarrollado su propia metodología, Un entorno propicio para las empresas sostenibles (ESEE), con miras a proporcionar recomendaciones basadas en datos sobre cómo hacer más propicio el entorno. La metodología analiza aspectos políticos, económicos, sociales y medioambientales del desarrollo empresarial. Desde 2011, se ha aplicado en unos 30 países. A fin de ampliar esa metodología, y tras la exitosa experiencia piloto en Sudáfrica, la OIT está desarrollando su propia herramienta para evaluar el costo de la burocracia excesiva para las empresas. En la provincia de Free State, en Sudáfrica, se estimó que los costos derivados del cumplimiento ascendían a cerca de 339 millones de dólares de los Estados Unidos para las dos municipalidades objeto de estudio, de modo que el 32 por ciento de las empresas elegían de forma consciente seguir siendo informales, mientras que el 26 por ciento de ellas elegía limitar el número de sus trabajadores. Aunque aún es demasiado pronto para informar sobre la repercusión de las reformas, el potencial de mejora es considerable si las autoridades tienen en cuenta las conclusiones y toman medidas en consecuencia para reducir la burocracia.

97. La aplicación de la metodología ESEE es todavía demasiado reciente como para poder realizar evaluaciones del impacto significativas. Además, el impacto de este tipo de intervención es por su propia naturaleza difícil de calcular. Como consecuencia, son muy pocos los resultados preliminares que se desprenden de las actividades en las que se ha aplicado dicha metodología. En Honduras, la reforma desencadenada por la herramienta de evaluación ESEE de la OIT ³⁹ ha reducido sustancialmente los costos del registro de empresas. El Parlamento de Honduras abolió el uso obligatorio de servicios

³⁶ S. Galiani y E. Schargrofsky: «Property rights for the poor: Effects of land titling», en *Journal of Public Economics* (2005, vol. 94-9).

³⁷ Banco Mundial: *Women, business and the law 2014: Removing restrictions to enhance gender equality* (Londres, 2013).

³⁸ OIT: *Effectiveness of entrepreneurship development interventions for women entrepreneurs*, escrito temático OIT-WED (Ginebra, 2014).

³⁹ OIT, Consejo Hondureño de la Empresa Privada (COHEP): *Evaluación del entorno para empresas sostenibles: Honduras 2013* (Ginebra, OIT, 2013).

notariales para efectuar el registro de una nueva empresa, lo que resultó en una reducción de los costos de registro de aproximadamente un 10 por ciento. A partir de la extrapolación lineal en el futuro de los datos anuales disponibles de registro de las empresas, se prevé que la aplicación de esta medida redunde en una reducción anual de los costos de registro de 5 millones de dólares de los Estados Unidos y que, además, sirva de incentivo para que varios miles de empresas de la economía informal pasen al sector formal ⁴⁰.

5.4. Formalización de las PYME informales

Lógica de la intervención

98. Como se expone en el capítulo 2, el número de PYME en el sector informal es muy elevado, especialmente en los países en desarrollo. La alta incidencia de la informalidad empresarial está asociada a varios factores negativos, como la baja productividad, una base tributaria reducida, la precariedad de las condiciones de trabajo y la competencia desleal. Eso explica el marcado interés por formalizar a las PYME que muestran tanto los gobiernos como los interlocutores sociales. Por lo general, suele considerarse que las intervenciones de formalización de las PYME constituyen una subárea técnica del «entorno propicio», ya que guardan relación con las condiciones normativas necesarias para que haya una adecuada combinación de incentivos y sanciones, con miras al proceso de formalización ⁴¹. Sin embargo, este área de intervención se aborda en una sección aparte por la pertinencia que reviste para el planteamiento más amplio de la OIT centrado en facilitar la transición de la economía informal a la formal ⁴².

99. El gráfico 5.4 ofrece una visión general del modelo de intervención para la formalización de las empresas. Por lo general, el objetivo de estas intervenciones es simplificar el proceso de registro de las empresas informales y potenciar los beneficios derivados de la formalización. Se parte de la premisa de que las principales causas de la informalidad son el elevado costo que supone el registro y la gestión de una empresa formal y las escasas ventajas derivadas de la formalización. Así pues, el abaratamiento del proceso de formalización y la potenciación de sus beneficios deberían atraer a más empresas al sector formal. Otra de las premisas clave es que la disminución de los costos asociados al cumplimiento de las normas libera recursos que pueden destinarse a nuevas inversiones, a la creación de empleo y a la mejora de las condiciones de trabajo. También suele argumentarse que sólo las empresas formales tienen acceso a los servicios públicos de apoyo a las empresas, al sistema bancario formal y a las subvenciones destinadas a la innovación de productos y procesos, de modo que un mayor grado de formalización también tendrá efectos sobre el empleo ⁴³. Por último, se supone que la combinación de más inspecciones y campañas de información puede contribuir a impulsar las tasas de formalización.

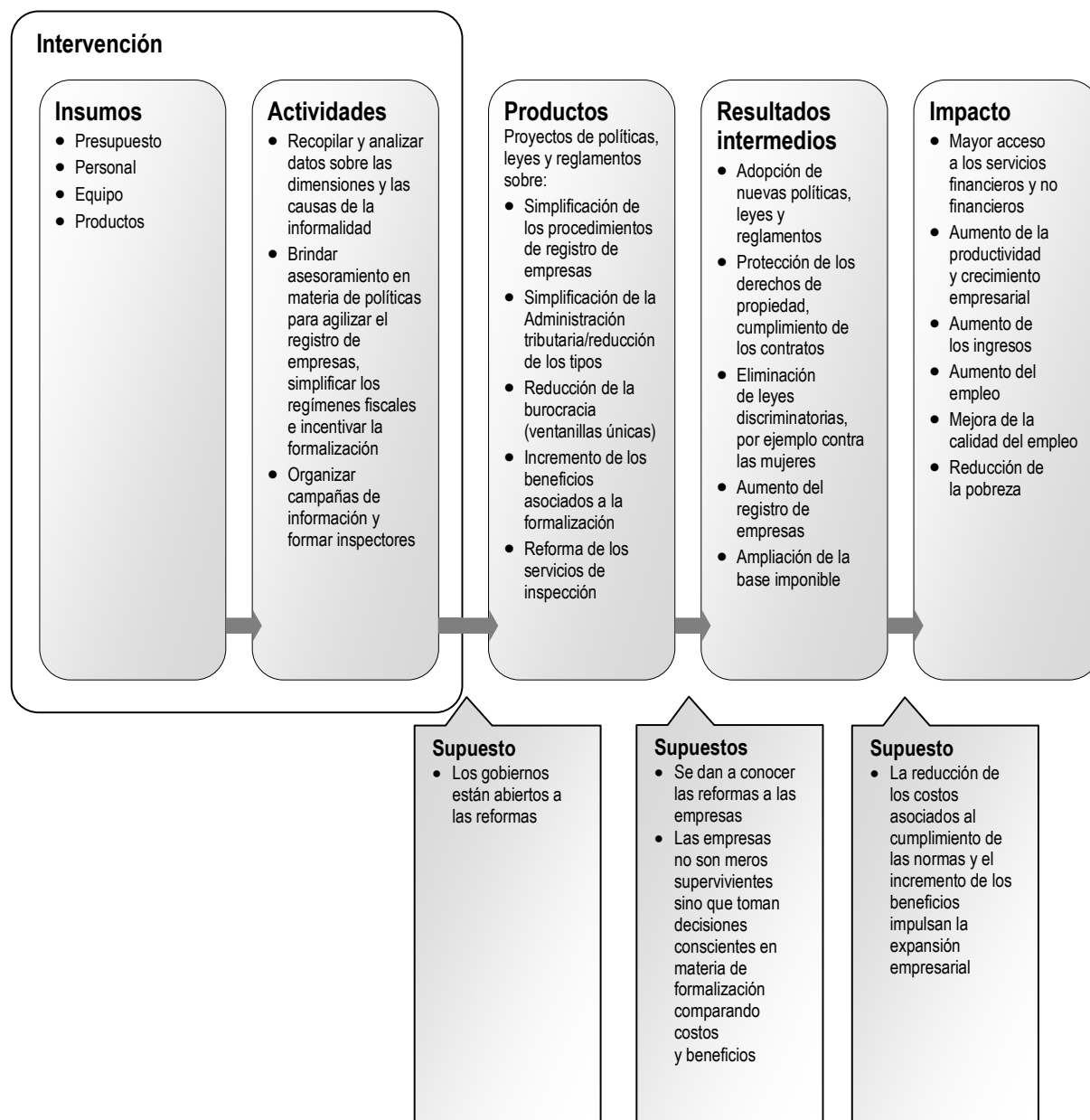
⁴⁰ Cálculos realizados por la OIT y el COHEP.

⁴¹ Para una tipología de las políticas de formalización por área y los costos y beneficios específicos de la formalización, véanse K. van Elk y J. de Kok: *Enterprise formalization: Fact or fiction? A quest for case studies* (Ginebra, Eschborn, 2014) y Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe: *Políticas para la formalización de las micro y pequeñas empresas en Brasil: Notas sobre políticas para la formalización de las micro y pequeñas empresas* (Lima, 2014).

⁴² OIT: *La transición de la economía informal a la economía formal*, Informe V (1), Conferencia Internacional del Trabajo, 103.ª reunión, Ginebra, 2014.

⁴³ Véase Grimm y Paffhausen, *op. cit.*

Gráfico 5.4. De la fase inicial del proyecto al impacto final: modelo de intervención para la formalización de las empresas



Resumen de la información disponible a escala mundial

100. Siguen escaseando los datos empíricos sobre la eficacia relativa de las diferentes intervenciones de formalización. Sólo se ha identificado una decena de estudios empíricamente sólidos que evalúan si dichas intervenciones han provocado un aumento de la formalización empresarial y han afectado al rendimiento empresarial y al empleo ⁴⁴. La mayoría de estos estudios aplica un método experimental o cuasi experimental para ponderar lo que habría sucedido en ausencia de las intervenciones analizadas. Los estudios se refieren principalmente a América Latina.

⁴⁴ Véase Grimm y Paffhausen, *op. cit.*; K. van Elk y J. de Kok, *op. cit.*; y M. Bruhn y D. McKenzie: *Entry regulation and formalization of microenterprises in developing countries*, World Bank Group Policy Research Working Paper núm. 6507 (Washington D.C., 2013).

101. Por lo general, las conclusiones de estos estudios arrojan resultados más bien modestos. Por otra parte, el número de estudios sigue siendo demasiado reducido para establecer conclusiones sistemáticas sobre los tipos de intervención más eficaces. Tal como se ilustra en el cuadro 5, las principales conclusiones preliminares de los pocos estudios empíricos disponibles pueden resumirse así:

- **Repercusión de las reformas destinadas a facilitar el acceso a la actividad empresarial sobre el registro de empresas:** las reformas destinadas a facilitar y simplificar el acceso a la actividad empresarial (sistema de «ventanilla única» en México) han propiciado un incremento del 5 por ciento en el registro de nuevas empresas. Sin embargo, no se apreció una mayor propensión a la formalización en las empresas informales ya existentes.
- **Repercusión de las reformas destinadas a facilitar el acceso a la actividad empresarial sobre la formalización de las empresas informales:** dos estudios realizados en México y el Perú refieren repercusiones poco significativas o efímeras.
- **Repercusión de la información, la exoneración de los costos y el control de la aplicación de las normas sobre la formalización de las empresas informales:** tres estudios concluyen que las campañas de información no tuvieron incidencia en la tasa de formalización. Las conclusiones difieren en lo tocante a las repercusiones de la exoneración de los costos en el proceso de formalización. Un estudio señala un efecto significativo sobre las tasas de formalización (10 por ciento), mientras que otro no detecta ninguna incidencia. Un tercer estudio también analizó si el aumento de las inspecciones municipales contribuía a aumentar las tasas de formalización, y los resultados que arrojó fueron positivos (un aumento de la formalización de más de un 20 por ciento).

Cuadro 5. Resumen de los estudios sobre la eficacia de las políticas de promoción de la formalización de las empresas

Estudio	Política o programa analizado	Principales conclusiones
Grupo A: Repercusión de las reformas destinadas a facilitar el acceso a la actividad empresarial sobre el número de empresas registradas		
Bruhn (2011), Kaplan <i>et al.</i> (2011)	Sistema de ventanilla única (reagrupación de los trámites municipales, estatales y federales para el registro de empresas) en las zonas urbanas de México.	La reforma propició un incremento del 5 por ciento del número de empresas registradas y un aumento del empleo; Bruhn señala asimismo que el incremento del número de empresas registradas se debe principalmente a la creación de nuevas empresas por parte de personas hasta entonces asalariadas.
Bruhn y McKenzie (2013)	Sistema de ventanilla única en municipios menos poblados de Minas Gerais, Brasil.	El programa trajo consigo una reducción del número de registros de empresas en los dos primeros meses de aplicación, sin aumentos posteriores.
Cárdenas, Rozo (2009)	Sistema de ventanilla única en seis grandes ciudades de México.	La reforma se tradujo en un incremento del 5 por ciento del número de empresas registradas.

Estudio	Política o programa analizado	Principales conclusiones
Grupo B: Repercusión de las reformas destinadas a facilitar el acceso a la actividad empresarial sobre la formalización de empresas informales		
Bruhn (2013)	Sistema de ventanilla única en zonas urbanas de México.	Algunos propietarios de empresas informales se convierten en trabajadores asalariados debido a la reforma, algunos registran sus empresas, pero las repercusiones son muy limitadas.
Mullainathan, Schnabl (2010)	Reforma del sistema municipal de licencias de Lima (Perú).	La reforma incrementó el número de licencias provisionales expedidas a empresas informales, pero muchas de éstas no renovaron posteriormente sus licencias.
Grupo C: Repercusión de la información, la exoneración de los costos y el control de la aplicación de las normas sobre la formalización de las empresas informales		
Alcázar <i>et al.</i> (2010)	Subvención del costo de los trámites de las licencias municipales para empresas informales de Lima (Perú).	La campaña informativa y la exoneración de los costos de registro no tuvieron incidencia sobre la tasa de formalización; las inspecciones municipales provocaron un aumento de la tasa de formalización de 22 a 27 puntos porcentuales.
Andrade <i>et al.</i> (2013)	Tres intervenciones destinadas a las empresas informales en Belo Horizonte (Brasil): a) distribución de folletos informativos sobre el proceso de registro y sus posibles beneficios; b) exoneración de los costos de registro; c) inspecciones municipales.	La campaña de información y el reembolso de los costos no tuvieron efecto sobre la tasa de formalización.
De Mel <i>et al.</i> (2013)	Labor informativa y reembolso de los costos de registro a las empresas informales de Sri Lanka.	La campaña de información no tuvo incidencia sobre la tasa de formalización.
Giorgi y Rahman (2013)	Distribución de folletos informativos a las empresas informales de Bangladesh.	La campaña informativa y la exoneración de los costos de registro no tuvieron incidencia sobre la tasa de formalización; las inspecciones municipales provocaron un aumento de la tasa de formalización de 22 a 27 puntos porcentuales.

Fuente: Bruhn y McKenzie (2013), *op. cit.*

102. Al margen de los informes mencionados, cabe mencionar dos estudios de caso realizados en el Brasil, ya que analizan la aplicación de medidas nacionales a gran escala para la formalización de las empresas informales. No obstante, hay que precisar que no hacen un análisis comparativo entre las empresas que han participado en los programas de formalización y las que no han participado en tales programas⁴⁵, de modo que no está claro que los efectos observados puedan atribuirse a las intervenciones. El primer estudio versa sobre un programa llamado SIMPLES, aplicado por el Gobierno brasileño en 1996 para simplificar la reglamentación fiscal y reducir los tipos impositivos y las cotizaciones a la seguridad social para las microempresas y las pequeñas empresas. El programa tuvo un efecto positivo sobre el nivel de formalidad. El grado de formalidad de las empresas creadas inmediatamente después de la puesta en marcha de SIMPLES es superior al de las empresas creadas inmediatamente antes del programa. El número de licencias de explotación experimentó un crecimiento de hasta el 12 por ciento, dependiendo de las técnicas de estimación utilizadas, en tanto que el número de registros

⁴⁵ Para una descripción detallada, véase Van Elk y De Kok, *op. cit.*, o bien: Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe, *op. cit.*

efectuados ante las autoridades fiscales aumentó un 7 por ciento. Los efectos tienden a ser mayores en el caso de las empresas con trabajadores asalariados que en las demás ⁴⁶; también son mayores entre las empresas de reciente creación que en las ya consolidadas. Por último, los niveles de ingresos y beneficios de las empresas formalizadas son aproximadamente un 50 por ciento superiores a los de las empresas informales.

103. En 2008, el Brasil introdujo otra medida innovadora dirigida a los microempresarios: un procedimiento de registro simplificado, así como un régimen unificado de tributación y cotización a la seguridad social, que permite a las microempresas abonar todas sus contribuciones mediante el pago de un monto fijo mensual. El programa iba destinado a un total de 10 millones de trabajadores informales independientes. Hasta el momento no se dispone más que de datos estadísticos descriptivos, según los cuales a mediados de 2014 se habían registrado 4 millones de microempresarios ⁴⁷.

104. Teniendo en cuenta lo poco que se sabe sobre la eficacia de las intervenciones de formalización, todavía no puede responderse con certeza a la pregunta fundamental acerca del tipo de intervención más eficaz. Con todo, es posible extraer algunas conclusiones preliminares:

- La información disponible se refiere principalmente a intervenciones destinadas a reducir el costo de la formalización mediante reformas que facilitan el acceso a la actividad empresarial y pone de manifiesto que tales reformas no generan los resultados esperados en términos de formalización empresarial. Son muchos menos los estudios que analizan la eficacia de las medidas para reducir otros costos importantes vinculados a la formalización o para potenciar los beneficios derivados de ésta. Sin embargo, es probable que la decisión de una empresa de ingresar en el sector formal no se base tanto en los *costos de la formalización* (el tiempo y el dinero invertidos en registrarse) como en los *costos y los beneficios de la formalidad* (impuestos, contribuciones a la seguridad social, acceso a la seguridad social). Son necesarios más estudios que analicen la eficacia de las medidas destinadas a reducir los costos de la formalidad o a incrementar los beneficios derivados de ella. Es preciso que estas nuevas evaluaciones no sólo documenten las repercusiones de la formalización sino que valoren asimismo otros objetivos como la mejora del rendimiento empresarial y la creación de empleo. Finalmente, sólo un estudio experimental ha calibrado la eficacia de las medidas destinadas a reforzar el control de la aplicación de la legislación sobre la formalización de las empresas, con buenos resultados. No hay que subestimar estas medidas, cuya eficacia debería ser estudiada teniendo en cuenta posibles costos ocultos como los sobornos.
- Parece más fácil formalizar empresas que están en fase de creación que empresas ya existentes. Así pues, lo más eficaz parece ser concentrarse en las empresas incipientes.
- Respecto a las empresas informales ya existentes, deberían probarse medidas más específicas. La formalización puede beneficiar más a las empresas informales orientadas al crecimiento y a las gacelas que afrontan dificultades («constrained gazelles») ⁴⁸ que a los empresarios de subsistencia, que pudieran no tener ni las competencias ni la motivación necesarias para transitar hacia la formalidad.

⁴⁶ Más del 85 por ciento de las microempresas brasileñas no emplea a trabajadores asalariados; véase Van Elk y De Kok, *op. cit.*

⁴⁷ Basado en cifras proporcionadas por SEBRAE, el servicio brasileño de apoyo a las PYME.

⁴⁸ Véase el capítulo 2.

- ❑ Los grandes estímulos y los paquetes que combinan diferentes medidas de reforma pueden llegar a funcionar mejor que los enfoques parciales. Se han realizado otros estudios econométricos no experimentales ⁴⁹ para determinar el alcance que deberían tener las reformas destinadas a facilitar el acceso a la actividad empresarial para impulsar la tasa de registro de las empresas; según estos estudios, para lograr resultados apreciables, las reformas aisladas deberían ofrecer una gran reducción de los costos de formalización (al menos una reducción del 50 por ciento de los gastos o una reducción de la duración de los procedimientos del 15 por ciento). Las sinergias logradas mediante la combinación de diferentes reformas no requieren reducciones de costos tan drásticas.
- ❑ Algunos de los argumentos más socorridos a favor de la formalización empresarial parecen más bien hipotéticos. Los estudios concluyen que la formalización no altera la probabilidad de obtener un préstamo bancario o contratos públicos. Las campañas informativas que prometen el acceso a financiación o la concesión de contratos públicos a las empresas formalizadas deberían ser realistas. Las promesas excesivas pueden ser contraproducentes.

Impacto de las intervenciones de la OIT

105. La OIT está ejecutando algunos proyectos de cooperación técnica para favorecer la formalización de empresas de determinados sectores, como el sector del transporte local de Kenya. Por el momento, no se ha evaluado de forma rigurosa la eficacia de las intervenciones de la OIT en materia de formalización de empresas, salvo en dos estudios de investigación sobre proyectos de la OIT que ayudaban a intermediarios financieros a promover la formalización empresarial. Los resultados se resumen a continuación. La formalización se ha convertido en una de las nuevas prioridades estratégicas de la OIT, por lo que la Oficina debería recabar datos complementarios para definir las líneas de acción más eficaces para impulsar la transición de las empresas a la economía formal.

106. Con el apoyo de la OIT, la institución india de microfinanzas ESAF ha combinado una campaña de sensibilización sobre la formalización de las empresas, servicios no financieros de apoyo a las empresas (entre dos y cinco días de formación) y capacitación profesional (también entre dos y cinco días) para clientes con potencial de crecimiento. El objetivo era determinar si esta intervención tendría repercusiones positivas sobre la formalización y la situación social y económica de las empresas familiares. La intervención se saldó con un notable incremento de la formalización (70 por ciento del grupo destinatario, frente a menos del 10 por ciento del grupo de control) ⁵⁰ y una mejora significativa de las prácticas comerciales (las empresas que llevaban una contabilidad eran un 15 por ciento más numerosas en el grupo destinatario que en el grupo de control). Sin embargo, la investigación no pudo determinar efectos relevantes en cuanto a un mayor recurso de las empresas familiares a las cuentas bancarias, los servicios de seguros o los programas públicos de apoyo. Por otra parte, concluyó que la intervención había tenido una incidencia netamente negativa en el empleo y los ingresos mensuales de los hogares. La disminución de los ingresos de los hogares se explica probablemente por el uso de métodos contables más precisos, que permiten al grupo experimental realizar estimaciones de ingresos más realistas. En cuanto al impacto negativo sobre el empleo,

⁴⁹ L. Klapper e I. Love: *The impact of business environment reforms on new firm registration*, World Bank Group Policy Research Working Paper No. 5493 (Washington D.C., 2010).

⁵⁰ Para estos y otros resultados, véase OIT: «Microfinance and Formalisation of Enterprises in the Informal Sector, Awareness raising campaign and BDS for the formalisation and strengthening of growth-oriented enterprises», inédito (2012).

no queda claro si la formalización supuso un incentivo para reducir el número de trabajadores o para declarar un número de trabajadores inferior al real.

107. La OIT llevó a cabo una intervención similar en apoyo de la mayor institución de microfinanzas de Burkina Faso (RCBP), donde organizó una campaña de sensibilización sobre la formalización e impartió un curso básico de formación en administración financiera de dos días de duración. Al igual que en la India, el objetivo era mejorar el rendimiento empresarial e incrementar el grado de formalización de las empresas. Sin embargo, los efectos sobre la formalización fueron relativamente modestos. La intervención no tuvo repercusiones sobre la formalización de las empresas, pero el número de titulares de una tarjeta de registro de la economía informal, una forma simplificada de registrar a las empresas informales, aumentó un 10 por ciento⁵¹. Se constató cierta mejora de las prácticas empresariales, como acredita la contabilidad separada de los gastos empresariales y los privados. La intervención no trajo consigo un mejor acceso a los servicios financieros ni modificó el rendimiento empresarial.

108. Una importante enseñanza que dejan estos dos proyectos es que las intervenciones destinadas a formalizar las empresas deben integrarse en programas públicos que reduzcan significativamente el costo de la formalización y/o incrementen los beneficios relacionados con la formalización. Dejar estas intervenciones únicamente en manos de los intermediarios financieros conlleva el riesgo de reducir su impacto.

5.5. Promover la mejora de las condiciones de trabajo y la productividad de las PYME

109. Como ha señalado la OIT, muchos pobres tienen trabajo. Su pobreza no radica en la falta de actividad económica sino en la naturaleza poco productiva de esa actividad⁵². De acuerdo con este análisis, es fundamental intentar mejorar la productividad para combatir la pobreza y elevar el nivel de vida. Cuando se analizan los principales factores que impulsan la productividad a nivel nacional, queda claro que el más importante es que las empresas mejoren en lo que hacen⁵³. Las PYME son los principales proveedores de empleo pero su nivel de productividad es bastante más bajo que el de las grandes empresas, de modo que pese a su indiscutible potencial para elevar el nivel de vida, tienen sus limitaciones. Para contribuir a la creación de riqueza, deben mejorar su productividad en sus respectivas áreas de actividad o desarrollar actividades de mayor valor añadido.

110. En este contexto, la OIT ha convertido la productividad de las PYME en un área prioritaria de trabajo, haciendo especial hincapié en la relación de causa a efecto entre las condiciones de trabajo y la productividad de las PYMES, ya que se ha observado que los bajos niveles de productividad suelen coexistir con malas condiciones de trabajo y que es preciso entender mejor la naturaleza de esa correlación.

111. Sobre esa base, en la presente sección se describe el modelo de intervención, se resumen los datos recabados a nivel mundial para determinar la eficacia de este modelo de cambio particular y bastante complejo, y se da cuenta de la información disponible

⁵¹ Para estos y otros resultados, véase OIT: *La formalisation des entreprises de l'informel: Une étude d'impact sur la Formation et Sensibilisation à la formalisation des entreprises du secteur informel – RCPB au Burkina Faso* [Formalización de empresas informales: estudio de impacto sobre la formación y la sensibilización a la formalización de las empresas del sector informal – RCPB en Burkina Faso], inédito (2012).

⁵² Véanse las diversas ediciones del *Informe sobre el Empleo en el Mundo*, de la OIT.

⁵³ Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial 2013: Empleos* (Washington D.C., 2012).

sobre el impacto de las intervenciones de la OIT en este ámbito. No debe interpretarse este capítulo en el sentido de que las mejoras de las condiciones de trabajo deban justificarse siempre con mejoras de la productividad. Las condiciones de trabajo son una prioridad de la OIT, con independencia de la productividad, tal y como se establece en diversas normas internacionales del trabajo ⁵⁴. De lo que se trata aquí es de determinar si las políticas relativas a las PYME pueden crear una situación favorable tanto para el rendimiento empresarial como para las condiciones de trabajo.

Lógica de la intervención

112. Las intervenciones destinadas a mejorar la productividad de las PYME se centran principalmente en incrementar la productividad total de los factores ⁵⁵. Para ello es preciso ya sea mejorar la calidad de los recursos humanos (mejorando el nivel educativo, la formación profesional, la gestión de recursos humanos y/o las condiciones de trabajo) o mejorar la eficiencia del proceso de producción (con innovaciones en el lugar de trabajo), o bien una combinación de ambas cosas. Un tercer factor importante que influye en la productividad total de los factores es la mejora de la calidad del capital físico (las innovaciones tecnológicas). Sin embargo, las inversiones en nueva maquinaria suelen implicar un uso intensivo de capital, lo cual limita la capacidad de las PYME, que tienen un acceso limitado a la financiación, de mejorar su productividad por esa vía. Así pues, las intervenciones suelen centrarse en aportar mejoras a nivel de los recursos humanos y del proceso de producción, áreas de intervención que no son excesivamente costosas y pueden generar resultados rápidos.

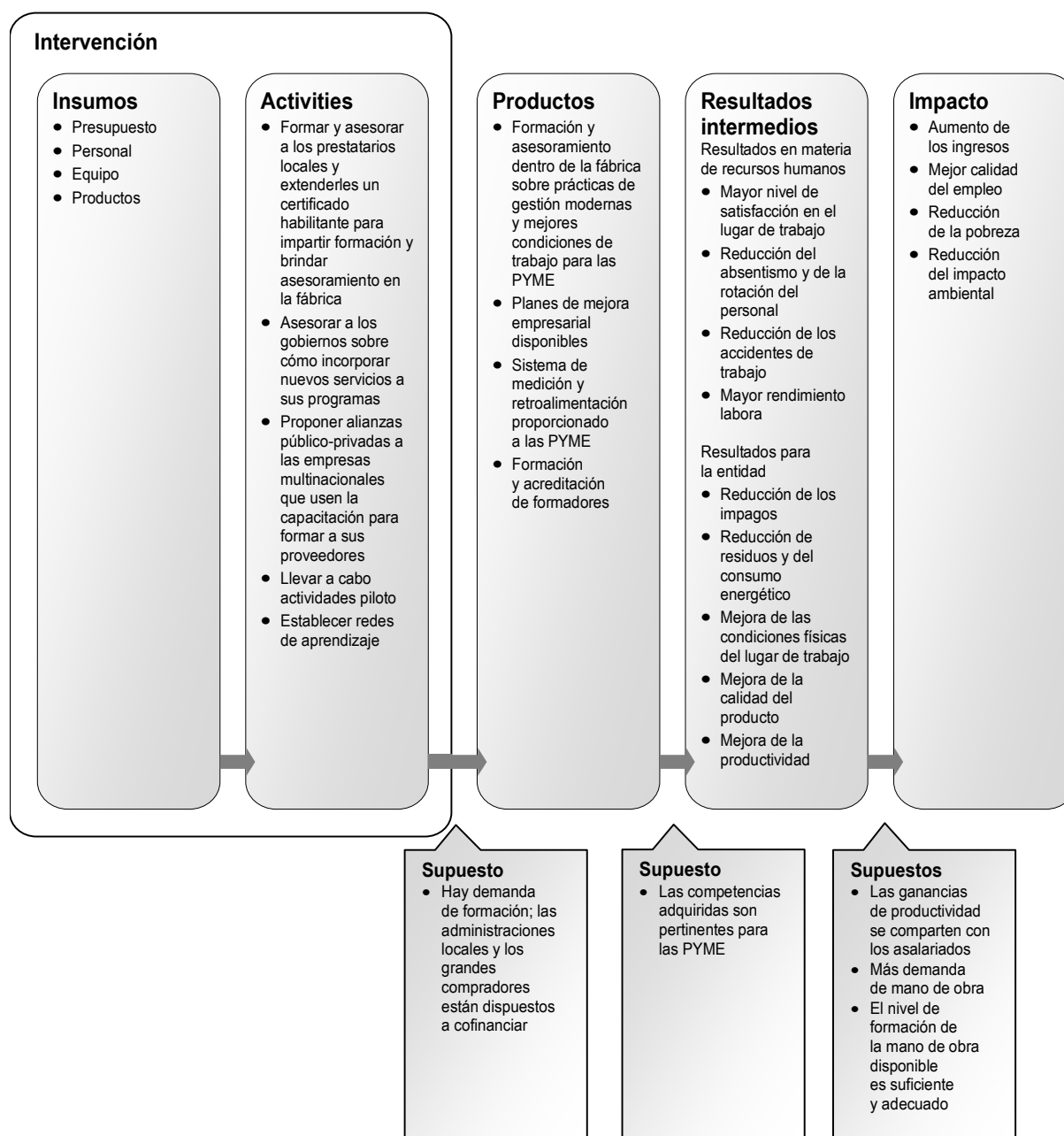
113. Respecto a cómo lograr mejoras de productividad, hay dos variaciones del modelo de intervención que apuntan al mismo resultado final:

- ❑ Un enfoque consiste en mejorar la productividad adoptando **prácticas modernas de gestión**, que a su vez contribuyen a mejorar, en último término, el rendimiento empresarial y las condiciones de trabajo. Esta teoría del cambio no considera la mejora de las condiciones de trabajo como un resultado intermedio esencial para incrementar la productividad. Se centra en la producción ajustada, el control de calidad, la gestión de inventarios y el desarrollo de los recursos humanos.
- ❑ El otro enfoque considera que la **mejora de las condiciones de trabajo** es también un medio al servicio del objetivo de mejorar la productividad empresarial, con el que se llega al mismo resultado final (mejora del rendimiento empresarial y mejores condiciones de trabajo).

⁵⁴ Véase el sistema de información de la OIT sobre las normas internacionales del trabajo (NORMLEX).

⁵⁵ La productividad total de los factores es el producto por unidad de los insumos del trabajo y del capital combinados. Los cambios de la productividad total de los factores representan cambios en la capacidad de producción de una empresa con determinado nivel de capital y de trabajo.

Gráfico 5.5. De la fase inicial del proyecto al impacto final: modelo de intervención para la promoción de la productividad y de las condiciones de trabajo en las PYME



Resumen de los datos disponibles a escala mundial

114. En esta sección se trata de resumir la información disponible sobre ambas variantes del modelo de intervención. Con respecto a la incidencia de las **prácticas modernas de gestión en la productividad de la empresa**, todo apunta a que propician efectivamente una mayor productividad empresarial y, en última instancia, un mayor rendimiento empresarial y mejores condiciones de trabajo. Ahora bien, gran parte de esta investigación se refiere sólo a países desarrollados⁵⁶. Con todo, también hay datos

⁵⁶ Véase, por ejemplo, N. Bloom y J. Van Reenen: «Measuring and explaining management practices across firms and countries», en *Quarterly Journal of Economics* (2007, 122(4)).

interesantes de los países emergentes y en desarrollo que avalan la interrelación entre los métodos de gestión modernos y la mejora de las condiciones de trabajo. Un estudio econométrico basado en auditorías de fábricas de más de 800 proveedores de un fabricante mundial de artículos deportivos revela que una cooperación estrecha entre la empresa multinacional y sus proveedores en materia de prácticas como la producción ajustada y la gestión de la calidad total tiene más incidencia en la mejora de las condiciones de trabajo que el control del cumplimiento de las normas del trabajo ⁵⁷. Una de las principales explicaciones que se ha dado es que la adopción de estos métodos tiene efectos positivos indirectos en las condiciones de trabajo. Un reciente estudio experimental en el que se analizan estas prácticas de gestión en las PYME de un país emergente señala efectos importantes sobre la productividad y el rendimiento empresariales. El experimento, que consistió en ofrecer servicios de consultoría especializados en prácticas modernas de gestión a fabricantes medianos del sector textil indio, mostró un aumento de la productividad de las empresas participantes en el programa de un 17 por ciento en el primer año de aplicación, respecto a las empresas del grupo de control que no participaron en el programa ⁵⁸. El aumento total de las ganancias se cifró en 325 000 dólares de los Estados Unidos por planta y año, de modo que el costo de la intervención (250 000 dólares) quedó amortizado en el primer año. Al cabo de tres años, muchas de las empresas del grupo de tratamiento habían abierto nuevas plantas de producción, para las que se habían creado nuevos empleos. Sin embargo, no se recabaron datos detallados sobre el número y la calidad de los empleos creados.

115. En cuanto a los **efectos de la mejora de las condiciones de trabajo sobre la productividad de las PYME**, hay pocos datos empíricos. Hasta el momento no se han realizado estudios basados en un diseño experimental o cuasi experimental. Por otro lado, hay relativamente pocos estudios econométricos no experimentales. Por esa razón, la OIT ha elaborado recientemente un estudio que pasa revista a la literatura consagrada a esta cuestión ⁵⁹ y resume las conclusiones de unos 70 artículos publicados a lo largo de la década pasada. El estudio recoge los resultados de prácticas relacionadas con la seguridad y la salud en el trabajo, los salarios, la formación y la ordenación del tiempo de trabajo. Sólo se tuvieron en cuenta aquellos estudios que habían sido objeto de un examen riguroso por especialistas de la disciplina. En cuanto a los métodos de investigación, se aceptaron estudios econométricos y estadísticas descriptivas, así como métodos de investigación cualitativa. Como consecuencia de ello, resulta un tanto difícil comparar los resultados. Sin perder de vista esa limitación, se exponen a continuación las conclusiones del estudio en cuestión.

116. En lo tocante a la **seguridad y la salud en el trabajo**, diversos estudios confirman que los dueños de PYME suelen desconocer los costos potenciales de los accidentes de trabajo y de los problemas de salud relacionados con el trabajo. También indican su tendencia a mostrarse reactivos en vez de proactivos. En vez de adoptar un enfoque preventivo basado en inversiones rentables a largo plazo, suelen estar más pendientes de los resultados a corto plazo.

⁵⁷ R. Locke, F. Qin y A. Brause: «Does monitoring improve labor standards? Lessons from Nike», en *Industrial and Labor Relations Review* (2007, vol. 61, núm. 1).

⁵⁸ N. Bloom *et al.*: «Does management matter? Evidence from India», en *The Quarterly Journal of Economics* (2013, vol. 128, núm. 1). El tamaño medio de las empresas es de 270 trabajadores.

⁵⁹ R. Croucher *et al.*: *Can better working conditions improve the performance of SMEs? An international literature review* (OIT, Ginebra, 2013).

117. Sin embargo, hay crecientes indicios que confirman el vínculo entre buenas prácticas de seguridad y salud en el trabajo y la productividad de las empresas, sobre todo cuando esas prácticas son un aspecto esencial de la buena práctica empresarial y de la gestión de la calidad. Sin embargo, la escasez de datos, las dificultades para cuantificar los resultados, la naturaleza de largo plazo del problema y la heterogeneidad de las PYME no permiten establecer la existencia de un vínculo fuerte en una gama de casos suficientemente amplia.

118. Ciertos estudios han concluido, tras un análisis de los resultados de las intervenciones llevadas a cabo en este campo, que las medidas proactivas son eficaces cuando tienen en cuenta las características específicas de la empresa y las diferencias sectoriales. A este respecto, cabe destacar, entre las buenas prácticas, el asesoramiento prestado a través de intermediarios, como las asociaciones sectoriales, los programas sectoriales específicos y la aplicación simplificada de los sistemas de seguridad y salud en el trabajo. Los recientes intentos de utilizar las cadenas de suministro para implantar buenas prácticas de SST en las PYME constituyen un paso prometedor. Este planteamiento tiene la ventaja de que permite encarar problemas específicos de las PYME, como la escasez de recursos, la falta de conocimientos y la intensa competencia.

119. Ciertos datos indican la existencia de un nexo entre la **formación**⁶⁰ (como medida para desarrollar las competencias profesionales de los directivos y de los trabajadores) y la productividad de las PYME. Sin embargo, pocos estudios han logrado documentar de forma convincente los beneficios de la formación para la productividad empresarial. Todo apunta a que, en lo tocante a la productividad de las PYME, median otros factores que es preciso tener en cuenta, como los métodos de capacitación (capacitación formal versus capacitación informal), los grupos de trabajadores destinatarios, la orientación al crecimiento de las empresas, el sector de que se trate y los proveedores de formación de que se trate. Los estudios más convincentes en la exposición de resultados positivos abordaron la formación como parte de prácticas mejoradas de desarrollo de los recursos humanos e intentaron evaluar sus efectos de largo plazo. Sin embargo, este enfoque más amplio complica la labor de análisis y plantea nuevas dificultades metodológicas a la hora de medir los resultados.

120. La relación entre los **salarios** y la productividad de las PYME ha sido muy poco investigada y las escasas conclusiones alcanzadas en este punto resultan ambiguas. Algunos estudios consagrados exclusivamente a la cuestión de los salarios sostienen la existencia de una relación positiva entre salarios y productividad, pero nada permite establecer una relación directa en ese sentido. Parece claro que deben tomarse en cuenta otros factores. Por otro lado, es muy posible que haya una relación de causalidad inversa: si bien los salarios pueden motivar a los trabajadores (y tener así un efecto causal en la productividad), la capacidad de las empresas de pagar salarios depende en buena medida de la productividad de sus propios trabajadores (de modo que la productividad tiene un efecto causal sobre los salarios). Es importante a este respecto diferenciar los niveles salariales de los sistemas salariales. Por sistema salarial se entienden las normas y los factores que determinan el nivel de los salarios (por ejemplo, si está relacionado con la experiencia y el rendimiento).

121. Hay datos que establecen una relación positiva entre la remuneración en función del desempeño (como elemento importante del sistema salarial) y la productividad. Así lo sostienen diversos estudios que consideran la remuneración en función del desempeño como parte integrante de los llamados sistemas de trabajo de alto rendimiento. El

⁶⁰ Vale señalar que, en este contexto, la formación no incluye la educación o la formación profesional.

objetivo de estos sistemas es desarrollar, retener y motivar a la fuerza de trabajo. Entre los elementos característicos de tales sistemas cabe mencionar el trabajo en equipo, los círculos de calidad, la formación y el desarrollo profesional, las evaluaciones y la remuneración en función del desempeño ⁶¹. Los sistemas de trabajo de alto rendimiento están más extendidos en los países desarrollados.

122. Hay escasos estudios sobre el **tiempo de trabajo** que se centren en las PYME. Los estudios de investigación sobre las jornadas de trabajo prolongadas y las horas extraordinarias concluyen que recurrir a estas prácticas durante largos períodos de tiempo tiene efectos negativos a corto plazo, como el aumento del riesgo de lesiones, y efectos adversos para la salud a largo plazo. En ambos casos, conllevan una pérdida de productividad. Otro estudio sostiene que un número moderado de horas extraordinarias puede tener efectos benéficos para la productividad, siempre y cuando se respete su carácter voluntario y estén debidamente remuneradas.

123. La relación entre la **libertad sindical o la negociación colectiva** y la productividad constituye desde hace años un área de estudio; sin embargo, ninguna investigación empírica se ha centrado en el caso específico de las PYME.

124. En general, la relación entre la mejora de las condiciones de trabajo y el aumento de la productividad de las PYME se ha revelado positiva para la seguridad y la salud en el trabajo y poco concluyente en otras áreas. No está claro que las intervenciones puntuales o independientes destinadas a mejorar las condiciones de trabajo y la productividad puedan dar los resultados esperados. La base empírica del modelo de intervención es mucho más sólida cuando se evalúan las **combinaciones de prácticas de gestión de los recursos humanos**. Estos estudios relacionan ciertas combinaciones o paquetes de las intervenciones mencionadas con diversos indicadores de rendimiento empresarial. Hay suficientes elementos que permiten establecer una correlación positiva entre los paquetes de intervenciones y los indicadores de rendimiento empresarial, como la productividad o las ganancias. Un reciente estudio de investigación de la OIT en Viet Nam apunta en la misma dirección. El estudio, basado en datos sobre todas las empresas manufactureras no estatales registradas en Viet Nam, concluye la existencia de una relación claramente positiva entre la cobertura de la seguridad social (que se mide calculando la proporción de trabajadores con acceso al conjunto bastante completo de prestaciones previstas en el régimen obligatorio de seguridad social y de salud) y el rendimiento empresarial de las PYME (medido en términos de ingresos o ganancias) ⁶². Esto se debe principalmente a que un régimen tan completo motiva a los trabajadores y estimula su esfuerzo.

125. La mayor eficacia de los paquetes de intervenciones respecto de las intervenciones aisladas se explica principalmente por el hecho de que las combinaciones específicas de prácticas (por ejemplo, combinar la formación en materia de control de calidad y la remuneración en función del desempeño) producen sinergias. El efecto de los paquetes de medidas es mayor que la suma de las intervenciones individuales. En otras palabras, lo que cuenta no es la aplicación de prácticas puntuales, sino más bien la aplicación de una serie de prácticas interrelacionadas.

⁶¹ M. White *et al.*: «High-performance' management practices, working hours and work-life balance», en *British Journal of Industrial Relations* (2003, vol. 41, No. 2).

⁶² N. Torm y S. Lee: *Does better protection improve enterprise performance? Social security and firm performance in the case of Vietnamese SMEs*, inédito (2013).

126. Una **conclusión clave que se desprende de la información recogida a escala mundial** es que, con independencia del modelo de intervención, es preciso integrar más las iniciativas para mejorar las condiciones de trabajo y para perfeccionar las prácticas fundamentales de gestión. Cabe esperar que este enfoque sistemático, que consiste en mejorar las condiciones de trabajo e integrarlas en las actividades fundamentales de la empresa, produzca mejores resultados en términos de productividad empresarial. En definitiva, el enfoque basado en los paquetes de intervenciones para mejorar las condiciones de trabajo no difiere sustancialmente del enfoque de las prácticas modernas de gestión, y ambos deberían combinarse. Esto supone que, en el futuro, las intervenciones en apoyo a las PYME, así como la labor de investigación sobre su eficacia, deberían centrarse menos en determinar las repercusiones de las prácticas aisladas (salarios, formación y tiempo de trabajo) sobre la productividad de las empresas y más en evaluar la eficacia de los paquetes integrados de prácticas interrelacionadas y su impacto final sobre la productividad y las condiciones de trabajo.

127. El inconveniente de estas conclusiones es que se basan principalmente en estudios sobre grandes empresas de países desarrollados. Hacen falta más estudios de investigación para determinar si esas mismas conclusiones se aplican también a las PYME y en el contexto de los países en desarrollo. Una cuestión aneja es si las PYME de los países en desarrollo requieren diferentes combinaciones de intervenciones y prácticas para mejorar las condiciones de trabajo. Dado el predominio de las prácticas de gestión informales en la mayoría de las empresas pequeñas, las intervenciones integradas que requieren una visión estratégica del desarrollo de los recursos humanos se ajustarán en principio mejor a las empresas medianas.

Impacto de las intervenciones de la OIT

128. La OIT ha puesto en marcha varios programas destinados a mejorar las condiciones de trabajo y la productividad de las microempresas y de las PYME. Con el apoyo de la OIT, la institución de microfinanzas de la India BASIX lanzó un curso de formación de 16 horas para pequeños agricultores, que brinda orientaciones básicas sobre seguridad y salud en el trabajo y productividad⁶³. El lanzamiento del curso estuvo acompañado de un análisis de impacto cuasi experimental. Los resultados de la investigación revelan una disminución considerable de las lesiones en el lugar de trabajo notificadas por los trabajadores (30 por ciento menos en el grupo de tratamiento), una leve mejora de las condiciones de trabajo (medidas en función de las horas de trabajo diarias, las pausas regulares o los días fijos de descanso) y un efecto considerable en la estabilización del ingreso neto mensual (los beneficiarios lograron mantener sus ingresos estables, mientras que el grupo de control experimentó una reducción de sus ingresos de un 70 por ciento)⁶⁴; además, no se observó ningún efecto en la riqueza de los hogares.

129. En los últimos cinco años, la OIT ha puesto en marcha dos programas principales para las PYME. El primero, Promoción de Empresas Competitivas y Responsables (PECR), es un programa modular de capacitación y asesoramiento en la propia planta de

⁶³ Basado en el paquete de formación de la OIT para mejorar las condiciones de trabajo y de vida de las familias agricultoras, Mejoras laborales en el desarrollo de los barrios (WIND).

⁶⁴ En 2010, la grave sequía en el estado de Andhra Pradesh y el endeudamiento excesivo de los agricultores provocaron malestar social y la crisis microfinanciera de Andhra Pradesh, véase A. Jaeggli y H. Yousra: *Microfinance and working conditions: Increasing workplace safety through safety education*, Programa de Finanzas Sociales de la OIT, inédito (2014). Los resultados tienen credibilidad limitada, ya que el cuasi experimento fue lanzado en dos sucursales de una institución de microfinanzas y los clientes de una tercera sucursal constituyeron el grupo de control. La metodología no puede descartar por completo diferencias entre el grupo de tratamiento y el grupo de control.

producción sobre cooperación en el lugar de trabajo, gestión de calidad, producción menos contaminante, gestión de recursos humanos y SST ⁶⁵. El PECE se basa en un enfoque integrado que combina las prácticas de gestión modernas y la mejora de las condiciones de trabajo. Está dirigido a empresas proveedoras medianas situadas en los eslabones inferiores de las cadenas de suministro nacionales e internacionales, y se centra principalmente en el sector manufacturo. El segundo programa, SIMAPRO, tiene por objetivo mejorar el diálogo social, las condiciones de trabajo y la productividad mediante la formación y servicios de asesoramiento. Comenzó como un programa para la industria azucarera en México, un sector caracterizado por las condiciones de trabajo precarias y los frecuentes conflictos laborales. Desde entonces, el programa se ha expandido a cinco países de América Latina y a otros sectores, como el turismo.

130. Si bien la OIT aún no ha realizado análisis de impacto rigurosos sobre los efectos de programas como PECE y SIMAPRO, se han adoptado algunas medidas iniciales. PECE ha establecido una cadena de resultados basada en el estándar para la medición de resultados del Comité de Donantes para el Desarrollo Empresarial (CDDE) ⁶⁶. Este trabajo será sometido a una auditoría externa. Además, se ha diseñado un análisis de impacto para un país, que se pondrá en marcha en 2015. Los resultados del sistema de seguimiento del PECE muestran que la intervención produce los efectos deseados en el nivel de los resultados intermedios. La mitad de las 400 empresas que han participado en el programa hasta el momento declaran haber obtenido ahorros de costos (de hasta 15 000 dólares de los Estados Unidos en los dos primeros meses), mientras que el 80 por ciento de las empresas registró una disminución de los defectos de fabricación (de un promedio del 10 por ciento). El absentismo ha disminuido un 4 por ciento en promedio. De modo similar, SIMAPRO informa que se registró una disminución del 50 por ciento del índice de gravedad de los accidentes en los ingenios azucareros, una disminución del 32 por ciento de los desechos alimentarios de los restaurantes, un aumento de la satisfacción en el trabajo de 4 puntos porcentuales, y un aumento del empleo del 3 por ciento en 100 PYME.

131. Desde que la OIT decidió que las condiciones de trabajo y la productividad de las PYME fueran un área prioritaria de trabajo, se han reunido más datos sobre la eficacia de este enfoque, que son necesarios a fin de brindar un asesoramiento en materia de políticas sólido y fundado en los hechos.

5.6. Desarrollo de la cadena de valor

Lógica de la intervención

132. En esta sección se analiza la información disponible sobre los efectos de las intervenciones en el desarrollo de la cadena de valor en la creación de empleo y la calidad del trabajo para las PYME ⁶⁷. Los enfoques del desarrollo de la cadena de valor tienen cada vez más aceptación, ya que se prevé que contribuyan en buena medida a la generación de ingresos y a la creación de empleo por centrarse en la escala y la

⁶⁵ Para más detalles sobre este programa, que actualmente abarca a siete países emergentes, véase <http://www.ilo.org/empent/Projects/score/lang-es/index.htm>.

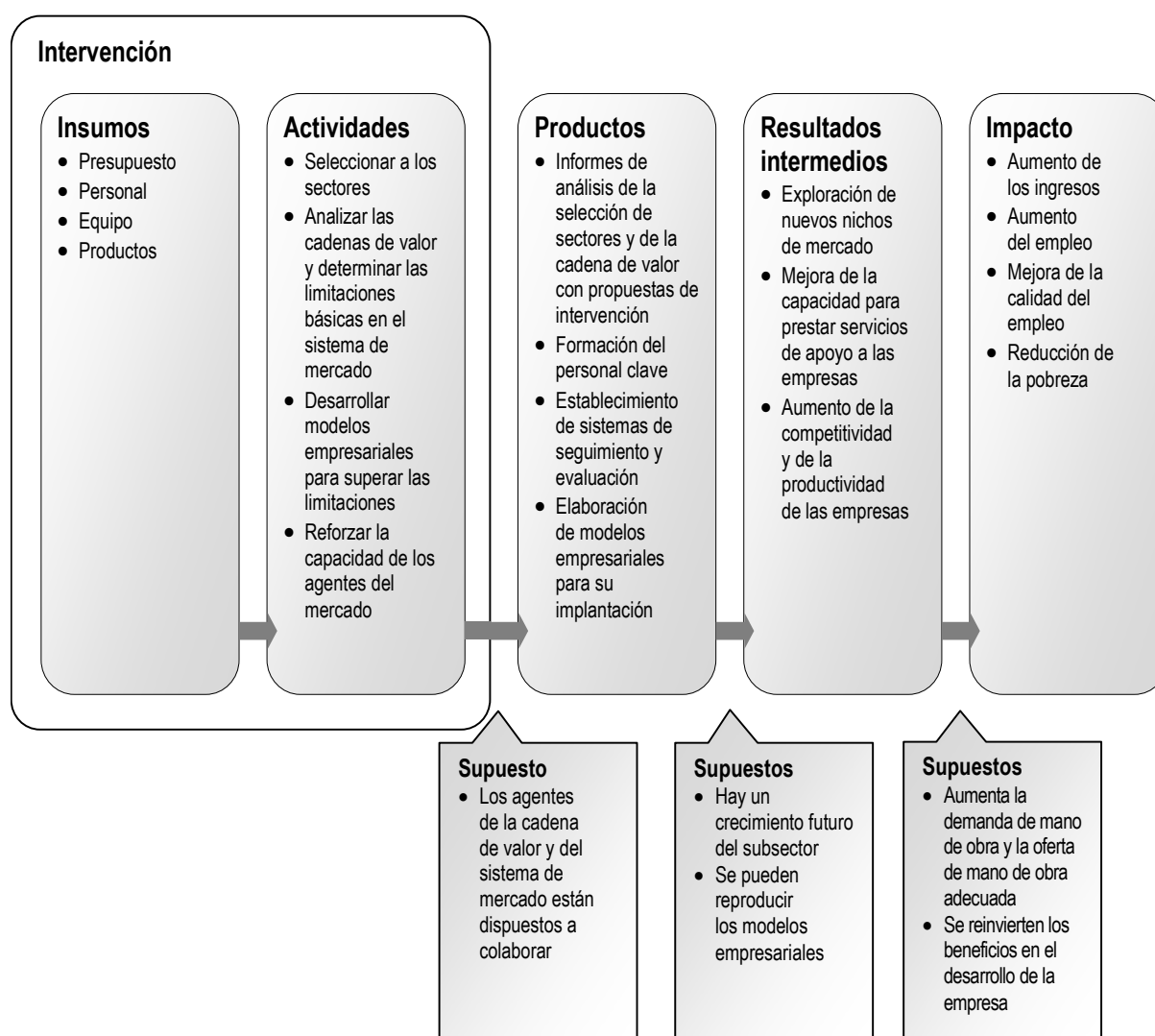
⁶⁶ Para conocer los detalles del Estándar CDDE para la medición de resultados, véase la sección 5.7 a continuación.

⁶⁷ Una cadena de valor describe la diversidad de actividades necesarias para llevar a un producto o servicio desde la etapa de su concepción a las fases intermedias de producción y a la entrega a los consumidores finales. El desarrollo de la cadena de valor intenta cambiar las estructuras, los sistemas y las relaciones de la cadena.

sostenibilidad financiera ⁶⁸. La idea fundamental de estas intervenciones es lograr un impacto a gran escala mediante la mejora del funcionamiento de mercados o sectores en su conjunto, en lugar de centrarse únicamente en determinados actores del mercado. Sin embargo, esto hace que las intervenciones sean bastante complejas y plantea mayores dificultades para la medición de resultados.

133. Muchas intervenciones en la cadena de valor se centran en fortalecer los eslabonamientos descendentes con las industrias nacionales cuando se ha logrado atraer la inversión extranjera directa. Otra área importante de acción ha sido vincular a las PYME con las empresas multinacionales y las cadenas de suministro mundiales mediante la captación de inversión extranjera directa, la revisión de las políticas comerciales y la promoción del desarrollo de los proveedores. Este informe no abarca a las empresas multinacionales ni las cadenas de suministro mundiales, que serán un tema de debate en la 105.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo en 2016.

Gráfico 5.6. Del proyecto inicial al impacto final: modelo de intervención para el desarrollo de la cadena de valor



⁶⁸ Véase, por ejemplo, las historias exitosas en el sitio web del CDDE, <http://www.enterprise-development.org/page/stories#VCD>; o J. Mitchell, J. Keane y C. Coles: *Trading up: How a value chain approach can benefit the rural poor* (Londres, 2009).

Resumen de los datos disponibles a escala mundial

134. El desarrollo de la cadena de valor se está convirtiendo en una herramienta ampliamente utilizada para reducir la pobreza y expandir el sector privado. Sin embargo, aún es preciso realizar mediciones rigurosas de los resultados de estas intervenciones. A diferencia de las intervenciones muy estandarizadas en apoyo a las PYME, como la formación, las intervenciones en la cadena de valor plantean dificultades particulares para el análisis del impacto, entre las que cabe mencionar las siguientes:

- ❑ Las intervenciones en la cadena de valor a menudo afectan a todo un subsector de un país o región, lo cual dificulta bastante y a menudo impide la formulación de una hipótesis de contraste. Varios organismos de desarrollo están elaborando metodologías de medición de resultados para resolver este problema ⁶⁹.
- ❑ De modo similar, la naturaleza indirecta de las intervenciones en el desarrollo de la cadena de valor (facilitación en lugar de intervención directa) hace aún más difícil medir el impacto. También es más difícil atribuir los resultados observados a una intervención específica que en el caso de la prestación de formación o concesión de créditos a beneficiarios concretos.
- ❑ Los proyectos de desarrollo de cadenas de valor suelen abordar a la vez varias limitaciones fundamentales de los sistemas de mercado. Una intervención puede estar dirigida a la mejora de las competencias profesionales, mientras que otra de la misma cadena de valor puede estar dirigida a la microfinanciación o la mejora del registro de empresas. La heterogeneidad de las intervenciones en la cadena de valor dificulta la realización de comparaciones directas y el análisis experimental de resultados.

135. Por consiguiente, no es sorprendente que un estudio recientemente realizado por el Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido, que investiga los métodos de evaluación existentes para los proyectos de desarrollo de mercado, haya concluido que las evaluaciones de los proyectos que trabajan con cadenas de valor no consideran suficientemente los cambios sostenibles de los sistemas de mercado ⁷⁰.

Impacto de las intervenciones de la OIT

136. La labor de la OIT con respecto al desarrollo de la cadena de valor se ha centrado fundamentalmente en las cadenas de valor y de suministro en los mercados agrícolas y los servicios como el turismo. La Organización tiene 20 proyectos en curso dotados de un presupuesto total de 50 millones de dólares de Estados Unidos. En cuanto a la **eficacia de las intervenciones de la OIT en este ámbito**, aún no hay pruebas rigurosas acerca de los efectos de sus intervenciones en la cadena de valor sobre los ingresos o la creación de empleo ⁷¹. Sin embargo, existen algunas encuestas de proyectos que apuntan a resultados tangibles. Un buen ejemplo es el proyecto Enter-Growth que la OIT implementó en cuatro distritos de Sri Lanka, entre 2005 y 2009, con la finalidad de desarrollar los sectores lácteo y hortícola del país. El proyecto benefició a

⁶⁹ Véase CDDE: *Estándar CDDE para la medición de resultados*, <http://www.enterprise-development.org/page/spanish>.

⁷⁰ Itad: *Review of M4P evaluation methods and approaches*, 2013.

⁷¹ Los servicios de formación y asesoramiento sobre cómo integrar a las PYME en las cadenas de valor locales y mundiales son unos de los productos más recientes de la OIT para promover a las PYME. Hay una creciente demanda del producto, véase www.ilo.org/valuechains. La OIT ofrece también material de formación destinado a determinados sectores, como la guía práctica sobre la reducción de la pobreza a través del turismo.

52 000 empresas y logró que se triplicaran los ingresos de los hogares ⁷². Sin embargo, estas cifras se basan en proyecciones y no son muy fiables. Por consiguiente, la OIT puso recientemente en marcha un proyecto de generación de conocimiento para medir los efectos de las intervenciones en la cadena de valor sobre el mercado de trabajo. El proyecto, que funcionará hasta 2017, tiene la finalidad de producir resultados sólidos y hallar soluciones satisfactorias para colmar las deficiencias en la atribución de los resultados. Actualmente se está aplicando a proyectos de la OIT en el Perú, Timor-Leste y Zambia, así como a proyectos que no pertenecen a la OIT para ayudarlos a mejorar los sistemas de seguimiento y de medición de resultados.

5.7. Nuevas tendencias en las políticas de apoyo a las PYME

137. Durante varios decenios, las políticas de apoyo a las PYME han sido una parte muy importante de las políticas económicas de los países desarrollados y en desarrollo. Son consideradas importantes por su contribución a la creación de empleo, al fomento de la competencia y la innovación y al crecimiento económico. Ha habido una evolución de los diferentes enfoques del desarrollo empresarial que se han venido aplicando, desde las intervenciones a nivel macro a través del apoyo a empresas individuales, pasando por la introducción de mejoras para crear un entorno propicio para la actividad empresarial y los enfoques más sistemáticos de desarrollo de los mercados ⁷³.

138. Dado que existe un amplio consenso acerca del importante papel que desempeñan las PYME y el sector privado en general, las innovaciones actuales no se basan tanto en nuevos paradigmas o en nuevas áreas técnicas de intervención, sino que implican nuevos modos de suministro que reflejan la búsqueda de un mayor alcance y eficacia. En otras palabras, el debate actual sobre los modos innovadores de promover las PYME tiene menos que ver con hacer lo correcto, que con hacer las cosas correctamente. La única excepción es la nueva área técnica de ecologización de las PYME, que se aborda al final de esta sección.

Medición rigurosa de los resultados

139. La práctica del seguimiento y medición de resultados más rigurosa, que considera la atribución del impacto hasta el nivel de generación de ingresos y creación de puestos de trabajo en las empresas, es una de las tendencias más recientes en la aplicación de las políticas de apoyo a las PYME. Al igual que en la mayoría de las otras intervenciones para fomentar el desarrollo, las políticas de apoyo a las PYME y los programas conexos se encuentran ante la creciente presión de tener que proporcionar mediciones fiables e informes transparentes de los resultados logrados. Los gobiernos y los organismos de donantes no sólo están entusiasmados con que sus contribuyentes vean los resultados concretos de sus inversiones, sino que a los profesionales también les interesa saber más acerca de si sus intervenciones están teniendo un impacto (o no) y por qué.

⁷² S. Barlow: *The Enter-Growth project – Sri Lanka: Applying a market development lens to an ILO local enterprise development project*, ILO Employment Report No. 11 (2011).

⁷³ Para un panorama general de la evolución de los enfoques, véase, por ejemplo, G. Buckley, J. M. Salazar-Xirinachs y M. Henriques: *La promoción de empresas sostenibles*, Informes OIT (edición española publicada con la autorización de la OIT por el Ministerio de Trabajo e Inmigración de España, 2010).

140. Sobre la base del trabajo del Laboratorio de Acción contra la Pobreza ⁷⁴, una iniciativa importante para lograr resultados más rigurosos ha consistido en llevar a cabo diseños de evaluación experimentales o cuasi experimentales que permiten realizar una estimación estadística del contrafactual. Es decir, la finalidad es mostrar lo que hubiera sucedido sin la intervención, generalmente utilizando el grupo de control. Sólo en el marco de la iniciativa de las PYME lanzada por Innovaciones para la Acción Contra la Pobreza hay 40 proyectos en curso que evalúan los efectos de diversas intervenciones a favor de las PYME ⁷⁵. La Iniciativa Internacional para la Evaluación del Impacto (3ie), otra importante organización sin fines de lucro que promueve el uso de análisis de impacto rigurosos, está trabajando en un nuevo examen sistemático del impacto del apoyo empresarial a las PYME en el desempeño de las empresas en los países de ingresos bajos y medianos ⁷⁶. Como se informó anteriormente, la OIT tiene cinco experimentos en marcha para evaluar los diferentes programas de apoyo a las PYME.

141. La CDDE ha introducido otra nueva e importante iniciativa para promover una medición interna de resultados más creíble mediante su Estándar para la medición de resultados ⁷⁷. El estándar, que fue elaborado en 2008, es un marco que ayuda a los profesionales a:

- ❑ articular claramente sus hipótesis de intervención utilizando cadenas de resultados para complementar los marcos lógicos; y
- ❑ definir y controlar de forma sistemática indicadores que muestren si se están produciendo cambios y, en la medida de lo posible, establecer si hay una conexión causal entre ellos.

142. La secretaría del CDDE también coordina un servicio de auditoría en el que los programas pueden optar por que su sistema de control sea evaluado de manera externa y objetiva. Con ello se pretende aumentar la credibilidad de los resultados notificados y obtener el reconocimiento de los donantes y de los organismos de desarrollo de que un proyecto es objeto de una medición de resultados de alta calidad.

143. Hay una creciente demanda del estándar CDDE. Más de 100 proyectos y programas de desarrollo del sector privado están utilizando este marco en la actualidad. Esta iniciativa ha sido promovida, en gran medida, por donantes como el Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido, el Departamento Australiano de Asuntos Exteriores y Comercio, el Ministerio de Asuntos Exteriores de Dinamarca y la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo. La OIT ha sido uno de los primeros organismos multilaterales en adoptar el estándar CDDE para el control y la medición de los resultados. En la actualidad hay seis proyectos de muy distinto cariz que están adoptando el estándar: promoción del turismo en Myanmar, la mejora de las condiciones de trabajo y la productividad de las PYME (PECR), la promoción del empleo juvenil y de las mujeres en Marruecos y Zambia y el fomento del desarrollo de la cadena de valor en el medio rural en Timor-Leste.

144. La medición de resultados de conformidad con el estándar CDDE no suele proporcionar el mismo nivel de rigor estadístico en lo que respecta a la atribución que los análisis de impacto experimentales. Sin embargo, dado que se orienta principalmente

⁷⁴ Véase <http://www.povertyactionlab.org>.

⁷⁵ Véase <http://www.poverty-action.org/sme>.

⁷⁶ L. González et al.: *The impacts of business support services for small and medium enterprises on firm performance in low- and middle-income countries: A systematic review* (3ie, 2014).

⁷⁷ CDDE: *Estándar CDDE para la medición de resultados*, op. cit.

a alcanzar un equilibrio entre las consideraciones prácticas de tiempo, recursos y conocimientos disponibles, y un nivel aceptable de rigor y se centra en la atribución probable (y no científica), el estándar es, sin duda, más pertinente y aplicable a una escala mucho más amplia de intervenciones de PYME. El estándar también puede combinarse con el análisis de impacto experimental.

145. Si bien la medición de resultados para las intervenciones relativas a las PYME aún se encuentra en una etapa incipiente, en algunos años esta y otras iniciativas habrán aumentado las pruebas que demuestran lo que funciona. Además, la OIT inició recientemente un proyecto de generación de conocimiento para medir los efectos en el mercado de trabajo de las intervenciones realizadas en las cadenas de valor.

Alianzas de cooperación con empresas

146. Otra nueva tendencia en la cooperación para el desarrollo es la creación de alianzas entre donantes y empresas con el fin de aprovechar los recursos de las empresas para lograr resultados en cuanto al desarrollo. Estas alianzas se consideran que son una herramienta cada vez más importante para promover el desarrollo del sector privado. El aprovechamiento de la actividad del sector privado y la financiación para el desarrollo han contado con el apoyo de recientes foros internacionales, como el cuarto Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda, varias cumbres del G-20 y la Agenda para el Cambio de la Unión Europea⁷⁸. La idea central es compartir los gastos y los riesgos de las inversiones de las empresas en los países en desarrollo al perseguir la doble finalidad de promover la actividad principal de la empresa y producir un impacto adicional en el desarrollo que no se hubiera logrado sin el apoyo del donante⁷⁹.

147. Estas iniciativas son especialmente pertinentes en la promoción de las PYME, dado que suelen incluir la promoción de eslabonamientos ascendentes y descendentes entre PYME en países en desarrollo y grandes empresas del extranjero. Los casos en que este tipo de alianzas han tenido excelentes resultados se han dado sobre todo en el sector agrícola al beneficiar a miles de pequeños agricultores subcontratados de bajos recursos.

148. Desde la perspectiva de los donantes, estas alianzas parecen ser una buena forma de aumentar el alcance, de lograr sostenibilidad mediante empresas que continúan funcionando después de haber dejado de recibir el apoyo de los donantes, y de combinar los objetivos de la cooperación para el desarrollo con los beneficios económicos para los círculos empresariales a nivel nacional. La principal motivación de las empresas es aprovechar los conocimientos técnicos, la infraestructura y los fondos de los donantes a fin de explorar nuevos mercados o mejorar la sostenibilidad social y ambiental de su actividad⁸⁰. Los mecanismos que se utilizan van desde subvenciones compartidas para empresas, hasta coaliciones más amplias de múltiples interesados para el desarrollo de sectores o conglomerados.

149. Uno de los principales retos que afrontan los donantes es la necesidad de demostrar el valor añadido, es decir, tienen que ser capaces de demostrar que los resultados logrados a través de un programa de cooperación son considerablemente mejores que los resultados que la empresa hubiera alcanzado sin el programa. En suma, hay poca

⁷⁸ B. Byiers y A. Rosengren: *Common or conflicting interests? Reflections on the private sector (for) development agenda*, Centro Europeo de Gestión de las Políticas de Desarrollo, Documento para el debate núm. 131, 2012.

⁷⁹ M. Heinrich: *Donor partnerships with business for private sector development: What can we learn from experience?* (CDDE, 2013).

⁸⁰ *Ibid.*

información fidedigna sobre el valor añadido que aportan estos programas y es necesario armonizar los diferentes enfoques y garantizar el rigor en la aplicación de este concepto⁸¹. Lo mismo se aplica a la medición de los resultados de esas alianzas. Superar estos dos retos será crucial para convencer a los detractores que consideran que hay conflicto de intereses entre los intereses comerciales y los del desarrollo y para demostrar que estas nuevas iniciativas funcionan.

150. La OIT también ha examinado su enfoque de la cooperación con las empresas y ha adoptado una nueva estrategia para lograr una colaboración más amplia de la organización con el sector privado⁸². La estrategia se centra en las políticas y prácticas de la cadena de suministro, las iniciativas internacionales sobre el comportamiento de las empresas y la generación conjunta de conocimiento de la OIT y las empresas. La principal motivación de la OIT no es la de recaudar fondos de las empresas, sino la de beneficiarse de sus conocimientos técnicos y aumentar el alcance y la sostenibilidad de las actividades relacionadas con los objetivos de la Organización y que también son pertinentes para las empresas. Este enfoque es aún demasiado reciente para evaluarlo adecuadamente. Sin embargo, podría ser muy pertinente para los programas de la OIT que tienen por objetivo incluir a las PYME locales de los países en desarrollo en las cadenas de suministro locales y mundiales.

Sostenibilidad medioambiental y ecologización de las PYME

151. La sostenibilidad medioambiental, en particular la detención del cambio climático, ha pasado a ser en poco tiempo una preocupación de alcance mundial. Al mismo tiempo, se considera cada vez más como una oportunidad para estimular un crecimiento económico más sostenible e incluyente⁸³. Teniendo en cuenta que la mayoría de las empresas del mundo son PYME y que estas son a su vez las que generan más empleo, su transición hacia prácticas empresariales sostenibles será crucial para lograr el desarrollo sostenible tanto en los países desarrollados como en desarrollo.

152. Por un lado, las PYME deben hacer frente a los desafíos que plantean la escasez creciente de recursos, el incremento de los costos y una reglamentación medioambiental más estricta. Por otro, deben aprovechar la oportunidad que les ofrecen los mercados de bienes y servicios medioambientales en rápido crecimiento, entre ellos los centrados en las tecnologías verdes y la eficiencia energética, que son uno de los mercados que experimentan un crecimiento más veloz en la economía mundial. Según un estudio, incluso durante la Gran Recesión de 2007-2010, este sector creció un 11,7 por ciento anual hasta llegar a alcanzar un valor total de 2 billones de euros en 2011. Se espera que siga aumentando hasta los 4,4 billones de euros de aquí a 2025, lo que supone un crecimiento del 5,6 por ciento anual⁸⁴.

153. Las PYME serán las principales proveedoras de esa demanda. Según un estudio reciente, la demanda de productos y servicios de tecnologías limpias de las PYME solamente en los países en desarrollo será de 1,6 billones de dólares de los Estados

⁸¹ *Ibid.*

⁸² OIT: *Estrategia para mayor colaboración de la OIT con el sector privado*. Consejo de Administración, 321.ª reunión, junio de 2014, documento GB.321/INS/6.

⁸³ Véanse OIT: *Hacia el desarrollo sostenible: Oportunidades de trabajo decente e inclusión social en una economía verde* (Ginebra, OIT, 2012); o Grupo de Trabajo de la OCDE sobre las PYME y la iniciativa empresarial: *SMEs and Green Growth: Promoting sustainable manufacturing and eco-innovation in small firms*, documento temático 3 (París, 2010).

⁸⁴ Ministerio de Medio Ambiente, Conservación de la Naturaleza y Seguridad Nuclear de Alemania: *Green tech made in Germany 3.0*, Atlas de tecnología medioambiental para Alemania (Berlín, 2012).

Unidos en los diez próximos años ⁸⁵. Por su flexibilidad y capacidad de innovación, las PYME también pueden desempeñar una función primordial en esos mercados. En Alemania, por ejemplo, el 90 por ciento de los productores de tecnología ambiental son PYME ⁸⁶.

154. Sin embargo, en su mayor parte, parecen estar menos preparadas para la transición hacia una economía verde que las empresas más grandes. Según un estudio de la Unión Europea (UE), las empresas grandes registran niveles de ahorro de energía muy superiores a los de las PYME (el 82 por ciento en comparación con el 64 por ciento), y mientras que la mitad de las grandes empresas de la UE cuentan con un sistema de gestión medioambiental, sólo una cuarta parte de las PYME lo poseen. Por lo que respecta a la innovación de productos, la situación es muy similar: solo el 25 por ciento de las PYME ofrecen productos o servicios ecológicos frente al 40 por ciento de las empresas grandes, que ya operan en mercados ecológicos. Aunque no existen datos comparables sobre las PYME de los países en desarrollo, cabe suponer que el número de empresas de este tipo en condiciones de realizar una transición hacia la economía ecológica es aún menor.

155. Los gobiernos, los donantes y los organismos multilaterales, conscientes de que los consumidores y el sector privado prestan cada vez más atención a la ecologización de productos, servicios y cadenas de suministro, están integrando progresivamente la sostenibilidad medioambiental en la promoción de las PYME. Para ello emplean diversos enfoques, modelos e instrumentos. En términos generales, se perfilan dos enfoques: los gobiernos y los donantes incorporan las consideraciones medioambientales en las iniciativas de promoción de las PYME o bien tratan de ecologizar directamente las actividades empresariales de las PYME y de explorar nuevos mercados para productos ecológicos. En esta sección del documento se examina el segundo enfoque.

156. El objetivo común de todos los esfuerzos en ese ámbito es impulsar el desarrollo y el progreso económico y, al mismo tiempo, utilizar los recursos naturales de manera más eficiente y evitar nuevos daños al medio ambiente ⁸⁷. También se reconoce ampliamente que, para lograr este objetivo, es preciso impulsar la inversión y la innovación a fin de generar nuevas oportunidades económicas.

157. En un análisis exhaustivo de 120 intervenciones de más de una docena de organismos bilaterales y multilaterales realizado recientemente se ofrece una visión de conjunto inicial de los enfoques más comunes sobre la ecologización y se presentan algunas de las primeras experiencias extraídas ⁸⁸. Dicho análisis documenta la rápida incorporación de las consideraciones medioambientales en el desarrollo del sector privado, pero reconoce que aún es demasiado pronto para valorar los resultados a largo plazo.

158. Cabe señalar que los enfoques que aplican las economías desarrolladas, emergentes y en desarrollo para la ecologización de las PYME no difieren sustancialmente entre sí, lo que refleja la importancia y el interés de la cuestión a nivel mundial ⁸⁹.

⁸⁵ Banco Mundial, InfoDev: *Building competitive green industries: The climate and clean technology opportunity for developing countries* (Washington, D.C., 2014).

⁸⁶ Ministerio de Medio Ambiente, Conservación de la Naturaleza y Seguridad Nuclear de Alemania (2012), *op. cit.*

⁸⁷ CDDE: *Green growth and private sector development: Stocktaking of DCED experiences*, Informe final del Grupo de Trabajo para el Crecimiento Verde del Comité de Donantes para el Desarrollo Empresarial (2014).

⁸⁸ *Ibid.*

⁸⁹ Véase, por ejemplo, Comisión Europea: *Plan de acción ecológico para las PYME* (Bruselas, 2014), que presenta tipos de intervenciones muy similares a los que se mencionan en el estudio del CDDE.

159. A continuación se presentan varios tipos de posibles intervenciones para impulsar la ecologización.

I. Entorno empresarial propicio

- ❑ **Políticas que promueven la sostenibilidad ambiental y una economía y un crecimiento verdes:** La mayoría de los programas incluyen la prestación de asistencia a los gobiernos con objeto de establecer un marco normativo. Para ello se requiere una combinación de políticas que permitan fijar un nivel correcto de precios (ecotasas o impuestos ecológicos, uso inteligente de las subvenciones o permisos negociables) o la aplicación directa de reglamentos en caso de fallos del mercado ⁹⁰. Este enfoque es el que tiene unos efectos potencialmente mayores, pero hasta el momento no hay datos empíricos de su eficacia.
- ❑ **Fondos de inversión y líneas de crédito verdes:** Varios bancos de fomento han abierto líneas de crédito o fondos de inversión para las PYME que desean invertir en proyectos de eficiencia energética o energías renovables. Las primeras experiencias muestran que, como sucede con otras líneas de crédito, el acceso a ese tipo de fondos debe complementarse con servicios de capacitación y asesoramiento tanto para las empresas como para los intermediarios financieros.

II. Prácticas empresariales ecológicas

- ❑ **Promover las actividades respetuosas con el medio ambiente en las PYME:** Se fomenta una producción menos contaminante y una mayor eficiencia en la utilización de los recursos en las PYME. Generalmente, este enfoque trata de presentar las ventajas de actividades más ecológicas demostrando los beneficios financieros derivados de determinado tipo de inversiones o actuaciones ⁹¹. Esto se realiza normalmente a través de actividades de capacitación y asesoramiento en las fábricas. Las primeras experiencias a ese respecto muestran claramente que es preciso informar sobre los ahorros en los gastos, y demostrarlo convincentemente, a fin de crear suficiente demanda de ese tipo de servicios. La limitada capacidad de inversión de las PYME puede ser un impedimento cuando se requieren inversiones cuantiosas a largo plazo. Es posible lograr más economías de escala si las PYME encuentran grandes compradores internacionales y pueden ver claramente que la adopción de prácticas de gestión más ecológicas les permiten concertar contratos de mayor cuantía y más duraderos con los compradores. Un caso específico al respecto es el de los servicios de capacitación y asesoramiento sobre normas y sistemas de certificación ecológica. Por otro lado, debe señalarse que la proliferación de ese tipo de normas plantea un importante desafío.

⁹⁰ Un buen ejemplo al respecto es la Alianza para una Economía Verde (PAGE). Se trata de un programa con una duración de siete años que se inició en 2013 y que tiene por objeto prestar asistencia a 30 países en sus esfuerzos por lograr la transición a economías socialmente incluyentes y viables desde el punto de vista ambiental. Para ello, aprovecha los conocimientos especializados de la OIT, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) y el Instituto de las Naciones Unidas para Formación Profesional e Investigaciones (UNITAR).

⁹¹ Cabe citar como ejemplos el módulo de producción menos contaminante de la OIT, que forma parte del programa mundial de la Organización para mejorar la productividad y las condiciones de trabajo en las PYME, y la capacitación en materia de adopción de prácticas empresariales basadas en un uso eficiente de los recursos impartida por la Agencia Alemana de Cooperación Internacional (GIZ) y dirigida a PYME de la India.

III. *Innovación y desarrollo de los mercados*

- ❑ **Enfoque relativo al desarrollo ecológico de las cadenas de valor y de los mercados:** Las intervenciones en favor del desarrollo de los mercados no son un instrumento nuevo en el contexto de la promoción de las PYME. El objetivo básico de esas intervenciones es lograr un efecto a gran escala mediante la mejora del funcionamiento de los mercados o los sectores en su conjunto y no solamente de determinados actores del mercado. La innovación de este enfoque radica en que se trata de utilizar las intervenciones en las cadenas de valor para introducir nuevos productos o procesos de producción ecológicos o promover su utilización ⁹². Hasta ahora hay muy pocas experiencias relativas a enfoques de desarrollo ecológico de las cadenas de valor y, por tanto, es demasiado pronto para extraer las primeras conclusiones.
- ❑ **Promoción de nuevas empresas de tecnología verde:** Mediante este enfoque se trata de promover nuevos productos y modelos empresariales ecológicos, por lo general mediante el fomento de colaboraciones entre productores extranjeros de productos ecológicos innovadores y socios locales. También se puede alentar a empresas emergentes locales a que adopten modelos empresariales y productos ecológicos a través de viveros de empresas o concursos de proyectos empresariales ⁹³.

160. Teniendo en cuenta la atención cada vez mayor que se presta al cambio climático y la creciente preocupación por los riesgos ambientales y la escasez de recursos, es muy probable que la ecologización siga siendo una tendencia en aumento en las estrategias de promoción de las PYME entre los gobiernos y los donantes. Además, las organizaciones representantes de PYME solicitan cada vez más el apoyo estatal porque se dan cuenta de los ahorros y las ventajas competitivas que la transición a una economía más verde les permitiría obtener. En vista de la gran cantidad de recursos que se están invirtiendo, es fundamental actuar con prontitud para elaborar teorías claras del cambio e indicadores sólidos y realizar evaluaciones del impacto rigurosas antes de seguir ampliando los diferentes enfoques destinados a promover el crecimiento verde de las PYME.

Necesidad de centrarse en empresas de alto crecimiento

161. Como se documenta en el presente informe, las empresas jóvenes e incipientes crean la mayoría de los nuevos empleos. Sin embargo, la mayor parte de las intervenciones destinadas a fomentar el desarrollo empresarial en los países en desarrollo se centran en las empresas pequeñas y en los trabajadores independientes, lo que refleja la voluntad de beneficiar a grupos de población marginados y muy necesitados. Esas intervenciones pueden tener efectos mensurables en el empleo, como se muestra en este capítulo, pero dichos efectos son probablemente menos importantes que los generados por empresas jóvenes de gran crecimiento.

162. Por consiguiente, un número reducido pero creciente de iniciativas ⁹⁴ propugnan actualmente el desarrollo de programas de apoyo que están dirigidos a esas empresas con

⁹² Cabe citar como ejemplos el Programa de colaboración con África sobre biogás, respaldado por los Países Bajos, y el proyecto de Una ONU relativo a la promoción de empleos verdes en el sector de la construcción, dirigido por la OIT y respaldado por Finlandia.

⁹³ La OIT ha elaborado y puesto a prueba métodos para promover la creación de nuevas empresas ecológicas a petición de los gobiernos de China y Kenya.

⁹⁴ La Aspen Network of Development Entrepreneurs (ANDE), red en rápido crecimiento de actores e instituciones en favor del desarrollo empresarial, fue creada en 2009 con el objetivo de promover empresas pequeñas y en crecimiento, entendidas como tales las empresas con una plantilla de entre cinco y

alto potencial y que se basan en mayor medida en las características de su capacidad empresarial⁹⁵. Los defensores de esas iniciativas sostienen que la mayoría de los programas de desarrollo de la capacidad empresarial no atienden adecuadamente a las empresas con alto potencial y, en cambio, se concentran en la prestación de formación básica o microfinanciación en la fase de planificación del proceso de creación de las empresas. Ésta consiste básicamente en generar una idea de empresa e impartir formación sobre competencias de gestión para desarrollar un producto o un modelo de negocio. Los detractores de estos programas generales consideran que, con frecuencia, los programas pasan por alto las fases de validación y preparación, que son particularmente arriesgadas para las empresas incipientes de gran potencial. Estas nuevas empresas no se han afianzado aún en el mercado y deben invertir una considerable cantidad de tiempo y recursos en validar su concepto empresarial. Se sostiene también que la validación y la preparación son las fases del ciclo empresarial a las que se presta menos atención y que requieren servicios de apoyo de índole financiera y no financiera perfeccionados y complejos que no se limiten a una simple formación básica y microfinanciación.

163. Ese mayor apoyo requerido en las fases de validación y preparación incluye servicios no financieros, como pueden ser la asistencia técnica especializada (contabilidad, servicios jurídicos, asesoramiento empresarial), la infraestructura de incubación (espacios de oficina, instalaciones, pruebas de productos), los programas de tutoría y los estudios de mercado. También se requieren nuevos servicios financieros o inversiones conjuntas a través de redes de inversores informales (*business angels*)⁹⁶. Todo el sistema de empresas, instituciones y redes que se dedica a identificar, formar, conectar, financiar, capacitar y dar a conocer a empresarios se denomina ecosistema empresarial⁹⁷. El concepto al que alude este nuevo término es equiparable al enfoque de desarrollo de los mercados que trata de mejorar el funcionamiento de mercados o sectores en su conjunto y no solamente de determinados actores de los mercados.

164. La ventaja de este nuevo enfoque es que permite dirigir la atención de actores e instituciones que promueven el desarrollo empresarial hacia segmentos pequeños, pero muy importantes, de nuevas empresas de gran crecimiento que previsiblemente pueden contribuir a la creación de empleos de manera significativa. Podría ser interesante incluirlas en las iniciativas existentes que prestan apoyo a las microempresas y a los trabajadores independientes. Si bien existen datos empíricos concluyentes a nivel macroeconómico de los efectos sustanciales de esas empresas en la creación de empleo, hasta el momento no hay pruebas de que las intervenciones a nivel de empresa funcionen y de que los beneficios previstos sean superiores al costo de los complejos servicios de apoyo requeridos. Se plantean dos preguntas fundamentales que, por el momento, siguen

250 trabajadores y con perspectivas de seguir creciendo. Para ello, dichas empresas normalmente requieren entre 20 000 y 2 millones de dólares de los Estados Unidos.

⁹⁵ La selección basada en las características de la capacidad empresarial de las empresas es acorde con recientes estudios que indican que las características de la iniciativa empresarial (capital humano, motivación, capacidad para asumir riesgos y visibilidad internacional) son más importantes para el éxito de la mejora de una PYME que las características de la empresa en sí (tamaño, rama de producción, sector de la economía — formal o informal), las redes personales o profesionales y el entorno empresarial; véase A. Hampel-Milagrosa, M. Loewe y C. Reeg: «The entrepreneur makes a difference: Evidence on MSE upgrading factors from Egypt, India, and the Philippines», en *World Development* (2015, vol. 66).

⁹⁶ Springfield Centre: *Start Up! – A proposed new DFID programme*, inédito, 2014.

⁹⁷ Véase S. Koltai, V. K. Mallet y M. Musprat: *Ghana entrepreneurship ecosystem analysis*, Informe final, elaborado por el Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido, inédito, 2013; o D. Isenberg: «The big idea: How to start an entrepreneurial revolution», en *Harvard Business Review* (junio de 2010).

sin respuesta. La primera de ellas es cómo debería hacerse la selección de esas empresas incipientes con alto potencial. La mayoría de las nuevas iniciativas se centran en empresas incipientes de sectores con prioridad estratégica, como las tecnologías de la información y las comunicaciones, y no prestan atención a empresas con alto potencial de otros sectores. La segunda pregunta es cómo ofrecer servicios de tutoría a gran escala. La OIT no dispone actualmente de programas específicos para empresas incipientes de elevado crecimiento.

Capítulo 6

Puntos propuestos para la discusión

El objetivo de la discusión sobre las pequeñas y medianas empresas (PYME) y la creación de empleo decente y productivo es que la OIT pueda conocer mejor las diversas circunstancias y necesidades de los Estados Miembros y darles una respuesta más eficaz, utilizando todos los medios de acción de que dispone. Los resultados de la discusión deberían llevar a la OIT a confirmar o modificar sus prioridades en consecuencia.

1. ¿Cuál es la contribución de las PYME, y de diferentes segmentos concretos dentro de las PYME, a la creación de empleo y cuál es la calidad del empleo en esas empresas?
2. ¿Cuáles son las principales dificultades con que se enfrentan los distintos segmentos de las PYME y sus trabajadores y qué hay que hacer para que su contribución a la creación de empleo decente y productivo sea mayor?
3. ¿Qué políticas y medidas relativas a las PYME dan buenos resultados en lo que se refiere a la creación de empleos nuevos y decentes gracias al desarrollo de empresas sostenibles? ¿Cómo se ha abordado en esas políticas la cuestión de la gran heterogeneidad de las PYME?
4. ¿Cuál es el papel de los gobiernos y los interlocutores sociales en la promoción de políticas favorables al empleo decente y productivo en los distintos segmentos de las PYME?
5. ¿Qué políticas y medidas de la OIT relativas a las PYME han dado buenos resultados y cuáles no? ¿Qué deficiencias se observan en lo que se refiere a conocimientos, productos, creación de capacidad y alianzas estratégicas en la OIT? ¿Qué convendría mantener y ampliar, y qué habría que añadir?

Anexo

Resumen de las conclusiones sobre las intervenciones en que se utilizan productos de la OIT para la capacitación empresarial y el acceso a financiación

País	Tipo de intervención	Año	Principales conclusiones sobre el impacto	Explicaciones complementarias
Uganda	Combinación de capacitación empresarial basada en el programa de la OIT Inicie y Mejore su Negocio (cuatro días) y distintos tipos de acceso a la financiación (préstamos y subvenciones).	2012	❑ La combinación de préstamos y formación ¹ tuvo un efecto considerable en el rendimiento de las empresas (las ganancias de las empresas beneficiarias de la intervención fueron un 54 por ciento superiores a las del grupo de control); el efecto de los préstamos solos se fue perdiendo rápido (30 por ciento en un principio) y apenas se apreciaba nueve meses después de la intervención; la concesión de subvenciones solos y la combinación de subvenciones y formación no tuvieron impacto en las ganancias. ❑ Importantes efectos en el empleo, sobre todo en el empleo familiar (66 por ciento), pero también para las personas contratadas fuera del hogar (45 por ciento). ❑ Algunos efectos positivos en la acumulación de capital (poco importantes). ❑ Ningún efecto en cuanto a las ganancias ni el empleo para las empresas pertenecientes a mujeres con ninguna de las opciones propuestas.	Prueba aleatoria controlada, que presenta cuatro combinaciones distintas (sólo préstamo, préstamo y formación, sólo subvención, y subvención y formación); debido al diseño de la prueba, la credibilidad de los resultados es alta.
Viet Nam	Formación sobre cuestiones de género y gestión empresarial basada en el programa de la OIT Get Ahead (nueve módulos de una hora, impartidos a lo largo de nueve meses, y orientación personalizada semanal), como complemento de micropréstamos.	2012	❑ Efectos importantes en el rendimiento de las empresas en los casos en que las mujeres asistieron a la formación con sus maridos (las ganancias fueron un 26 por ciento superiores a las del grupo de control); efectos positivos para las mujeres que asistieron solas a la formación (poco importantes) ². ❑ Considerables efectos positivos en cuanto a adquisición de conocimientos empresariales, conocimientos sobre cuestiones de género y nuevas prácticas empresariales (con o sin la participación de los maridos). ❑ Importante impacto en cuanto al empoderamiento de la mujer, medido por la sensación de las mujeres de ejercer control sobre su vida, la disminución de la violencia doméstica por parte de las parejas y un mayor poder de negociación de las mujeres (la participación de los maridos solo incide en el último indicador).	Prueba aleatoria controlada en 187 centros de crédito de la mayor institución de microfinanciación del norte de Viet Nam, con una combinación de formación y microcréditos para: 1) las mujeres y sus maridos, a fin de reducir posibles conflictos en el hogar, y 2) sólo las mujeres; debido al diseño de la prueba, la credibilidad de los resultados es alta.

País	Tipo de intervención	Año	Principales conclusiones sobre el impacto	Explicaciones complementarias
Ghana	Formación en gestión empresarial basada en el programa de la OIT Inicie y Mejore su Negocio (cinco días, más algunos módulos a medida de un día de duración) como premio por participar en un concurso de proyectos empresariales (becas).	2010	❑ La formación no tuvo ningún efecto en el crecimiento empresarial, medido por las ventas, las ganancias, la inversión y el número de asalariados³. <i>Otros resultados:</i> ❑ Las puntuaciones recibidas del jurado del concurso de proyectos empresariales guardan una estrecha relación con el crecimiento posterior de las empresas. ❑ La medición de la capacidad de los propietarios de empresas mediante encuestas (combinación de los años de escolarización oficial, conocimientos de aritmética elemental, conocimientos financieros y razonamiento no verbal) es todavía más significativa si se asocia al crecimiento empresarial. La medición del acceso al crédito y la actitud (por ejemplo, la actitud ante el riesgo) no está relacionada con el crecimiento empresarial. ❑ Combinando las dos mediciones se puede predecir mucho mejor el crecimiento que si se utiliza solo una de ellas.	Prueba aleatoria controlada, en la que se ofrecieron becas a la mitad de los participantes en el concurso de proyectos empresariales. El objeto principal del estudio era determinar si organizar concursos de proyectos empresariales y evaluar la capacidad y la actitud de los propietarios de empresas por medio de encuestas eran herramientas eficaces para identificar a las empresas orientadas al crecimiento. La formación se añadió al experimento para incentivar la participación.
Sri Lanka	Combinación de formación empresarial basada en el programa de la OIT Comience y Mejore su Negocio (siete a nueve días) y subvenciones en efectivo para las empresas existentes o potenciales de propiedad de mujeres.	2009	<i>En lo que respecta a las propietarias de empresas existentes:</i> ❑ Mejora de las prácticas empresariales. ❑ Mejora del rendimiento de las empresas combinando formación y subvenciones (incremento a corto plazo de las ganancias superior en un 70 por ciento al del grupo de control, pero ese efecto desapareció al cabo de un año; incremento a largo plazo del capital social de un 30 por ciento; la formación sola no tuvo efectos). <i>En lo que respecta a las posibles propietarias de nuevas empresas:</i> ❑ Efecto a corto plazo en lo que respecta a la creación de una nueva empresa con ambas intervenciones (mejores resultados combinando la formación y la subvención: un 29 por ciento más de probabilidades de poner en marcha una empresa que el grupo de control); el efecto desapareció al cabo de un año. ❑ Efectos a largo plazo en las ganancias y las ventas con la formación sola (superiores en cerca de un 40 por ciento a las del grupo de control); no se observaron efectos positivos importantes con la formación más las subvenciones.	Prueba aleatoria controlada, en la que se ofreció solo formación, o formación y una subvención en efectivo a dos grupos de mujeres (propietarias de empresas existentes y posibles propietarias de nuevas empresas)⁴; debido al diseño de la prueba, la credibilidad de los resultados es alta.