

Conferencia Internacional del Trabajo, 96.^a reunión, 2007

Informe VI

La promoción de empresas sostenibles

Sexto punto del orden del día

Oficina Internacional del Trabajo Ginebra

ISBN 978-92-2-318143-7
ISSN 0251-3226

Primera edición 2007

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.

Indice

	<i>Página</i>
Resumen.....	v
Siglas y acrónimos	xix
Capítulo 1. Introducción – El concepto de empresa sostenible.....	1
El concepto de empresa sostenible.....	3
Una nueva función de la empresa en la sociedad: la economía de mercado y la globalización.....	11
La diversidad de la empresa	15
Capítulo 2. Evolución y estado actual de los enfoques del desarrollo empresarial	25
Intervenciones específicas en el ámbito empresarial	27
Entorno propicio para la empresa	29
Hacia una competitividad sistémica	30
Fallos del mercado.....	35
El apoyo de gobiernos y donantes al desarrollo empresarial.....	39
Capítulo 3. Crear oportunidades para la sostenibilidad de las empresas: condiciones básicas	45
Buena gobernanza y diálogo social.....	45
Equidad e inclusión económica y social	49
Estabilidad macroeconómica y gestión adecuada de la economía.....	52
Infraestructura material	54
Administración responsable del entorno	55
La sociedad y la cultura como factores de apoyo a la empresa	58
Capítulo 4. Creación de riqueza y trabajo decente basada en las empresas y naciones competitivas	63
La productividad, clave de la competitividad	64
Medición y evaluación de la competitividad.....	68
Función de los gobiernos: cuestiones institucionales y de política	76
Capítulo 5. Marco reglamentario y jurídico: cuestiones y políticas.....	85
Reglamentaciones buenas y malas.....	90
Medición y evaluación del costo de las actividades empresariales e interpretación de los resultados.....	93

Instrumentos para evaluar el impacto de las reglamentaciones	100
El desafío especial al que se enfrentan las microempresas y pequeñas empresas (MYPE).....	101
Estrategias para el cumplimiento de la legislación laboral en las microempresas y pequeñas empresas (MYPE)	106
Capítulo 6. Integración sostenible de los mercados a través del comercio y las cadenas de valor	109
Comercio e integración económica sostenible	110
Creación de oportunidades para las microempresas y las pequeñas y medianas empresas mediante el perfeccionamiento de la cadena de valor	116
Comercio justo y cadenas de valor más equitativas.....	120
Capítulo 7. El papel de la empresa en la sociedad.....	129
La importancia económica y social de las empresas.....	129
La responsabilidad social de la empresa.....	131
Los sistemas de auditoría, supervisión y certificación sociales	136
El papel que las empresas pueden desempeñar en la mejora de la gobernanza, los derechos humanos y la reducción de la pobreza.....	142
Capítulo 8. Infraestructura y servicios financieros	151
Hacer que los mercados financieros funcionen mejor	151
Las inversiones socialmente responsables (ISR).....	157
La infraestructura material en apoyo de las empresas sostenibles.....	161
Tipos y magnitudes de la infraestructura.....	163
Tamaño, magnitud e interconectividad de las empresas.....	164
Sector nuevos y emergentes favorables para el desarrollo de las empresas.....	166
Mecanismos de financiación de infraestructura que apoyan a las empresas sostenibles.....	167
Aprovechar las inversiones en infraestructura para promover las empresas sostenibles y el desarrollo: la ventaja comparativa de la OIT	167
Capítulo 9. Recursos humanos: invertir en las personas.....	169
La importancia creciente de invertir en las personas.....	170
La importancia de unas prácticas adecuadas en el lugar de trabajo	173
Seguridad y salud en el trabajo (SST).....	176
Un enfoque de la empleabilidad basado en las calificaciones y los conocimientos ..	179
Capítulo 10. Interlocutores sociales, diálogo social y tripartismo	183
Contribución potencial de las organizaciones de trabajadores y de empleadores ...	184
Gobernanza democrática	184
Eficiencia económica	187
Equidad social.....	195
Condiciones necesarias para fortalecer las organizaciones	197
Puntos propuestos para la discusión	201

Resumen

Promoción de empresas sostenibles

El presente informe destinado a la 96.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (2007) es una contribución al debate internacional de carácter amplio y de gran alcance sobre la promoción de la empresa. El papel central del sector privado, en todas sus formas, se reconoce cada vez más como elemento clave para hacer frente a los desafíos en materia de desarrollo, incluida la creación de empleo. En este informe se hace una reseña de la evolución de la situación y las experiencias a ese respecto desde la perspectiva del trabajo decente, con especial énfasis en la forma de reforzar la contribución de las empresas al crecimiento productivo y equitativo de la economía y del empleo. El informe servirá de base para la discusión general que se espera tendrá los siguientes resultados:

- un balance del debate internacional sobre el papel del sector privado y de las empresas sostenibles en el desarrollo económico y social general;
- una evaluación de la pertinencia y las implicaciones de las tendencias recientes para la aplicación del Programa de Trabajo Decente de la OIT;
- una contribución de la OIT, centrada en el Programa de Trabajo Decente, al debate global sobre el papel del sector privado en el desarrollo económico y social general, y
- recomendaciones con respecto a la labor de la OIT para fomentar la elaboración de políticas y estrategias coherentes que promuevan el trabajo decente mediante el desarrollo de empresas sostenibles ¹.

El concepto de empresa sostenible

La promoción de empresas sostenibles es un tema de carácter amplio y de gran alcance, no sólo porque las empresas adoptan muy diversas formas en cuanto a su tamaño, sector y dimensiones espaciales, sino también en lo que respecta a la forma en que se administran y dirigen, a su condición jurídica y a sus objetivos operativos. Todas las empresas forman parte de la sociedad, configuran las comunidades en las que actúan y se ven a su vez configuradas por éstas.

Para promover las empresas sostenibles es preciso fortalecer las instituciones y los sistemas de gobernanza que enmarcan la actividad empresarial — para que haya mercados sólidos y eficientes se requieren instituciones sólidas y eficaces — así como garantizar que los recursos humanos, financieros y naturales se combinen de manera

¹ OIT: *Fecha y orden del día de la Conferencia Internacional del Trabajo – orden del día de la 96.^a reunión (2007) de la Conferencia Internacional del Trabajo*, documento GB.294/2/1, Consejo de Administración, 294.^a reunión, Ginebra, noviembre de 2005.

equitativa y eficiente con el fin de promover la innovación y el aumento de la productividad. Por ello, es necesario establecer nuevas modalidades de cooperación entre los gobiernos, las empresas y la sociedad para asegurarse de que la calidad de la vida presente y futura (y del empleo) se potencie al máximo preservando al mismo tiempo la sostenibilidad del planeta.

Nunca se subrayará demasiado la importancia que reviste la empresa como principal fuente de crecimiento y empleo. Lo que impulsa el crecimiento económico es, ante todo y sobre todo, la creatividad y la ardua labor de los empresarios y los trabajadores. Impulsadas por la búsqueda de beneficios, las empresas innovan, invierten y generan empleo e ingresos derivados del trabajo.

Las empresas tienen que asegurarse de que sus actividades empresariales fundamentales sigan añadiendo valor y se lleven a cabo de manera eficiente y eficaz. Las empresas necesitan también un entorno propicio que las respalde caracterizado, entre otras cosas, por la existencia de mercados abiertos, reglamentados, previsibles y no discriminatorios, y una economía exenta de corrupción y con una buena gobernanza. Las empresas se benefician al operar en cadenas de valor caracterizadas por la existencia de industrias de alta calidad, y con consumidores e inversionistas prósperos. También se benefician de los mecanismos establecidos en los ámbitos de la empresa, sectorial y nacional para lograr un diálogo social efectivo.

Se establece una distinción entre el desarrollo empresarial *per se* y el desarrollo de empresas *sostenibles*. El concepto de «empresa sostenible» está relacionado con el enfoque general del desarrollo sostenible — la forma de progreso que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras de satisfacer las suyas propias —, enfoque que postula una perspectiva holística, equilibrada e integrada del desarrollo. No obstante, el desarrollo sostenible no consiste sólo en cuestiones medioambientales, sino que además requiere la integración de los tres pilares del desarrollo: el crecimiento económico, el progreso social y los aspectos medioambientales.

La dimensión social del desarrollo sostenible consiste ante todo en el compromiso de «promover la integración social fomentando sociedades estables, seguras y justas, y que estén basadas en la promoción y protección de todos los derechos humanos, así como en la no discriminación, la tolerancia, el respeto de la diversidad, la igualdad de oportunidades, la seguridad y la participación de todas las personas, incluidos los grupos y las personas desfavorecidos y vulnerables»². Un principio fundamental del pilar social del desarrollo sostenible es, por supuesto, la generación de medios de vida seguros mediante un empleo productivo libremente elegido. Así pues, el desarrollo sostenible constituye un marco en el que se inscribe no sólo el diálogo mundial general sobre el crecimiento y el desarrollo, sino también la discusión más específica acerca del desarrollo empresarial y, en este sentido, proporciona un marco sólido para el debate sobre la reglamentación y la acción voluntaria en la esfera empresarial.

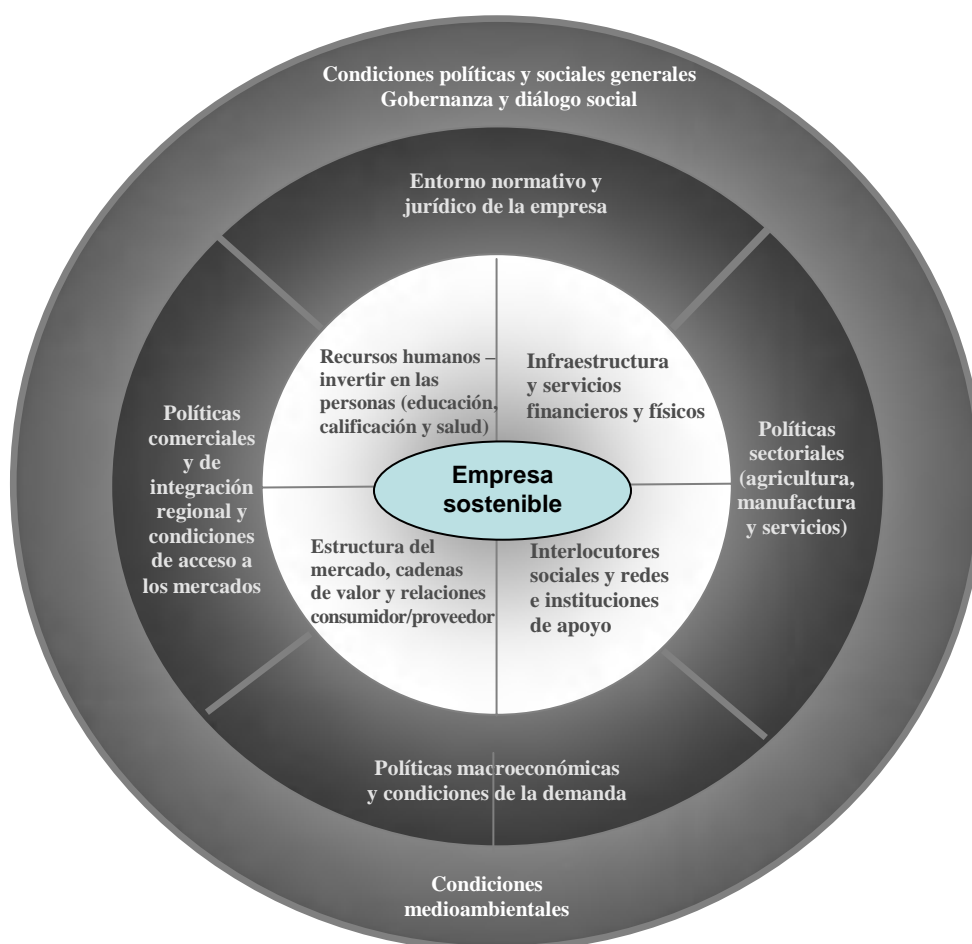
Así, en contraposición con las perspectivas restringidas y tradicionales que conciben las empresas como relaciones insumo-producto de carácter lineal dedicadas exclusivamente a maximizar el valor económico a corto plazo, el enfoque integrado del desarrollo empresarial sostenible es más holístico, integrado y a largo plazo. En el gráfico 1.1 (capítulo 1) se ilustra una somera distinción entre lo que en la práctica son esferas operativas y políticas parcialmente coincidentes e interdependientes (el

² *Consenso de Copenhague*, resumen de los principales compromisos de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, Copenhague, 1995, compromiso núm. 4.

micronivel, el macronivel y el metanivel). En el centro se sitúan las empresas sostenibles, que engloban diferentes partes interesadas, entre ellas los accionistas, los empleadores, los trabajadores y los consumidores, así como las relaciones con los proveedores, los gobiernos y la comunidad en general.

El micronivel se refiere fundamentalmente a lo que sucede en el seno de la empresa o en su entorno inmediato (la gestión de los recursos humanos y financieros y el uso de los recursos materiales, como la energía y los sistemas de transporte y comunicaciones) y a la conexión directa entre las empresas y sus consumidores y proveedores. También se refiere a la organización del lugar de trabajo, a las redes e instituciones de apoyo y, en ese sentido, al papel que desempeña el diálogo social en el fomento de las empresas sostenibles. Por lo tanto, en el micronivel, es necesario considerar la sostenibilidad de una empresa en función de la estructura del sector o del mercado en que opera y, en particular, de su relación con los proveedores y los consumidores a lo largo de la cadena de valor.

Gráfico 1.1. Enfoque integrado del desarrollo empresarial sostenible
(Capítulo 1)



En el nivel siguiente — el macronivel — hay una serie de esferas políticas que determinan directamente la competitividad y la idoneidad del entorno, así como la sostenibilidad y el potencial de crecimiento de las empresas. Se trata de las políticas macroeconómicas (fiscal, monetaria y cambiaria), en particular las que afectan a las

condiciones de la demanda; determinadas políticas de ámbito sectorial (agricultura, manufactura y servicios), así como políticas de desarrollo empresarial de ámbito geográfico o regional, políticas industriales y de promoción de la inversión; políticas de integración comercial y regional y de acceso a los mercados, y el marco jurídico y normativo específico que enmarca la actividad empresarial.

En el metanivel se sitúan las condiciones económicas, sociales y medioambientales generales que determinan, entre otras cosas, la calidad de las instituciones y la gobernanza de una sociedad. Este plano abarca una serie de factores que podrían no ser privativos de la empresa, pero que sí influyen de forma determinante en el desarrollo del sector privado en el sentido más amplio y en circunstancias sociales generales como la estabilidad, la integración y los desafíos que plantean problemas como la desigualdad y la corrupción. La gestión sostenible del medio ambiente natural también se sitúa en este plano, así como las cuestiones relativas a la gobernanza y el papel que el diálogo social puede desempeñar en la promoción de las condiciones necesarias para la sostenibilidad de las empresas.

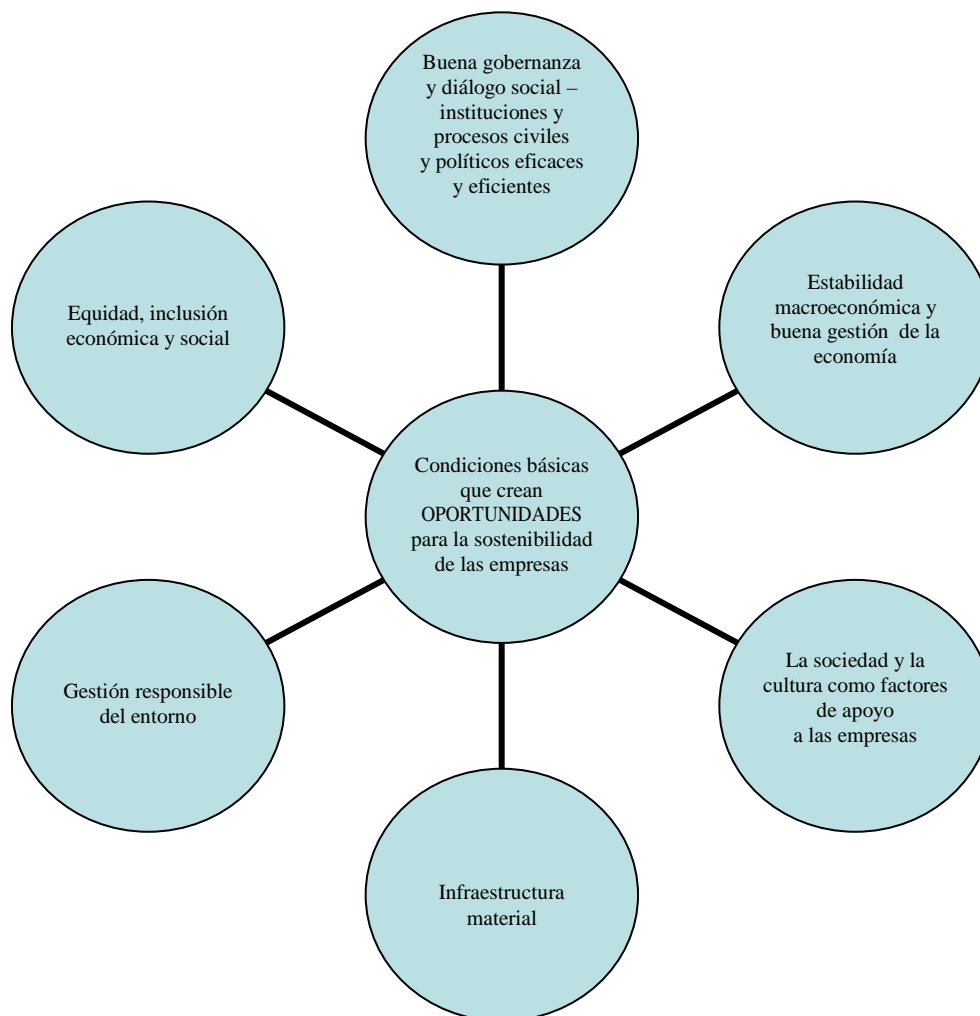
La expansión de la globalización y el papel cada vez más amplio y decisivo del sector privado en las economías nacionales han dado lugar a nuevos desafíos y oportunidades. La globalización ha agudizado las dificultades económicas, sociales y ambientales con que se ven confrontadas las empresas. Todos estos cambios han dado lugar a una relación nueva y cambiante entre la empresa y el desarrollo.

Existe una relación simbiótica entre la empresa y el desarrollo — la empresa prospera cuando la sociedad prospera — y el sector privado debe desempeñar un papel capital en ese sentido ayudando a los países a alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), así como la meta principal de reducir a la mitad el número de personas que viven por debajo del umbral de pobreza, esto es, con menos de un dólar de los Estados Unidos al día. Por otro lado, en el ODM núm. 8 se especifica que los esfuerzos internacionales deberían sustentarse en una asociación mundial para el desarrollo en la que se contemplaría, entre otras cosas, la cooperación con el sector privado. Por ello, la creación de las condiciones adecuadas para el desarrollo empresarial provechoso y sostenible y la inversión privada es una de las mayores prioridades de las políticas de desarrollo y del Programa de Trabajo Decente.

Crear oportunidades para la sostenibilidad de las empresas: condiciones básicas

Para todas las empresas, con independencia de su tamaño, del sector en el que operen o de su estructura jurídica, el contexto político, social, económico y ambiental general reviste una importancia capital. Se trata de las condiciones básicas que se ilustran en el gráfico 3.3 (capítulo 3). Está generalmente aceptado, por ejemplo, que la paz y la existencia de un ordenamiento jurídico respetado y fiable, de niveles apropiados de desarrollo social y de instituciones políticas relativamente previsibles y estables influyen sobremanera en la sostenibilidad de las empresas. Estas condiciones generales pertenecientes al «metanivel» constituyen el marco propicio para la creación de riqueza: son necesarias para el fomento del crecimiento empresarial aunque no son en sí suficientes, porque no son ellas la verdadera fuente de riqueza. La relación entre estos parámetros amplios y el crecimiento empresarial es muy compleja, pero pueden discernirse varios principios generales.

Gráfico 3.3. Condiciones básicas que generan oportunidades para las empresas sostenibles
(Capítulo 3)



La estructura de la vida civil y política es sin duda un determinante importante de la competitividad, del crecimiento económico y de la sostenibilidad de las empresas. En general, la buena gobernanza — que comprende el respeto de los derechos humanos, el funcionamiento de instituciones democráticas, la libertad de expresión, la igualdad de derechos entre hombres y mujeres, y mecanismos eficaces para el diálogo social, entre otras cosas — proporciona una base sólida para el desarrollo sostenible.

Los gobiernos que mantienen la estabilidad macroeconómica y garantizan la transparencia y el debido proceso en la elaboración de políticas, que salvaguardan los derechos de propiedad, que vuelven a encauzar los ingresos tributarios en la economía mediante inversiones en capital humano e infraestructura que tienen por efecto el aumento de la productividad, que garantizan la elaboración y observancia de leyes idóneas y el mantenimiento del orden público y la seguridad, así como una gestión adecuada del medio ambiente natural, pueden crear las mejores condiciones socioeconómicas para que las empresas sostenibles prosperen.

Existen numerosos datos que ponen de manifiesto que la empresa se ve seriamente limitada en una economía en la que los derechos de propiedad están definidos de manera inadecuada. Si los propietarios de bienes, ya sean materiales o intelectuales, no ven garantizados sus derechos, no estarán dispuestos a seguir invirtiendo, mientras que los nuevos participantes potenciales en el mercado formal van a disponer de incentivos para encubrir sus actividades y permanecer en la economía informal, fuera del ámbito del trabajo decente. Análogamente, hay más posibilidades de constituir una empresa sobre una base más segura cuando la sociedad adopta una cultura favorable a la empresa de base amplia.

La equidad y la inclusión económica y social son condiciones básicas importantes para las empresas sostenibles. La desigualdad en materia de recursos y oportunidades merma la capacidad de los pobres de participar en el crecimiento y contribuir a él. Los niveles elevados de desigualdad de ingresos disminuyen las posibilidades de que una determinada tasa de crecimiento consiga reducir la pobreza y pueden menoscabar la estabilidad política y la cohesión social necesarias para la sostenibilidad del crecimiento. La inclusión social — ya sea que se base en el género, factores étnicos o cualquier otro factor — es inherente a las sociedades sostenibles y refuerza el potencial para el desarrollo de empresas sostenibles.

Evolución y estado actual de los enfoques del desarrollo empresarial

Las políticas y programas de desarrollo empresarial, y de desarrollo del sector privado de manera más general, figuran como prioridad en los planes y estrategias relativos a la promoción del crecimiento y el desarrollo. Independientemente de la diversidad de los contextos nacionales, las motivaciones y objetivos que impulsan a contribuir al desarrollo de las empresas o del sector privado, se está constituyendo un acervo de prácticas idóneas fundamentadas en un amplio abanico de experiencias prácticas basadas en proyectos en este ámbito. Cabe diferenciar tres tendencias generales (o paradigmas) que han ido evolucionando durante los últimos 30 años aproximadamente (véase el cuadro 2.1, capítulo 2). Estos paradigmas son fruto de una distinción un tanto somera entre enfoques, que, en la práctica, son complementarios entre sí y coinciden parcialmente.

Cuadro 2.1. Evolución de los enfoques del desarrollo empresarial: los tres paradigmas
(Capítulo 2)

Paradigma 1	Paradigma 2	Paradigma 3
Intervenciones específicas en el ámbito empresarial	Más un entorno propicio	Competitividad
Servicios de desarrollo empresarial (SDE)	Servicios de desarrollo empresarial (SDE)	Servicios de desarrollo empresarial (SDE)
Servicios financieros	Servicios financieros	Servicios financieros
	Entorno propicio para la empresa (entorno empresarial)	Entorno propicio para la empresa (entorno empresarial)
		Clima de inversión
		Conseguir que los mercados funcionen para los pobres (MMW4P)
		Cadenas de valor

Los primeros enfoques del desarrollo empresarial — paradigma 1 — recalcan el reforzamiento del «sector» mediante el aumento de la capacidad de las empresas individuales a través de la prestación de servicios de desarrollo empresarial (SDE) y de servicios financieros. Estos enfoques se aplicaban con frecuencia a determinados tamaños de empresas, determinados subsectores, ciertos colectivos, o determinada dimensión espacial, por ejemplo, como parte de programas de desarrollo rural destinados a zonas específicas. Sin embargo, se fue observando con creciente preocupación que las intervenciones orientadas específicamente a las empresas se veían dificultadas por factores externos inherentes al entorno y eran limitadas en cuanto a su alcance. Así, surgió un nuevo paradigma — el paradigma 2 — que incorporó el entorno (propicio) para la empresa a las intervenciones de ámbito empresarial.

Dado que se prestaba una atención creciente al entorno empresarial, y que el sector privado ya no se consideraba como una amalgama de empresas clasificadas principalmente por su tamaño sino como un sistema integrado de mercados de productos y servicios regulados por un marco normativo adaptado a las fluctuaciones de la demanda, surgió un tercer paradigma relativo en última instancia a la competitividad nacional. Este paradigma abarca las medidas destinadas a mejorar el clima de inversión, centradas esencialmente en fomentar las oportunidades, las condiciones y los incentivos necesarios para atraer la inversión y promover el crecimiento de las empresas formales, con frecuencia grandes empresas, y con enfoques ascendentes que apunten a lograr que los mercados funcionen, en particular por lo que atañe a garantizar que las oportunidades lleguen a los pobres, y que los mercados sean integradores y equitativos.

Conseguir que los mercados funcionen y mejorar el clima de inversión no equivale simplemente a dar rienda suelta a las fuerzas del mercado. Se trata de un enfoque en el que se reconoce que los mercados necesitan instituciones eficaces para ser eficientes y que, para distribuir eficientemente los recursos, los mercados no siempre pueden dejarse librados a sí mismos. Cuando los mercados no funcionan de manera adecuada se dice que el mercado tiene fallos. Existen cuatro grandes áreas de posibles fallos del mercado: el suministro de bienes públicos; el abuso de poder en el mercado; las externalidades positivas y negativas, y la información asimétrica. En cada caso, los gobiernos tienen un papel que desempeñar para asegurarse de que los mercados funcionen de la mejor manera posible y en interés del bien público en general.

Marco reglamentario y jurídico: cuestiones y políticas

El concepto de entorno empresarial propicio es un concepto amplio que abarca diversos factores, ajenos a la empresa, que repercuten en la formación y crecimiento de la empresa. Un entorno empresarial propicio y adecuado permite a los empresarios ampliar sus actividades y crea incentivos para que formalicen su actividad empresarial. La experiencia muestra que un entorno empresarial propicio y adecuado fomenta la inversión y promueve altos niveles de crecimiento. Hay pruebas abundantes que indican que la burocracia excesiva y los obstáculos burocráticos, los procedimientos prolongados para el registro de las empresas, la protección ineficaz de los derechos de propiedad, la corrupción y los sistemas jurídicos deficientes para tratar los asuntos comerciales imponen limitaciones a las empresas, especialmente en los países más pobres.

Entre los múltiples factores que influyen en el entorno para la actividad empresarial, los aspectos relativos al entorno jurídico y reglamentario ocupan invariablemente un lugar destacado en la programación de las políticas. Revisten particular importancia los siguientes: el marco legislativo y reglamentario que abarca aspectos tales como el registro de las empresas, la concesión de licencias, el sistema tributario, el empleo, el acceso al crédito y otras formas de financiación; el cumplimiento de los contratos; la protección de los derechos de propiedad, y las disposiciones para casos de quiebra.

En definitiva, se supone que la mejora del entorno empresarial propicio ha de reforzar la capacidad de creación de riqueza, empleo productivo y trabajo decente. En los países en desarrollo se la considera con frecuencia como un mecanismo para ayudar a reducir la pobreza. No obstante, la formulación de políticas reguladoras recuerda en muchos casos a un rompecabezas. Hay una demanda constante de más reglamentación para proteger, por ejemplo, al medio ambiente, a los trabajadores o a los consumidores, pero cuando la reglamentación está mal concebida o es demasiado complicada, puede imponer costos excesivos y mermar la productividad.

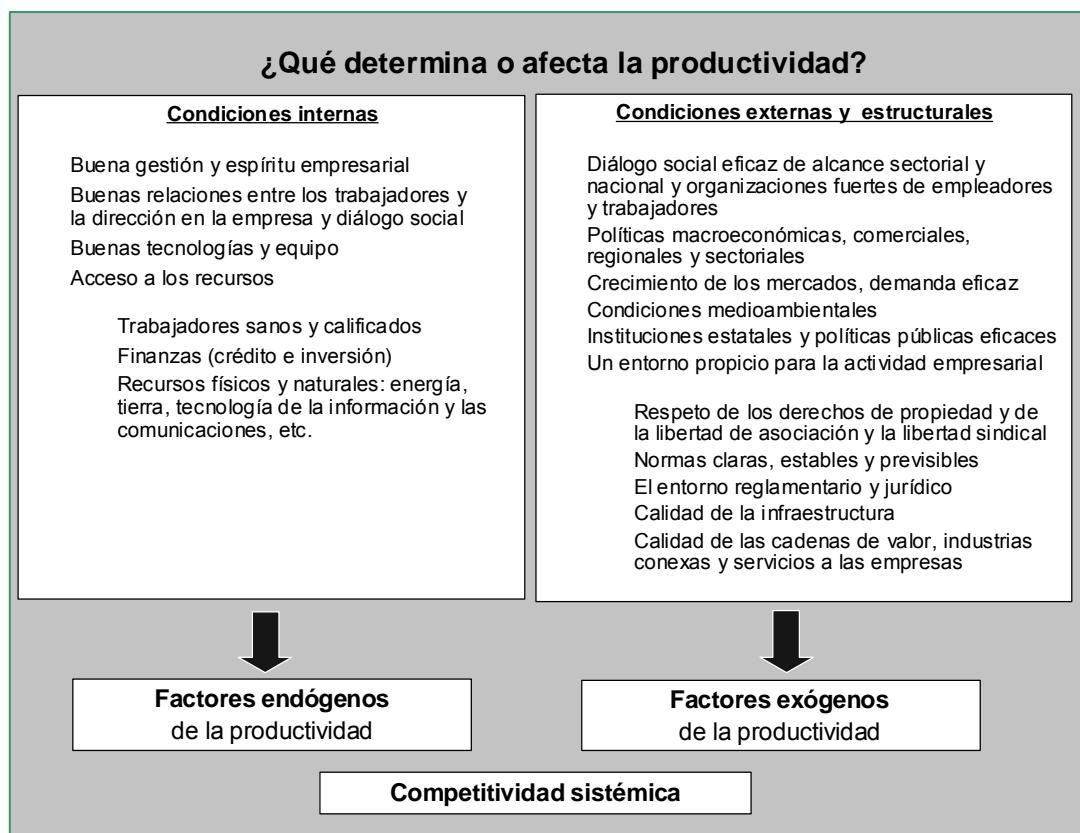
Los gobiernos, por lo tanto, deben hacer frente al difícil desafío de lograr un equilibrio adecuado, que ofrezca la protección debida a los diferentes grupos y garantice que el impacto en quienes están sometidos a la reglamentación es proporcionado. Se trata de un desafío de gran trascendencia debido a que el funcionamiento eficiente de los mercados y las empresas redundan en beneficio de las autoridades públicas, las empresas, los ciudadanos y los interlocutores sociales, y está determinado cada vez más por el marco reglamentario en el que actúan.

La reforma reglamentaria no consiste sencillamente en la desreglamentación ni es sólo una cuestión de costos: se trata de establecer una reglamentación adecuada, inteligente, eficaz y eficiente. Los reglamentos y procedimientos administrativos son necesarios para aplicar las políticas públicas, y las empresas privadas necesitan un marco reglamentario adecuado para garantizar una competencia equitativa («igualdad de condiciones para todos»), para lograr que los mercados funcionen mejor (mediante la reglamentación relativa al cumplimiento de los contratos y la protección de los derechos de propiedad intelectual) y para garantizar la sostenibilidad de los mercados (mediante la reglamentación relativa a la gestión de los desechos, y al uso de combustibles y de la energía).

Creación de riqueza y trabajo decente basada en las empresas y naciones competitivas

Las empresas llegan a ser sostenibles cuando son competitivas y funcionan en un entorno competitivo (gráfico 4.1, capítulo 4). Esto es fundamental para lograr que los mercados funcionen, incrementar las opciones, estimular la innovación y crear riqueza. El concepto de competitividad reviste una importancia vital pero es difícil de definir y de medir y es también problemático porque prácticamente todo tiene importancia para la competitividad, y lo que más importa ha de cambiar probablemente a lo largo del tiempo a medida que las economías y las sociedades evolucionan, y ha de variar de un lugar a otro o de un sector a otro.

Gráfico 4.1. Factores internos y externos que influyen en la productividad
(Capítulo 4)



Debido a la profundidad y amplitud del concepto de competitividad, existe amplio acuerdo en que el planteamiento más adecuado para evaluar la competitividad es hacer referencia a una gran variedad de factores. Hay dos estudios internacionales sobre la competitividad que se elaboran anualmente con el fin de presentar una evaluación sistemática y holística de la competitividad de las naciones. Se trata del Informe de Competitividad Mundial (*Global Competitiveness Report-GCR*) y del Anuario de Competitividad Mundial (*World Competitiveness Yearbook-WCY*). Ambos estudios utilizan datos secundarios procedentes de fuentes nacionales e internacionales y realizan también encuestas específicas entre dirigentes y ejecutivos del mundo de los negocios. Ambas publicaciones ponderan conjuntamente un gran número de variables para elaborar índices globales de competitividad, que abarcan un gran número de países y territorios.

Aunque no hay una fórmula mágica para aumentar la competitividad nacional, pueden distinguirse tendencias que indican la importancia relativa de los diferentes factores de acuerdo con el nivel de desarrollo. No obstante, en términos generales, parece que, cualquiera que sea el nivel de desarrollo, los factores relacionados con el entorno para la actividad empresarial considerados en su conjunto son un determinante más decisivo de las diferencias en la competitividad entre los países que los factores relativos a las empresas mismas. Los gobiernos tienen sin duda un papel que desempeñar fomentando la competitividad nacional a través de políticas públicas que insistan en la competitividad sistémica e integren las reformas en el entorno empresarial con la actualización de las calificaciones, la inversión en investigación y desarrollo y políticas industriales, regionales, comerciales, de inversión y de competencia adecuadas.

Integración económica sostenible a través del comercio y las cadenas de valor

Uno de los hallazgos más antiguos de la economía es que el tamaño del mercado es un determinante esencial del potencial de las empresas para crecer y aprovechar las economías de escala, así como de las oportunidades de los países de contar con una economía más diversificada, más competitiva y de mayor productividad y, por lo tanto, de crear empleo productivo y trabajo decente y alcanzar niveles de vida más altos.

Las políticas comerciales y el clima de inversión influyen de manera decisiva en un entorno propicio. La apertura de la economía y su integración en mercados más amplios es una orientación estratégica importante para incrementar la competencia, aumentar la productividad y promover la diversificación, pero es necesario proceder de manera acertada ya que no todos los modelos de integración en la economía mundial tienen el mismo efecto en el crecimiento y el empleo.

Aunque la globalización puede generar mejoras del bienestar importantes a largo plazo, a corto plazo se requieren salvaguardias para minimizar los costos del ajuste. Se necesitan políticas adecuadas para ayudar a los países en desarrollo a superar las limitaciones de la producción por el lado de la oferta y permitir a los exportadores cumplir las exigencias de los mercados internacionales, diversificar las exportaciones y aumentar el valor añadido. La facilitación del comercio mediante un mayor acceso a los mercados, la mejora de las normas que rigen el comercio, el fomento del crecimiento de las cadenas de valor sostenible y el fortalecimiento de los principios y prácticas éticas y de comercio justo en las relaciones comerciales, son todas dimensiones relacionadas con el comercio que revisten importancia para la promoción de empresas sostenibles.

El papel de la empresa en la sociedad

Las empresas actúan en sistemas sociales y económicos cada vez más complejos, en los que son objeto no sólo de presiones comerciales y económicas sino también de presiones sociales y medioambientales por parte de las autoridades públicas, grupos de la sociedad civil, los consumidores y los proveedores, así como de sus propietarios, sus gestores y sus trabajadores.

La cuestión de la responsabilidad social de la empresa no es algo nuevo, pero ha cobrado mayor importancia en los últimos años. La Declaración tripartita de principios de la OIT sobre las empresas multinacionales y la política social, formulada en 1977 y actualizada en varias ocasiones, la más reciente de ellas en 2006, es uno de los primeros instrumentos internacionales que abarcan la dimensión social de la actividad empresarial. En el plano de los conceptos, la mayor atención prestada al papel de las empresas en la sociedad se funda en el mensaje básico del desarrollo sostenible, esto es, que a largo plazo el crecimiento económico, la cohesión social y la protección del medio ambiente van de consuno. Los instrumentos promocionales como el Pacto Mundial de las Naciones Unidas, y los mecanismos de presentación de informes como la Iniciativa Mundial de Presentación de Informes (GRI), han puesto de relieve el perfil de las dimensiones social y medioambiental de la actividad empresarial.

La principal contribución de las empresas por lo que respecta a abordar los múltiples desafíos del desarrollo sostenible, el empleo productivo y el trabajo decente se funda en la creación y el crecimiento de empresas viables. Esto abarca las actividades fundamentales de las empresas, tales como aportar productos y servicios seguros y asequibles, generar ingresos e inversiones, y crear puestos de trabajo decentes. No

obstante, las empresas progresistas se dan cuenta ahora del valor que tiene el hecho de «ir por delante en la curva» por lo que respecta a la responsabilidad empresarial, ya que los criterios sociales y medioambientales influyen cada día más en las decisiones que adoptan los consumidores y en las decisiones de las personas y las instituciones en materia de inversión.

Aunque hay razones imperiosas, de carácter ético o normativo, y a menudo una justificación económica importante, para que las empresas integren en sus actividades las exigencias sociales y medioambientales, tal como se recogen en las normas internacionales y en las leyes y prácticas nacionales, eso no implica que todas las empresas vayan necesariamente a hacerlo. Tampoco invalida el importante papel que corresponde desempeñar a las autoridades públicas en el establecimiento y mantenimiento de leyes, reglamentos y normas — incluso en relación con las normas internacionales del trabajo — así como en cuanto a la elaboración de políticas de promoción apropiadas para alentar la constitución y el crecimiento de empresas sostenibles.

Las empresas, ya sea individualmente o por conducto de las organizaciones que las representan, pueden añadir un gran valor a los diálogos pertinentes sobre políticas públicas participando, por ejemplo, en la planificación de las estrategias nacionales para la reducción de la pobreza y los foros de donantes, la elaboración de la política comercial y medioambiental, y diálogos mundiales sobre cuestiones como el cambio climático, la biodiversidad, el blanqueo de dinero, la seguridad nacional, la corrupción y los derechos humanos. Esos diálogos sirven para destacar la importancia del empleo productivo y el trabajo decente como objetivo mundial.

Paralelamente, las empresas con visión de futuro y progresistas están adoptando y aplicando cada vez más prácticas y normas empresariales responsables para dar un ejemplo positivo de desarrollo sostenible del sector privado, incluso en los países en desarrollo. Esto se basa en una serie de instrumentos sociales, éticos y medioambientales, códigos de conducta y pautas para la presentación de informes tales como los Principios de Ecuador para la financiación de proyectos y la Iniciativa para la transparencia de las industrias extractivas (EITI) para el sector del petróleo, el gas y la minería.

Infraestructura y servicios financieros

Las empresas sostenibles, sea cual sea su tamaño y tipo, necesitan tener acceso a infraestructura y servicios financieros. Se entiende por infraestructura financiera el marco jurídico y reglamentario del sector financiero y las instituciones y sistemas que posibilitan el funcionamiento eficaz de los intermediarios del sector financiero. Los servicios financieros abarcan toda una gama de productos e instrumentos financieros, que comprende el crédito, el ahorro, los seguros, los arrendamientos financieros, las inversiones en valores, los servicios de pago y las remesas.

Los mercados financieros incluyentes son necesarios para fomentar empresas sostenibles porque todas las empresas precisan servicios financieros. Las pequeñas y medianas empresas (PYME) están a menudo insuficientemente atendidas por los intermediarios financieros, en especial en los países en desarrollo, y abordar el problema que supone este «medio faltante» debería ser uno de los principales objetivos de las políticas con miras a reforzar el carácter incluyente de la infraestructura financiera y los servicios financieros para las empresas sostenibles. Como muestra el ejemplo de las finanzas sociales, se pueden utilizar los servicios financieros para promover resultados

productivos en materia de trabajo decente, y una herramienta potente y en rápida expansión para ello es la inversión que aborda específicamente los factores sociales y medioambientales.

La infraestructura material es un elemento clave del clima de inversión, que puede reducir los costos de las actividades empresariales y permitir a las empresas y a las personas tener acceso a los mercados. Es esencial para el desarrollo agrícola y rural, es un factor clave para facilitar el comercio y la integración, importante para compensar las consecuencias del desplazamiento geográfico y la fragmentación de la soberanía, y crucial para mejorar el acceso a los mercados mundiales. Es fundamental asimismo para el desarrollo humano, incluida la prestación de servicios de salud y educación para los pobres.

Recursos humanos: invertir en las personas

Las empresas sostenibles ven a las personas como una fuente de ventajas competitivas y tratan a sus empleados como activos y agentes del cambio. En vista de las nuevas estructuras de producción y trabajo y de la evolución de las mismas, el éxito de las empresas y la productividad va a depender probablemente cada vez más de los recursos humanos. La globalización hace que invertir en las personas sea más importante que nunca, y esto implica invertir en la calidad de la vida activa mediante una organización y unas prácticas en el lugar de trabajo, unas condiciones de empleo y un desarrollo y gestión de los recursos humanos apropiados.

La competitividad y la viabilidad — e incluso la supervivencia — de las empresas dependen cada vez más de la capacidad de garantizar la motivación, la capacitación y el compromiso de los trabajadores. Los mejores resultados en ese sentido se obtienen en un entorno de trabajo progresista, caracterizado por un espíritu de confianza y respeto mutuos, la no discriminación y buenas relaciones de trabajo. Los datos de que se dispone indican que las motivaciones de los trabajadores son muy diversas, y que la creación de un entorno de trabajo positivo no sólo levanta el ánimo, sino que también estimula la productividad y la competitividad. Unas prácticas apropiadas en el lugar de trabajo, incluidas las condiciones de trabajo, en particular en lo que se refiere a la seguridad y salud en el trabajo (SST), así como buenas relaciones entre los trabajadores y la dirección y políticas de desarrollo de los recursos humanos adecuados, son factores de fundamental importancia para la promoción de empresas sostenibles.

No obstante, invertir en la gente implica también políticas públicas para fomentar un enfoque de la empleabilidad basado en las calificaciones y los conocimientos. La concepción y aplicación de políticas económicas coherentes que respondan a la demanda de la economía es esencial para garantizar que se aprovecha al máximo el potencial de una fuerza de trabajo empleable. Los beneficios de la inversión en las personas podrán ser mayores si se acompañan de mejoras más amplias de las condiciones básicas, y del clima de inversión, así como de un marco nacional apropiado para un diálogo social efectivo.

Interlocutores sociales, diálogo social y tripartismo

Las instituciones y las organizaciones son importantes para el desarrollo empresarial sostenible. Las organizaciones de empleadores y de trabajadores junto con los gobiernos pueden, en ciertas circunstancias, crear condiciones propicias y básicas para el desarrollo empresarial sostenible en tres esferas: gobernanza democrática, eficiencia económica y equidad social. En lo que respecta a la gobernanza, pueden

promover una mayor rendición de cuentas a nivel político y ofrecer un medio eficaz para el diálogo y la gestión de conflictos, aportando un mayor grado de transparencia y cohesión política.

Las organizaciones de empleadores y de trabajadores también desempeñan una importante función económica. Influyen, directa o indirectamente, en las condiciones de trabajo en el plano de la empresa, así como en el entorno normativo y reglamentario en el que operan las empresas. Los datos disponibles indican que su repercusión en la competitividad y la productividad puede ser muy positiva. En cuanto a la equidad social, ambos tipos de organizaciones pueden desempeñar una función importante en la promoción de la inclusión social y en la lucha contra todas las formas de discriminación. Su interacción, junto con el Estado, tiene también importantes consecuencias para la distribución de ingresos.

Es evidente, no obstante, que no todas las organizaciones de empleadores y de trabajadores son igualmente capaces de hacer ese tipo de contribuciones positivas en cada una de las tres esferas. Para potenciar sus posibilidades de desarrollo tienen que darse tres condiciones fundamentales: libertad (derecho a organizarse y a la negociación colectiva); solidez (capacidad institucional suficiente), y factores externos (mercados e instituciones estatales que funcionen y presten apoyo).

Siglas y acrónimos

ASDI	Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo
BASI	Base de Datos Empresas e Iniciativas Sociales
CFI	Corporación Financiera Internacional
CIOSL	Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres
DEL	desarrollo económico local
DFID	Ministerio de Desarrollo Internacional del Reino Unido
ECOSOC	Consejo Económico y Social
EITI	Iniciativa para la transparencia de las industrias extractivas
EMN	empresa multinacional
ETI	Iniciativa de Comercio Etico
EYB	Amplíe su Negocio
FEM	Foro Económico Mundial
GATT	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio
GCR	Global Competitiveness Report (Informe de Competitividad Mundial)
GRI	Iniciativa Mundial de Presentación de Informes
GTZ	Organismo Alemán de Cooperación Técnica
IED	inversión extranjera directa
IFP/SEED	Programa sobre Intensificación del Empleo mediante el Desarrollo de Pequeñas Empresas (de la OIT)
ISR	inversión socialmente responsable
KAB	Conozca su Negocio
MANUD	Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo
MMW4P	Conseguir que los mercados funcionen para los pobres
MYPE	microempresas y pequeñas empresas
NEPAD	Nueva Alianza para el Desarrollo de Africa
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
OSCE	Organización para la seguridad y la cooperación en Europa

ODM	Objetivo(s) de Desarrollo del Milenio
OMC	Organización Mundial del Comercio
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	organización no gubernamental
ONUDI	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
OPI	organismos de promoción de las inversiones
OSCE	Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa
PGE	Programa Global de Empleo
PIB	producto interno bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
PTDP	programas de trabajo decente por país
PYME	pequeñas y medianas empresas
RSE	responsabilidad social de la empresa
SDE	servicios de desarrollo empresarial
SEED (OIT)	Programa sobre Intensificación del Empleo mediante el Desarrollo de Pequeñas Empresas
SIYB	Inicie y Mejore su Negocio
SRAS	síndrome respiratorio agudo y severo
SST	seguridad y salud en el trabajo
TI	tecnologías de la información
TIC	tecnologías de la información y las comunicaciones
UE	Unión Europea
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
VET	formación y capacitación profesionales
VIH/SIDA	virus de la inmunodeficiencia humana/síndrome de inmunodeficiencia adquirida
WBCSD	World Business Council for Sustainable Development (Consejo empresarial mundial de desarrollo sostenible)
WCY	World Competitiveness Yearbook (Anuario de Competitividad Mundial)
WIRED	Workforce Innovation in Regional Economic Development (Innovación en el ámbito de la mano de obra en el desarrollo económico regional)
ZFI	zona franca industrial

Capítulo 1

Introducción – El concepto de empresa sostenible

1. Existe un debate internacional amplio y de gran alcance sobre la promoción de la empresa, y un creciente reconocimiento del papel esencial que desempeña el sector privado, en todas sus formas, a la hora de afrontar retos clave en materia de desarrollo, incluida la creación de empleo. Conforme a lo solicitado por el Consejo de Administración, en el presente informe, que se someterá a discusión de la Conferencia Internacional del Trabajo, se evalúan estos acontecimientos y experiencias desde la perspectiva del trabajo decente de la OIT, con especial énfasis en cómo reforzar la contribución de las empresas al crecimiento productivo y equitativo de la economía y el empleo. Este informe servirá de base para la discusión general, cuyos resultados previstos son los siguientes:

- un balance del debate internacional sobre la importancia del sector privado y de la sostenibilidad de las empresas para el desarrollo económico y social general;
- una evaluación de la pertinencia y las repercusiones de la tendencia reciente para la aplicación del Programa de Trabajo Decente de la OIT;
- una contribución de la OIT, desde la perspectiva del Programa de Trabajo Decente, al debate global sobre la función del sector privado en el desarrollo económico y social general;
- recomendaciones para que, en el desempeño de su labor, la OIT fomente la elaboración de políticas y estrategias coherentes con las que se promueva el trabajo decente a través de un desarrollo empresarial sostenible ¹.

2. La OIT siempre se ha interesado por las condiciones de trabajo, la reducción de la pobreza y la promoción del empleo, tal como se indica en el preámbulo de la Constitución y en la Declaración relativa a los fines y objetivos de la Organización Internacional del Trabajo, adoptada en 1944 en Filadelfia. La función de las empresas figura implícitamente en estos documentos fundacionales. No obstante, ha sido sólo en los últimos tiempos cuando la labor de la OIT en la esfera empresarial se ha formalizado en instrumentos específicos ². El instrumento principal y más concretamente aplicable en

¹ OIT: *Fecha y orden del día de la Conferencia Internacional del Trabajo – Orden del día de la 96.ª reunión (2007) de la Conferencia Internacional del Trabajo*, GB.294/2/1, Consejo de Administración, 294.ª reunión, Ginebra, noviembre de 2005, párr. 21.

² Como parte del seguimiento llevado a cabo por la OIT de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (Copenhague, marzo de 1995), cuyos participantes coincidieron en la importancia de las pequeñas y medianas empresas (PYME) para el empleo y la reducción de la pobreza, la Oficina preparó un documento para su examen por el Consejo de Administración (OIT: *El papel del desarrollo de la empresa en la promoción del empleo y el progreso social: una estrategia de la OIT*, Comisión de Empleo y Política Social, 268.ª reunión del Consejo de Administración de la OIT, marzo de 1997, GB.268/ESP/1) que, en último término, condujo a la creación de un programa de la OIT para el desarrollo empresarial, denominado Programa InFocus sobre Intensificación del Empleo mediante el Desarrollo de Pequeñas Empresas (IFP/SEED).

materia de creación y desarrollo de empresas es la Recomendación sobre la creación de empleos en las pequeñas y medianas empresas, 1998 (núm. 189). También son relevantes el Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122) y su correspondiente Recomendación (núm. 122), la Recomendación sobre la política del empleo (disposiciones complementarias), 1984 (núm. 169) y la Recomendación sobre la promoción de las cooperativas, 2002 (núm. 193). En su enfoque de la promoción de la empresa, la OIT también se guía por los convenios fundamentales del trabajo, por los informes, memorias y conclusiones de las últimas reuniones de la Conferencia Internacional del Trabajo³, por la Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social (actualizada en 2006), y por el Programa Global de Empleo (2003) y las sucesivas discusiones de sus elementos fundamentales de carácter técnico, en particular el quinto (relativo a la promoción del empleo decente por medio de la iniciativa empresarial)⁴. El Informe de la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización, publicado en 2004, también proporciona orientaciones significativas. Los enfoques adoptados en estos instrumentos e informes reflejan los avances actuales en la promoción teórica y práctica de la empresa.

3. En el presente informe se hace un balance del debate internacional sobre la contribución que el sector privado brinda, en todas sus formas, al desarrollo económico y social en general. Este debate ha sido particularmente dinámico, entre otras instituciones, en el grupo del Banco Mundial y la OCDE. En lo que respecta al trabajo decente, el presente informe se centra especialmente en cómo reforzar la contribución de las empresas al crecimiento productivo y equitativo de la economía y el empleo. En él se examinan las teorías, las experiencias y las prácticas idóneas actuales en la esfera de la promoción de la empresa, y se ilustra la forma en que las tendencias y los paradigmas han evolucionado en los últimos tiempos. Se hace hincapié en la necesidad de fomentar mercados competitivos y un entorno empresarial que facilite el crecimiento a lo largo de las cadenas de valor, todo ello en el contexto de la globalización y el comercio. Las empresas no se sitúan en un espacio vacío, sino que forman parte de la sociedad. En este sentido, se ven configuradas por las comunidades en las que operan y, al mismo tiempo, contribuyen a modelar dichas comunidades. Es éste un factor importante que se aborda ampliamente a lo largo del informe.

4. Para que los mercados funcionen y para promover el crecimiento de las empresas, es preciso fortalecer las instituciones y los sistemas de gobernanza que enmarcan la actividad empresarial — la solidez y eficiencia de los mercados requiere instituciones fuertes y eficaces — y velar por el desarrollo de los recursos humanos para propiciar la innovación y el aumento de la productividad. Estos temas son esenciales y recurrentes en el informe. Para que el crecimiento empresarial sea posible, es fundamental que existan mercados financieros eficaces e incluyentes, ya que éstos influirán de forma considerable en la naturaleza y el tipo de empresas de una economía determinada (atendiendo, por ejemplo, al predominio relativo de los instrumentos de financiación de corto o largo plazo y a las modalidades de constitución del capital)⁵. Del mismo modo, la

³ Por ejemplo, OIT: *Trabajo decente*, Memoria del Director General, Conferencia Internacional del Trabajo, 87.ª reunión, Ginebra, 1999; *Reducir el déficit de trabajo decente – un desafío global*, Informe 1 (A) Memoria del Director General, Conferencia Internacional del Trabajo, 89.ª reunión, Ginebra, 2001; y *El trabajo decente y la economía informal*, Informe VI, Conferencia Internacional del Trabajo, 90.ª reunión, Ginebra, 2002.

⁴ Véase OIT: *Examen de los elementos fundamentales del Programa Global de Empleo*; Comisión de Empleo y Política Social, 286.ª reunión del Consejo de Administración de la OIT, marzo de 2003, documento GB.289/ESP/1 (Rev.); y OIT: *La promoción del empleo decente por medio de la iniciativa empresarial*; 289.ª reunión del Consejo de Administración de la OIT, marzo de 2004, documento GB.289/ESP/1.

⁵ R. G. Rajan y L. Zingales: *Saving capitalism from the capitalists – Unleashing the power of financial markets to create wealth and spread opportunity* (Princeton, Princeton University Press, 2004).

infraestructura material y los servicios que sustentan la actividad económica, como la energía, el transporte y las comunicaciones, tendrán una influencia importante en la naturaleza de las empresas y su crecimiento; aspecto este que también se aborda en el informe. Por otro lado, el crecimiento sostenible de las empresas y la protección ambiental son cuestiones que están inextricablemente unidas, por lo que es necesario establecer nuevas modalidades de cooperación entre los gobiernos, las empresas y la sociedad con el fin de garantizar la máxima calidad de vida (y del empleo) en la actualidad y en el futuro ⁶. En el informe se explica qué puede significar la promoción de empresas sostenibles para la OIT y se proponen esferas y enfoques con los que la Oficina y los mandantes pueden agregar valor a la promoción de empresas sostenibles, como la creación de las condiciones y el entorno adecuados para fomentar la creación de riqueza y de más y mejores empleos. La importancia de este tema quedó subrayada en una reciente Declaración Ministerial del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC), a saber:

Estamos convencidos de la urgente necesidad de crear un entorno a escala nacional e internacional que propicie el logro del empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos como base del desarrollo sostenible. Para la creación de nuevas oportunidades laborales es imprescindible contar con un entorno que fomente la inversión, el crecimiento y la capacidad empresarial. Es fundamental que hombres y mujeres tengan oportunidad de conseguir un empleo productivo en condiciones de libertad, igualdad, seguridad y dignidad humana para lograr la erradicación del hambre y la pobreza, el mejoramiento del bienestar económico y social de todos, el crecimiento económico sostenido y el desarrollo sostenible de todas las naciones, así como una globalización plenamente incluyente y equitativa ⁷.

El concepto de empresa sostenible

5. Nunca se subyugará demasiado la importancia que reviste la empresa en cuanto fuente principal de crecimiento y empleo ⁸. Las empresas — desde las microempresas hasta las grandes empresas, pasando por las pequeñas y medianas — son la principal fuente de crecimiento económico y de creación de empleo y protagonizan la actividad económica y el proceso de desarrollo en casi todos los países. Lo que estimula el crecimiento es ante todo la creatividad y el duro trabajo de los empresarios y los trabajadores. Impulsadas por la búsqueda de beneficios, las empresas innovan, invierten y generan empleo e ingresos derivados del trabajo. Su contribución a la generación de empleo varía según el país pero, en general, las empresas privadas generan la mayoría de los empleos, creando oportunidades para que las personas adquieran conocimientos, pongan en práctica sus calificaciones y aptitudes y mejoren su nivel de vida. Las empresas proporcionan los bienes y servicios que todas las personas necesitan, desde bienes de consumo hasta servicios de atención de salud, alimentos y vivienda. Las empresas son una fuente importante — a menudo la principal — de ingresos fiscales y, por tanto, constituyen generalmente la base en que descansa la prestación pública de servicios, como el de la atención de salud y la educación. Las empresas son importantes para todas las economías, estén éstas intentando superar su condición

⁶ S. Schmidheiny: *Changing course: A global business perspective on development and the environment* (Cambridge, MIT, 1992). Versión española: *Cambiando el rumbo: Una perspectiva global del empresariado para el desarrollo y el medio ambiente* (México, Fondo de Cultura Económica, 1992).

⁷ Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC): *Proyecto de Declaración Ministerial de la serie de sesiones de alto nivel sobre la «creación de un entorno a escala nacional e internacional que propicie la generación del empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, y sus consecuencias sobre el desarrollo sostenible»*, documento E/2006/L8, julio de 2006, párr. 1.

⁸ W. J. Baumol: *Entrepreneurship, management and the structure of payoffs* (Cambridge, MIT Press, 1993), especialmente los primeros capítulos, dedicados a la empresa y a la iniciativa empresarial en la teoría económica.

de economías de bajos ingresos, estén en transición o intenten competir como economías modernas y diversificadas en mercados globalizados sumamente innovadores. La iniciativa empresarial y la empresa son un estimulante vital que permite el cambio y el progreso, al tiempo que garantiza que las economías sigan siendo dinámicas, innovadoras y competitivas⁹. Con todo, el sector público es una importante fuente de empleo y seguirá teniendo que desempeñar un papel (en la creación de empleos). No obstante, todo indica que la principal fuente de nuevo empleo emanará de la iniciativa empresarial y de las pequeñas y medianas empresas del sector privado, incluso de las cooperativas o de organizaciones similares que constituyen un segmento en rápida expansión de la economía¹⁰.

6. En este sentido, el concepto de empresa adopta una definición amplia. Según los enfoques en que se sustenta la teoría empresarial tradicional, la empresa es una sociedad económica que integra a empleadores y a trabajadores, y cuyas actividades se entienden en función de la relación de trabajo, las técnicas productivas u operativas particulares adoptadas por la empresa, la cantidad de lo que se produce y el precio al que dicha producción se vende¹¹. Para ser viables, las empresas deben tener acceso a trabajadores sanos y calificados y estar bien dirigidas y organizadas por personas con formación empresarial y gerencial. Asimismo, los trabajadores y el personal directivo deben tener oportunidades de desarrollar sus competencias y aptitudes, y es preciso que exista un entorno propicio para el intercambio de conocimientos y de información sobre prácticas adecuadas en el lugar de trabajo. A este respecto, las empresas se beneficiarán de los mecanismos establecidos en los ámbitos empresarial, sectorial y nacional para lograr un diálogo social efectivo. Las empresas han de velar por que sus actividades comerciales fundamentales sigan agregando valor y sean realizadas de forma eficiente y eficaz. Evidentemente, las empresas actúan con los consumidores y los proveedores, de forma que también les beneficia operar en cadenas de valor caracterizadas por la existencia de industrias de alta calidad y con consumidores e inversionistas prósperos. Las empresas también necesitan un entorno propicio en el que existan mercados abiertos, reglamentados, previsibles y no discriminatorios, así como una economía no corrupta y bien gobernada¹².

7. Una novedad importante en la evolución del concepto de empresa fue la constitución jurídica de la sociedad, financiada por accionistas externos y con responsabilidad limitada. Esta forma jurídica, que ha sido uno de los grandes catalizadores de la historia mundial, engendró la Revolución Industrial y el sistema capitalista moderno¹³. Como es lógico, no todas las empresas adoptan esta forma jurídica. Sin embargo, el hecho de que las empresas pudieran ser financiadas por inversionistas externos y de que los individuos no tuvieran que arriesgarse a sufrir una

⁹ W. J. Baumol: *The free market innovation machine – Analysing the growth miracle of capitalism* (Princeton, Princeton University Press, 2002).

¹⁰ OIT: *Examen de los elementos fundamentales del Programa Global de Empleo*, documento GB286/ESP/1 (Rev.), párr. 29.

¹¹ Definición adaptada de G. Bannock y otros: *Dictionary of Economics* (Londres, *The Economist en colaboración con Profile Books*, 1998).

¹² Existe una relación sistémica entre estos niveles. Del mismo modo que un coche rápido no llegará lejos en una carretera en mal estado y que una carretera en buen estado no transformará el rendimiento de un coche de mala calidad, también debe haber una relación mutua y simbiótica entre las empresas y un entorno propicio para los negocios si se quiere que las empresas sean sostenibles.

¹³ J. Micklethwait y A. Wooldridge: *The company – A short history of a revolutionary idea* (Londres, Weidenfeld y Nicolson, 2003). Versión española: *La empresa. Historia de una idea revolucionaria* (Barcelona, Mondadori, 2003).

quiebra personal al emprender un proyecto mercantil facilitó una explosión de innovación y de actividad empresarial, a la par que permitió generar las condiciones necesarias para que se produjera un gigantesco avance en la evolución de las empresas¹⁴. Este tipo de entidad jurídica ha influido mucho en el derecho mercantil, especialmente en lo que respecta a los derechos de propiedad y al derecho de los contratos y de quiebras. También ha facilitado la evolución del capitalismo gerencial, el cual, aunque ha adoptado muchas formas, tiene un precedente histórico basado en esta trayectoria jurídica¹⁵.

8. En el presente informe se introduce el concepto de empresa sostenible y, a ese respecto, se establece una distinción entre el desarrollo empresarial *per se* y el desarrollo de empresas sostenibles. El concepto de empresa sostenible está relacionado con el enfoque general del desarrollo sostenible, enunciado originalmente en el Informe Brundtland como la forma de progreso que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras de satisfacer las suyas propias¹⁶. Se trata de un enfoque holístico, equilibrado e integrado del desarrollo, que posteriormente se ha explicado y refrendado en diversas declaraciones dimanantes de una serie de tribunas de alto nivel sobre el desarrollo global, como la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro en 1992, y la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, celebrada en Copenhague en 1995. El concepto de desarrollo sostenible se basa en parte en el principio según el cual, al adoptarse decisiones en todos los planos de la sociedad, se deberían tener debidamente en cuenta sus posibles repercusiones ambientales¹⁷. Así pues, el desarrollo sostenible consiste en un crecimiento — basado en la biodiversidad, el control de la actividad perniciosa para el medio ambiente y el reabastecimiento de los recursos renovables — que pueda proteger e incluso mejorar el medio natural. Ello incluye el uso responsable de los recursos naturales divisibles utilizados directamente en la producción, como los árboles, el agua y la tierra¹⁸.

¹⁴ P. Ormerod: *Why most things fail... and how to avoid it* (Londres, Faber and Faber, 2005), págs. 1-16.

¹⁵ A. Chandler y T. Hikino: *Scale and scope – The dynamics of industrial capitalism* (Cambridge, Harvard University Press, 1990). Versión española: *Escala y diversificación. La dinámica del capitalismo industrial* (Zaragoza, Prensas Universitarias de Zaragoza, 1996).

¹⁶ Esta definición la proporciona el Consejo empresarial mundial de desarrollo sostenible (WBCSD) (www.wbcd.org), que a su vez se inspira en la definición de desarrollo sostenible dada por la Comisión Brundtland. Véase el informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, de 1987, titulado *Nuestro futuro común* (también denominado «Informe Brundtland»). Los estudiosos del desarrollo sostenible pueden aducir que el concepto se fraguó en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano celebrada en 1972 en Estocolmo, la cual dio lugar, entre otras cosas, a la creación del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA).

¹⁷ Un libro esencial sobre la empresa y el desarrollo sostenible es: S. Schmidheiny: *Changing course: A global business perspective on development and the environment*, *op. cit.* Versión española: *Cambiando el rumbo: Una perspectiva global del empresariado para el desarrollo y el medio ambiente* (México, Fondo de Cultura Económica, 1992).

¹⁸ En el sitio www.greenbiz.com/toolbox/ se puede consultar información sobre la forma en que las empresas pueden responder positivamente a los desafíos ambientales contemplados en los «tres pilares esenciales».

9. No obstante, el desarrollo sostenible no consiste sólo en cuestiones medioambientales, sino que además requiere la integración de los tres pilares del desarrollo: el crecimiento económico, el progreso social y los aspectos medioambientales. La dimensión social del desarrollo sostenible consiste ante todo en el compromiso de «promover la integración social fomentando sociedades estables, seguras y justas, y que estén basadas en la promoción y protección de todos los derechos humanos, así como en la no discriminación, la tolerancia, el respeto de la diversidad, la igualdad de oportunidad, la seguridad y la participación de todas las personas, incluidos los grupos y las personas desfavorecidos y vulnerables»¹⁹. Un principio fundamental del pilar social del desarrollo sostenible es, por supuesto, la generación de medios de vida seguros mediante un empleo productivo libremente elegido²⁰. Así pues, el desarrollo sostenible constituye un marco en el que se inscribe no sólo el diálogo global general sobre el crecimiento y el desarrollo, sino también la discusión más específica acerca del desarrollo empresarial. En este sentido, constituye una base sólida en la que sustentar el debate sobre la reglamentación y la acción voluntaria en la esfera empresarial²¹. La Organización expuso por primera vez su postura acerca del desarrollo sostenible en la Reunión consultiva tripartita sobre el medio ambiente y el mundo del trabajo, postura que fue refrendada por el Consejo de Administración en 1992²² y recientemente examinada por dicho órgano en 2005²³.

10. Aun evitando los escollos de una discusión semántica, conviene analizar más a fondo el concepto de «empresa sostenible». Por separado, los conceptos de «sostenible» y de «empresa» se entienden razonablemente bien, aunque pueden definirse y emplearse de diferentes formas y en distintos contextos. Sin embargo, si se combinan ambas palabras, resulta muy difícil convenir en una definición común de lo que «empresa sostenible» significa realmente. El término «empresa» puede definirse de muchas formas: como un proyecto, especialmente uno audaz o difícil; simplemente como una compañía mercantil²⁴; o, en términos más económicos, como uno de los factores de producción, junto con la tierra, la mano de obra y el capital²⁵, o como una o más compañías de propiedad o control común²⁶. En un informe de la OIT sobre el trabajo decente y la economía informal, se definía la «empresa» como una «unidad dedicada a la producción de bienes o servicios para su venta o trueque»²⁷, definición ésta que,

¹⁹ *Consenso de Copenhague: resumen de los principales compromisos de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social* (Copenhague, 1995), compromiso núm. 4.

²⁰ OIT: *Contribución de la OIT a la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (Río+10)*, Comité de Empleo y Política Social, 283.ª reunión del Consejo de Administración de la OIT, marzo de 2002, GB.283/ESP/4.

²¹ G. Ryder: «La responsabilidad social de las empresas y los derechos de los trabajadores», en *Educación Obrera* 2003/1, núm. 130 (Ginebra, OIT, 2003), págs. 23-26.

²² OIT: *International cooperation on environment and sustainable development*, Comité de Empleo y Política Social, 267.ª reunión del Consejo de Administración de la OIT, noviembre de 1996, GB.267/ESP/Inf.1.

²³ OIT: *Promoción del desarrollo duradero para unos medios de vida sostenibles*, Comité de Empleo y Política Social, Consejo de Administración, 294.ª reunión, Ginebra, noviembre de 2005, GB.294/ESP/2 (se explica cómo la OIT, mediante su Programa de Trabajo Decente, apoya la promoción del desarrollo sostenible).

²⁴ *The Concise Oxford Dictionary of Current English* (Oxford, Clarendon Press, 1990). En otros idiomas existe un conjunto similar de definiciones de «empresa».

²⁵ Por supuesto, en este sentido, la empresa no se concibe como una «entidad», sino como un insumo a la producción, concepto tal vez más análogo al de «iniciativa empresarial». Desde luego, esta definición no debería implicar la concepción de la mano de obra como producto.

²⁶ Definición de «empresa» tomada de G. Bannock y otros: *Dictionary of Economics* (Londres, *The Economist* en colaboración con Profile Books, 1998).

²⁷ OIT: *El trabajo decente y la economía informal*, Informe VI, Conferencia Internacional del Trabajo, 90.ª reunión, Ginebra, 2002, glosario de términos, pág. 137.

obviamente, se extiende a las instituciones sin fines de lucro. La OCDE define la empresa como una entidad jurídica titular del derecho a realizar actividades empresariales por su cuenta, como concluir contratos, tener propiedades, contraer deudas y crear cuentas bancarias. Puede consistir en una o más unidades o establecimientos locales correspondientes a unidades de producción situadas en un lugar separado geográficamente y en el que una o más personas trabajan para la empresa a la que pertenecen²⁸. El término «sostenible» tiene muchos significados, como simplemente el de «mantener o permanecer en funcionamiento de forma continuada»²⁹ o, en el lenguaje propio de la esfera del desarrollo, «satisfacer las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras de satisfacer las suyas propias». Aunque el concepto de desarrollo sostenible es de uso común y a menudo se extiende al mundo del trabajo y de la empresa³⁰, la idea de empresa sostenible es menos corriente y se comprende peor.

11. Así, en contraposición con las perspectivas restringidas y tradicionales que conciben las empresas como relaciones insumo-producto de carácter lineal dedicadas exclusivamente a maximizar el valor económico a corto plazo, el enfoque integrado del desarrollo empresarial sostenible es más holístico, integrado y a largo plazo, tal como se ilustra en el gráfico 1.1, en el que se establece una somera distinción entre lo que en la práctica son esferas operativas y políticas parcialmente coincidentes e interdependientes (el micronivel, el macronivel y el metanivel). En el centro se sitúan las empresas sostenibles, que engloban diferentes partes interesadas, entre ellas los accionistas, los empleadores, los empleados y los consumidores, así como las relaciones con los proveedores, los gobiernos y la comunidad en general. Así, las empresas son entidades económicas que persiguen el beneficio a través de la competencia justa, si bien también deben ser útiles para la sociedad. Las empresas contribuyen al desarrollo social proporcionando bienes y servicios creados de acuerdo con prácticas éticas. Habida cuenta de su renovada sensibilización acerca de los estrechos vínculos que existen entre el desarrollo social y el desarrollo empresarial, se espera que las empresas creen una sociedad sostenible mediante la realización de actividades empresariales que reflejen ampliamente los aspectos económicos, ambientales y sociales³¹.

12. El micronivel se refiere fundamentalmente a lo que sucede en el seno de la empresa o en su entorno inmediato (la gestión de los recursos humanos y financieros y el uso de los recursos materiales, como la energía y los sistemas de transporte y comunicaciones) y a la conexión directa entre las empresas y sus consumidores y proveedores. También se refiere a la organización del lugar de trabajo, a las redes e instituciones de apoyo y, en ese sentido, al papel que desempeña el diálogo social en el fomento de las empresas sostenibles. Por tanto, en el micronivel, es necesario considerar la sostenibilidad de una empresa en función de la estructura del sector o del mercado en que opera y, en particular, de su relación con los proveedores y los consumidores a lo largo de la cadena de valor, lo cual implica la necesidad de situar la sostenibilidad de la empresa en el

²⁸ OCDE: *Structural and Demographic Business Statistics*, Extract from 2006 Edition (París, OCDE, 2006), pág. 415.

²⁹ *The Concise Oxford Dictionary of Current English*, op. cit.

³⁰ Véase, por ejemplo, el Pacto Mundial (www.unglobalcompact.org), el Consejo empresarial mundial de desarrollo sostenible (WBCSD) (www.wbcds.org) y el Foro internacional de líderes empresariales (IBLF) (www.iblf.org). Véase también OIT: *Promoción del desarrollo duradero para unos medios de vida sostenibles*, Comité de Empleo y Política Social, Consejo de Administración, 294.^a reunión, Ginebra, noviembre de 2005, GB.294/ESP/2.

³¹ Federación Empresarial del Japón: *Employers, be righteous and strong*, Comisión de Gestión y Política Laboral (Committee on Management and Labour Policy), documento de exposición de criterios, 2006, pág. 33.

contexto de la calidad de las industrias conexas. Una herramienta de análisis útil a este respecto es el clásico paradigma estructura-conducta-resultados de la organización industrial, según el cual la *estructura del mercado* viene configurada por las condiciones básicas de la oferta y la demanda, la *conducta del mercado* viene determinada por el número de compradores y vendedores en el mercado, las estructuras de costo y las barreras de entrada, y los *resultados* son consecuencia del comportamiento de los precios y de las pautas de inversión³². En este informe se integrarán las cuestiones relativas a las cadenas de valor y a la estructura de los mercados en un análisis más amplio del acceso a los mercados, en particular mediante la integración de las empresas en la economía global.

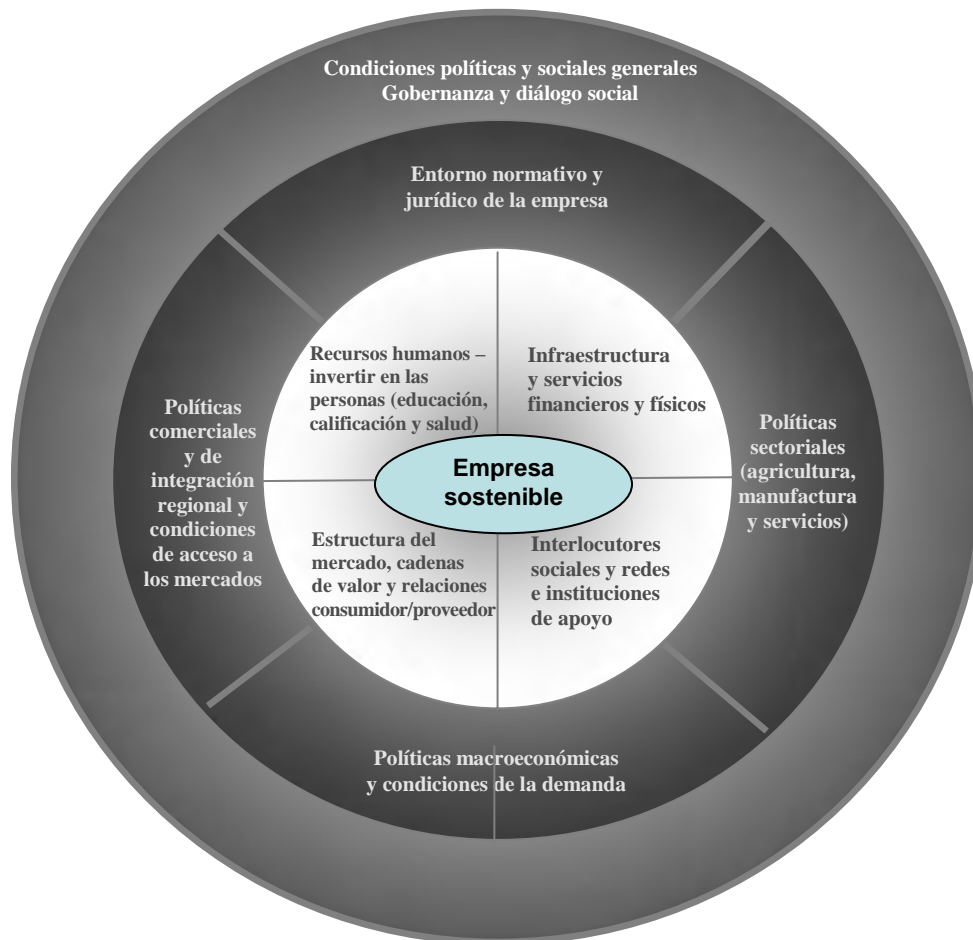
13. Elementos cruciales para la sostenibilidad de las empresas son las diversas redes e instituciones de apoyo de las partes interesadas, cuyo objetivo es lograr que los mercados funcionen. Estas redes e instituciones de apoyo se refieren específicamente al tripartismo y al diálogo social, pero también a otras redes que contribuyen a incrementar la confianza y la capacidad de las personas para colaborar y expandir su acceso a instituciones más amplias, como órganos políticos o cívicos. Valga mencionar aquí la pertenencia a grupos formalizados (como organizaciones de trabajadores y de empleadores), que a menudo supone la adhesión a normas, reglamentaciones y sanciones mutuamente acordadas o comúnmente aceptadas, y las relaciones de confianza, reciprocidad e intercambio que facilitan la cooperación, reducen los costos de transacción y refuerzan la defensa de intereses comunes. En todos los casos, el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) es fundamental. Entre las redes e instituciones de apoyo también se incluyen los colectivos de consumidores, los grupos de intereses especiales o relacionados con causas específicas y los órganos normativos y de certificación, que contribuyen a que los mercados funcionen mejor.

14. El micronivel también abarca los diversos recursos que se precisan para que una empresa sea sostenible. Entre ellos figuran los recursos naturales que todas las empresas utilizan para llevar a cabo sus actividades, como el agua, la energía y la infraestructura y los recursos materiales, que consisten principalmente en los sistemas energéticos, de transporte y de comunicaciones. Los servicios financieros son muy importantes, ya que sustentan directamente la creación de empresas sostenibles y su crecimiento e influyen sobremedida en la forma de gestionar y utilizar los recursos naturales y materiales; por ello, se hace hincapié en la importancia que reviste el reforzamiento de la infraestructura y los servicios financieros para la sostenibilidad de las empresas. De vital importancia son los recursos humanos y, en particular, cuestiones tales como la educación, las calificaciones, los conocimientos y la buena salud, cuya combinación permite a los trabajadores y a los empleadores emprender de forma productiva la búsqueda y el logro de sus medios de vida sobre la base del trabajo decente. Las empresas sostenibles son aquellas que valoran realmente este recurso y velan por que todos los que participan en sus actividades cuenten con las calificaciones y las capacidades apropiadas y con posibilidades de aprendizaje permanente. Las empresas sostenibles valorarán también la importancia de proporcionar protección social a sus trabajadores de conformidad con las normas internacionales del trabajo pertinentes³³.

³² F. M. Scherer: *Industrial market structure and economic performance* (Boston, Houghton-Mifflin, 1970).

³³ R. Silva y M. Humblet: *Normas para el Siglo XXI: Seguridad Social* (Ginebra, OIT, 2002).

Gráfico 1.1. Enfoque integrado del desarrollo empresarial sostenible



15. En el plano siguiente (el macronivel), hay una serie de esferas programáticas que determinan directamente la competitividad y la idoneidad del entorno, así como la sostenibilidad y el potencial de crecimiento de las empresas: las políticas macroeconómicas (fiscales, monetarias, cambiarias), en particular las que afectan a las condiciones de la demanda; determinadas políticas de ámbito sectorial (agricultura, manufactura y servicios), así como políticas de desarrollo empresarial de ámbito geográfico o regional y políticas industriales y de promoción de la inversión; políticas de integración comercial regional y de acceso a los mercados, y, finalmente, el marco jurídico y normativo específico que enmarca la actividad empresarial, que incluye un amplio abanico de factores, con inclusión de la autorización y el registro de empresas, la ejecución de contratos, la protección de los inversionistas y los trabajadores y la legislación relativa a las quiebras.

16. En el plano siguiente (el metanivel) se sitúan las condiciones económicas, sociales y ambientales generales que determinan, entre otras cosas, la calidad de las instituciones y la gobernanza de una sociedad. Este plano abarca una serie de factores que podrían no ser privativos de la empresa, pero que sí influyen de forma determinante en el desarrollo del sector privado en el sentido más amplio y en circunstancias sociales generales como la estabilidad, la integración y los desafíos que representa la solución de problemas como la desigualdad y la corrupción. La gestión sostenible del medio

ambiente natural también se sitúa en este plano, así como las cuestiones relativas a la gobernanza y el papel que el diálogo social puede desempeñar en la promoción de las condiciones necesarias para la sostenibilidad de las empresas.

17. La negociación colectiva es un elemento medular del concepto más amplio de diálogo social, en que se basa la propia OIT³⁴. A este respecto, en la resolución relativa al tripartismo y el diálogo social adoptada en la reunión de 2002 de la Conferencia Internacional del Trabajo se afirmó que «las organizaciones legítimas, independientes y democráticas de trabajadores y empleadores, que participan en el diálogo y la negociación colectiva, aportan una tradición de paz social basada en negociaciones libres y en la conciliación de intereses conflictivos»³⁵. Uno de los principales cometidos permanentes de la OIT es promover la libertad sindical y de asociación y el derecho de negociación colectiva como elementos constitutivos de la buena gobernanza del mercado laboral, que contribuyen al desarrollo de empresas sostenibles y al progreso económico y social sostenible. Por tanto, la importancia de la buena gobernanza en las relaciones laborales es una cuestión que atañe al micronivel, al macronivel y al metanivel, y es tan pertinente para propiciar el crecimiento de las empresas sostenibles como lo es para gestionar los fracasos empresariales, incluso mediante la reestructuración socialmente responsable de las empresas y la aplicación de procedimientos equitativos relativos a la quiebra.

18. Al existir numerosos tipos de empresas (empresas con sede en el hogar, agentes de la economía informal, empresas unipersonales, sociedades anónimas, empresas familiares, cooperativas, etc.) y de contextos en los que éstos operan (diferentes sectores, tipos de mercado, ordenamientos jurídicos, etc.), existirán notables diferencias entre qué las pueda hacer sostenibles, a qué plazo pueden ser sostenibles (a corto, medio o largo plazo) y desde qué punto de vista pueden ser sostenibles (desde la perspectiva de los empleados, del personal directivo, o de los propietarios). Por ejemplo, lo que más puede convenir a una microempresaria itinerante que vende huevos en una calle de Lagos para hacer que su empresa sea más sostenible será probablemente muy diferente de lo que una directora gerente de una multinacional de Amsterdam podría considerar importante para hacer que su empresa sea sostenible. De igual modo, la sostenibilidad puede interpretarse de forma muy diferente en una empresa familiar en comparación con una sociedad de responsabilidad limitada. No obstante, sin subestimar estas diferencias, todas las empresas han de ser «viables», o sea, practicables, especialmente desde un punto de vista económico; capaces de vivir o existir en un determinado contexto, etc.³⁶ — y, al mismo tiempo, conscientes de los efectos de sus actividades en el entorno social, político y natural en el que operan. Para ser sostenibles, los beneficios son esenciales. Sin embargo, además de los beneficios, existen otras dimensiones que se están teniendo cada vez más en cuenta, como las dimensiones social y ambiental. Es en este sentido amplio en que, en el presente informe, se usa la noción de «empresas sostenibles», y ello en lo que respecta a las condiciones internas y externas que permiten a las empresas seguir compitiendo en el mercado, crecer y generar beneficios y empleos decentes. Además, la promoción de empresas sostenibles consiste no sólo en promover el crecimiento de las

³⁴ La OIT entiende por «diálogo social» todo tipo de negociación, consulta o simple intercambio de información entre representantes gubernamentales, empleadores y trabajadores acerca de cuestiones de interés común en materia de política económica y social.

³⁵ OIT: *Actas Provisionales* núm. 21, Informe de la Comisión de Resoluciones, Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 90.^a reunión, 2002. págs. 21/26 – 21/28; el párrafo aparece citado en OIT: *Negociación colectiva y Programa de Trabajo Decente*, Comisión de Empleo y Política Social, 297.^a reunión del Consejo de Administración de la OIT, noviembre de 2006, GB.297/ESP/2, párr. 4.

³⁶ *The Concise Oxford Dictionary of Current English* (Oxford, Clarendon Press, 1990).

empresas ya existentes, sino también en estimular la creación de nuevas empresas, ya que ambas dimensiones son importantes desde el punto de vista del empleo productivo, la creación de trabajo decente y el desarrollo sostenible.

19. Existen parámetros jurídicos, sociales y éticos que definen el concepto de empresa sostenible. Es evidente que algunas actividades económicas, como el comercio ilegal de drogas o armas, pueden ser lucrativas, pero no pueden denominarse sostenibles, como tampoco pueden calificarse así las empresas que recurren al trabajo infantil o forzoso. Para ser sostenible, una empresa debe ser viable. Ahora bien, resulta claro que las actividades ilegales no son sostenibles, aunque debería reconocerse que existen muchos grados de cumplimiento de los códigos civil y penal por parte de las empresas. Sabido es también que la empresa privada no siempre internaliza todos los costos sociales derivados de su actividad, por lo que los gobiernos deben desempeñar una función normativa para garantizar el cumplimiento efectivo de las normas establecidas a escala nacional y, cada vez más, en el ámbito internacional. Se trata, por ejemplo, de las normas relativas a la seguridad y la salud en el trabajo o al impacto en la salud o el medio ambiente de ciertas actividades empresariales (incluidas las relativas a la publicidad de los productos del tabaco o a la salud y la higiene en la fabricación de alimentos). También resalta que, si en un mercado que se deja librado a sí mismo no hay una asignación eficaz de los recursos, el Estado ha de contribuir a que éste funcione mejor, por ejemplo, mediante la aplicación de políticas antimonopolio o de protección de la competencia o la provisión de bienes públicos. Así, en lo que respecta a la promoción de empresas sostenibles, los gobiernos deben desempeñar la función fundamental de velar por que las condiciones propicien la creación y el crecimiento de las empresas, que las normas jurídicas se respeten y que se subsanen las deficiencias del mercado. Dado que el mal funcionamiento de los mercados puede deberse tanto a un exceso como a un defecto de intervencionismo por parte de los gobiernos, éstos deben desempeñar un papel equilibrado, esforzándose por aplicar normativas «inteligentes».

Una nueva función de la empresa en la sociedad: la economía de mercado y la globalización

20. La evolución de las ideas actuales sobre la empresa y la economía de mercado obedece a cambios sociales fundamentales cuyas raíces se hunden en factores asociados con el final de la Guerra Fría, la desintegración del mundo bipolar y una reevaluación del papel del gobierno en la economía. En todo el mundo y, con mayor claridad, en las denominadas economías en transición, se pasó en general de un enfoque descendente basado en el mando a enfoques ascendentes basados en el mercado, tendiéndose hacia la reforma del sector público, hacia el establecimiento de un nuevo equilibrio entre la función del Estado, la sociedad y los mercados, y hacia un renovado protagonismo de la empresa en la sociedad. En muchos países en desarrollo se produjo un aumento considerable del interés y el apoyo prestados a las pequeñas empresas y a las microempresas y una gran expansión de los servicios financieros prestados con fines de generación de medios de vida e ingresos por parte de instituciones de microfinanciación, servicios destinados principalmente a determinados colectivos desfavorecidos, como las mujeres o los campesinos sin tierra. Los gobiernos, a menudo junto con donantes, se apresuraron a apoyar el desarrollo empresarial y financiero en todas sus formas,

creyendo que el fomento de la empresa y de la iniciativa empresarial era fundamental para generar un crecimiento de amplia base y oportunidades económicas para todos ³⁷.

21. En paralelo con este renovado énfasis en la empresa y el sector privado a escala nacional, la llegada de la globalización ha modificado fundamentalmente las condiciones de la competencia en todo el mundo y la forma de hacer negocios. En primer lugar, la empresa nacional ha quedado expuesta a la competencia extranjera en los sectores de la manufactura, los servicios y la agricultura. En 1990, el comercio total de bienes y servicios representó el 32 por ciento del PIB en los países de la OCDE, y el 34 por ciento en los mercados nacionales emergentes o en desarrollo. En 2001, estos porcentajes ascendieron a un 38 por ciento y un 49 por ciento, respectivamente. En el período de 1994 a 2004, el valor del comercio mundial de mercancías (exportaciones e importaciones) se duplicó con creces. Este aumento del volumen del comercio se debe en gran medida a mejoras significativas y reducciones de costo en los transportes y las comunicaciones. En segundo lugar, se ha producido un aumento pronunciado de la movilidad del capital que, al igual que en el caso del comercio, ha despejado el acceso a la tecnología, las calificaciones y los mercados internacionales. Los flujos mundiales de inversión extranjera directa (IED) han aumentado mucho, concretamente en un 60 por ciento con respecto al PIB durante el período de 1990 a 2003; el mayor aumento se registró en los países de bajos ingresos, donde la IED se quintuplicó ³⁸. Por tanto, los gobiernos se ven confrontados a un desafío de mayores proporciones, a saber, el de garantizar que sus economías sean competitivas a escala internacional con el fin de atraer el capital extranjero. En tercer lugar, el empuje de la economía basada en los conocimientos desempeña un papel decisivo en el aumento de la productividad y, por ende, de la competitividad. Para aumentar su competitividad a escala internacional, las empresas deben mantenerse al tanto de los avances que se van produciendo en todo el mundo en las esferas de la tecnología de la información y la comunicación (TIC) y de la gestión de los conocimientos. Ello ha inducido a numerosos gobiernos a prestar mucha más atención al fomento de la iniciativa empresarial, a la mejora de la base de recursos humanos y a la creación de vínculos entre la empresa y la ciencia.

22. La expansión de la globalización y el papel cada vez más amplio y decisivo del sector privado en las economías nacionales han dado lugar a nuevos desafíos y oportunidades. En muchos países, los gobiernos cuentan hoy con el sector privado para el suministro de unos bienes y servicios que en el pasado sólo ellos proporcionaban. Asimismo, con la llegada de la globalización, los gobiernos deben situar su función normativa y promocional en un contexto más amplio. Por ejemplo, todas las políticas fiscales y en materia de inversión y competencia deben enfocarse en la actualidad no sólo desde el punto de vista de la economía nacional, sino cada vez más con una perspectiva regional y, desde luego, global. En algunos países se mantienen de forma

³⁷ A mediados del decenio de 1990, los donantes elaboraron directrices sobre las prácticas óptimas en los servicios de desarrollo empresarial y financiación de empresas, y gran parte de las teorías vigentes en la materia se divulgaron mediante investigaciones y programas conjuntos de los donantes y los gobiernos. La Comisión de Organismos Donantes para el Fomento de la Pequeña Empresa elaboró el «Libro rosa» sobre la financiación de microempresas y empresas pequeñas: principios rectores para la selección y el apoyo de intermediarios («Micro and small enterprise finance: Guiding principles for selecting and supporting intermediaries»), y el «libro azul» sobre los «Servicios de desarrollo empresarial para pequeñas empresas: principios rectores para la intervención de los donantes»; asimismo, refrendó documentos de políticas preparados por el Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAT) de la OCDE sobre las microempresas y el sector informal y sobre la cooperación para el desarrollo del sector privado. Véase www.sedonors.org.

³⁸ Banco Mundial: *Global development finance 2006* (Washington, D.C., Banco Mundial, 2006).

periódica diálogos entre el sector público y el privado y se establecen asociaciones formales para el suministro y la prestación de bienes y servicios, como el de la construcción y explotación de infraestructura material. Se ha producido un aumento del denominado tercer sector o sector social, compuesto, al menos en parte, por empresas con fines principalmente sociales. En algunos países se ha producido un cambio en la percepción del papel de la empresa en la sociedad, y se presta más atención a la forma en que se obtienen los beneficios y a la conducta de la empresa respecto de sus operaciones e interacciones con los demás.

23. La globalización ha agudizado las dificultades económicas, sociales y ambientales con que se ven confrontadas las empresas. Claros ejemplos de ello son: el impacto en la actividad empresarial del aumento de la amenaza del terrorismo global; el desafío global que representan los virus informáticos y otras amenazas para la integridad y la seguridad de los sistemas de tecnología de la información, y, finalmente, las repercusiones económicas y sociales de las crisis para la salud pública, como las representadas por el síndrome respiratorio agudo y severo (SRAS) y la gripe aviar. Todas y cada una de las cuestiones como la degradación ambiental local, el cambio climático global, la fuerza y diversidad crecientes de los grupos de presión que abogan por determinadas causas y otras organizaciones de la sociedad civil, los conflictos étnicos, el VIH/SIDA y la inconsistencia de los sistemas educativos y de salud son características de las sociedades que pueden aumentar directamente los costos y los riesgos de la actividad empresarial, pero que también representan nuevas oportunidades y retos. Por ejemplo, en muchos países, la elevada incidencia del VIH/SIDA incrementa los gastos de explotación; altera las cadenas de suministro; afecta negativamente a los costos de contratación, formación y otros costos de personal, así como a los gastos de seguridad y de seguro; y, en última instancia, no sólo incrementa los costos de la mano de obra, sino también del capital. Estos factores sociales y ambientales pueden entrañar riesgos financieros a corto y largo plazo, riesgos para el mercado y riesgos relativos a la reputación, además de incrementar los costos de la actividad empresarial. Aquellas empresas que entiendan y afronten estos desafíos pueden mejorar su gestión de los riesgos, reducir sus costos, aumentar la eficacia de sus recursos e incrementar su productividad y rentabilidad. En resumen, pueden hacerse más sostenibles. Por otro lado, algunas de las empresas más exitosas e innovadoras están desarrollando nuevos productos, servicios y tecnologías, e incluso transformando sus modelos empresariales para hacer frente a los desafíos sociales y ambientales y, de esta forma, convertirlos en oportunidades de impulsar la innovación, la creación de valor y la competitividad.

24. Todos estos cambios han dado lugar a una relación nueva y cambiante entre la empresa y el desarrollo. La empresa debe colaborar con los gobiernos y otros actores sociales para movilizar la ciencia, la tecnología y los conocimientos globales con el fin de atajar las crisis en que se acumulan el hambre, la enfermedad, la degradación ambiental y el conflicto, que impiden el progreso de los países en desarrollo³⁹. Por otro lado, está ampliamente aceptado que «es la ausencia de una amplia actividad empresarial, no su presencia, lo que condena a gran parte de la humanidad al sufrimiento. De hecho, lo que es utópico es concebir que se pueda superar la pobreza sin el compromiso activo de las empresas»⁴⁰. Existe una relación simbiótica entre la

³⁹ Palabras del Secretario General de las Naciones Unidas, Sr. Kofi Annan, citadas en el prefacio de una publicación conjunta del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y del IBLF titulada: *Business and the Millennium Development Goals: A framework for action* (2003).

⁴⁰ Palabras del Secretario General de las Naciones Unidas, Sr. Kofi Annan, citadas en: *Joint views of the International Organisation of Employers (IOE) and the International Chamber of Commerce (ICC) to the ECOSOC High Level Segment, 3-5 July 2006, Geneva* (Ginebra, OIE/CCI, 2006), pág. 1.

empresa y el desarrollo: la empresa prospera cuando la sociedad prospera. En este sentido, el sector privado debe desempeñar un papel capital ayudando a los países a alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), así como la meta principal de reducir a la mitad el número de personas que viven por debajo del umbral de la pobreza, esto es, con menos de 1 dólar de los Estados Unidos al día. Por otro lado, en el ODM núm. 8 se especifica que los esfuerzos internacionales deberían sustentarse en una asociación mundial para el desarrollo en la que se contemplaría, entre otras cosas, la cooperación con el sector privado⁴¹. No obstante, la forma principal y más fundamental en que las empresas privadas pueden apoyar el desarrollo es mediante la búsqueda del beneficio y la adición de valor económico, lo que convierte la creación de las condiciones idóneas para el desarrollo empresarial en una de las mayores prioridades de las políticas de desarrollo y del Programa de Trabajo Decente.

25. Resulta evidente que la facilidad para realizar actividades empresariales y las perspectivas de sostenibilidad de las empresas varían de un país a otro e incluso en el seno de los países. Un factor vital a este respecto es el entorno, ya se trate de las instituciones o procesos civiles y políticos generales, del grado de desarrollo económico y social, o de los parámetros más concretamente relacionados con la actividad empresarial que posibilitan o facilitan la creación de empresas y su crecimiento. Algunos de estos desafíos a que se ven confrontadas las empresas se ilustran en el recuadro 1.1. Un argumento fundamental esgrimido en este informe radica en que los gobiernos están en disposición de mejorar el funcionamiento de los mercados y la competencia tomando la delantera en la facilitación y el abaratamiento de la actividad empresarial y en la determinación de la naturaleza y el nivel de la reglamentación. Dar rienda suelta a la iniciativa empresarial y a las fuerzas de la competencia reviste una importancia capital para estimular el empleo y la creación de trabajo decente. Sin embargo, los mercados competitivos no conforman necesariamente los intereses privados con el interés público. Así, la reglamentación es necesaria para velar por que los trabajadores disfruten de un entorno de trabajo decente, por que los intereses de los empleadores en lo que respecta, por ejemplo, a los derechos de propiedad y a la ejecución de la legislación relativa a los contratos estén protegidos y por que los intereses de los consumidores se vean salvaguardados (capítulo 5). Las instituciones, incluidas las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores, también deben desempeñar el papel fundamental de promover los mercados abiertos, competitivos y reglamentados. Por otro lado, en una era caracterizada por la interdependencia económica y la ubicuidad de la globalización, los gobiernos, los trabajadores y los empleadores reconocen cada vez más que la sostenibilidad de las empresas se ve sumamente influida no sólo por sus entornos nacionales, sino también por el entorno internacional más amplio en el que operan ellos, sus consumidores y sus proveedores.

⁴¹ Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas (2000); pueden consultarse en línea en: www.un.org/millenniumgoals.

Recuadro 1.1
El objetivo de promover la empresa – La importancia de un entorno propicio para la actividad empresarial

En la India, un camión común puede tardar hasta ocho días en recorrer los 2.150 km de distancia que separan dos de las mayores metrópolis del país (Kolkata y Mumbai), debido a las paradas que debe realizar en varios puntos de control para someterse, entre otras cosas, a controles fiscales, al pago de peajes y a controles en las fronteras estatales, o debido a restricciones del desplazamiento de camiones por motivos de seguridad o a atascos, por no mencionar el estado de las propias carreteras. En definitiva, por lo general, el camión llega al establecimiento del cliente en Mumbai en la mañana del octavo día de viaje, tras haberse desplazado a una media de 11 km por hora y pasado 32 horas esperando en peajes y puntos de control.

Fuente: «The Long Journey», artículo sobre el comercio indio publicado en *The Economist* (3-9 de junio de 2006).

Se precisan dos trámites y dos días para poner en marcha una empresa en Australia. En Mozambique, sin embargo, hacen falta 14 trámites y 153 días. En Singapur, son necesarias siete horas y dos firmas para despachar mercancías en la aduana, mientras que en Bangladesh se precisan siete días y 38 firmas. Si alguien quisiera construir un almacén en Bosnia y Herzegovina, los gastos de conexión con los servicios públicos y los costos derivados del cumplimiento de la normativa en materia de construcción superarían en 87 veces los ingresos medios, y si tuviese que pagar todos los impuestos sobre actividades económicas en Sierra Leona, se le iría en ello el 164 por ciento del beneficio bruto de su empresa.

Fuente: *Doing business in 2006*, Banco Mundial/Corporación Financiera Internacional (CFI).

Según el Banco Mundial, la economía informal del Brasil alcanza enormes proporciones, acercándose al 40 por ciento del ingreso nacional en 2003. Ello se ve corroborado por la encuesta de opinión ejecutiva (*Executive Opinion Survey*) del Foro Económico Mundial, según la cual, de un total de 125 países, el Brasil ocupa la 91.ª posición en cuanto al predominio de su sector informal. Se cree que este desmesurado sector informal es el causante de casi la mitad de todos los obstáculos que impiden el aumento de la productividad de la mano de obra en el país. Asimismo, la informalidad afecta transversalmente a todos los sectores económicos y engloba a empresas que operan parcial o totalmente al margen de la ley, ganando éstas una ventaja comparativa en relación con las empresas del sector formal, ya sea porque eluden el pago de impuestos y de prestaciones sociales, o porque hacen caso omiso de las normativas en materia de seguridad y calidad de los productos o de los derechos de propiedad intelectual. La existencia de esta economía paralela en plena expansión representa un lastre para las perspectivas de desarrollo del país, no sólo porque reduce las cuotas de mercado y los beneficios de las empresas que cumplen con la legislación (mermando así su capacidad de invertir en desarrollo de los recursos humanos, innovación y formación), sino también porque reduce los niveles generales de productividad del país.

Fuente: *The Global Competitiveness Report 2006-2007*, Foro Económico Mundial, pág. 38.

La diversidad de la empresa

26. Las empresas presentan una amplia variedad de formas y tamaños. En muchos países, una parte significativa de la actividad económica total puede clasificarse como informal⁴². Como se muestra en el gráfico 1.2, la envergadura de la economía informal tiende a variar de forma inversamente proporcional al grado de desarrollo. El grueso de la actividad económica en los países con ingresos bajos suele consistir en actividades

⁴² Existen diversas definiciones de economía informal (véase OIT: *El trabajo decente y la economía informal*, Informe VI, 90.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 2002), y algunas empresas pueden ser formales en algunos aspectos, como en el sentido estricto de estar legalmente registradas, e informales en otros, como en el de operar al margen de las leyes fiscales o laborales. Véanse las páginas web de la OIT sobre la economía informal, www.ilo.org/dyn/infoecon/iebrowse.home.

informales (que acaparan generalmente cerca del 70 por ciento de la mano de obra ⁴³ y el 30 por ciento del ingreso nacional ⁴⁴), y parece que, en muchos de los países más pobres, la economía informal está creciendo, debido principalmente a que la mano de obra está aumentando más rápidamente que las oportunidades de empleo en la economía formal. La economía informal engloba, por lo general, a un número desproporcionadamente alto de mujeres y de personas pertenecientes a colectivos sociales desfavorecidos, y suele abarcar un gran número de actividades de «supervivencia» generadoras de ingresos orientadas a empresarios independientes ⁴⁵. Algunas personas que trabajan en la economía informal lo hacen por elección propia, pero un número mucho mayor lo hace por necesidad, esto es, por falta de opciones alternativas de generación de ingresos y empleo, ya sea por haber perdido un empleo en la economía formal o, con mayor frecuencia, por no haber encontrado tal empleo. La informalidad puede generar algunas ventajas a corto plazo pero, en general, impide a las empresas acceder a los recursos, la información y los mercados, además de privar a los microempresarios de incentivos para invertir en capital y mano de obra ⁴⁶.

27. Desde luego, existe un continuo entre la formalidad y la informalidad, entre cuyos extremos transitan los empleadores y los empleados. Del mismo modo, muchas empresas conjugan diferentes aspectos de la formalidad y la informalidad: por ejemplo, pueden estar formalmente registradas y no pagar las prestaciones sociales de los trabajadores o evadir ciertos impuestos. Así, la economía informal es vital para la mayoría de los pobres, sobre todo como fuente de ingresos y empleo, pero también como proveedora de bienes y servicios, ya que muchos de los bienes adquiridos por los pobres, aun fabricándose en la economía formal (posiblemente en otro país), se venden y distribuyen probablemente en la economía informal. No obstante, pese a su relevancia numérica y a su omnipresencia en muchas sociedades, la mayoría de las empresas informales no pueden clasificarse como empresas sostenibles si operan de forma ilegal o no integran en sus actividades los valores éticos y los requisitos sociales y ambientales enunciados en las normas internacionales y en las leyes y prácticas nacionales ⁴⁷.

⁴³ OIT: *El trabajo decente y la economía informal*, Informe VI, *op. cit.*

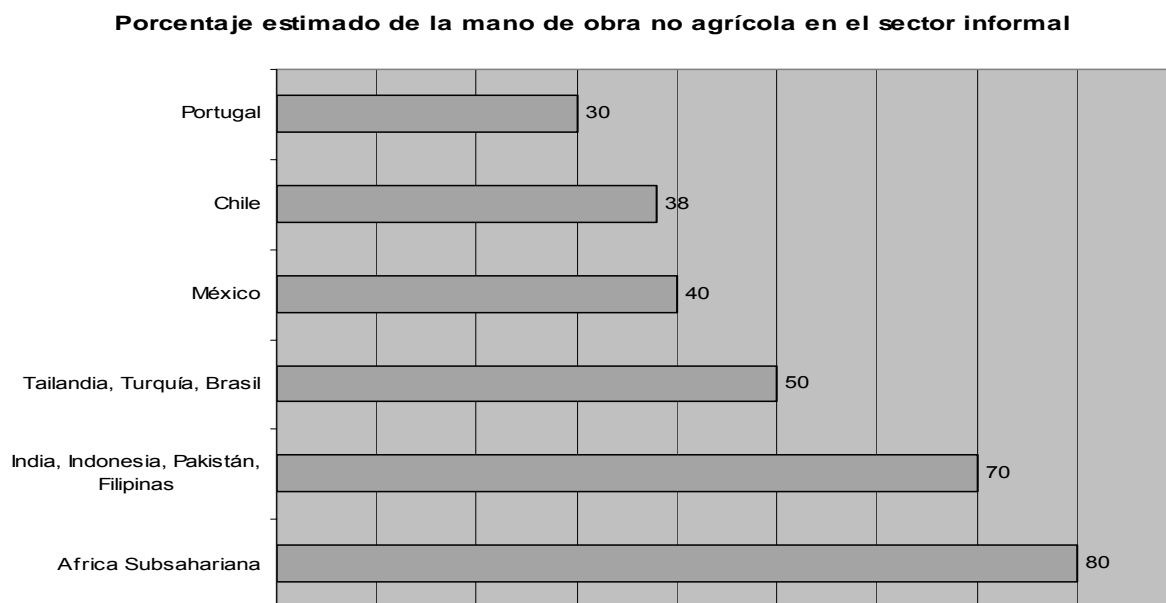
⁴⁴ V. Palmade y A. Anayiotos: *Rising informality – Public policy for the private sector*, nota núm. 298 (Washington D.C., Banco Mundial, 2005).

⁴⁵ G. Reinecke y S. White: *Políticas para pequeñas empresas. Crear el entorno adecuado para un empleo digno* (Ginebra, OIT, 2004) y G. Reinecke: *Small enterprises, big challenges – A literature review on the impact of the policy environment on the creation and improvement of jobs within small enterprises*, SEED Working Paper No. 23 (Ginebra, OIT, 2002).

⁴⁶ H. de Soto: *The mystery of capital – Why capitalism triumphs in the west and fails everywhere else* (Nueva York, Basic Books, 2000). Versión española: *El misterio del capital – Por qué el capitalismo triunfa en Occidente y fracasa en el resto del mundo* (Barcelona, Ediciones Península, 2001).

⁴⁷ No obstante, se debe reconocer que algunas empresas informales tienen evidentemente el potencial de hacerse sostenibles y que, en algunos países, el marco jurídico y normativo podría suponer una traba para que las empresas informales formalicen sus actividades, por ejemplo, haciendo innecesariamente difícil o costoso el registro o la obtención de licencias.

Gráfico 1.2. La informalidad prospera en los países más pobres



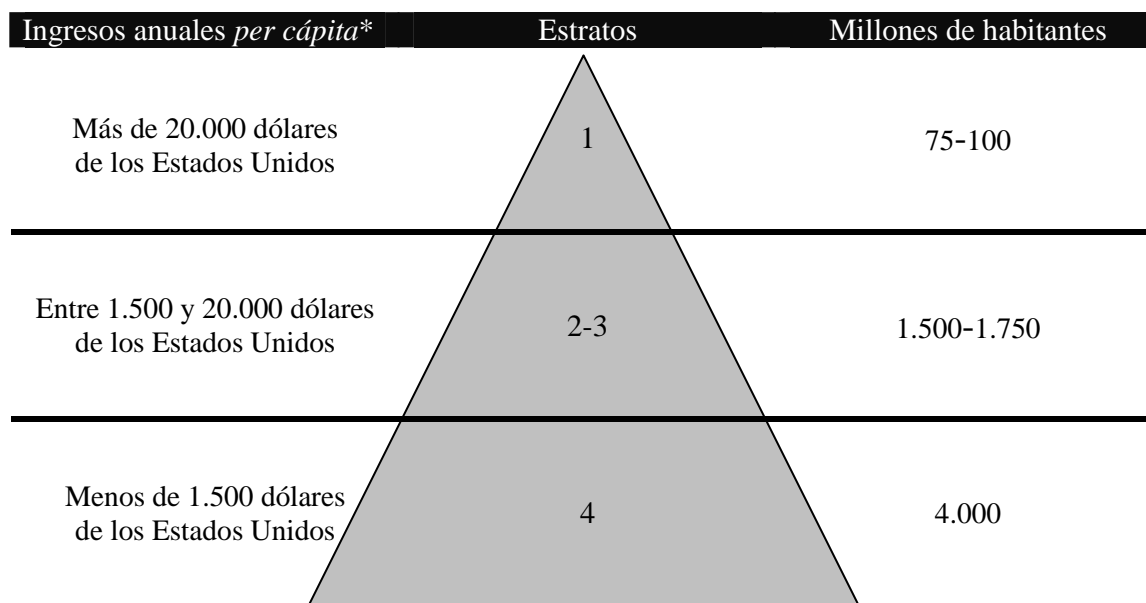
Fuente: Banco Mundial y OIT, tomado de PNUD: *El impulso del empresariado: el potencial de las empresas al servicio de los pobres* (Nueva York, PNUD, 2004), capítulo 2.

28. En los países en desarrollo, la mayoría de los pobres que despliegan su actividad en el sector privado trabajan en explotaciones agrícolas o agroindustrias afines. La actividad empresarial, ya sea o no agrícola, reviste una gran importancia en las economías rurales, donde se sitúa el 75 por ciento de la población mundial que vive con menos de 1 dólar de los Estados Unidos al día. Por otro lado, por casualidad o a propósito, el sector privado está satisfaciendo las necesidades de los pobres en zonas en las que los servicios públicos son inadecuados o inexistentes, como las barriadas y las zonas rurales. En algunos países en desarrollo, una proporción significativa de la enseñanza primaria se imparte en escuelas privadas, y cerca del 63 por ciento del gasto en atención de salud en los países más pobres es privado, porcentaje que casi duplica el 33 por ciento correspondiente a los países de altos ingresos pertenecientes a la OCDE⁴⁸. Dado que casi la mitad de la población mundial — 2.800 millones de personas — vive con menos de 2 dólares de los Estados Unidos al día y que más de 1.000 millones de personas viven con menos de un dólar al día, algunos comentaristas se han referido a los pobres como una enorme reserva de empresarios resistentes y creativos y de consumidores que tienen en cuenta el valor de los productos. En efecto, los pobres representan todo un nuevo mundo de oportunidades: se trata de la fortuna que descansa en la base de la pirámide, tal como se muestra en el gráfico 1.3. Esta perspectiva pone en entredicho la suposición de que los pobres no tienen poder adquisitivo y que, por tanto, no representan un mercado viable, al poner de manifiesto que, en realidad, los pobres tienen en cuenta las marcas y el valor de los productos por necesidad y representan un enorme mercado potencial de consumidores (13 billones de dólares de los Estados Unidos en paridad de poder adquisitivo) para las empresas dispuestas a crear capacidad de consumo con nuevos enfoques de la comercialización y la distribución y el desarrollo de nuevos productos y servicios⁴⁹.

⁴⁸ PNUD: *El impulso del empresariado: el potencial de las empresas al servicio de los pobres*, Comisión sobre el Sector Privado y el Desarrollo, Informe para el Secretario General de las Naciones Unidas (Nueva York, PNUD, 2004).

⁴⁹ C. K. Prahalad: *The fortune at the bottom of the pyramid - Eradicating poverty through profits* (New Jersey, Wharton School Publishing, Universidad de Pennsylvania, 2005), capítulo 1.

Gráfico 1.3. La pirámide económica mundial



*Paridad de poder adquisitivo en dólares de los Estados Unidos.

Fuente: adaptado de C. K. Prahalad: *The fortune at the bottom of the pyramid - Eradicating poverty through profits* (New Jersey, Wharton School Publishing, Universidad de Pennsylvania, 2005), pág. 4. Versión española: *La fortuna en la base de la pirámide: cómo crear una vida digna y aumentar las opciones mediante el mercado* (Granica, 2005).

29. En general, las pequeñas y medianas empresas (PYME)⁵⁰ cobran mayor importancia (como proporción del PIB) y la informalidad decrece a medida que los países se enriquecen (véase el gráfico 1.4)⁵¹. En la OCDE, por ejemplo, más del 95 por ciento de las empresas se clasifican como PYME y engloban entre el 60 y el 70 por ciento de la población activa⁵². En Europa, el 91 por ciento de las empresas se clasifican como microempresas y emplean a entre 1 y 9 personas (mientras que sólo el 1 por ciento son grandes empresas, con más de 250 empleados)⁵³. Quizás sean las PYME las que encarnen con mayor facilidad la «iniciativa empresarial». Se dice que el solo hecho de que las PYME sean numerosas propicia un entorno competitivo que previene las prácticas conniventes que pueden darse cuando hay pocos productores. Por supuesto, suele haber una competencia incluso mayor en las economías informales y entre los microempresarios, ya que su número es mayor. Sin embargo, las PYME suelen

⁵⁰ Las definiciones del tamaño de la empresa varían de forma bastante significativa; así, lo que podría clasificarse como una empresa mediana en un país se podría clasificar como microempresa en otro. De igual modo, en un mismo país, lo que podría parecer una pequeña empresa por número de empleados podría no serlo si se adopta una definición basada en el activo o el volumen de negocios. Por ejemplo, cuando James Wolfensohn fue nombrado Presidente del Bando Mundial en 1995, dejó una «pequeña empresa» que contaba con unos 15 empleados pero que realizaba transacciones por un valor de 15.000 millones de dólares de los Estados Unidos anuales, mientras que algunas empresas grandes por número de empleados pueden tener un volumen de negocios relativamente pequeño en cuanto a la cifra de las transacciones o a la facturación. Así, la sola conclusión que puede extraerse de la cuestión del tamaño es que cada país debería establecer sus propios límites en función de su tamaño, su población y su nivel de desarrollo económico (Recomendación de la OIT sobre la creación de empleos en las pequeñas y medianas empresas, 1998 (núm. 189)).

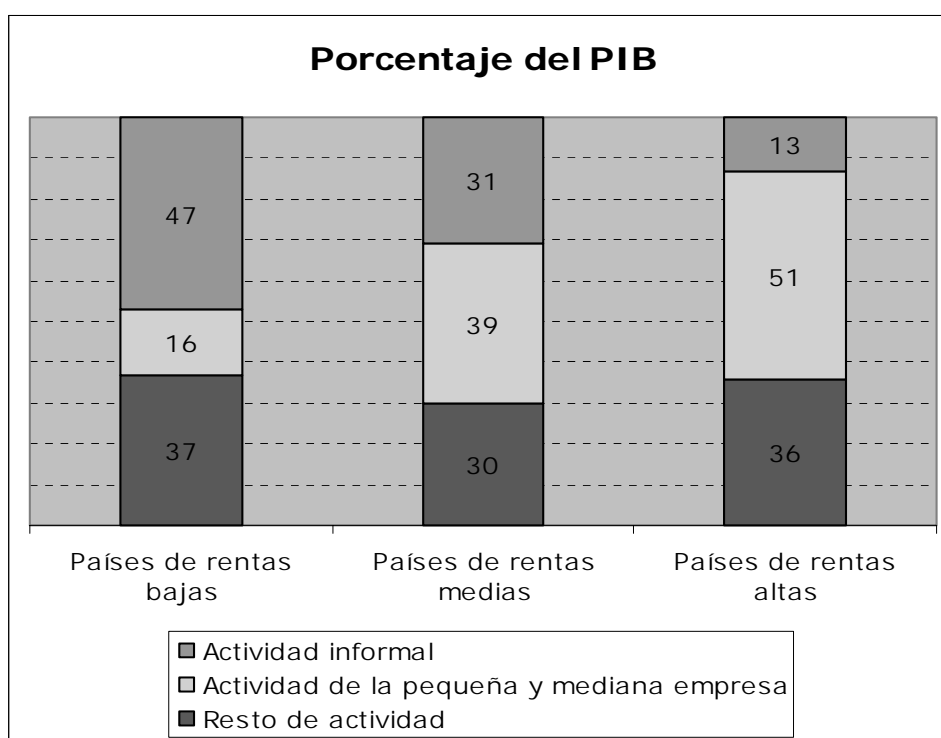
⁵¹ PNUD: *El impulso del empresariado: el potencial de las empresas al servicio de los pobres*, op. cit., pág. 14.

⁵² OCDE: *Small and medium-sized enterprises: Local strength, global reach*, Policy Brief (París, OCDE, 2000).

⁵³ Véase http://ec.europa.eu/enterprise/smes/facts_figures_en.htm.

tener mayor capacidad para innovar y obtener beneficios económicos de la especialización de los procesos de producción. Asimismo, según parece, su pequeña escala, en combinación con una estrecha estructura organizativa propietario-gerente, permite a las PYME responder a los cambios externos con mayor rapidez que las empresas grandes con estructuras más amplias, lo que aumenta su potencial de dinamismo. Las PYME también pueden desempeñar un papel decisivo de coordinación o intermediación entre las microempresas y las grandes empresas, al constituir un puente estratégico conducente a la mejora de la competitividad del sector privado en general. Este factor reviste una especial relevancia en el entorno global, dada la importancia creciente de la subcontratación y de las cadenas de valor globales/nacionales. En muchas economías, el sector de las PYME también puede caracterizarse por altas «tasas de fracaso» (quiebra de empresas) y elevados índices de crecimiento (puesta en marcha de empresas).

Gráfico 1.4. Las PYME cobran mayor importancia a medida que los países se enriquecen ⁵⁴



Fuente: Ayyagari, Beck y Demircuc-Kunt (2003), citados en: PNUD: *El impulso del empresariado: el potencial de las empresas al servicio de los pobres*, op. cit.

30. No obstante, son las empresas de media a mayor escala y, en particular, las empresas multinacionales o transnacionales las que ejercen mayor influencia en las cadenas de valor globales y las que generan los flujos de capital mundiales y nacionales mediante el comercio, la inversión, la deuda y otras actividades financieras. El crecimiento de las empresas multinacionales (EMN) ha ido en paralelo a la expansión de la globalización. Por ejemplo, el número de EMN creció desde apenas 7.000 en 1970 hasta más de 63.000 en 2000. Junto con sus 821.000 filiales repartidas por todo el

⁵⁴ Países de rentas bajas = ingresos anuales *per cápita* inferiores a 765 dólares de los Estados Unidos; países de rentas medias = entre 766 y 9.385 dólares de los Estados Unidos; y países de rentas altas = más de 9.386 dólares de los Estados Unidos.

mundo, estas empresas emplean directamente a más de 90 millones de personas, es decir, menos del 5 por ciento de los trabajadores de todo el mundo (de los que unos 20 millones viven en países en desarrollo); sin embargo, producen aproximadamente el 25 por ciento del producto bruto mundial. Se calcula que las 1.000 mayores EMN generan cerca del 80 por ciento de la producción industrial mundial, y que casi la mitad de las 100 mayores economías del mundo son empresas multinacionales⁵⁵. Las 100 mayores empresas transnacionales (por su activo) emplean a unos 15 millones de personas; tres cuartas partes de estas empresas transnacionales tienen su sede en la Unión Europea y en los Estados Unidos. Estas grandes empresas generan flujos globales de capital. Así, en 2005, las entradas de IED ascendieron a un total de 916.000 millones de dólares de los Estados Unidos. No obstante, estas cifras ocultan grandes diferencias entre países y regiones. África, por ejemplo, recibe menos del 3 por ciento de la IED global y, en su mayoría, ésta procede de las compañías mineras y petroleras, que no tienen más remedio que ir allí donde se encuentran los minerales⁵⁶.

31. Además de examinar la diversidad de la empresa desde el punto de vista de sus dimensiones, también es importante reconocer que las empresas presentan diferentes estructuras jurídicas y formas de operar⁵⁷. Las empresas unipersonales, las sociedades de responsabilidad limitada, las empresas que cotizan en bolsa y las franquicias comerciales son todas ellas formas usuales de empresa privada que operan con fines de lucro, generan rendimientos para los propietarios y salarios para los trabajadores. No obstante, aunque algunas empresas privadas también pueden realizar algunas actividades sin fines de lucro (pueden comerciar en función de ciertas posturas éticas o sociales o buscar resultados que complementen sus objetivos de lucro), ciertas empresas tienen mandatos sociales específicos. Ello no implica que su explotación sea menos eficaz que la de las empresas privadas con fines de lucro, sino sólo que tienen una estructura jurídica y una forma de operar distintas⁵⁸. Las cooperativas, por ejemplo, desempeñan una importante función económica y social en ciertos sectores de algunos países⁵⁹. En todo el mundo, se calcula que más de 100 millones de personas están empleadas en cooperativas y que más de 800 millones de personas son miembros de cooperativas. Por ejemplo, las cooperativas de consumidores lideran el sector de los supermercados en Singapur, las cooperativas eléctricas abastecen 36 millones de hogares en los Estados Unidos, más del 80 por ciento del total del comercio minorista en Kuwait está en manos de cooperativas, y la práctica totalidad de la producción lechera en Uruguay y Noruega

⁵⁵ M. Gabel y H. Bruner: *Globalinc: An atlas of the multinational corporation* (Nueva York, The New Press, 2003).

⁵⁶ UNCTAD: *World investment report 2006* (Ginebra/Nueva York, UNCTAD, 2006); Banco Mundial: *Global Development Finance 2006* (Washington D.C., Banco Mundial, 2006).

⁵⁷ Muchos países han introducido tipos específicos de organización empresarial para hacer frente a la complejidad del comercio moderno, como la *société à responsabilité limitée* (SARL) en Francia o la *Gesellschaft mit beschränkter Haftung* (GmbH) en Alemania. Véase también el Reglamento núm. 2157/2001 del Consejo de la Unión Europea por el que se aprueba el Estatuto de la Sociedad Europea, que permite a empresas de al menos dos Estados miembros diferentes establecerse, con arreglo a la legislación de la UE, como una sola entidad jurídica, la «Societas Europea» (SE) (www.union-network.org/unieuropeanews.nsf/EuropeanCompany?openpage).

⁵⁸ Un ejemplo de ello es *The John Lewis Partnership*, la mayor cadena de grandes almacenes del Reino Unido, que cuenta con más de 60.000 «socios» (personas que trabajan en la empresa) y un volumen de negocios de más de 5.000 libras esterlinas; es también la empresa en copropiedad de los trabajadores más grande, antigua y, probablemente, más exitosa del país.

⁵⁹ OIT: *Promoción de las cooperativas*, Informe V (I), Conferencia Internacional del Trabajo, 89.ª reunión, Ginebra, 2001.

se debe a cooperativas⁶⁰. En muchos países, las cooperativas desempeñan un papel clave en ciertas cadenas de suministro, especialmente en el sector de la elaboración de alimentos. Como sucede con cualquier tipo de empresa, las cooperativas también precisan un entorno propicio y el acceso a los recursos para ser sostenibles.

32. En algunos casos, el Estado también goza de una participación importante en la propiedad y gestión de algunas empresas reputadas que cumplen un papel principal en la vida mercantil del país. *United States Postal Service*, que es un organismo federal con 700.000 trabajadores en plantilla y unos ingresos de explotación anuales de 70.000 millones de dólares de los Estados Unidos, por un lado, y *SSB Swiss Railways*, que es una sociedad anónima cuya propiedad corresponde enteramente a la Federación Suiza y que cuenta con 27.000 empleados, por otro, son ejemplos de empresas eficaces y reputadas que contribuyen de forma esencial a las economías de sus países respectivos. Por otro lado, en muchos países desarrollados se ha producido un rápido aumento de las denominadas empresas sociales, si bien representan sólo una pequeña parte de la economía. El Gobierno del Reino Unido define las empresas sociales como compañías con objetivos primordialmente sociales que reinvierten sus superávits principalmente a tal fin en la propia empresa o en la comunidad, en lugar de guiarse por la necesidad de maximizar el beneficio para los accionistas y los propietarios. Atendiéndose en parte a las cifras reflejadas en la encuesta anual sobre la pequeña empresa de 2005 (*Annual Small Business Survey 2005*) del Gobierno del Reino Unido y en parte a la información disponible, se calcula que hay al menos 55.000 empresas sociales, las cuales representan aproximadamente el 5 por ciento de la totalidad de las empresas y registran en conjunto un volumen de negocios de unos 27.000 millones de libras esterlinas, de forma que contribuyen con 8.400 millones de libras esterlinas al valor añadido bruto (0,85 por ciento del PIB total)⁶¹.

33. Evidentemente, las empresas adoptan múltiples formas no sólo con respecto al tamaño, al sector y a las dimensiones espaciales, sino también en cuanto a la forma en que se administran y gobiernan, a su condición jurídica y a sus objetivos operativos. De hecho, las empresas multidivisionales y de producción diversificada abarcan por sí mismas un complejo abanico de formas jurídicas y organizativas⁶². No obstante, los principios fundamentales por los que se rigen todas las empresas exitosas son universales: lograr la eficiencia y la eficacia para garantizar la rentabilidad mediante la combinación de la minimización de los costos y la maximización de los ingresos. Es evidente que existen varias condiciones básicas y diversos factores ambientales propicios que influyen notablemente en la sostenibilidad de las empresas. Sin embargo, el hecho de que las empresas no sean ni estáticas ni homogéneas conlleva que se produzcan variaciones considerables en sus preferencias y prioridades en materia operativa y de políticas. La repercusión en las empresas de las diferentes políticas variará en función de su tamaño, su sector de operación y su ubicación, la medida en que sus operaciones estén integradas en las cadenas globales de valor y el coeficiente de mano de obra o de capital que sus actividades requieran.

34. Existen también dimensiones de género muy importantes que deben tenerse en cuenta a la hora de elaborar políticas relacionadas con el desarrollo empresarial⁶³, así

⁶⁰ Véase: www.coop.org/coop/statistics.html.

⁶¹ Sobre la base de información derivada del sitio web Sound Business, en <http://www.sbs.gov.uk/sbsgov/action>.

⁶² J. Roberts: *The modern firm - Organisational design for performance and growth* (Oxford, Oxford University Press, 2004).

⁶³ L. Mayoux: *Jobs, Gender and Small Enterprises – Getting the Policy Environment Right*, SEED Working Paper No. 15 (Ginebra, OIT/SEED, 2001).

como diferentes objetivos relacionados con la pobreza que dichas políticas deberían perseguir⁶⁴. Por ejemplo, en algunas sociedades, la mujer suele verse confrontada con dificultades especiales para acceder al crédito (debido tal vez a las leyes y prácticas relativas al uso como garantía de los títulos de propiedad) que han de tenerse en cuenta al elaborar las políticas relativas al acceso a los servicios financieros. De igual modo, cuando las mujeres sí tienen acceso al crédito, los hechos indican que, en algunas sociedades, éstas reinvierten con mayor frecuencia que los hombres las ganancias obtenidas mediante las actividades financiadas con el crédito en el hogar y en sus hijos más que en actividades de menor responsabilidad⁶⁵.

35. El resto del presente informe se estructura en nueve capítulos relacionados entre sí. Cada uno de ellos se centra en un aspecto determinado del debate internacional sobre la importancia del sector privado y de la sostenibilidad de las empresas para el desarrollo económico y social general, y expone las principales repercusiones que ello entraña para el Programa de Trabajo Decente de la OIT. Los capítulos se corresponden con los principales elementos incluidos en el gráfico 1.1 y sientan las bases de un enfoque integrado de la promoción de las empresas sostenibles. En el informe se pone de manifiesto que el concepto de empresa sostenible se aplica tanto a realidades empresariales como a aspectos sociales, económicos y ambientales. El trabajo decente, en todas sus dimensiones, desde la capacidad de las empresas de aplicar las normas internacionales del trabajo hasta su capacidad de promover el diálogo social y beneficiarse de él, se considera un componente esencial de la sostenibilidad. La premisa básica es que la sostenibilidad es un enfoque empresarial viable para las empresas, ya que amplía sus límites de crecimiento y, por tanto, fortalece su posición competitiva⁶⁶.

36. En el capítulo 2, que versa sobre la evolución y el estado actual de los enfoques del desarrollo empresarial, se intenta establecer una distinción entre las perspectivas parcialmente coincidentes de la promoción de la empresa, por un lado, y la iniciativa empresarial que tienen los gobiernos y los donantes, por otra parte. El éxito en la promoción de empresas sostenibles se subordina a ciertas condiciones básicas relacionadas con el entorno económico, social, político y natural y de lo que, en general, puede denominarse buena gobernanza, en particular respecto del diálogo social y del mercado de trabajo. Este es el tema del capítulo 3. El capítulo 4 versa sobre los factores endógenos y exógenos a la empresa que determinan tanto la productividad y la competitividad, como la capacidad de los empleadores y de los trabajadores de hacer efectivo el trabajo decente. Aborda los diversos métodos de evaluación de la competitividad y los desafíos que supone la creación de riqueza a través de empresas y naciones competitivas; asimismo, se examina brevemente la importancia de las políticas regionales e industriales y las relativas a la competencia y a la inversión para la promoción de empresas competitivas y productivas. El entorno jurídico y reglamentario específico para la actividad empresarial se trata en el capítulo 5. La globalización incide significativamente en la forma en que se desarrolla la actividad empresarial, por lo que en el capítulo 6 se tratan los enfoques equitativos del comercio, la integración de los mercados y las cadenas de suministro/valor. El impacto social y ambiental de las empresas es un tema recurrente en todo el informe, pero se dedica el capítulo 7 a

⁶⁴ P. Vandenberg: *Poverty Reduction through Small Enterprises – Emerging Consensus, Unresolved Issues and ILO Activities*, SEED Working Paper No. 75 (Ginebra, OIT/SEED, 2006).

⁶⁵ L. Mayoux: *Microfinance and the Empowerment of Women – A Review of the Key Issues*, Programa de Finanzas Sociales, documento de trabajo núm. 23 (Ginebra, OIT, 2000).

⁶⁶ *The Sustainability Yearbook 2006* (Zurich, SAM Group/PriceWaterhouseCoopers, 2006), pág. 7.

documentar las principales perspectivas y cuestiones relacionadas con el papel de la empresa en la sociedad.

37. Existe una fuerte dependencia entre el ámbito normativo y el operativo (esto es, entre los factores externos e internos), los cuales influyen en la sostenibilidad de las empresas (véase el gráfico 1.1). Por ejemplo, la forma en que se administran y se explotan los recursos naturales (en el metanivel) influirá de manera significativa en las relaciones comerciales de un país. Por tanto, las políticas comerciales y el entorno jurídico y normativo del país (macronivel) incidirán en la estructura del mercado del sector o de los sectores y conformarán la relación entre los proveedores y los consumidores a lo largo de la cadena de valor (micronivel). Así, pese a las limitaciones inherentes a la sucinta descripción de las empresas sostenibles que se realiza en el gráfico 1.1, los tres últimos capítulos se centran en los factores que más influyen en el nivel de la explotación empresarial. En estos capítulos se tratan cuestiones relacionadas con la utilización de la infraestructura y los servicios financieros el crédito, la energía, las TIC, el transporte, etc. para crear oportunidades de sostenibilidad empresarial (capítulo 8) y con la gestión de los recursos humanos y la inversión en las personas para promover el trabajo decente y la productividad de los lugares de trabajo (capítulo 9). Finalmente, en el último capítulo se aúnan los niveles normativo y operativo y se examina el papel que desempeñan los interlocutores sociales, el diálogo social y el tripartismo en el reforzamiento de la sostenibilidad de las empresas (capítulo 10). El informe concluye con una lista en la que se proponen puntos para la discusión.

Capítulo 2

Evolución y estado actual de los enfoques del desarrollo empresarial

38. El objetivo de este capítulo es esbozar la evolución de los enfoques genéricos del desarrollo empresarial. Se hace hincapié en la evolución de las iniciativas apoyadas por los donantes en los países en desarrollo y en transición, así como en el papel cambiante de los gobiernos como reguladores, facilitadores y promotores de las empresas. Existen muchos factores que influyen en el desarrollo empresarial, algunos de los cuales son internos a las empresas, mientras que otros son más bien externos. Asimismo, existe una gran variedad de métodos y prácticas que reflejan, entre otros aspectos, la diversidad de las empresas según su escala, el sector en el que operan y sus dimensiones espaciales. Aunque el campo de estudio es amplio, se presta especial atención a los enfoques destinados a promover la iniciativa empresarial, además de la formación y expansión de las microempresas y de las PYME. No se pretende presentar una clasificación o una evaluación de los muchos instrumentos específicos utilizados para apoyar el desarrollo empresarial.

39. En la actualidad, se reconoce ampliamente que el sector privado es un motor clave del crecimiento y que desempeña un papel capital en el logro de los objetivos de desarrollo enunciados, por ejemplo, en los ODM. Por tanto, no sorprende en absoluto que las políticas y los programas orientados al desarrollo empresarial y, más en general, al desarrollo del sector privado, figuren como prioridades en los planes y estrategias destinados a promover el crecimiento y el desarrollo en los países con ingresos bajos y medianos¹. Se ha constituido un acervo de conocimientos² en la esfera del desarrollo de la empresa y del sector privado, y la mayoría de los gobiernos, muchos donantes y una amplia gama de organizaciones nacionales e internacionales invierten considerables recursos en apoyar el desarrollo del sector privado en general y de las PYME en

¹ La mejor forma de describir el desarrollo del sector privado es como una «forma de hacer las cosas» (Banco Mundial: *Private Sector Development Strategy: Directions for the World Bank Group* (Washington, D.C., Banco Mundial, 2002)) más que como un «enfoque sectorial» particular, y puede definirse como la creación de más y mejores trabajos decentes y medios de vida sostenibles mediante el fomento del buen funcionamiento de los mercados y la estimulación del crecimiento del sector privado local Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (ACDI): *Expanding Opportunities through Private Sector Development* (Quebec, ACDI, 2003). El desarrollo empresarial se enmarca dentro del desarrollo del sector privado.

² Existe un nutrido grupo de estudios y análisis en los que se esbozan las razones fundamentales y las pruebas empíricas de la importancia y las posibles repercusiones del desarrollo de las empresas y/o del sector privado. Algunos ejemplos de informes genéricos sobre esta cuestión son: C. Lindahl: *Wealth of the poor: Eliminating poverty through market and private sector development*, estudio núm. 14 de la ASDI (Estocolmo, Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo, 2005); OIT: *Decent employment through small enterprises: A progress report on SEED activities* (Ginebra, OIT, 2003); PNUD: *El impulso del empresariado: el potencial de las empresas al servicio de los pobres*, Comisión sobre el Sector Privado y el Desarrollo (Nueva York, PNUD, 2004); Banco Mundial: *World Development Report 2005* (Washington, D.C., Banco Mundial, 2004); y House of Commons, International Development Committee: *Private Sector Development: Fourth Report of Session 2005-06* (Londres, House of Commons, Stationery Office, 2006).

particular ³. Por tanto, independientemente de la diversidad de los contextos nacionales, las diferentes motivaciones y objetivos que impulsan a contribuir al desarrollo de las empresas o del sector privado y la profundidad y el alcance de la cuestión, se está constituyendo un acervo de prácticas idóneas fundamentadas en un amplio abanico de experiencias prácticas basadas en proyectos ⁴. Cabe diferenciar tres tendencias generales (o paradigmas) que han ido evolucionando durante los 30 últimos años aproximadamente (véase el cuadro 2.1). Estos paradigmas son fruto de una distinción un tanto somera entre enfoques que, en la práctica, son complementarios entre sí y coinciden parcialmente ⁵. Por ejemplo, el logro de que los mercados funcionen para los pobres puede conllevar, aunque no únicamente, la prestación de servicios financieros y/o de desarrollo empresarial. Lo que se persigue no es establecer una distinción rígida entre paradigmas, sino ilustrar la evolución de las teorías relativas al desarrollo empresarial.

Cuadro 2.1. Evolución de los enfoques del desarrollo empresarial: los tres paradigmas

Paradigma 1	Paradigma 2	Paradigma 3
Intervenciones específicas en el ámbito empresarial	Más un entorno propicio	Competitividad
Servicios de desarrollo empresarial (SDE)	Servicios de desarrollo empresarial (SDE)	Servicios de desarrollo empresarial (SDE)
Servicios financieros	Servicios financieros	Servicios financieros
		Entorno propicio para la empresa (entorno empresarial)
	Entorno propicio para la empresa (entorno empresarial)	Clima de inversión
		Conseguir que los mercados funcionen para los pobres (MMW/4P)
		Cadenas de valor

³ A la cabeza figura el grupo del Banco Mundial. En el ejercicio de 2005, la CFI, esto es, la rama del sector privado del Banco Mundial, destinó 6.450 millones de dólares de los Estados Unidos a 236 proyectos repartidos por 67 países en desarrollo. La CFI, que en dicho año empleaba a más de 900 expertos en la materia en sus 11 establecimientos regionales de cooperación técnica, gasta anualmente unos 60 millones de dólares en esta esfera (véase: <http://www.ifc.com>). Por su parte, la OIT cuenta con unos 25 especialistas y asesores técnicos en materia empresarial sobre el terreno.

⁴ OIE: *Approaches and policies to foster entrepreneurship: Guide for Employers* (Ginebra, Organización Internacional de Empleadores, 2005).

⁵ Estos paradigmas reflejan la historia contemporánea, ya que su punto de partida se sitúa hace unos 30 años. Evidentemente, esto no implica que con anterioridad no existieran servicios financieros o de desarrollo empresarial. En algunos sentidos, su existencia es, desde luego, tan longeva como la del propio concepto de empresa.

Intervenciones específicas en el ámbito empresarial

40. Los primeros enfoques del desarrollo empresarial⁶ recalcan el reforzamiento del «sector» mediante el aumento de la capacidad de las empresas individuales a través de la formación en iniciativa empresarial, la prestación de servicios de gestión y de extensión, y el desarrollo de las calificaciones, lo que, con el tiempo, se convirtió en los servicios de desarrollo empresarial (SDE). Además, el desarrollo empresarial implicaba las más de las veces la concesión de créditos (normalmente según tipos de interés subvencionados o contingentes especiales para el «sector»), lo cual, a su vez, desembocó en el establecimiento de unos servicios financieros de concepción más amplia y orientados hacia el mercado. Así, los primeros enfoques del desarrollo empresarial se centraban principalmente en la superación de las dificultades u obstáculos presentes en el ámbito empresarial, mediante la prestación combinada de servicios financieros y de desarrollo empresarial. Al principio, la prestación de estos servicios solía correr directamente a cargo de los gobiernos o de organismos estatales, pero con el tiempo la evolución de las prácticas idóneas hizo que se recurriera cada vez más a intermediarios del sector privado o de la sociedad civil para prestar los servicios tanto financieros como no financieros⁷.

41. Los servicios financieros se suelen equiparar con el crédito, aunque abarcan en realidad un amplio abanico de productos financieros concebidos para sustentar el crecimiento empresarial, como instrumentos de ahorro, seguros y participaciones, servicios de transferencia de dinero y un sinnúmero de tipos de crédito. La prestación de servicios financieros destinados concretamente a clientes con ingresos bajos se denomina «microfinanciación»⁸. Se trata de una forma de intermediación financiera que cobró importancia en el decenio de 1980 en respuesta a los fallos y deficiencias detectados en los programas de préstamo de administración principalmente estatal, caracterizados por un desempeño insuficiente en la concesión de créditos subvencionados a los agricultores pobres⁹. Desde entonces, la microfinanciación ha evolucionado enormemente y se ha convertido en una industria heterogénea y sofisticada que tiene una gran repercusión en la esfera del desarrollo, especialmente en países como Bangladesh, Bolivia e Indonesia, que encabezaron el rápido crecimiento experimentado por la industria en el decenio de 1990. Se trata de una industria que presta servicio a cientos de millones de microempresarios de todo el mundo, la mayoría de los cuales son mujeres (aproximadamente el 80 por ciento); sus préstamos oscilan entre los 80 dólares de los Estados Unidos en promedio en Asia Meridional y los 900 dólares de media en América Latina¹⁰.

⁶ Uno de los primeros estudios sobre las políticas, las estructuras y las iniciativas orientadas al sector de la pequeña empresa y sobre su importancia para el desarrollo económico y social fue el de P.A. Neck y R. Nelson: *Small Enterprise Development: Policies and Programmes*, Serie desarrollo gerencial, núm. 4 (Ginebra, OIT, 1977).

⁷ El sitio web del Grupo Consultivo de Ayuda a la Población más Pobre (www.cgap.org) contiene información adicional sobre la microfinanciación, en particular orientaciones sobre las prácticas idóneas. Véase también: Comité de Donantes para el Desarrollo de la Pequeña Empresa: *Servicios de desarrollo empresarial para pequeñas empresas: principios rectores para la intervención de los donantes* (Washington, D.C., Comité de Donantes para el Desarrollo de la Pequeña Empresa, 2001), publicado en línea en www.sedonors.org/groups/group.asp?groupid=3.

⁸ OIT: *Microfinanciación para la generación de empleo y el desarrollo de las empresas*, Comisión de Empleo y Política Social, 285.^a reunión del Consejo de Administración de la OIT, noviembre de 2002, GB.285/ESP/3.

⁹ Puede argüirse que la microfinanciación volvió a nacer en el decenio de 1980, ya que en realidad no es un concepto nuevo. Los bancos Raiffeisen y otras cooperativas de ahorro y crédito que surgieron en Europa en el siglo XIX, por ejemplo, tenían en realidad todo de las instituciones de microfinanzas excepto el nombre.

¹⁰ <http://www.cgap.org>.

42. La microfinanciación consiste principalmente en la concesión de préstamos de capital de explotación, pero también de préstamos de capital fijo, créditos al consumo, productos de ahorro, seguros e, incluso, servicios de transferencia de dinero. De hecho, la microfinanciación abarca cualquier tipo de servicio financiero destinado a ayudar a los pobres a llevar una empresa, hacer acopio de recursos, estabilizar su consumo y protegerse frente a los riesgos. Aunque se trata de un instrumento concebido principalmente para los países en desarrollo, existen también programas de microfinanciación en algunas comunidades pobres de países industrializados ¹¹. Conforme las empresas van creciendo, sus necesidades financieras tienden a cambiar, y los prestamistas, al valorar la concesión de un préstamo, tienden a guiarse por criterios más convencionales, como el flujo de efectivo o la existencia de garantías formales, antes que por los enfoques más innovadores adoptados por los microprestamistas, como la presión de grupo. Otros productos o servicios financieros, como el arrendamiento financiero o «leasing» (utilizado habitualmente para adquirir activos fijos), los préstamos a más largo plazo y la financiación mediante la emisión de acciones y participaciones en el capital pueden cobrar mayor importancia y pertinencia a medida que aumenta la escala o el grado de sofisticación de una empresa.

43. Aunque los estudios sobre las limitaciones directas que afectan a las microempresas y a las pequeñas empresas en los países en desarrollo vienen reiterando que las cuestiones financieras revisten un alto grado de prioridad para los empresarios, es evidente que en la mayoría de los casos las finanzas no posibilitarán por sí solas el desarrollo empresarial sostenible ¹². Además de las calificaciones técnicas y profesionales inherentes a cada actividad empresarial, los hombres y las mujeres de negocios necesitarán diversos servicios técnicos y gerenciales para competir en los mercados. Estos servicios de desarrollo empresarial abarcan, entre otras esferas, la formación, la consultoría y el asesoramiento, la asistencia comercial, la información, el desarrollo y la transferencia de tecnología y la promoción de vínculos empresariales. En ocasiones se establece una distinción entre los servicios empresariales «operativos» y los «estratégicos». Los servicios operativos son aquellos que se necesitan para las operaciones diarias, como los servicios de información y comunicaciones, de gestión de cuentas y registro fiscal, así como los de asesoramiento respecto del cumplimiento de las leyes laborales y otras normativas. Los servicios estratégicos son los que utilizan las empresas para abordar cuestiones de medio y largo plazo con el fin de mejorar su rendimiento, su acceso a los mercados y su competitividad. Al igual que ocurre con los servicios financieros, las prácticas óptimas en la prestación de los SDE (o servicios de apoyo empresarial, como se suelen denominar en los países industrializados) denotan la conveniencia de utilizar con cautela y acierto las subvenciones y, cuando sea factible, recuperar los costos, en parte para reforzar la sostenibilidad financiera potencial del proveedor de servicios y contribuir al fomento del mercado de dichos servicios, y también en parte para hacerse una idea de la verdadera demanda y racionar el suministro. Las prácticas óptimas evidencian que, en la medida de lo posible, los servicios de apoyo empresarial y los servicios financieros no deberían prestarlos directamente los donantes ni los gobiernos, sino intermediarios de orientación empresarial o comercial ¹³.

¹¹ OIT: *Good practice guide – Microfinance for self – employment in industrialized countries* (Ginebra, Programa de Finanzas Sociales de la OIT, 2002).

¹² G. J. Buckley: «Microfinance in Africa – Is it either the problem or the solution?», en *World Development*, vol. 25, núm. 7, julio de 1997; y M. Sievers y P. Vandenberg: *Synergies through linkages – Who benefits from linking finance and business development services*, ILO SEED Working Paper No. 64 (Ginebra, OIT, 2004).

¹³ Entre los numerosos planes de formación en materia de desarrollo empresarial que giran en torno a los principios de los SDE cabe mencionar el programa «Inicie y Mejore su Negocio» (SIYB) de la OIT y la iniciativa «Competencia Económica, Formación Emprendedora (CEFE)» del Organismo Alemán de Cooperación Técnica (GTZ).

Recuadro 2.1
OIT: la integración del trabajo decente en el desarrollo
de la iniciativa empresarial

Durante muchos años, la OIT ha intentado mejorar el acceso de las empresas a los SDE, principalmente mediante el fortalecimiento de la capacidad de los proveedores de servicios intermediarios. Durante ese tiempo, la OIT ha hecho acopio de un nutrido acervo de conocimientos técnicos y experiencias, ha adquirido un alto grado de credibilidad, ha elaborado numerosas herramientas y ha desarrollado diversas redes. Se han emprendido importantes programas y planes de SDE, que siguen aplicándose con buen éxito y siguen evolucionando (por ejemplo, los programas «Inicie y Mejore su Negocio» (SIYB), «Conozca su Negocio» y «Amplíe su Negocio», junto con aplicaciones adaptadas al uso de los medios de comunicación o destinadas a grupos específicos, como las cooperativas).

El enfoque de la OIT respecto de los SDE difiere de aquellos adoptados en otros programas emprendidos en la materia, en el sentido de que lo que pretende la OIT es integrar el concepto de trabajo decente en los planes de formación. Por otro lado, muchos de estos programas han generado credibilidad y han abierto la puerta a otras intervenciones en materia de desarrollo empresarial. Las iniciativas de desarrollo de los mercados emprendidas en el marco de los SDE forman parte cada vez más de iniciativas de desarrollo de carácter general, en lugar de funcionar como iniciativas independientes. Estos programas genéricos apuntan a aumentar la competitividad del sector, desarrollar el sector privado, fortalecer el sector agrícola, ayudar a las microempresas y a las pequeñas empresas a competir en mercados globalizados, reducir la pobreza, crear empleos o dar realce a los colectivos que carecen del derecho de voto. La mayoría de ellos se centran en una zona geográfica o en un subsector determinados, o bien en ambos, y adoptan cada vez más un enfoque empresarial amplio, con el fin de superar las trabas que coartan la participación de las empresas en las cadenas de valor y, por ende, de garantizar que los beneficios de la globalización se compartan de forma más equitativa.

El programa «Conozca su Negocio» tiene por objeto contribuir a la creación de una cultura empresarial en los países y las sociedades. Para ello es necesario concienciar a los jóvenes de las instituciones de educación secundaria y de formación técnica y profesional sobre el importante papel que desempeñarán en la configuración del desarrollo económico y social de sus países, y sobre las ventajas y las oportunidades que la actividad empresarial y el empleo independiente les pueden proporcionar.

Entorno propicio para la empresa

44. Este enfoque — que podría denominarse «paradigma 1» — se aplicaba en ocasiones a determinados tamaños de empresa; a determinados subsectores, como el comercio, la artesanía, y la carpintería; a ciertos colectivos, como las mujeres o los jóvenes; o a determinada dimensión espacial, como parte de programas de desarrollo rural destinados a zonas específicas. Sin embargo, se fue observando con creciente preocupación que las intervenciones concretamente empresariales venían dificultadas por factores externos inherentes al entorno, factores que debían identificarse y abordarse. Algunos adujeron que el tipo de enfoque inherente al paradigma 1 servía para atajar los síntomas de disfunción de los mercados (como el acceso a la financiación), pero no las causas (como un clima de inversión poco convincente; derechos de propiedad poco definidos; incertidumbre, o ausencia de marcos normativos para los programas de crédito innovadores, como aquellos basados en modalidades no tradicionales de garantía). También resultaba evidente que los SDE o los servicios financieros sólo podían llegar a un número relativamente limitado de beneficiarios, y que los programas de prestación de servicios financieros y, en particular, de SDE no podrían tener nunca la escala o el alcance necesarios para atender las necesidades de la mayor parte de las microempresas y pequeñas empresas de la mayoría de los países. Ello indujo la aparición de un nuevo paradigma (el paradigma 2), que incorporó el entorno propicio para la empresa a las intervenciones de ámbito empresarial. Así pues, se evidenció que, para lograr un

desarrollo empresarial efectivo, se debía combinar la prestación de SDE y servicios financieros con la introducción de modificaciones en el entorno empresarial con miras a hacerlo más propicio para el desarrollo de la empresa ¹⁴.

45. Un buen entorno empresarial permite a los empresarios expandir sus actividades y les proporciona incentivos para formalizar sus actividades. Aun teniendo acceso a servicios empresariales y financieros, los empresarios estarán reticentes a asumir riesgos razonables, por ejemplo, a la hora de contratar mano de obra, de invertir en la formación o capacitación profesional de los trabajadores o, incluso, de mantener un grado aceptable de seguridad y salud en el lugar de trabajo si el entorno empresarial es inestable, precario o restrictivo. La experiencia enseña que un buen entorno empresarial estimula la inversión y el crecimiento, y existen sólidos indicios de que las reglamentaciones inapropiadas, los excesivos trámites y obstáculos burocráticos, la lentitud de los procesos de registro de empresas, la ineficacia de las salvaguardas de los derechos de propiedad, la corrupción o la debilidad de los sistemas judiciales en materia mercantil son factores que restringen la actividad empresarial, especialmente en los países más pobres ¹⁵. No obstante, pronto se hizo patente que la mejora del entorno empresarial para hacerlo más propicio para la actividad ¹⁶ era un proceso complejo y, a menudo, lento en el que participan muchas partes, algunas de ellas con intereses creados en el mantenimiento de la situación. La mejora del entorno empresarial exigía cambios en materia de políticas, no sólo en lo que respecta a las leyes y las reglamentaciones, sino también a las actitudes y el comportamiento de los propios empresarios y de los funcionarios públicos responsables de aplicar y hacer efectivo un entorno verdaderamente propicio para la empresa.

Hacia una competitividad sistémica

46. Los paradigmas 1 y 2 tendían a centrarse en ambos extremos del espectro empresarial, a saber, en las microempresas o las empresas bastante pequeñas (economía informal, microfinanciación, etc.) y, en menor medida, en las grandes empresas. Algunos observadores de algunos países indicaron que se había desatendido el medio del espectro, esto es, aquellas empresas que podían denominarse PYME (dependiendo, por supuesto, de las definiciones específicas de cada país). Algunos fueron más lejos y arguyeron que era inapropiado centrarse en el tamaño y que, independientemente de ello, lo que realmente importaba para la promoción del crecimiento y de la reducción de la pobreza era la calidad del entorno empresarial y la eficiencia de los mercados ¹⁷. Este enfoque se vio reforzado por la creciente globalización de la producción, que generó un interés considerable en el análisis de los sistemas de producción internacionales (y, por extensión, los nacionales) desde la perspectiva de los grupos y las cadenas de valor: un conjunto de actividades generadoras de valor añadido a través de las cuales un producto (o servicio) pasa desde la fase inicial del diseño o la producción hasta su entrega final al consumidor. Así, en este contexto, el sector privado ya no se considera una amalgama de empresas clasificadas principalmente por su

¹⁴ S. White: *Donor approaches to improving the business environment for small enterprises*, Grupo de Trabajo sobre la creación de un entorno propicio (*Working Group on Enabling Environment*), Comité de Donantes para el Desarrollo de la Pequeña Empresa, Washington D.C., julio de 2004 (<http://www.sedonors.org>).

¹⁵ La página web del Grupo de Trabajo sobre el entorno empresarial (*Working Group on the Business Environment*) del Comité de Donantes para el Desarrollo de la Pequeña Empresa (www.sedonors.org/groups/group.asp?groupid=2) contiene una gran variedad de informes acerca de esta cuestión.

¹⁶ La expresión «entorno propicio para la empresa» se suele abreviar en «entorno empresarial»; sin embargo, el adjetivo se emplea aquí para evidenciar el resultado deseado y distinguir conceptualmente los paradigmas.

¹⁷ T. Beck; A. Demircug-Kunt y R. Levine: *SMEs, growth, and poverty*, Public Policy for the Private Sector, Nota núm. 268 (Washington, D.C., Banco Mundial, 2004).

tamaño, sino un sistema integrado de sectores de productos y servicios regulado por un marco normativo que se amolda a las fluctuaciones de la demanda.

47. Así pues, cabe definir un tercer paradigma, que finalmente guarda relación con la competitividad nacional. En él (paradigma 3) se combinan las medidas destinadas a «conseguir que los mercados funcionen» con la introducción de mejoras específicas en el clima general de inversión de los países¹⁸. En lo que respecta a los países en desarrollo, las medidas encaminadas a conseguir que los mercados funcionen tienen por principal objetivo la reducción de la pobreza, por lo que se suele hablar de «conseguir que los mercados funcionen para los pobres» (MMW4P), por sus siglas en inglés. Las mejoras en el clima de inversión están destinadas, esencialmente, a fomentar las oportunidades, las condiciones y los incentivos necesarios para atraer la inversión, así como el crecimiento de las grandes empresas formales. En cambio, la iniciativa MMW4P consiste en velar por que esas oportunidades beneficien a los pobres y por que los mercados sean incluyentes y equitativos. Se trata, obviamente, de una descripción somera, pues en la práctica existen numerosas coincidencias y complementariedades entre estos dos enfoques.

Recuadro 2.2 **¿Qué es el clima de inversión?**

El clima de inversión refleja los múltiples factores específicos de cada lugar, que configuran las oportunidades e incentivos de que disponen las empresas para invertir de forma productiva, crear empleos y expandirse. Un buen clima de inversión no es aquel que sólo genera beneficios para las empresas, pues si ese fuera el objetivo sería posible limitarse a minimizar los costos y los riesgos. Un buen clima de inversión reporta beneficios a la sociedad en general. Ello significa que las empresas deben asumir como es debido algunos costos y riesgos. Asimismo, la competencia desempeña un papel esencial al respecto, ya que espolea la innovación y la productividad, además de garantizar que los beneficios derivados del aumento de la productividad se compartan con los trabajadores y los consumidores. Por tanto, un buen clima de inversión es aquel que:

- genera beneficios no sólo para las empresas, sino también para la sociedad en general;
- impulsa el crecimiento estimulando la inversión y el aumento de la productividad;
- mejora, de forma directa, la vida de las personas, como los empleados, los empresarios, los consumidores y usuarios y los beneficiarios de servicios y transferencias financiados mediante impuestos;
- alienta a las empresas a invertir eliminando las barreras, los costos y los riesgos injustificados que merman la competencia;
- fomenta el aumento de la productividad ofreciendo oportunidades e incentivos a las empresas para que desarrollen, adapten y adopten mejoras respecto de su forma de operar;
- facilita a las empresas la entrada y la salida de los mercados en un proceso que contribuye al aumento de la productividad y el crecimiento;
- aumenta los incentivos destinados a los microempresarios para que pasen de la economía informal a la formal, y
- pueden ampliar los recursos de que disponen los gobiernos para financiar los servicios públicos.

Fuente: Banco Mundial: *World Development Report 2005* (Nueva York, Banco Mundial/Oxford University Press, 2004) págs. 1-15. Versión en español: Informe sobre el desarrollo mundial 2005 – Un mejor clima de inversión para de todos (Bogotá, Alfaomega, 2005).

¹⁸ En la práctica, existen numerosas coincidencias entre estos dos conceptos, pero, en general, puede decirse que, mientras que el grupo del Banco Mundial ha sido probablemente el defensor más destacado del enfoque del clima de inversión, la ASDI y el GTZ han sido posiblemente los adalides más prominentes de la iniciativa «Conseguir que los mercados funcionen (para los pobres)». Algunos organismos, como el Ministerio de Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID) y el GTZ, tienden a adoptar ambos enfoques.

48. MMW4P es una iniciativa integrada cuyo objetivo es el desarrollo de mercados eficientes para todas las partes interesadas, incluidos los empleadores, los empleados y los consumidores. Consiste en la eliminación de las barreras, las distorsiones y los fallos que impiden a los mercados satisfacer las necesidades de cada una de esas partes interesadas. Tiene también un carácter holístico, ya que tiene en cuenta las necesidades de cada parte interesada en el mercado: quienes emplean, quienes trabajan para ellos y quienes usan los productos y servicios de las empresas. En muchos países, numerosos empresarios se ven confrontados a un gran número de obstáculos. De hecho, en ocasiones, los mercados apenas funcionan, al menos para amplios segmentos de la población. En general, los mercados formales de crédito no están abiertos a los microempresarios y a los pequeños empresarios, ya que los bancos y otras instituciones financieras suelen mostrarse reticentes o poco dispuestos — por diversas razones, algunas más justificables que otras — a conceder préstamos a estos consumidores potenciales, dejándoles a merced de los mercados informales, con todas las economías externas negativas que ello implica. Otro ámbito en que cabe decir que los mercados no funcionan es el de algunas exportaciones. En efecto, algunos mercados de exportación pueden cerrarse para muchos pequeños empresarios (algunos no tan pequeños), especialmente en los países en desarrollo, debido a una burocracia excesivamente pesada o a la imposición de diversas barreras comerciales y arancelarias. Del mismo modo, los procedimientos públicos de adquisición y licitación pueden desarrollarse «de forma sesgada» y favorecer directa o indirectamente a ciertos tipos de empresas o a determinadas personas.

Recuadro 2.3
¿Qué es la iniciativa MMW4P?

La iniciativa «Conseguir que los mercados funcionen para los pobres» (MMW4P) tiene por objeto acelerar el crecimiento a favor de los pobres mediante la mejora de los aspectos que les afectan cuando desempeñan la función de empresarios, empleados o consumidores. La iniciativa MMW4P se centra en modificar la estructura y las características de los mercados para aumentar la participación de los pobres en condiciones que les resulten beneficiosas. Aborda el comportamiento del sector privado y, por tanto, consolida los puntos fuertes de los sistemas de mercado en lugar de minarlos. Así pues, la iniciativa MMW4P se basa en teorías recientes sobre cómo utilizar los sistemas de mercado para satisfacer las necesidades de los pobres y cómo apoyar el sector privado mediante mecanismos de mercado que generan cambios sostenibles.

Fuente: Adaptado de DFID: *Making market systems work better for the poor (M4P) – An introduction to the concept*, documento de debate preparado para el Seminario conjunto del Banco Asiático de Desarrollo (BAD) y el DFID celebrado en la sede del BAD (Manila, febrero de 2005); se puede consultar más información, en particular sobre experiencias de proyectos, en www.markets4poor.org/m4p/index.htm.

49. Conseguir que los mercados funcionen no supone sólo generar oportunidades de mercado para la producción de las empresas, sino también lograr que los mercados abastezcan a estas últimas de insumos. En efecto, muchas empresas de países en desarrollo realizan con dificultad su actividad a causa de la inconsistencia de los mercados y de la insuficiente accesibilidad de los insumos esenciales, como los fertilizantes, las semillas o los plaguicidas en el caso de la agricultura, o las fuentes fiables de energía o las piezas de recambio en el caso de la manufactura. Así, en este contexto, el buen funcionamiento de los mercados se impuso como un elemento clave del desarrollo empresarial, especialmente en la esfera de la promoción de oportunidades de empleo y de generación de ingresos para los pobres y otros colectivos desfavorecidos. El argumento basado en la importancia de conseguir que los mercados funcionen radica en la creencia de que los mercados actúan como vehículo para promover la competencia, aumentar las opciones, estimular la innovación y crear riqueza (recuadro 2.4). Sin

embargo, por las razones que se enuncian más abajo en relación con los fallos del mercado, ello no implica que los mercados deban dejarse a su libre albedrío o que sean una panacea para los múltiples desafíos en materia de desarrollo a que se ven confrontados los países con ingresos bajos.

Recuadro 2.4
Cómo pueden los mercados mejorar el nivel de vida y propiciar la sostenibilidad

Creación de riqueza	Opciones
<p>El sistema de mercado, cuando se sustenta en una democracia política y unos valores sociales arraigados, ofrece las mejores perspectivas de crecimiento económico y de prosperidad para todos. La índole descentralizada, práctica y variable del sistema de mercado permite sacar el máximo partido del dinamismo creativo de las empresas libres. Cuando funciona bien, el sistema de mercado puede generar beneficios comunes — pero diferenciados — para los empresarios, los trabajadores y los propietarios inteligentes, así como para la sociedad en general.</p>	<p>En una sociedad transparente y democrática, el mercado confiere a los consumidores la libertad de elegir la mejor forma de aumentar su calidad de vida. En un diálogo acerca de esta cuestión emprendido entre partes interesadas en el seno del Consejo empresarial mundial de desarrollo sostenible (WBCSD) se hizo hincapié en que, como individuos, cada uno de nosotros juzga qué constituye la «calidad de vida» y qué es lo que más mejora nuestras vidas.</p>
Competencia	Innovación
<p>Los mercados abiertos posibilitan la competencia, que contribuye fundamentalmente a que las empresas hagan un uso eficiente de los recursos al proporcionar los bienes y servicios. La competencia en los mercados es esencial para que las empresas y la sociedad descubran y comprendan cómo se pueden atender mejor las necesidades de las personas, con soluciones más sostenibles.</p>	<p>Si queremos lograr mayor sostenibilidad manteniendo nuestro modo de vida, debemos encontrar nuevas formas de satisfacer nuestras necesidades y aspiraciones. Debemos encontrar nuevos modos de hacer tanto lo antiguo como lo nuevo. Los mercados agudizan el ingenio fomentando la experimentación y recompensando aquellas ideas que satisfacen con mayor eficacia las necesidades y las aspiraciones de las personas.</p>
<p>Fuente: C. Holliday y J. Pepper: <i>Sustainability through the market: Seven keys to success</i> (Ginebra, Consejo empresarial mundial de desarrollo sostenible (WBCSD), 2001), pág. 7.</p>	

50. El objetivo es doble: conseguir que los mercados funcionen, y que funcionen mejor. Resulta evidente que estos dos objetivos parejos guardan estrecha relación entre sí: son dos caras de la misma moneda. No obstante, es importante destacar que se precisa un enfoque integrado y holístico para aumentar las posibilidades de promover la sostenibilidad de la empresa y, por ende, de reforzar el crecimiento. Por ejemplo, los mercados de crédito podrían funcionar mejor si se aumentara la cuantía de los fondos disponibles para los microempresarios y se mejorara el acceso al crédito, por ejemplo mediante una reducción de las garantías convencionales requeridas. Sin embargo, a menos que haya empresarios preparados para asumir los riesgos que conlleva contraer deudas y que existan una liquidez y una demanda suficientes de los productos o servicios de los empresarios, los mercados de crédito no funcionarán tan bien como podrían. Del mismo modo, aunque una empresaria detecte oportunidades de mercado en el extranjero y no deba hacer frente a barreras comerciales, es probable que, si no cuenta con una

mano de obra debidamente calificada y competente, no pueda ascender en la cadena de valor y explotar las posibilidades de los mercados de exportación. Por tanto, el desarrollo empresarial requiere la generación y el mantenimiento del crecimiento mediante la introducción de mejoras en el clima de inversión y, posteriormente, la utilización de este crecimiento para permitir el buen funcionamiento de los mercados en beneficio de todas las partes interesadas, de forma que las empresas se hagan sostenibles y generen beneficios y empleos decentes.

51. En el enfoque MMW4P y en la iniciativa de mejora del clima de inversión se hace hincapié en la utilización de un mismo rasero y en la promoción de mercados abiertos, competitivos y reglamentados. Un primer punto de referencia suele ser el marco normativo y, en particular, las reglamentaciones que elevan los costos de la actividad empresarial o que discriminan de alguna forma a ciertos tipos de empresas (o a determinados tipos de empresarios). Las barreras de entrada pueden ser particularmente onerosas, especialmente en los países más pobres. Así, algunos nuevos empresarios se encuentran, por ejemplo, con que necesitan docenas de permisos para poder constituir legalmente una empresa. De todas las regiones, es en Africa donde los empresarios se enfrentan por lo general a los mayores obstáculos a la hora de establecer una empresa en el sector formal¹⁹. En cambio, los países más ricos son los que generalmente tienen menores barreras de entrada para los empresarios en ciernes. Las barreras de entrada tienen como efecto más obvio la frustración de la iniciativa empresarial, el fomento de la informalidad, y el incremento del nepotismo y de los intereses creados. En algunos casos, también pueden existir barreras de salida, que provocan resultados igualmente negativos. Así sucede con las empresas de mayor escala que quiebran por falta de competitividad, y que no salen del mercado dada la ineficacia de los procedimientos de quiebra. Además de las barreras de entrada y de salida, un rasgo particularmente arraigado en algunas economías es la existencia de barreras a la competencia, que pueden revestir muchas formas.

52. En algunos mercados, las reglas del juego son muy desiguales, al concederse un trato preferente y favores explícitos (o, con mayor frecuencia, dudosos y opacos) a determinadas empresas o sectores. Este trato preferente, que a veces se dispensa a empresas de capital estatal y otras veces a empresas pertenecientes a las élites gobernantes, a los amigos de éstas u a otros grupos con intereses creados, suele adoptar la forma de subvenciones, mercados protegidos, acceso preferente a los créditos, varias modalidades de fijación de precios, y oportunidades para eludir el cumplimiento de los requisitos jurídicos y fiscales. Esto estimula la «búsqueda de rentas» y disuade a otras empresas de entrar en el mercado, lo cual constituye una barrera a la competencia. Estos mercados disfuncionales suelen caracterizarse por derechos de propiedad escasamente definidos y discriminan principalmente a los pobres, ya sea como consumidores (precios más altos, menos capacidad de elección), como trabajadores o como empresarios potenciales (menos oportunidades). Algunas prácticas perturbadoras de los mercados pueden ser bastante sutiles, como la restricción de la información con el fin de reducir la competencia; otras prácticas, pese a estar concebidas en realidad para aumentar las oportunidades empresariales y estimular la inversión productiva, pueden servir finalmente para lograr el objetivo opuesto (una crítica normalmente dirigida a algunos programas subvencionados de crédito agrícola, por ejemplo). Muchas prácticas perturbadoras del mercado aumentan efectivamente los costos de transacción (costos

¹⁹ Véase Banco Mundial: *Investment Climate Surveys* (<http://www.worldbank.org>); Foro Económico Mundial: *Global Competitiveness Report* (GCR) (<http://www.weforum.org>); y K. King y S. McGrath: *Enterprise in Africa – Between poverty and growth* (Londres, Intermediate Technology Publications, 1999).

vinculados a la incertidumbre y a una información incorrecta), que obviamente aumentan cuando las normas y reglamentaciones son ineficaces o arbitrarias.

Recuadro 2.5
Crédito, teléfonos móviles y el buen funcionamiento
de los mercados en beneficio de los pobres

Emprendida en 2003, MTN *villagePhone* Uganda es una iniciativa conjunta de la Fundación Grameen (*Grameen Foundation*) de Bangladesh y MTN, que es la principal compañía de telecomunicaciones de Uganda. Es la primera aplicación del fructuoso proyecto de telefonía rural de Grameen Telecom fuera de Bangladesh. Se basa en un modelo empresarial mediante el cual se proporciona acceso a los más pobres de entre los pobres a valiosos servicios de telecomunicación.

En asociación con instituciones locales de microfinanciación, la empresa brinda a los habitantes de las zonas rurales empobrecidas la oportunidad de convertirse en operadores de telefonía rural. Mediante la negociación de tasas especiales de tiempo de llamada con MTN, *villagePhone* permite a los operadores de telefonía rural prestar servicios asequibles a sus consumidores, quienes ya no se ven obligados a recorrer grandes distancias para acceder a los servicios regulares de telefonía de que disponen las ciudades. Los operadores de telefonía rural recurren a microcréditos para comprar el equipo telefónico con el que pueden vender servicios de telefonía móvil en zonas donde no se suele disponer de electricidad y donde la red de MTN sólo es accesible con una antena de extensión de alcance.

Gracias a los teléfonos, los microempresarios rurales venden a mejor precio los bienes que producen, aumentan su productividad y se ahorran el tiempo y el dinero que invertían en viajar para transmitir mensajes. Algunos estudios ponen de manifiesto que, sin los teléfonos rurales, el gasto en comunicación puede ser hasta ocho veces superior al costo de una llamada de teléfono. Esta rentable empresa es un ejemplo de alianza fructífera entre una organización no gubernamental (ONG), una institución de microfinanciación y el sector privado. Pone de manifiesto cuán exitosas pueden resultar las asociaciones, las cuales, como en este caso, pueden reportar beneficios económicos y sociales reales a todas las partes interesadas.

Fuente: CFI: *Making a difference* (Washington, D.C., CFI, 2006), págs. 8-9.

Fallos del mercado

53. «Conseguir que los mercados funcionen para los pobres» y mejorar el clima de inversión no equivale simplemente a dar rienda suelta a las fuerzas del mercado. Se trata de un enfoque en el que se reconoce que los mercados necesitan instituciones eficaces para ser eficientes y que, para emplear eficientemente los recursos, no siempre pueden funcionar a su libre albedrío²⁰. Si los mercados no funcionan, se dice que el mercado tiene fallos. Existen cuatro categorías principales de fallos del mercado. En cada caso, los gobiernos deben contribuir a que los mercados funcionen mejor. Estas cuatro categorías son: los bienes públicos; el abuso de poder en el mercado; las externalidades positivas y negativas, y una información asimétrica. Con la expresión «bienes públicos» se hace referencia a aquello que pueden consumir todos los miembros de una sociedad o nadie en absoluto (lo que los economistas llaman mercados en los que no es aplicable el principio de exclusión, en los que no hay rivalidad del consumo o posibilidad de rechazo), como la defensa nacional. Su provisión corresponde habitualmente a los

²⁰ T. Altenburg y C. von Drachenfels: «The «new minimalist approach» to private sector development – A critical assessment», en *Development Policy Review*, vol. 24, 4), Blackwell Publishing/Overseas Development Institute, julio de 2006, págs. 387-411.

gobiernos y se pagan con los impuestos obligatorios. Otros ejemplos son: la ejecución de la ley (incluido el sistema de derechos de propiedad y de otra índole), la limpieza del aire y otros bienes ambientales. Un desarrollo empresarial eficaz necesita un Estado capaz de proveer bienes públicos con eficacia, como sistemas judiciales y una defensa y seguridad nacionales eficaces. El abuso de poder en el mercado se produce cuando un solo vendedor o comprador (o un pequeño número de ellos) ejerce una influencia significativa en los precios o en la producción, y suele atajarse mediante políticas de promoción de la competencia (o antimonopolio). Los fallos del mercado derivados de las externalidades o de la asimetría de la información son especialmente importantes para el debate sobre la promoción de las empresas sostenibles.

54. Las externalidades son efectos colaterales de carácter económico: costos o beneficios derivados de una actividad económica que afectan a personas ajenas a dicha actividad y que no se reflejan totalmente en los precios. Las externalidades pueden ser positivas o negativas. En el caso de las externalidades positivas, los beneficios para la sociedad no son totalmente acaparados por un operador privado, por lo que el mercado proveerá una parte bastante pequeña del bien o servicio. Algunos ejemplos son la educación básica, algunos tipos de investigación y ciertos tipos de servicios primarios de salud, como la prevención de enfermedades contagiosas. Lo más habitual es que dichos fallos del mercado se subsanen con fondos públicos, mediante subvenciones públicas al sector privado o algún tipo de provisión híbrida público-privada (como cuando las empresas privadas compiten por la prestación de determinadas partes de un servicio subvencionado por el Estado).

55. Un elemento muy importante del clima de inversión que suele generar fallos del mercado, está sujeto a externalidades positivas y es objeto de una colaboración creciente entre el sector público y el privado es la infraestructura material (carreteras, electricidad, puertos, agua, alcantarillado, etc.). En general, las empresas con acceso a medios de transporte eficaces, un suministro energético fiable y servicios de telecomunicaciones modernos suelen tener mejores resultados que las empresas que carecen de tal acceso. Invierten más, y sus inversiones tienden a ser más productivas. No es de extrañar que los países más pobres tiendan a experimentar más y mayores limitaciones de infraestructura que los países más ricos. Asimismo, parece que las empresas más grandes suelen considerar las limitaciones de infraestructura (especialmente la falta de un suministro eléctrico fiable) más perjudiciales para el crecimiento empresarial que las empresas más pequeñas ²¹.

56. Un factor determinante que influye en la provisión y el mantenimiento de gran parte de la infraestructura es, desde luego, la financiación de lo que suele considerarse como «monopolios naturales» o, al menos, actividades mercantiles de las que se deriva un abuso potencial de poder en el mercado. En dichos casos, el problema que subyace a la provisión de la infraestructura es, por un lado, el temor de los consumidores/usuarios a que las empresas utilicen su poder de mercado para elevar los precios (ya que las alternativas para el consumidor serán escasas o inexistentes) y, por otro, el temor de las empresas (conscientes de la posibilidad de que sus inversiones sean bastante inmóviles) de que los gobiernos utilicen su poder normativo para impedirles cubrir sus gastos. Por lo general, ello genera un fallo en el mercado. No obstante, los beneficios de una buena infraestructura son considerables, y un buen clima de inversión es tanto causa de mejoras

²¹ G. Batra y otros: *Investment climate around the world – Voices of the firms from the world business environment survey* (Washington, D.C., Banco Mundial, 2003).

en la infraestructura como consecuencia de una buena infraestructura²². Los gobiernos disponen de diversas opciones programáticas para intentar subsanar los fallos del mercado en materia de infraestructura, muchas de las cuales requieren la aplicación de reglamentaciones equilibradas que limiten el poder de mercado sin mermar indebidamente los derechos de propiedad. Esto es importante para lograr que los mercados funcionen en lo que concierne tanto a las grandes empresas como a los pequeños proveedores de infraestructura, así como al mero suministro público de infraestructura.

57. Las externalidades negativas son los costos sociales que los productores privados no sufragan. Algunos ejemplos son la contaminación, el daño ambiental y los riesgos para la salud pública. Los mercados tienden a producir demasiadas externalidades negativas, a lo que los gobiernos suelen responder con reglamentaciones, como prohibiciones en caso de necesidad, o tasas sobre la actividad nociva. Estas políticas pueden generar en ocasiones incentivos u oportunidades para que se desarrollen nuevos mercados o actividades económicas. Esto se puede fomentar, por ejemplo, mediante la concesión de subvenciones o incentivos fiscales para apoyar el desarrollo de coches que consumen poco carburante o la realización de inversiones socialmente responsables, así como mediante la elaboración de reglamentaciones que prohíban, limiten o regulen ciertas actividades económicas que generan externalidades particulares, como las normas relativas a la publicidad para el consumo de tabaco.

58. La última categoría de fallo del mercado estriba en la información asimétrica. La promoción de empresas sostenibles consiste también en reducir la cuantía de este tipo de información. No obstante, se trata de un tipo más sutil de fallo del mercado; que se produce con mucha frecuencia, fundamentalmente cuando una de las partes en una transacción mercantil sabe más que las demás. Es obvio que, en cierto sentido, esto puede generar una ventaja competitiva; sin embargo, en otro sentido, las asimetrías de información pueden mermar los incentivos de que disponen las personas y provocar fallos significativos. Los ejemplos son numerosos: gobiernos que venden licencias de telefonía móvil sin saber lo que los compradores están dispuestos a pagar por ello (de ahí, el recurso a subastas); prestamistas que desconocen la capacidad de reembolso del prestatario (de ahí, el recurso a garantías o a la presión de grupo basada en la solidaridad en el caso de los préstamos de grupo), y vendedores de coches de segunda mano que saben más acerca de la calidad de un coche que está a la venta que los compradores potenciales (de ahí, el recurso al asesoramiento independiente de mecánicos). Otros ejemplos de dificultades derivadas de la información asimétrica figuran en el recuadro 2.6, en el que se ilustran los diversos conceptos con referencia a los mercados de seguros (aunque las dificultades y los distintos conceptos pueden aplicarse igualmente a otros muchos sectores y tipos de mercado). Resulta claro que a los gobiernos les conviene reducir la información asimétrica para conseguir que los mercados funcionen mejor y promover la sostenibilidad de las empresas. Para ello deben adoptar una serie de medidas, como garantizar la transparencia de la información en las compras y contratos, velar por que la información sobre el acceso a los créditos se pueda obtener con facilidad, elaborar políticas que garanticen un nivel óptimo de inversión en educación y formación profesional, contribuir a difundir información sobre las oportunidades del mercado, y establecer normas comerciales y velar por su respeto.

²² UNCTAD: *Foreign direct investment and performance requirements – New evidence from selected countries* (Ginebra/Nueva York, UNCTAD, 2003).

Recuadro 2.6
Mandantes, agentes, selección adversa y riesgo moral

Los seguros son un importante medio de reducir riesgos en la actividad empresarial, y un sistema de seguros eficaz puede contribuir al crecimiento económico porque incita a asumir riesgos empresariales y permite a las personas elegir qué riesgos quieren asumir y contra cuáles desean protegerse. No obstante, los mercados privados de seguros suelen funcionar mal o no funcionar en absoluto, especialmente en los países pobres.

Para empezar, los mercados de seguros se caracterizan por unos gastos de corretaje significativos, que se originan cuando alguien (el mandante) contrata a otra persona (el agente) para que realice una tarea, y los intereses del agente difieren de los intereses del mandante. Los propietarios de la compañía de seguros desearían que los gerentes (o agentes de seguros) dirigieran la empresa de forma que maximizaran el valor de ésta (es decir, valor accionarial o los beneficios), pero los gerentes pueden perseguir otros objetivos, como aumentar al máximo el número de clientes o pólizas vendidas, independientemente de las repercusiones que ello tenga para el valor de la inversión de los accionistas o la rentabilidad.

Para reducir los gastos de corretaje, se pueden establecer normas y procedimientos rigurosos o el mandante puede vigilar de cerca lo que hace el agente. Sin embargo, la manera más eficaz tal vez sea aproximar los intereses del agente a los del mandante, para lo cual se puede, por ejemplo, pagar a los agentes (esto es, los gerentes/empleados) parcialmente con acciones u otros instrumentos relacionados con la viabilidad general de la empresa, de forma que tengan un poderoso incentivo para actuar en pro de los intereses del mandante, esto es, maximizando el valor.

Ahora bien, el logro de mercados de seguros que funcionen se debe enfocar también desde la perspectiva de la relación entre la compañía de seguros y sus clientes o consumidores. La información asimétrica es un problema común de los mercados de seguros que da lugar a una selección adversa. Básicamente, los seguros no serían a menudo rentables si los compradores tuviesen mejor información de la que disponen los vendedores sobre sus probabilidades de presentar reclamaciones. En teoría, las primas de seguros deberían establecerse según la probabilidad media atribuible a una persona elegida al azar en el segmento de población asegurado. Cuando existe una selección adversa, las personas que saben que tienen más probabilidades de presentar reclamaciones que la media del grupo comprarán el seguro, mientras que quienes tienen una probabilidad inferior a la media pueden decidir que no les merece la pena comprarlo por ser demasiado caro. En este caso, las primas establecidas según la probabilidad media no serán suficientes para cubrir las reclamaciones que eventualmente se presenten, ya que habrá más clientes con probabilidades por encima de la media. Aumentar el monto de las primas puede exacerbar el problema. No obstante, una forma de reducir la selección adversa es hacer obligatoria la adquisición del seguro (por ejemplo, para los locales comerciales), de forma que a quienes el precio del seguro no les resulte atractivo por estar calculado según la probabilidad media no tengan más remedio que contratarlo.

Por último, existe un problema de riesgo moral. Independientemente de los problemas relativos a la teoría del mandante/gerente y a la selección adversa, es probable que las personas aseguradas corran mayores riesgos de los que correrían si carecieran de seguro porque se saben protegidas, de forma que el asegurador puede recibir más reclamaciones de las esperadas. Aquí radica el problema del riesgo moral.

El apoyo de gobiernos y donantes al desarrollo empresarial

59. Los gobiernos y los donantes apoyan el desarrollo de las empresas o del sector privado por muchas vías y de muy diferentes formas²³. Aunque en este capítulo se ha descrito cómo la evolución de los enfoques del desarrollo empresarial ha dado lugar a una iniciativa que consiste principalmente en conseguir que los mercados funcionen para los pobres y en mejorar el clima de inversión, ello no implica que otras intervenciones relacionadas con la prestación de servicios financieros y no financieros, por ejemplo, sean menos válidas, menos importantes o, incluso, menos habituales. Antes bien, la evolución de las teorías y las prácticas en la materia ha puesto de manifiesto las complementariedades o el valor acumulativo de los diferentes enfoques y la utilidad de las perspectivas integradas y sistémicas, especialmente cuando están en juego múltiples objetivos. Dado que la mayoría de los gobiernos y los donantes también aspira a alcanzar los objetivos más importantes y generales de la reducción de la pobreza y el desarrollo equitativo, muchas iniciativas de desarrollo de la empresa que intentan estimular la iniciativa empresarial y el desarrollo del mercado están dirigidas a determinados colectivos que parecen sufrir algún tipo de desventaja o hacer frente a obstáculos específicos a la hora de participar en la economía. Estos colectivos destinatarios podrían ser los pobres rurales, las mujeres, los jóvenes, un determinado grupo étnico o personas pertenecientes a determinadas categorías o sectores profesionales (en el recuadro 2.7 se exponen los argumentos a favor del apoyo a las microempresarias y las pequeñas empresarias, así como los beneficios derivados de dicho apoyo).

60. Muchos proyectos e iniciativas de desarrollo empresarial se guían por consideraciones de equidad, y un desafío inherente a ellos es minimizar el sesgo o el desvío de los resultados como resultado de brindar apoyo a un grupo y no a otro, confiriendo así una ventaja competitiva al beneficiario del apoyo. Por ejemplo, cuando un donante presta apoyo a un exportador de café de la red de comercio justo de un país A, dicho donante crea por defecto lo que podría percibirse como una competencia injusta respecto de los exportadores de café de la red de comercio justo de un país B. Del mismo modo, el fomento de la concesión de créditos a colectivos especialmente desfavorecidos, como las mujeres rurales sin tierra, puede no arrojar los mejores resultados económicos, debido a los bajos niveles tecnológicos, la escasa diversificación de las actividades económicas, los escasos márgenes y los altísimos niveles de competencia que suelen caracterizar las actividades económicas de dichos colectivos desfavorecidos, ya sean beneficiarios del crédito o no. Estos desafíos corroboran aun más las ventajas de los enfoques integrados del desarrollo empresarial, además de evidenciar que el desarrollo empresarial efectivo en los países pobres suele describirse aludiendo no sólo a la eficacia o a la eficiencia, sino también a consideraciones de equidad²⁴. De lo que se trata es de ayudar a promover mercados equitativos y, al mismo tiempo, dinámicos que puedan contribuir a la diversidad económica, al aumento de la productividad y, por ende, al crecimiento y el desarrollo económicos.

²³ En A. O. Miehlsbradt y M. McVay (edición a cargo de J. Tanburn): *The 2006 reader – Implementing sustainable private sector development – Striving for tangible results for the poor* (Turín, CIF/OIT, 2006) figuran numerosos ejemplos prácticos basados en proyectos, y en OCDE: *Promoting private investment for development – The role of ODA* (París, OCDE, 2006) se puede encontrar una discusión más orientada a las políticas.

²⁴ OCDE: *Effective policies for small business: A guide for the policy review process and strategic plans for micro, small and medium enterprise development* (París, OCDE/ONUDI, 2004).

Recuadro 2.7

Apoyo a las microempresarias y a las pequeñas empresarias

En muchas sociedades, las mujeres están en desventaja a la hora de crear y explotar sus propias empresas, por lo que los gobiernos y los donantes suelen fomentar con dinamismo la iniciativa empresarial de las mujeres para subsanar las desigualdades de género intergeneracionales o a corto y largo plazo. Los principales obstáculos con que se ven confrontadas las empresarias son los siguientes:

- La estratificación social de las funciones, según la cual los hombres dominan el mercado de trabajo y controlan los recursos económicos, mientras que las mujeres realizan tareas domésticas no remuneradas.
- La pervivencia de algunas costumbres que impiden a la mujer realizar ciertas actividades económicas.
- El escaso tiempo de que disponen para realizar actividades empresariales debido al cuidado y la crianza de los hijos y las tareas del hogar.
- La existencia de diferentes normas jurídicas o tradiciones relativas a los derechos de propiedad y a los derechos de usufructo de la propiedad que, entre otras cosas, pueden limitar el acceso de la mujer a las finanzas.
- Las relaciones de poder en el hogar, en las que el hombre controla los recursos financieros y se encarga de adoptar las decisiones.

En consecuencia, existen programas específicos destinados a las mujeres y encaminados a que éstas tengan acceso a los servicios de desarrollo empresarial y a los planes de crédito y ahorro, y a que las reformas de las políticas se realicen desde la perspectiva de la igualdad de género, de forma que garanticen, por ejemplo, la extensión a la mujer del derecho a ser dueña de bienes o a heredarlos. La mayoría de los donantes apoya estas iniciativas, y la OIT cuenta con una serie de programas bien establecidos cuyo objetivo es respaldar la iniciativa empresarial de la mujer y la igualdad de género. Este es el caso del programa denominado «Desarrollo de la Iniciativa Empresarial de la Mujer e Igualdad de Género» (WEDGE), que hoy funciona en una serie de países (entre ellos la República Democrática Popular Lao, donde al parecer se han logrado ciertos progresos) y en el que se utiliza el material formativo para las mujeres empresarias denominado «Adelante» (*Get Ahead*), que ha sido desarrollado por la unidad IFP/SEED de la OIT.

Existen numerosas pruebas de que las mujeres de los países en desarrollo, cuando han recibido apoyo para crear sus propias microempresas o pequeñas empresas, han logrado dicho objetivo y han creado empresas sólidas, responsabilizándose del crédito con solvencia (las mujeres suelen ser «mejores» clientes de los programas de microcrédito que los hombres) y haciendo gala de una tendencia más pronunciada (en comparación con los hombres) a reinvertir los beneficios de la empresa en el bienestar y el desarrollo futuro de sus hijos. En resumen, la reducción de las desigualdades de género puede conducir a la expansión de las oportunidades económicas y del desarrollo sostenible.

Fuente: véase, por ejemplo, P. Richardson y otros: *The challenges of growing small businesses: Insights from women entrepreneurs in Africa*, SEED Working Paper No. 47 (Ginebra, OIT, 2005), y, en relación con los países industrializados, OCDE: *Women entrepreneurs in SMEs: Realising the benefits of globalisation and the knowledge-based economy* (París, OCDE, 2001).

61. En su afán por alcanzar los objetivos de eficiencia y equidad, los donantes y los gobiernos tienden a poner un énfasis especial en el apoyo al desarrollo de las microempresas y las pequeñas empresas²⁵ (en el recuadro 2.8 figuran algunos ejemplos de actividades fructuosas e innovadoras llevadas a cabo por la OIT en la esfera del desarrollo de la pequeña empresa). Las pequeñas empresas desempeñan un papel central en el crecimiento económico y la reducción de la pobreza; sin embargo, no son en sí ni

²⁵ J. Tendler: «Small firms, the informal sector and the devil's deal», en *Bulletin*, Institute for Development Studies, University of Sussex, vol. 33, núm. 3, julio de 2002.

por sí necesariamente mejores que las grandes empresas, ya sea en términos de eficiencia o equidad ²⁶. Existen indicios de que, por ejemplo, los empleos en las pequeñas empresas son por lo general menos productivos y menos seguros y están peor remunerados que los empleos en las empresas más grandes, incluso teniendo en cuenta las características perceptibles de los trabajadores, como la educación, el sexo y la edad ²⁷. Esto significa que «una proporción significativa de la fuerza de trabajo de muchos países percibe salarios más reducidos y ejerce menos derechos cuando está ocupada en establecimientos pequeños, de baja productividad» ²⁸. No obstante, una razón fundamental — y, quizás, la más significativa — por la que se apoya el desarrollo de las microempresas y las pequeñas empresas es el simple hecho de que éstas, en la práctica totalidad de los países, registran con creces la participación más alta en la actividad económica y el empleo. Sin embargo, no se trata simplemente de una cuestión de tamaño general. La razón por la que se apoya a las microempresas y las pequeñas empresas radica también en su dinamismo, su potencial de innovación, su capacidad competitiva y su contribución general al fomento del progreso económico.

Recuadro 2.8

Éxitos de la OIT en el desarrollo de la pequeña empresa ²⁹

El proyecto «Medios de comunicación para la pequeña empresa en África» (*Small Enterprise Media in Africa – SEMA*) emprendido por la OIT en Uganda ha permitido a los pobres defender sus propios intereses empresariales mediante el fomento de programas de radio dirigidos a las pequeñas empresas de carácter comercial. En el país, el 75 por ciento de los oyentes de radio sintoniza de forma periódica programas de radio dedicados a la pequeña empresa, y el índice de audiencia entre los estratos más pobres de la población es del 65 por ciento, con igual representación de hombres y mujeres. Los programas proporcionan información útil, nexos con el mercado y servicios de apoyo. La mayoría de los oyentes opina que los programas son muy o bastante positivos para sus empresas, y un tercio de ellos afirman que han expandido sus negocios tras aplicar lo que han aprendido por la radio.

Fuente: A. O. Miehlebradt y M. McVay, con J. Tanburn: *The 2005 reader – From BDS to making markets work for the poor* (Turín, CIF-OIT, 2005), pág. 4.

La Red de Turismo Sostenible (REDTURS) es una iniciativa de la OIT orientada al mercado que tiene como objetivo promover nuevas oportunidades empresariales para las comunidades indígenas y rurales de América Latina y, de esta forma, mejorar sus condiciones de vida y de trabajo. La iniciativa consiste en una red de comunidades y federaciones reales y virtuales que se dedica a promover el desarrollo sostenible del turismo y a hacer compatibles los objetivos de la eficiencia económica con la conservación de la identidad cultural y de los recursos naturales. La iniciativa se ha extendido y abarca en la actualidad más de 200 destinos turísticos comunitarios repartidos en más de 12 países. Entre las principales herramientas elaboradas en el marco de la iniciativa figura un sitio web destinado a comercializar los destinos y un manual de capacitación sobre el negocio del turismo comunitario. REDTURS ha permitido aumentar la orientación empresarial de las comunidades y ampliar sus oportunidades de mercado.

Fuente: <http://www.redturs.org>.

²⁶ T. Beck y A. Demircuc-Kunt: *SMEs, growth and poverty*, op. cit.

²⁷ G. Reinecke: *Small enterprises*, y R. Levine: *Big challenges*: op. cit.

²⁸ OIT: *Informe sobre el empleo en el mundo 2004-2005 – Empleo, productividad y reducción de la pobreza* (Ginebra, OIT, 2005).

²⁹ Véase también OIT: *Evaluación del Programa InFocus sobre Intensificación del Empleo mediante el Desarrollo de Pequeñas Empresas*, Comisión de Programa, Presupuesto y Administración, 288.^a reunión del Consejo de Administración de la OIT, noviembre de 2003, GB.288/PFA/11; y P. Vandenberg: *Poverty reduction through small enterprises – Emerging consensus, unresolved issues and ILO activities*, SEED Working Paper No. 75 (Ginebra, OIT, 2006).

La OIT/SEED, junto con el Centro Internacional de Formación en Turín (OIT/SEED/CIF), ha preparado una serie de materiales y cursos de formación de gran éxito sobre diversas cuestiones relacionadas con el desarrollo empresarial, los cuales pueden adaptarse fácilmente a las necesidades particulares. Uno de los cursos de formación, titulado «La creación de un entorno propicio para el desarrollo de la pequeña empresa» (*Creating an Enabling Environment for Small Enterprise Development*), apunta a mejorar la capacidad de los participantes para analizar, diseñar y aplicar programas de reforma y mejora del entorno empresarial a favor de las pequeñas empresas. El curso se ha impartido en el marco de un programa de dos semanas en Turín y mediante un seminario adaptado más breve en una serie de países que están experimentando un proceso de reforma. En ambos casos, ha tenido un gran éxito y se ha granjeado una considerable popularidad.

Fuente: <http://www.itcilo.org>.

La aplicación del proyecto «Inicie y Mejore su Negocio» (SIYB) en China corre a cargo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social del país, que recibe el apoyo técnico de la OIT y aportaciones financieras del Ministerio de Desarrollo Internacional (DFID) del Reino Unido y del Gobierno del Japón. Entre los objetivos del proyecto SIYB en China figura el fortalecimiento de la capacidad del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social para que ponga en marcha un programa nacional de promoción del empleo integrado por múltiples componentes, con el que se pretende proporcionar formación sobre cómo crear una empresa a los trabajadores despedidos y a los migrantes rurales que se instalan en las ciudades. El programa contempla el desarrollo de las calificaciones profesionales y funcionales, la concesión de microcréditos y el apoyo normativo. Por otro lado, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social ha puesto en marcha los cursos de formación del SIYB como módulos estándar de formación en materia de creación y dirección de empresas, los cuales están dirigidos a los empresarios potenciales del grupo destinatario. El componente formativo del Programa nacional de promoción del empleo se ha convertido con el tiempo en el mayor programa nacional de SIYB del mundo, tan sólo en 2005 hubo más de 270.000 hombres y mujeres que se beneficiaron de él. Según una evaluación llevada a cabo por la OIT, el 39 por ciento de todos los participantes montaron sus propias empresas y crearon una media de 1,7 empleos nuevos, lo que equivale a casi medio millón de nuevas oportunidades de empleo.

Fuente: Documentos de la OIT y <http://www.ilo.org/public/english/region/asro/bangkok/japanmb/siyb.htm>.

62. En muchos países, las grandes empresas bien relacionadas pueden dominar los mercados, estar protegidas por el Gobierno y ser inmunes a la competencia. Además, pueden funcionar por debajo de su potencial en relación con la producción, la generación de ingresos y la productividad. En un entorno de estas características, donde las reglas no son las mismas para todos, las pequeñas empresas quedan rezagadas y tienen problemas para plantar cara a las empresas beneficiarias de apoyo, mientras estas últimas, pese a tener un rendimiento deficiente, siguen operando en detrimento de empresas nuevas y mejores. Cuando los mercados funcionan razonablemente bien, existe un movimiento constante, a saber: las nuevas empresas, una vez establecidas, no tienen más opción que crecer o morir («destrucción creativa»). Las que crecen y se convierten en empresas más grandes tienden a hacerse más productivas y a generar más ingresos para los propietarios y mayores salarios para los trabajadores, por lo que el progreso económico se ha venido asociando al aumento del tamaño medio de las empresas³⁰. No obstante, algunos aducen que el objetivo de las políticas y los planes de apoyo a las PYME no es recompensar a las empresas por ser pequeñas. Un entorno propicio para la actividad empresarial es aquél en que pueden nacer nuevas empresas y en el que las que ya existen pueden

³⁰ T. Beck, A. Demircug-Kunt y R. Levine: *SMEs, growth and poverty*, op.cit.

establecer relaciones contractuales y colaborar entre sí en función de los requisitos del sector ³¹.

63. Los enfoques del desarrollo empresarial se han centrado tradicionalmente en la prestación de asistencia técnica a proyectos y en la financiación de éstos. Sin embargo, la iniciativa consistente en conseguir que los mercados funcionen y en reformar el clima de inversión ha supuesto poner un mayor empeño en lograr un diálogo más amplio entre el sector público y el privado y en la integración del desarrollo de las empresas y del sector privado en marcos nacionales de planificación y en estrategias de empleo, como la Estrategia de Empleo (*Jobs Strategy*) de la OCDE, la Agenda de Lisboa (revisada) de la Unión Europea y el Programa de Empleo Global de la OIT. El diálogo entre el sector público y el privado es imprescindible y esencial para promover el desarrollo del sector privado y lograr un desarrollo efectivo en muchos países. El principio básico es sencillo: los gobiernos que escuchan a las partes interesadas del sector privado tienen más probabilidades de promover reformas razonables y factibles; es más probable que las partes interesadas apoyen, por su parte, tales reformas si entienden lo que el Gobierno está intentando lograr. En este punto se establece una distinción entre, por un lado, las asociaciones público-privadas, en las que un servicio estatal o público o una empresa privada se establece y se explota mediante una asociación formada por el Gobierno y una o más compañías privadas (como en algunos proyectos de infraestructura); y, por otro, los diálogos público-privados, en los que el Gobierno y el sector privado establecen mecanismos oficiales de diálogo sobre cuestiones como la reforma del entorno empresarial o del clima de inversión. Por supuesto, en el mundo real, las mejores prácticas en materia de diálogos público-privados no son siempre fáciles de imitar (véase el recuadro 2.9). Sin embargo, se está constituyendo un conjunto de nuevas prácticas idóneas ³² y, en principio, existe un amplio margen para sacar partido del gran número de enfoques probados y fiables del diálogo social ³³.

³¹ Palabras del Sr. Klein (Vicepresidente del Departamento de Desarrollo del Sector Privado del Banco Mundial y la CFI), citadas en CFI: *2004 Annual review – Small business activities* (Washington, D.C., grupo del Banco Mundial/CFI, 2004), pág. 6.

³² Banco Mundial: *Competitive partnerships – Building and maintaining public-private dialogue to improve the investment climate: a resource drawn from the review of 40 countries' experiences*, Policy Research Working Paper No. 3683 (Washington, D.C., Banco Mundial, 2005); y Bannock Consulting: *Reforming the business enabling environment – Mechanisms and processes for private-public sector dialogue*, documento preparado para el Taller Internacional sobre el Diálogo Público-Privado (*International Workshop on Public-Private Dialogue*), París, 1-2 de febrero de 2006 – <http://www.publicprivatedialogue.org> – (Bannock Consulting Ltd., 2006).

³³ G. J. Buckley y G. Casale: *Social dialogue and poverty reduction strategies* (Ginebra, OIT, 2006); L. Rychly y M. Vylitova: *National social dialogue on employment policies in Europe*, Servicio del Diálogo Social, de la Legislación y la Administración del Trabajo, documento de trabajo núm. 8, Ginebra, OIT, abril de 2005; y A. Sivananthiran y C. S. Venkata Ratnam: *Social dialogue at enterprise level – Successful experiences* (Nueva Delhi, OIT, 2004).

Recuadro 2.9
Problemas inherentes al diálogo efectivo entre los sectores público y privado sobre la reforma del clima de inversión y para un entorno propicio para la empresa

- En los países asociados, los gobiernos no suelen comprender bien el sector privado.
- Esta falta de comprensión respecto del sector privado ha contribuido a la pervivencia de un déficit de confianza entre los sectores público y privado.
- Debido a una combinación de influencias históricas, falta de capacidad y ausencia de incentivos, los gobiernos no suelen ser muy duchos en escuchar al sector privado (aunque, por el contrario, podrían ser acusados de ser demasiado duchos en algunos países).
- Esto conduce con frecuencia a la elaboración de políticas normativas que carecen del rigor analítico necesario y que no suelen estar diseñadas para desarrollar el potencial de crecimiento del sector privado (de amplia base).
- Por su parte, el sector privado suele formular peticiones contradictorias y poco realistas al Gobierno.
- La falta de aptitud analítica, los conflictos de interés y las limitaciones de capacidad hacen que para el sector privado y el Gobierno sea difícil establecer un orden de prioridades entre las distintas cuestiones inherentes al proceso de reforma;
- Sin diálogo, el Gobierno tiende a hacer caso a las voces más altas y poderosas, que rara vez se refieren al fomento del crecimiento y de las inversiones del sector privado en general o a la promoción de la reducción de la pobreza.

Fuente: Adaptado de Bannock Consulting (2006), *op. cit.*, pág. 28.

64. Los diálogos entre el sector público y el privado son no sólo un vehículo para introducir determinadas reformas en las políticas relativas a las actividades empresariales (por ejemplo, en el clima de inversión³⁴), sino también para elaborar y aplicar instrumentos de planificación nacional, como las estrategias nacionales de reducción de la pobreza³⁵, de las que las estrategias de desarrollo de las empresas o del sector privado suelen ser un componente importante. El desarrollo de la empresa y del sector privado en general es un aspecto que se destaca en la mayoría de los Marcos de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) y los sistemas de evaluación común para los países de dicha organización, así como en los programas de trabajo decente por país (PTDP) de la OIT. En ambos casos, la elaboración de políticas se acomete a través del diálogo social efectivo³⁶. Las prácticas idóneas fomentan el diálogo entre los sectores público y privado a través de consejos, órganos asesores, comisiones y otros mecanismos en los que participa un gran espectro de representantes del sector privado nacional e internacional, como pequeños empresarios del sector informal y organizaciones de trabajadores³⁷.

³⁴ Véase, por ejemplo, Centro para la Empresa Privada Internacional (*Center for International Private Enterprise – CIPE*): *Creating a voice for entrepreneurs in Montenegro*, estudio monográfico núm. 0601, agosto de 2006 (Washington, D.C., CIPE, 2006).

³⁵ Un buen ejemplo es la Estrategia nacional de desarrollo del sector privado a medio plazo 2004-2008 de Ghana, de la que se puede obtenerse más información en <http://www.ghana.gov.gh/pbcopin/nmtp.pdf>. A su vez, esta estrategia se ha integrado de forma eficaz en la estrategia de lucha contra la pobreza del país, a saber, la Estrategia de crecimiento y reducción de la pobreza 2006-2009 de Ghana, de la que se pueden obtener más datos en [http://siteresources.worldbank.org/INTPRS1/Resources/Ghana_PRSP\(Nov-2005\).pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTPRS1/Resources/Ghana_PRSP(Nov-2005).pdf).

³⁶ OIT: *Estrategias de empleo para los programas de trabajo decente por país: Conceptos, enfoque y herramientas para la aplicación del Programa Global de Empleo*, Comisión de Empleo y Política Social, 295.^a reunión del Consejo de Administración de la OIT, marzo de 2006, GB.295/ESP/1/1.

³⁷ PNUD: *El impulso del empresariado*, *op. cit.*, pág. 39.

Capítulo 3

Crear oportunidades para la sostenibilidad de las empresas: condiciones básicas

65. Con independencia de su tamaño, del sector en el que operen o de su estructura jurídica, el contexto político, social, económico y ambiental general reviste una importancia capital para todas las empresas. Está generalmente aceptado, por ejemplo, que la paz y la existencia de un ordenamiento jurídico respetado y fiable, de niveles apropiados de desarrollo social y de instituciones políticas relativamente previsibles y estables influyen sobremedida en la sostenibilidad de las empresas. Estas condiciones generales pertenecientes al metanivel constituyen el marco propicio para la creación de riqueza: son necesarias para el fomento del crecimiento empresarial, aunque no son suficientes, porque no son ellas la verdadera fuente de riqueza. La relación entre estos parámetros amplios y el crecimiento empresarial es muy compleja, pero pueden discernirse varios principios generales.

Buena gobernanza y diálogo social

66. La estructura de la vida civil y política es sin duda un determinante importante de la competitividad, del crecimiento económico y de la sostenibilidad de las empresas. En general, la buena gobernanza — equiparada con los derechos humanos, las instituciones democráticas, la libertad de expresión y la igualdad de derechos entre hombres y mujeres, entre otras cuestiones — presagia un desarrollo sostenible. No obstante, la relación entre el desarrollo de la empresa o del sector privado, por un lado, y los derechos humanos, la democracia y la libertad, por otro, tiene muchas vertientes. Por ejemplo, algunos países han puesto límites a esos derechos, sin por ello dejar de desarrollar fructuosas economías de mercado y experimentar un fuerte crecimiento económico. Aunque existen muchos factores que determinan la estructura de la vida civil y política y numerosas formas en que las empresas sostenibles pueden prosperar, la gobernanza siempre influye, especialmente en la reducción de la corrupción y en el aumento del cumplimiento del deber de rendir de cuentas. En particular, la existencia de leyes e instituciones estables, transparentes y previsibles se considera generalmente como una condición previa esencial para el desarrollo de empresas sostenibles.

67. Tal como se enuncia en la Declaración Ministerial del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) sobre generación de empleo pleno y productivo y trabajo decente para todos:

Instamos a todos los países a promover la buena gestión de los asuntos públicos, que es esencial para el desarrollo sostenible, y reafirmamos que las políticas económicas acertadas, y las instituciones democráticas sólidas que tienen en cuenta las necesidades de la población y el mejoramiento de las infraestructuras son la base del crecimiento económico sostenido, la erradicación de la pobreza y la creación de empleo, y que la libertad, la paz y la seguridad, la estabilidad interna, el respeto de los derechos humanos, incluido el derecho al desarrollo, el

estado de derecho, la igualdad entre los géneros, las políticas orientadas al mercado y el compromiso general de forjar sociedades justas y democráticas son también componentes esenciales que se refuerzan mutuamente ¹.

68. El diálogo social efectivo es un medio para promover mejores relaciones en el lugar de trabajo y contribuir al desarrollo de empresas sostenibles. La OIT define el diálogo social como todo tipo de negociación, incluidos los convenios colectivos, las consultas o el simple intercambio de información entre representantes de los gobiernos, de los empleadores y de los trabajadores sobre cuestiones de interés común en materia de política económica y social. Puede desarrollarse como un proceso tripartito, en el que participa el gobierno, o de forma bipartita, entre los interlocutores sociales, y tiene lugar a través de cauces institucionalizados, informales o formales (o, en la mayoría de los casos, a través de una combinación de los dos). El diálogo social se entabla en los ámbitos nacional, regional y empresarial y puede ser interprofesional, sectorial o una combinación de todos ellos. Las condiciones que propician el diálogo social son:

- la existencia de organizaciones de trabajadores y de empleadores fuertes e independientes, dotadas de la capacidad técnica necesaria y de acceso a la información pertinente para participar en el diálogo social;
- la voluntad y el compromiso político de todas las partes para emprender el diálogo social;
- el respeto de los derechos fundamentales de libertad sindical y de asociación y de negociación colectiva, y
- un apoyo institucional apropiado ².

69. Un objetivo primordial del diálogo social propiamente dicho es promover el logro de consensos y la participación democrática entre las principales partes interesadas en el mundo del trabajo. Las estructuras y los procesos fructuosos de diálogo social encierran el potencial necesario para resolver importantes cuestiones económicas y sociales, estimulan la buena gestión de los asuntos públicos, promueven la paz y la estabilidad en los ámbitos social y profesional, e impulsan el progreso económico. El diálogo social es, por tanto, un medio y un fin en la promoción de empresas sostenibles ³. Por otro lado, en la Declaración Ministerial del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) sobre generación de empleo pleno y productivo y trabajo decente para todos se afirma lo siguiente:

Consideramos que las instituciones y las reglamentaciones adecuadas, en particular los marcos para el diálogo social, son elementos importantes para el funcionamiento eficaz y justo de los mercados laborales. Ello incluye la adopción y la aplicación de leyes laborales que protejan los derechos de los trabajadores ⁴.

70. Los gobiernos que salvaguardan los derechos de propiedad, que vuelven a encauzar los ingresos tributarios en la economía mediante inversiones en capital humano e infraestructura que tienen como efecto el aumento de la productividad, que velan por que los funcionarios públicos distingan claramente entre el bien público y el beneficio

¹ Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC): *Proyecto de declaración ministerial de la serie de sesiones de alto nivel sobre la «creación de un entorno a escala nacional e internacional que propicie la generación del empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, y sus consecuencias sobre el desarrollo sostenible»*, documento E/2006/L.8, párr. 16.

² G. J. Buckley y G. Casale: *Social dialogue and poverty reduction strategies* (Ginebra, OIT, 2006), pág. 18.

³ OIT: *La relación de trabajo*, Informe V (I), Conferencia Internacional del Trabajo, 95.ª reunión, Ginebra, 2006.

⁴ ECOSOC: *Proyecto de declaración ministerial de la serie de sesiones de alto nivel*, op. cit., párr. 17.

privado, y que garantizan la elaboración y la observancia de leyes idóneas y el mantenimiento del orden público y la seguridad, pueden crear las mejores condiciones socioeconómicas para que las empresas sostenibles prosperen. Existen numerosos datos que ponen de manifiesto que la empresa se ve seriamente constreñida en una economía en que los derechos de propiedad están inadecuadamente definidos⁵. Cuando los propietarios de bienes, ya sean materiales o intelectuales, no ven garantizados sus derechos, no estarán dispuestos a seguir invirtiendo si los nuevos participantes potenciales en el mercado van a disponer de incentivos para encubrir sus actividades y permanecer en la economía informal, fuera del ámbito del trabajo decente. De igual modo, la falta de transparencia y previsibilidad en las actuaciones del gobierno y los indicios de corrupción minan la confianza empresarial y pueden provocar la asignación errónea de recursos y, en última instancia, la merma del bienestar social en general. Cuando las decisiones gubernamentales se basan en el favoritismo o el poder ejecutivo se injiere en la esfera del poder judicial, la ineficiencia suele aumentar, los derechos de propiedad se ven mermados, los procesos de solución de conflictos se complican y los costos de la actividad empresarial aumentan.

Recuadro 3.1
El imperio de la ley y la importancia
de los derechos de propiedad

Las economías de mercado presuponen la existencia de la propiedad privada y del derecho a utilizar, transferir, comercializar y poseer bienes como presupuesto básico para el funcionamiento eficaz y efectivo de los mercados. Los bienes pueden ser inmuebles (raíces) y personales, y estos últimos pueden ser tangibles, como las máquinas, o intangibles, como los derechos contractuales o los derechos de autor. Ya se trate de una habitante de una barriada que desea asegurarse sus derechos de propiedad sobre su tienda de carretera o escriturar su casa para acceder a un préstamo, ya se trate de una EMN que quiere proteger sus derechos de propiedad intelectual sobre un producto comercializado a nivel mundial, el principio es el mismo. Para que un mercado funcione, los derechos de propiedad deben asegurarse y protegerse contra el fraude, el robo, el delito y la expropiación no indemnizada. La propiedad debe ser verificable, lo cual significa que su titularidad ha de poder ser comprobada con facilidad en registros y mediante normas jurídicas objetivas. La propiedad también debería ser transferible y permitir la obtención de préstamos con garantía⁶.

Otra característica esencial de las economías de mercado que funcionan adecuadamente es la existencia de derechos y libertades contractuales. Las partes contratantes deben tener la capacidad de consentir libremente las restricciones y oportunidades de los contratos legalmente vinculantes con el fin de beneficiarse de la cooperación y el intercambio. Esto abarca el derecho de contratos, la legislación de quiebras, el derecho de sociedades y las leyes bancarias, entre otras normativas. Evidentemente, en todos los países se han dotado de parámetros que definen los derechos y las libertades contractuales con arreglo a las políticas públicas, por ejemplo contra la discriminación. Por supuesto, el principio básico está relacionado con el estado de derecho y con la existencia de mecanismos formales de tutela de los derechos mediante sistemas legales independientes, eficaces y profesionales e instrumentos de resolución de conflictos.

⁵ Véase, por ejemplo, A. López-Claros y otros: *Global Competitiveness Report 2005-2006* (Ginebra, Foro Económico Mundial, 2005).

⁶ B. Balkenhol y H. Schütte: *Collateral, collateral law and collateral substitutes*, documento de trabajo núm. 26 (Ginebra, Programa de Finanzas Sociales de la OIT, 2001).

Algunas leyes que limitan la libertad contractual de manera concreta, por ejemplo, imponiendo un número máximo de horas, prohibiendo el trabajo forzoso, estableciendo requisitos antidiscriminatorios en las relaciones de empleo, prohibiendo el fraude y la usura en las transacciones relativas a los bienes de consumo, o restringiendo ciertos tipos de connivencia y oligopolio, son en realidad compatibles con las empresas sostenibles e incluso fomentan su desarrollo y crecimiento. Por el contrario, otras prácticas pueden inhibir el crecimiento de las empresas sostenibles, como las leyes o políticas que obligan a los inversores extranjeros a establecer ciertos tipos de alianzas con empresas nacionales, aquellas que limitan innecesariamente las posibilidades de elección, por ejemplo, mediante la protección de los intereses locales a expensas de los intereses más generales, o aquellas que permiten a los tribunales modificar radicalmente los contratos para satisfacer ciertos intereses creados.

71. La importancia de la buena gobernanza y de las medidas de lucha contra la corrupción también se aplica al sector privado: no es suficiente atribuir a la corrupción definiciones restrictivas centradas en el «abuso de un cargo público para obtener beneficios privados». En algunos países, por ejemplo, los poderosos intereses del sector privado suelen ejercer una influencia indebida en la configuración de las políticas públicas, las instituciones y la legislación, y hay muchos ejemplos de connivencia entre empresas y políticos para su mutuo beneficio. Por otro lado, la mejor contribución a la economía no la prestan sólo los gobiernos bien dirigidos, sino también las empresas administradas de forma ética, que respetan las leyes y realizan sus operaciones con transparencia⁷. La transparencia y el respeto del estado de derecho en el sector privado son indispensables para la sostenibilidad de las empresas, sobre todo en lo que respecta a la revelación de información y al cumplimiento de las normas de auditoría y contabilidad⁸. Todo ello ayuda a crear un escenario de igualdad para lograr que los mercados funcionen y promover la competitividad y el dinamismo de las empresas.

72. Por una serie de razones (desde la imagen dada por los principales escándalos empresariales, como los de Enron y Parmalat, hasta los obstáculos que reducen el ritmo de desarrollo en Africa), la cuestión de la corrupción se ha convertido en una prioridad en los programas políticos, y en la actualidad existen diversos indicadores mundiales comparables de la gobernanza y la corrupción que se actualizan periódicamente, como los indicadores de gobernanza (*Governance Indicators*) del Banco Mundial, la encuesta de opinión ejecutiva (*Executive Opinion Survey*) del Foro Económico Mundial, el índice de percepción de la corrupción (*Corruption Perception Index*) de Transparency Internacional, y los indicadores relativos a las libertades políticas y civiles y a la libertad de prensa de Freedom House. Estos datos demuestran la importancia que reviste la buena gobernanza para estimular el crecimiento y el desarrollo. Asimismo, existe hoy una serie de pruebas bastante convincentes de que la calidad institucional tiene una fuerte repercusión en los ingresos *per cápita* — incluso a corto plazo — y de que la correlación entre la gobernanza (medida con los indicadores de gobernanza del Banco Mundial) y la competitividad (medida con el índice de competitividad global (*Global Competitiveness Index*) del Foro Económico Mundial) es extremadamente estrecha⁹. Evidentemente, la importancia relativa de la gobernanza (o, a la inversa, del problema conexas de la «mala gobernanza») varía de un país a otro. Sin embargo, las encuestas ejecutivas, como la del

⁷ Véase OCDE: *Principles of corporate governance* (París, OCDE, 2004), y UNCTAD: *Guidance on good practices in corporate governance disclosure* (Nueva York y Ginebra, Naciones Unidas, 2006).

⁸ D. Kaufmann y T. Vishwanath: «Towards transparency: New approaches and their application to financial markets», en *World Bank Research Observer* (Washington, D.C., Banco Mundial, 2001), vol. 16, primera publicación, págs. 41 a 57.

⁹ D. Kaufmann: «Myths and realities of governance and corruption», en *Global Competitiveness Report 2005-2006* (Ginebra, Foro Económico Mundial, 2005), págs. 83-84.

Informe de Competitividad Mundial (*Global Competitiveness Report*) y la del Anuario de Competitividad Mundial (*World Competitiveness Yearbook*)¹⁰, evidencian por lo general que los ejecutivos de los países de la OCDE consideran las reglamentaciones laborales, la burocracia y los impuestos como los aspectos más problemáticos de sus empresas, mientras que los ejecutivos de las economías emergentes o en desarrollo tienden a considerar la burocracia y la corrupción como las principales limitaciones. Ello parece indicar que la percepción de la incidencia de la corrupción en la actividad económica varía de forma inversamente proporcional al nivel de desarrollo económico. No obstante, esto no implica que la corrupción *se deba* a los bajos ingresos o que, de alguna forma, se debería disculpar la mala gobernanza en los países más pobres por el nivel inferior de los ingresos nacionales *per cápita*. De hecho, existen contundentes pruebas de que la mejora de la gobernanza *genera* mayor crecimiento económico¹¹.

Equidad e inclusión económica y social

73. Además de la buena gobernanza en los sentidos civil y político, es evidente que el estado de la economía influye sobremanera en las perspectivas de sostenibilidad de las empresas. Existe un nutrido y heterogéneo acervo de teorías y análisis prácticos de la causa y la naturaleza del crecimiento económico, pero no siempre es fácil extraer conclusiones. Es sin embargo obvio que la política macroeconómica y los resultados económicos agregados de un país ejercen una influencia considerable en la sostenibilidad de las empresas. También está ampliamente aceptado que el crecimiento económico es una condición necesaria, pero no de por sí suficiente, para el desarrollo y para la reducción de la pobreza. En líneas generales, los países que han experimentado un fuerte crecimiento también han logrado reducir significativamente la pobreza. Uno de los mejores ejemplos de ello lo da China, donde durante 20 años se ha mantenido un crecimiento económico medio superior al 8 por ciento, lo cual ha permitido a 400 millones de personas superar la pobreza¹². También se acepta de forma generalizada que las empresas privadas protagonizan el buen éxito económico. Por ejemplo, la inversión privada y el aumento de productividad que ésta genera impulsan el crecimiento sostenible. Un estudio sobre la evolución de la situación registrada en 84 países, desde 1960 hasta 2000, puso de manifiesto que el aumento de la productividad total de los factores — más que la acumulación de capital físico o humano, por ejemplo — había generado el 41 por ciento del crecimiento económico¹³. No obstante, aunque algunos países han experimentado un fuerte crecimiento, es evidente que otros muchos — africanos en su mayoría — sufrieron un declive económico durante el decenio de 1990. Por otro lado, según el Informe sobre el Desarrollo Humano 2003 del PNUD, unos 54 países eran más pobres a principios de 2000 que en 1990; resulta pues obvio que para ellos y para algunos otros países, el progreso económico mundial no se ha traducido en niveles comparables de reducción de la pobreza (medida en términos no

¹⁰ A. López-Claros y otros: *Global Competitiveness Report 2005-2006* (Ginebra, Foro Económico Mundial, 2005) e Instituto Internacional para el Desarrollo de la Gestión (IMD): *World Competitiveness Yearbook 2006* (Lausana, IMD, 2006).

¹¹ D. Kaufmann: «Myths and realities of governance and corruption», en *Global Competitiveness Report 2005-2006*; *op. cit.*, pág. 86.

¹² Banco Mundial: *World Development Report 2005* (Washington, D.C., Banco Mundial, 2004), y resumen (<http://www.worldbank.org/wdr/>).

¹³ B. Bosworth y S. M. Collins: «The empirics of growth: an update», The Brookings Institution (Washington, D.C., 2003); y Banco Mundial: *World Development Report 2005* (Washington, D.C., Banco Mundial, 2004), págs. 26 a 30.

monetarios) ¹⁴. Estos países también suelen registrar puntuaciones muy bajas en los índices de competitividad nacional y empresarial.

74. Aunque los determinantes del crecimiento y el desarrollo son muchos y complejos, la empresa desempeña sin duda un papel fundamental al respecto, aunque no es el único factor. Si las instituciones civiles y políticas son débiles y se carece de servicios educativos y sanitarios incluyentes y de base amplia, habrá un escaso margen de acción para las empresas sostenibles y unas perspectivas limitadas de desarrollo sostenible. Es posible que haya mucho más margen y potencial para la formación y el crecimiento de las empresas sostenibles en sociedades donde los gobiernos velen por la salud y la educación adecuada de las personas. De igual modo, la pauta de crecimiento es importante para la reducción de la pobreza y el desarrollo de empresas sostenibles. Este aspecto se ejemplifica con claridad en aquellos países afectados por la denominada «maldición de los recursos». Aun siendo ricos en recursos naturales, estos países tienden a experimentar breves períodos de elevado crecimiento debido esencialmente a los precios de las materias primas. Este crecimiento no es sostenible, no beneficia a los pobres ni fomenta el desarrollo de empresas sostenibles, debido al ciclo perjudicial que resulta de la combinación de la dependencia económica, la corrupción y el conflicto. El crecimiento incluyente y equilibrado es el que puede crear las condiciones óptimas para la formación y el crecimiento de empresas sostenibles. En los países en desarrollo, esto significa un crecimiento que beneficie a los pobres.

75. La tasa de aumento de los ingresos medios de los pobres determinará si el crecimiento beneficia a los pobres. Esta tasa se compone de dos elementos: la tasa de crecimiento económico y la consiguiente distribución del aumento de los ingresos medios. Si bien el crecimiento económico es necesario para que aumenten los ingresos de los pobres, el componente de la distribución también debería favorecer a los pobres o, cuando menos, no perjudicarles si se quiere aumentar al máximo la tasa de reducción de la pobreza. Es importante señalar que puede no ser necesario compensar el crecimiento con la distribución: un fuerte crecimiento general puede ser, en circunstancias idóneas, compatible con un descenso de la desigualdad y, por la misma razón, las políticas de redistribución no tienen por qué impedir un crecimiento económico marcado. La cuestión fundamental consiste en identificar los factores que afectan a la magnitud y la dirección de cada componente. Hay pruebas cada vez más concluyentes de que, cuando existen elevados niveles iniciales de desigualdad, la tasa de crecimiento disminuye y aumentan las probabilidades de que se produzcan efectos negativos en la distribución. También es importante la pauta de crecimiento, tanto desde el punto de vista geográfico como desde la perspectiva de los diferentes sectores de la economía. Si el crecimiento es de amplia base y afecta al país y a la economía en su totalidad, suele ser más rápido y brindar mayores oportunidades a los pobres. Del mismo modo, un rápido crecimiento en aquellas regiones en las que viven los pobres y en aquellos sectores en los que éstos obtienen sus medios de vida también contribuirá a reducir la pobreza y fomentará la creación y el crecimiento de economías incluyentes y de empresas sostenibles ¹⁵.

76. La desigualdad socava asimismo la posibilidad de que el crecimiento beneficie a los pobres y la promoción de empresas sostenibles. La desigualdad en materia de recursos y oportunidades merma la capacidad de los pobres de participar en el

¹⁴ PNUD: *Informe sobre el Desarrollo Humano 2003* (Nueva York, PNUD, 2003) y *El impulso del empresariado: el potencial de las empresas al servicio de los pobres*, Comisión sobre el Sector Privado y el Desarrollo, Informe para el Secretario General de las Naciones Unidas (Nueva York, PNUD, 2004).

¹⁵ OCDE: *The DAC guidelines – Poverty reduction* (París, OCDE, 2001) y *Accelerating pro-poor growth through support for private sector development* (París, OCDE, 2004).

crecimiento y contribuir a él. El aumento de la desigualdad de ingresos disminuye las posibilidades de que una determinada tasa de crecimiento consiga reducir la pobreza. Además, dicho aumento puede mermar la estabilidad política y la cohesión social necesarias para la sostenibilidad del crecimiento¹⁶. El género es una dimensión especialmente importante de la desigualdad en las sociedades. Las mujeres deben salvar determinados obstáculos en relación con los recursos, el acceso y la participación en el proceso de crecimiento, lo cual socava gravemente la posibilidad de que el crecimiento beneficie a los pobres. El aumento de la desigualdad no es una consecuencia inevitable del proceso de crecimiento, siempre que exista una combinación de políticas que persigan objetivos tanto de crecimiento como de distribución (mediante los impuestos y medidas públicas de carácter específico), que fortalezcan la independencia económica y que atajen los perjuicios y las desigualdades en materia, por ejemplo, de género, raza, casta, discapacidad o religión. Así pues, las políticas destinadas a aumentar la equidad y la inclusión social podrían considerarse parte integrante de los enfoques de promoción del desarrollo sostenible del sector privado, especialmente si hacen hincapié en la inversión en recursos humanos mediante la prestación universal y gratuita de servicios educativos y sanitarios básicos de calidad; la facilitación del acceso a la infraestructura para un amplio segmento de la sociedad; la reforma territorial; y el establecimiento de instituciones que protejan los derechos de propiedad de los pobres.

77. En lo que respecta a las condiciones básicas que promueven un entorno propicio para la formación de empresas sostenibles y su crecimiento, es particularmente importante que los gobiernos instauren un sistema eficaz de seguridad social para proteger a los trabajadores y a sus familias, además de velar por su bienestar. Aunque no existe un único sistema eficaz de seguridad social, ésta se reconoce como un derecho humano fundamental y un medio esencial para crear cohesión social y, por ende, contribuir a garantizar la paz y la cohesión sociales. Tal como concluyó la Conferencia Internacional del Trabajo, «la seguridad social, administrada correctamente, aumenta la productividad al proporcionar asistencia médica, seguridad de ingresos y servicios sociales [...]. [E]s un instrumento para el desarrollo socioeconómico sostenible. Facilita los cambios estructurales y tecnológicos que requieren una fuerza laboral adaptable y móvil. Cabe señalar que la seguridad social, aunque represente un costo para las empresas, es también una inversión en las personas o un apoyo a las mismas»¹⁷. Un estudio reciente de la OIT mostró que existe una fuerte correlación entre el gasto social *per cápita* y la productividad medida en términos de PIB por hora trabajada, lo cual demuestra que es posible que una economía productiva y competitiva coexista con un sistema de transferencia sociales digno¹⁸. Desde un punto de vista macroeconómico, es fácil argumentar que las personas que están sanas, que trabajan en un lugar de trabajo saludable, que disfrutan de un seguridad básica de ingresos y que, durante su crecimiento, han accedido a una educación, una atención médica y una alimentación adecuadamente proporcionadas o facilitadas por el sistema nacional de seguridad social, son más productivas que otras.

¹⁶ OCDE: *Pro-poor growth-Policy statement and issues for discussion*, reunión de alto nivel del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) celebrada los días 4 y 5 de abril de 2006, y G. E. Perry y otros: *Poverty reduction and growth – Virtuous and vicious circles* (Washington, D.C., Banco Mundial, 2006).

¹⁷ OIT: Informe de la Comisión de la Seguridad Social, *Actas Provisionales* núm. 16, Conferencia Internacional del Trabajo, 89.ª reunión, Ginebra, 2001 (pág. 16/36, párr. 3 de las conclusiones); véase también OIT: *Social security – A new consensus* (Ginebra, OIT, 2001).

¹⁸ OIT: *Cambios en el mundo del trabajo*, Memoria del Director General, Informe I(C), Conferencia Internacional del Trabajo, 95.ª reunión, Ginebra, 2006, párr. 129.

Estabilidad macroeconómica y gestión adecuada de la economía

78. La sostenibilidad de las empresas es posible si convergen una serie de factores que, de alguna forma, fomentan la competitividad sistémica de la empresa. Sin embargo, todo ello depende del estado de la economía y, en particular, de la forma en que se gestiona. Los gobiernos y los bancos centrales intentan habitualmente maximizar el crecimiento y, al mismo tiempo, mantener bajos los niveles de inflación y desempleo. Los principales métodos para lograrlo son: la gestión de las tasas de interés y del suministro de dinero mediante políticas monetarias; la modificación del sistema tributario y del gasto público mediante la política fiscal, y la administración de la política comercial y cambiaria. Ahora bien, no existen fórmulas mágicas para determinar qué tipos impositivos, tasas de interés o tipos de cambio se han de aplicar para promover el desarrollo empresarial sostenible. Con todo, existen algunos principios¹⁹, y, quizás el más importante sea la importancia de la estabilidad y la continuidad para la elaboración de las políticas macroeconómicas. El grado de eficacia con que los gobiernos gestionan la economía es un factor clave para los niveles de inversión y crecimiento en el sector privado. Por ejemplo, las encuestas sobre el clima de inversión (*Investment Climate Surveys*) del Banco Mundial, que abarcan más de 26.000 empresas de 53 países, vienen evidenciando que, aunque las principales limitaciones pueden variar considerablemente de un país a otro y en el seno de un mismo país, la incertidumbre política y la inestabilidad económica son los aspectos que, en última instancia, más constantemente se señalan como factores más determinantes de la inversión (gráfico 3.1). En conexión con la estabilidad y la coherencia en la elaboración de las políticas macroeconómicas está el principio de que dicho proceso de elaboración de políticas debería ser relativamente transparente y no discrecional, lo cual significa que las políticas se habrían de elaborar con arreglo a las normas establecidas y con cierto grado de previsibilidad en lo que respecta, por ejemplo, a las promesas electorales de los gobiernos electos.

Gráfico 3.1. Principales trabas a la actividad empresarial en los países en desarrollo más frecuentemente señaladas



Fuente: Encuesta del Banco Mundial sobre el clima de inversión.

¹⁹ Véase, por ejemplo, OCDE: *Policy framework for investment* (París, OCDE, 2006).

79. Lo que se pretende lograr con la estabilidad macroeconómica y la previsibilidad de las políticas es, por supuesto, el crecimiento económico, y no es de sorprender que las encuestas de empresas evidencien una y otra vez que el estado del mercado ejerce una influencia significativa en sus operaciones. Un estudio de la OIT sobre la creación del entorno idóneo para el trabajo decente puso de manifiesto que, en siete países de ingresos bajos y medianos, el «mercado» era el principal factor que influía positivamente en las decisiones relativas al empleo (y, por extensión, en el crecimiento empresarial) en las microempresas y las pequeñas empresas²⁰. No obstante, la mejora del estado del mercado es, desde luego, un proceso que va en dos sentidos. Los gobiernos contribuyen a crear las condiciones necesarias para la determinación de aspectos como los precios, la demanda agregada y el nivel y la naturaleza de los ingresos disponibles. Sin embargo, las empresas también generan demanda para sus productos y servicios, más claramente a través de sus estrategias de venta y comercialización, pero también mediante la inversión en capital humano y tecnología. El peso relativo de cada uno de los componentes de esta relación depende del mercado de que se trate y del nivel de desarrollo de un determinado país. Por ejemplo, en Finlandia el crecimiento depende probablemente más del ritmo de la innovación tecnológica impulsada por el sector privado en la esfera de las telecomunicaciones, mientras que, en Zimbabwe, el fomento por el gobierno de la estabilidad social y económica tendría probablemente un impacto más significativo en las perspectivas de crecimiento.

80. El desarrollo de empresas sostenibles no puede lograrse si no se atajan las restricciones relativas a la demanda. Sin embargo, la demanda como fuente de crecimiento ha pasado generalmente desapercibida. Especialmente en los países más pobres, las políticas destinadas a dar efecto a medidas relativas a la oferta para estimular el crecimiento del sector privado sin tener debidamente en cuenta la dinámica de la demanda pueden tener un impacto limitado. El desarrollo y el crecimiento incluyentes requieren una estrategia en la que se tengan en cuenta tanto la dinámica de la demanda nacional, como las limitaciones relativas a la oferta y los mercados externos. Por tanto, para estimular la demanda es importante velar por que las políticas impulsen los sectores económicos que estén experimentando un crecimiento dinámico a reforzar los vínculos con otras esferas de la economía del país. Por supuesto, el desafío consiste en promover un círculo virtuoso en el que el estímulo de la demanda provocado por el sector dinámico genere inversión y empleo en otros sectores.

Recuadro 3.2

Creación de un entorno macroeconómico sólido para la formación y el crecimiento de empresas

Es imposible recomendar un modelo de conjunto de políticas macroeconómicas para la promoción de la creación y el crecimiento de empresas, ya que las circunstancias nacionales difieren y las políticas tendrían que adaptarse a los factores específicos de cada país. No existen enfoques «a la carta», pero es probable que las políticas que reflejan economías abiertas y diversificadas contribuyan al fomento de un clima empresarial y de inversión positivo:

Elaboración de una estrategia económica estatal a medio plazo. La elaboración de una estrategia económica a plazo medio es esencial. Una estrategia documentada aumenta la sensación de estabilidad entre los inversores y en los mercados financieros. Una estrategia bien elaborada y basada en el cuidadoso examen de los diversos aspectos económicos y fiscales conlleva que se elaboren políticas no ya en respuesta a las circunstancias políticas inmediatas, sino para perseguir objetivos nacionales.

²⁰ G. Reinecke y S. White: *Policies for small enterprises: Creating the right environment for good jobs* (Ginebra, OIT, 2004).

Disciplina en las políticas fiscales. Las variaciones en la política fiscal, que entrañan, entre otras cosas, la fluctuación de los tipos de interés, frustran las intenciones de los inversores, tanto extranjeros como nacionales. La perspectiva de deudas abultadas preocupa a las instituciones financieras internacionales. El control del gasto estatal, junto con tipos impositivos competitivos y un sistema tributario sencillo y estable, promueve la inversión extranjera directa y el desarrollo de las PYME.

Fuerte apoyo al comercio internacional. La existencia de una política comercial liberal es importante porque proporciona a las empresas mayor acceso al mercado y atrae a los inversores extranjeros que aspiran a exportar a otros mercados regionales. Por el contrario, una imagen proteccionista disuade a los inversores. Prestar un fuerte apoyo a la política comercial implica concertar acuerdos de libre comercio bilaterales, regionales y multilaterales, permitir la utilización libre de restricciones de moneda extranjera en las transacciones comerciales y promover un sistema aduanero eficaz y libre de corrupción.

Facilitación de los flujos nacionales e internacionales del mercado de capital. Aunque los bancos centrales disponen de varios instrumentos de política monetaria, los gobiernos y el sector privado deben colaborar entre sí con el fin de apoyar la aplicación efectiva de la política monetaria. Para ello han de facilitar los flujos nacionales e internacionales del mercado de capital mediante políticas que respalden la convertibilidad de la moneda, la flexibilidad relativa de los tipos de cambio, el carácter integrador de los mercados financieros nacionales el acceso a ellos, y la moderación y la estabilidad relativas de los tipos de interés.

Fuente: Adaptado de Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE): *Best practice guide for a positive business and investment climate* (Viena, OSCE, 2006), pág. 42.

Infraestructura material

81. El estado de la infraestructura material (como las carreteras, la energía, el agua, los puertos y las telecomunicaciones), es junto con los servicios básicos de educación y salud, capital para el bienestar de las personas en general y para el crecimiento empresarial efectivo. El buen mantenimiento de la infraestructura mejora el rendimiento empresarial, ya que acelera el transporte de bienes (incluidas las materias primas) y la prestación de servicios, además de sustentar la producción caracterizada por un alto consumo energético, facilitar el acceso a la información y agilizar las comunicaciones. Una infraestructura material deficiente frena la creación de empresas y su crecimiento. Se calcula que los fallos técnicos en las carreteras, los ferrocarriles, los sistemas eléctricos y el suministro de agua provocaron por sí solos pérdidas anuales de 55.000 millones de dólares a principios del decenio de 1990, cantidad que equivale al 1 por ciento del PIB de los países en desarrollo, o que duplica el presupuesto anual para la financiación de infraestructura de los países en desarrollo. Estas pérdidas recaen sobre las grandes y pequeñas empresas y sobre los individuos, especialmente los más pobres. El mal estado de las carreteras puede cerrar los mercados regionales a los pequeños productores e impedir el acceso de los grandes productores a insumos esenciales ²¹.

82. La mayoría de los gobiernos reconoce la importancia del suministro y el mantenimiento de infraestructura para el desarrollo en general y para la promoción del crecimiento del sector privado en particular. Sin embargo, con frecuencia les ha resultado difícil hacer frente al desafío financiero o fiscal inherente a la provisión y el mantenimiento de la infraestructura. Para mejorar la infraestructura, los gobiernos han recurrido cada vez más a una combinación de participación privada y aumento de la competencia ²². No obstante, aunque el mantenimiento de una infraestructura de alta

²¹ PNUD: *El impulso del empresario*, op. cit., pág. 15.

²² Banco Mundial: *World Development Report* (Washington, D.C., Banco Mundial, 2004), op. cit., pág. 134.

calidad se logra principalmente mediante inversiones de capital, no se trata de una cuestión meramente financiera. La contratación eficaz, la licitación abierta, la credibilidad normativa y la capacidad gerencial pública y privada son también factores muy importantes. La OIT, por ejemplo, ha desempeñado un importante papel de sensibilización acerca de cómo las técnicas basadas en la mano de obra y la utilización de materiales locales pueden resultar más rentables que los métodos basados en el equipo. Los contratos basados en la mano de obra pueden fomentarse creando oportunidades para los contratos locales de pequeña escala mediante la introducción de proyectos en contratos pequeños y simples desde el punto de vista técnico y gerencial. La OIT también ha utilizado su Programa de Inversiones Intensivas en Empleo (PIIE) como plataforma para propugnar con eficacia las prácticas de contratación basadas en la mano de obra y la protección de las condiciones de trabajo y de los derechos de los trabajadores mediante políticas y prácticas de contratación actualizadas ²³, de conformidad con el Convenio sobre las cláusulas de trabajo (contratos celebrados por las autoridades públicas), 1949 (núm. 94).

Administración responsable del entorno

83. El entorno natural es otro aspecto fundamental que se debe tener en cuenta para promover la sostenibilidad de las empresas. Durante los 50 últimos años, la actividad humana ha modificado el entorno mundial de una forma más profunda que nunca, principalmente para satisfacer las demandas crecientes de alimentos, agua, tierra y hábitat. Ello es evidentemente reflejo del progreso, esto es, del desarrollo humano, pero también ha entrañado costos, por lo que en la actualidad se está cuestionando la sostenibilidad de este tipo de desarrollo. Así, por ejemplo, el PNUD ha calculado que, para que la totalidad de la población mundial disfrutara de un modo de vida similar al que llevan los países industrializados en la actualidad, harían falta los recursos de cinco planetas Tierra y medio ²⁴. Esto exige que los gobiernos, en colaboración con los órganos internacionales y el sector privado, adopten medidas para proteger el medio ambiente, es decir, el capital natural del que depende la sociedad (y, por supuesto, las empresas) para existir ²⁵. Hay muchas formas de hacerlo, del mismo modo que existen numerosos instrumentos de política a disposición de los gobiernos para hacer efectivas las condiciones políticas o económicas que permitan promover la sostenibilidad de las empresas. En el gráfico 3.2, en el que se expone el caso del mercado del secuestro del carbono se ilustra cómo los gobiernos y el sector privado pueden colaborar utilizando el mercado para elaborar las políticas ambientales.

²³ OIT: *Independent evaluation of ILO's strategy for employment creation through employment-intensive investment*, informe de evaluación de la OIT, septiembre de 2006, pág. 33.

²⁴ World Business Council for Sustainable Development: *From challenge to opportunity – The role of business in tomorrow's society* (Ginebra, WBCSD, 2006), pág. 15.

²⁵ Los desafíos ambientales suelen requerir iniciativas globales, y la mayoría de los acuerdos multilaterales en materia ambiental, como los relativos al cambio climático, la biodiversidad, la desertificación o las sustancias químicas tóxicas contienen disposiciones específicas referidas al sector privado en su conjunto y dependen de éste para su aplicación.

Gráfico 3.2. Medidas prácticas para la elaboración de políticas ambientales

Qué	Definir el sistema que se desea proteger Dentro de los límites de ese sistema	Fijar un baremo de medición de los resultados La medición debería proporcionar una caracterización cualitativa del estado del sistema	Crear una licencia de operación que sea legalmente transferible	Crear uno o varios mercados para comercializar dichas licencias. Los mercados pueden informar del volumen de las transacciones y de los precios Los futuros y las opciones también pueden estimular el comercio
Pasos	Objetivo	Medición	Propiedad	Mercado
Quién	El objetivo se define mediante el diálogo entre las partes interesadas Se crea un marco de resultados mediante programas voluntarios o el establecimiento de pactos entre el gobierno, el sector empresarial y las principales partes interesadas	Utilizando el parámetro de medición establecido, todos los actores pertinentes informan de sus progresos respecto del logro de los objetivos	El gobierno reconoce y garantiza los derechos de propiedad relativos a dichas licencias	Una iniciativa pública o privada

Ejemplo ilustrativo

Mercado de secuestro del carbono	Objetivos nacionales en materia de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero	Parámetros internacionales de medición de los gases de efecto invernadero	Esquemas de comercio internos de las empresas	Bolsa Climática de Chicago
----------------------------------	--	---	---	----------------------------

Fuente: World Business Council for Sustainable Development (WBCSD): *Sustainability through the market: Seven keys to success* (Ginebra, WBCSD, 2001), pág.38.

84. No se puede dejar de subrayar cuán urgente es afrontar estos desafíos ambientales globales. En un mundo caracterizado por el aumento acelerado de la población, la rápida urbanización, el agotamiento de los recursos naturales y el cambio climático, no es exagerado afirmar que la prueba definitiva de la buena gobernanza global consistirá en medir cómo se gestiona el desarrollo sostenible²⁶. Sin una gestión cuidadosa del entorno, es posible que la existencia misma de algunos países se vea amenazada. El cambio climático, por ejemplo, está afectando al nivel del mar, lo que pone en peligro el hábitat no sólo de quienes viven en islas pequeñas, sino también de millones de personas que habitan en zonas costeras de países como Bangladesh. En el Africa Subsahariana, donde un tercio de la población sufre ya de malnutrición, el cambio climático puede repercutir significativamente en la producción de alimentos, debido al aumento de las temperaturas y al acortamiento de las estaciones de lluvia. Incluso en Europa, el efecto del cambio climático se evidenció en grado máximo durante la ola de calor del verano de 2003, que provocó directamente pérdidas de unos 15.000 dólares en el sector agrícola y segó la vida de 35.000 personas vulnerables²⁷. Además, es posible que conforme aumente la

²⁶ PNUD: *Informe de desarrollo humano 2006* (Nueva York, PNUD, 2006).

²⁷ N. Stern: *The economics of global climate change: The Stern review* (Gobierno del Reino Unido, Secretaría de Hacienda, diciembre de 2006). En este informe se calcula que un aumento de temperatura de 2 ó 3 grados Celsius podría reducir la producción económica mundial en un 3 por ciento. Si las temperaturas aumentan en un 5 por ciento, hasta el 10 por ciento de la producción global se podría perder, y existe un 50 por ciento de probabilidades de que esto ocurra en los próximos 50 años. Por otro lado, para situarlas en niveles controlables, las emisiones tendrían que estabilizarse en los próximos 20 años y, posteriormente, reducirse entre el 1 y el 3 por ciento, lo que costaría aproximadamente el 1 por ciento del PIB mundial.

presión sobre los recursos naturales, la mayor competencia por el uso de estos recursos provoque un aumento de la corrupción y de los conflictos ²⁸.

85. Ahora bien, el entorno también crea oportunidades de sostenibilidad empresarial. Hay muchos ejemplos de empresas que, poniendo en práctica el principio de la «ecoeficiencia» (hacer más con menos), han reducido su impacto en el medioambiente y sus costos (utilizando menos recursos y reduciendo los desechos y la polución) y han elaborado nuevos productos o servicios que, gracias a su mejor concepción y funcionalidad, tienen un impacto ambiental menor y registran una participación en el mercado más elevada ²⁹. A las propias empresas también les interesa registrarse por la «ecoficiencia», y los mercados pueden dar señales a las empresas para que actúen de esta forma. Sin embargo, el gobierno puede lograr con frecuencia que los mercados funcionen mejor desde el punto de vista de la ecoeficiencia proporcionando incentivos apropiados o bien estableciendo normas y reglamentaciones ³⁰. Ejemplos típicos a este respecto son, por un lado, el recurso a políticas fiscales para estimular la utilización de tecnologías energéticamente eficientes en esferas como la de la construcción de viviendas o la de las reglamentaciones relativas a la limitación de las emisiones de azufre de los combustibles, que han incitado a las empresas a innovar; y, por otro, la organización de campañas públicas de sensibilización acerca del reciclaje de los desechos domésticos, campañas que en algunos países han provocado el nacimiento de toda una nueva industria del reciclaje. Existen muchos ejemplos de iniciativas emprendidas conjuntamente por el sector público y el privado para afrontar determinados desafíos ambientales. Este es el caso de la decisión adoptada por la Autoridad del Canal de Panamá de conceder escrituras de propiedad y préstamos a los agricultores que protegen los recursos hídricos que precisa el Canal, asignando efectivamente valor a la gestión de las cuencas hidrográficas. Existen también otros muchos ejemplos de casos en que el sector privado ha respondido voluntariamente a la amenaza que representan estas cuestiones ambientales, que no son sino una tragedia de los bienes comunes ³¹. Este es el caso de la industria pesquera, en la que algunas empresas de alimentación de primer orden ayudaron a crear el Consejo de Gestión

²⁸ En <http://www.globalwitness.org> se puede consultar información sobre *Global Witness*, una organización que aboga por el cambio poniendo énfasis en los vínculos entre la explotación de los recursos naturales, los conflictos y la corrupción. *Global Witness* es el primer organismo que ha llevado a cabo actividades de control forestal independiente como herramienta para combatir la explotación forestal ilegal y no sostenible; ha promovido la transparencia de los ingresos en el sector de las industrias extractivas, por ejemplo ayudando a crear la coalición denominada «Publica lo que pagas» (<http://www.publishwhatyoupay.org>); y ha contribuido a promover el Sistema de certificación del Proceso de Kimberley, un acuerdo internacional para prevenir el comercio de diamantes procedentes de zonas en conflicto, en <http://www.kimberleyprocess.com>.

²⁹ C. S. Brown: *The sustainable enterprise: Profiting from best practice* (Londres, Kogan Page, 2005).

³⁰ Por ejemplo, las políticas estatales de los Estados Unidos fomentan la fabricación de etanol a partir de maíz concediendo subvenciones a los agricultores para que cultiven dicho cereal, a las refinerías para que lo conviertan en combustible, a las estaciones de servicio para que instalen bombas y lo vendan, y a los consumidores para que lo compren. Asimismo, algunos Estados incluso tienen leyes que obligan a añadir una cierta cantidad de etanol a la gasolina con el fin de estimular la demanda. De igual modo, en Europa, la Unión Europea quiere que, para 2010, el 5,75 por ciento de todo el combustible utilizado para el transporte provenga de fuentes no fósiles y que el 18 por ciento de la energía proceda de fuentes renovables. Un ejemplo a este respecto es el caso de Alemania: pese a tener una buena red de distribución (que la energía solar no requiere) y no muchos días de sol, el apoyo gubernamental ha hecho del país el mayor mercado de energía solar del mundo.

³¹ Este término económico, que originalmente se aplicaba al problema del pastoreo excesivo en pastos comunes, se refiere en la actualidad a la tragedia que afecta a los bienes comunes: el hecho de que ningún individuo, empresa o grupo tenga derechos de propiedad definidos que les hagan reflexionar acerca de la conveniencia de utilizar los bienes comunes conlleva la destrucción de gran parte de ellos. Algunos ejemplos actuales son la pesca y la contaminación atmosférica excesivas.

Marina (*Marine Stewardship Council*)³², cuyo logo, cuando aparece fijado a un producto, indica que el pescado con que éste está fabricado procede de caladeros sostenibles. Así pues, el entorno presenta tanto desafíos como oportunidades para la sostenibilidad de las empresas: no se puede hacer caso omiso de ellos³³.

La sociedad y la cultura como factores de apoyo a la empresa

86. En lo que respecta a las condiciones básicas que hacen posible la sostenibilidad de las empresas, se plantea la cuestión de los factores sociales y culturales que influyen en la actividad empresarial, y que se vienen a sumar a los factores económicos, ambientales y políticos ya mencionados. Respecto de la «cultura», es importante considerar como condición básica la forma en que las estructuras sociales y la cultura influyen en las empresas y en la iniciativa empresarial y, en particular, la existencia de un «espíritu de empresa» o de lo que puede denominarse como cultura empresarial. Se reconoce ampliamente que tienen importancia las influencias sociales y culturales en la iniciativa empresarial y en la creación de nuevas empresas. De hecho, la OIT recomienda lo siguiente: «Los Miembros deberían adoptar medidas [...] destinadas a crear y reforzar una cultura empresarial que favorezca las iniciativas, la creación de empresas, la productividad, la toma de conciencia de los problemas medioambientales, la calidad (del empleo), las buenas relaciones laborales y profesionales, y prácticas sociales apropiadas y equitativas. Con este fin, los Miembros deberían considerar la posibilidad de: 1) fomentar el espíritu empresarial [...]»³⁴.

87. La cuestión de qué es lo que impulsa la iniciativa empresarial ha sido objeto de muchas teorías³⁵. Según un enfoque temprano y duradero, el factor más importante es la creatividad humana. A este respecto, Schumpeter dio a luz una escuela de pensamiento que caracteriza el mercado como un proceso de «destrucción creativa» en el que las nuevas empresas y las ideas innovadoras convierten a las antiguas en obsoletas mediante un cambio estructural constante, creando evolución y desarrollo³⁶. Cabe sin embargo preguntarse, qué hay detrás de esta destrucción creativa (esto es, el proceso de transformación empresarial que acompaña la innovación radical) o, más en particular, del espíritu empresarial que subyace a ella. Según una escuela de pensamiento, la cultura y las instituciones de una sociedad determinan la naturaleza y el alcance de las actividades empresariales. Este enfoque se basa en la clásica teoría de Weber sobre la función de la ética protestante en las sociedades occidentales, que se actualizó posteriormente para explicar el florecimiento de Asia Oriental con el espíritu del confucianismo. En una línea similar, existe un nutrido grupo de estudios centrados en los rasgos individuales o étnicos que sugieren que los empresarios se ven con frecuencia a sí

³² Puede consultarse más información en <http://www.msc.org>. También existe el Consejo de Gestión Forestal (*Forest Stewardship Council*), que es un órgano similar destinado a promover la gestión forestal sostenible (puede consultarse más información en <http://www.fsc.org>).

³³ L. R. Brown: *Plan B 2.0 Rescuing a planet under stress and a civilisation in trouble* (Nueva York, W.W. Norton & Co., 2006).

³⁴ OIT: *Recomendación sobre la creación de empleos en las pequeñas y medianas empresas, 1998 (núm. 189)*. La integración del trabajo decente y la promoción de la iniciativa empresarial se tratan con más detalle en OIT: *La promoción del empleo decente por medio de la iniciativa empresarial*, Comité de Empleo y Política Social, Consejo de Administración, 289.ª reunión, Ginebra, marzo de 2004, GB.289/ESP/1.

³⁵ T. Grebel: *Entrepreneurship: A New perspective* (Londres, Routledge, 2004) proporciona una buena visión general sobre las diferentes perspectivas y definiciones de la iniciativa empresarial.

³⁶ J. Schumpeter: *The theory of economic development* (Nueva York, Oxford University Press, 1961).

mismos o son vistos o tratados por otros como «forasteros» en la sociedad, debido a sus rasgos personales, su origen étnico o algún otro factor cultural o social. De Schumpeter en adelante, la mayoría de los comentaristas coinciden en que la iniciativa empresarial no sólo consiste en innovar, sino también en copiar y adaptar. Así, en algunos estudios se aduce que aquellos que copian y adaptan tienden a contribuir más al crecimiento y al empleo³⁷. Además de tener capacidad para innovar, copiar o adaptar, también es importante disponer de medios para materializar esas capacidades en productos o servicios comerciables y para asegurarse de que esas capacidades creativas estén legalmente protegidas. El hecho de que, entre 1991 y 2004, 1,8 millones de ciudadanos de los países de la OCDE recibieran patentes estadounidenses y que sólo lo hicieran 20 ciudadanos de los 46 países menos adelantados³⁸ puede ser reflejo no ya de las capacidades empresariales que hay en esos países, sino más bien de las desigualdades globales que existen en la distribución del conocimiento, la educación y las capacidades investigadoras, así como de la inconsistencia de los marcos jurídicos nacionales y de las dificultades asociadas a la protección de los derechos de propiedad intelectual.

Recuadro 3.3 El espíritu de empresa

La mayoría de las personas tienen una idea razonablemente clara de lo que es un empresario, pero pueden tener dificultades en definir qué cualidades son más propias para serlo. ¿Nace o se hace? ¿El espíritu de empresa surge de la necesidad o de la abundancia de opciones? La siguiente parábola ofrece quizás la visión más nítida de aquello en lo que consiste la actitud empresarial:

Un fabricante de calzado envió a dos comerciales a África para que estudiaran las perspectivas de ampliación del negocio. Los dos viajaron juntos al África rural y observaron las mismas cosas. Pocos días después, uno de ellos envió un correo electrónico en el que decía: «Nadie lleva zapatos; situación desesperada». El otro escribió triunfante: «Nadie lleva zapatos; oportunidad inmejorable».

88. El nivel de «actividad empresarial»³⁹ varía entre los países y en el seno de éstos, y hay algunas encuestas que explican por qué esto es así. En la encuesta Eurobarómetro⁴⁰, por ejemplo, se identifica y analiza aquello que motiva a las personas a crear una empresa y aquello que las disuade de ello. Según esta encuesta, realizada de forma bastante exhaustiva, el 61 por ciento de las personas que respondieron al cuestionario en los Estados Unidos desearían «ser su propio jefe», en comparación con el 45 por ciento de los europeos. Esto se atribuye a una serie de factores, como el miedo aparentemente mayor de los europeos a la quiebra o su deseo de percibir ingresos periódicos. En la misma encuesta se señalan también variaciones significativas entre los países europeos en cuanto a su propensión y disposición a emprender actividades empresariales, destacándose las diferencias entre el norte y el sur y entre Europa Oriental y Occidental,

³⁷ J. A. Schmitz: «Imitation, Entrepreneurship and Long-Run Growth», *Journal of Political Economy* (University of Chicago Press), vol. 97, núm. 3, junio de 1989, págs. 721-739.

³⁸ UNCTAD: *Los países menos adelantados – Informe de 2006 – Panorama general* (Ginebra, UNCTAD, 2006), pág. 23.

³⁹ La expresión «actividad empresarial» se suele asociar a las personas que establecen y dirigen sus propias empresas; sin embargo, también se pueden percibir aptitudes empresariales en los empleados, por lo que se ha acuñado la expresión «espíritu intraempresarial» para referirse a los empleados de compañías que poseen «aptitudes empresariales», como el gusto por el cambio, el comportamiento emprendedor, los deseos de innovar y una forma diferente de pensar.

⁴⁰ http://ec.europa.eu/enterprise/enterprise_policy/survey/eurobarometer_survey2004.htm.

por ejemplo. No obstante, la encuesta más exhaustiva en materia de iniciativa empresarial es probablemente la denominada *Global Entrepreneurship Monitor* (GEM), que se lleva realizando desde 1999 y que en la actualidad abarca más de 30 países ⁴¹. En el recuadro 3.4 figuran algunos de los datos más pertinentes contenidos en el informe ejecutivo de la encuesta GEM (*Global Entrepreneurship Monitor 2005 – Executive Report*) ⁴².

Recuadro 3.4
Informaciones más relevantes de la encuesta GEM

Existen pronunciadas diferencias entre los países en lo que respecta a la frecuencia y la calidad de la actividad empresarial. Los países con ingresos medianos tienden a registrar un porcentaje mayor de individuos que crean una empresa que los países de ingresos altos.

En cuanto a las actividades empresariales que se encuentran en sus fases iniciales (esto es, las actividades nuevas o en ciernes), países como Nueva Zelanda, Tailandia y la República Bolivariana de Venezuela registran altas tasas de participación individual, frente a otros países como Bélgica, Hungría y Japón, que ocupan el otro extremo del espectro.

La proporción de empresarios movidos por la oportunidad respecto de los empresarios impulsados por la necesidad es más alta en los países de ingresos altos que en los países de ingresos medianos.

El aumento de las tasas de crecimiento del PIB *per cápita* en los países de ingresos medianos se refleja en un incremento de la creatividad y del potencial de crecimiento de la actividad empresarial en esos países.

La distribución por edad de las personas que realizan actividades empresariales sigue la pauta de una curva en forma de «U» invertida.

Las mujeres de todo el mundo son menos optimistas, confían menos en sus aptitudes empresariales y se preocupan más por las quiebras.

La creación de instituciones idóneas que propicien el desarrollo de los mercados es responsabilidad fundamental de los gobiernos interesados en promover la iniciativa empresarial en sus países. La paz y la estabilidad son condiciones necesarias para el desarrollo de una sociedad empresarial.

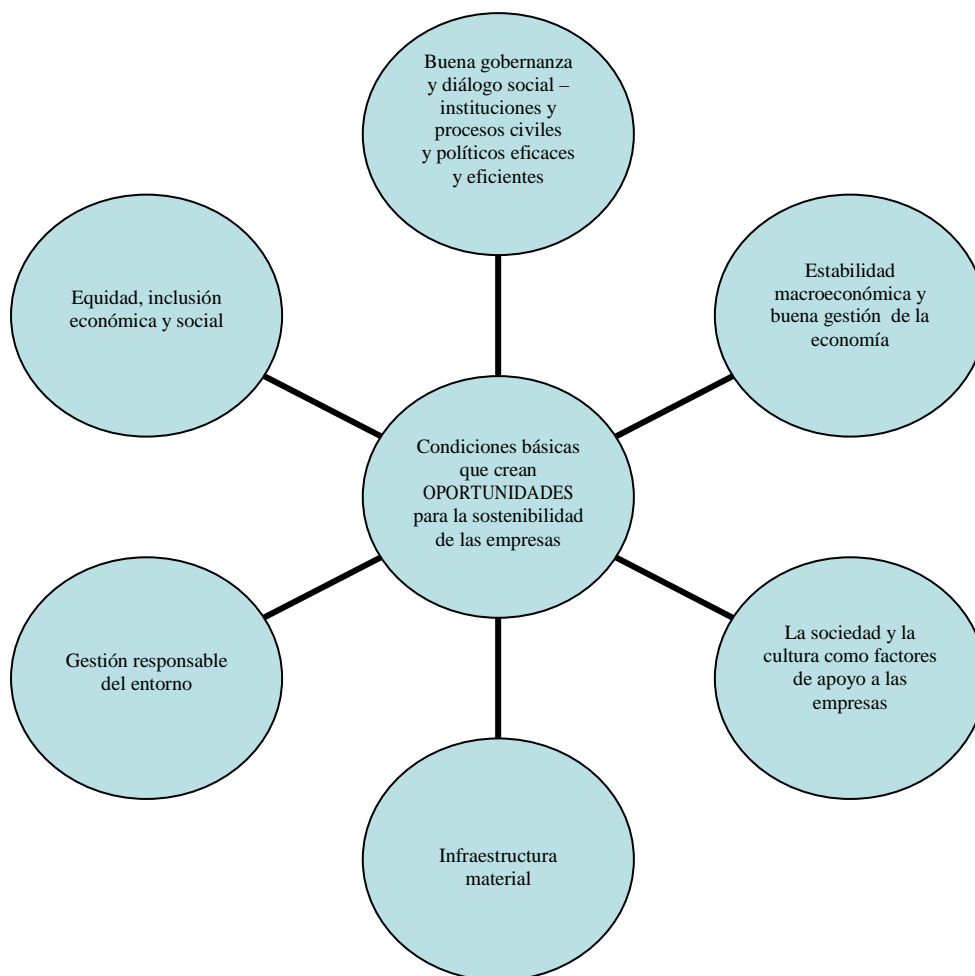
Fuente: *Global Entrepreneurship Monitor 2005 executive report*.

89. En conclusión, las condiciones básicas que permiten crear oportunidades para la sostenibilidad de las empresas son muchas y complejas, pero en el gráfico 3.3 se intenta resumirlas. En las siguientes secciones del Informe se tratarán con detalle las políticas específicas que los gobiernos, los interlocutores sociales y otras partes interesadas pueden adoptar para promover las empresas sostenibles, como políticas destinadas a aumentar la competitividad en los ámbitos nacional y empresarial, políticas de carácter jurídico y normativo orientadas específicamente a la actividad empresarial, y políticas y estrategias relacionadas con el comercio, la integración regional y el acceso al mercado.

⁴¹ Véase <http://www.gemconsortium.org/>. Se trata de un programa de investigación multinacional coordinado por el Babson College de los Estados Unidos y la London Business School del Reino Unido. Sus objetivos oficiales son describir y analizar los procesos empresariales en un amplio abanico de países de ingresos medianos y altos, de economías, de culturas y de etnias, y se hace hincapié en tres objetivos principales: medir las diferencias respecto del nivel de actividad empresarial; desvelar los factores que determinan los niveles de actividad empresarial; e identificar las políticas que pueden alterar el nivel de actividad empresarial.

⁴² M. Minniti y otros: *Global Entrepreneurship Monitor – 2005*, informe sobre la mujer y la iniciativa empresarial (Babson Collage, Estados Unidos, y London Business School, Reino Unido, 2006).

Gráfico 3.3. Condiciones básicas que generan oportunidades para las empresas sostenibles



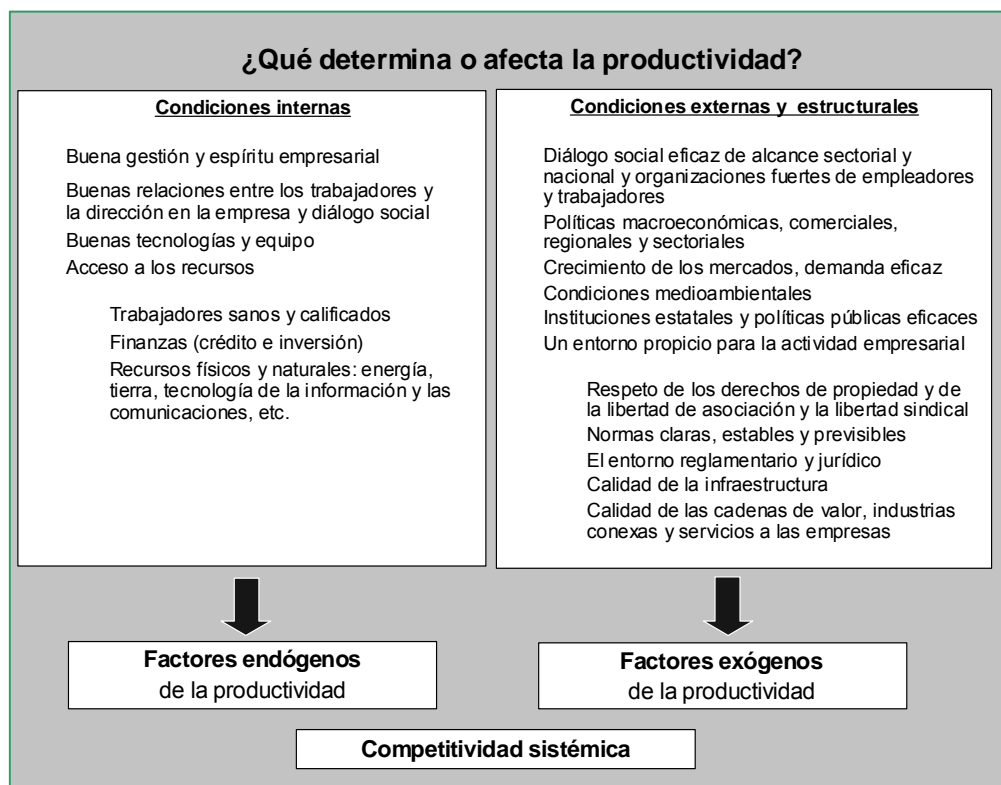
El papel que desempeña la empresa en la sociedad y el impacto que ésta tiene en el medio natural es un tema recurrente a lo largo de todo el informe, pero las cuestiones principales a este respecto se reúnen en un capítulo dedicado al papel de la empresa en la sociedad. Con todo, antes de eso conviene subrayar que estas condiciones básicas no sólo crean oportunidades para las empresas sostenibles, sino que además, tomadas en su conjunto, constituyen los cimientos del desarrollo sostenible y del trabajo decente.

Capítulo 4

Creación de riqueza y trabajo decente basada en las empresas y naciones competitivas

90. Prácticamente todos están de acuerdo en la importancia de la competitividad, sobre todo habida cuenta de la creciente globalización de nuestro mundo, caracterizada por la subcontratación y la movilidad de la mano de obra, los activos y los procesos de producción, pero el término se utiliza en distintos contextos para describir realidades diferentes, que algunas veces no están relacionadas entre sí y pueden llegar a ser contradictorias. La competitividad puede describirse y definirse de muchas maneras diferentes: un planteamiento frecuente es considerar, por un lado, factores endógenos de la empresa, como la productividad de la mano de obra o del capital en una compañía determinada y, por el otro, factores exógenos a las mismas, como la existencia de un entorno propicio para la actividad empresarial (gráfico 4.1). Un aspecto fundamental en el análisis de la competitividad son las circunstancias macroeconómicas, políticas, jurídicas y sociales que constituyen la base del éxito de una economía: las condiciones básicas. No obstante, estas condiciones generales, aunque sin duda necesarias, no son suficientes para crear riqueza: en efecto, ofrecen la oportunidad de crear riqueza pero, por sí solas, no la crean.

Gráfico 4.1. Factores internos y externos que influyen en la productividad



La productividad, clave de la competitividad

91. La riqueza es creada de hecho por las empresas competitivas y sostenibles y, muy en especial, por las personas que las poseen y gestionan y que trabajan en ellas. Una gran diversidad de experiencias prácticas en las empresas pone de manifiesto el hecho de que la promoción de prácticas decentes en el lugar de trabajo aumenta la productividad y mejora el rendimiento financiero de las empresas. Un elemento crucial a este respecto es el desarrollo de la capacidad y productividad de los trabajadores mediante una organización adecuada del lugar de trabajo y el establecimiento de cauces abiertos y francos de comunicación que permitan su mayor compromiso¹. Los testimonios disponibles revelan que, cuando la comunicación permite armonizar las concepciones y conocimientos de los trabajadores y de la dirección, los trabajadores comprenden y comparten mejor la estrategia de una empresa y es más probable que deseen contribuir a su puesta en práctica². El compromiso enriquecerá también la relación de trabajo y, posiblemente, generará una mayor vinculación afectiva con un empleo y una organización, que va más allá de la satisfacción en el trabajo y que permite a las personas rendir más y aumentar su compromiso en ese sentido. Este compromiso suele estar positivamente correlacionado con una menor rotación del personal, una mayor productividad y una mejora de los resultados económicos, en particular, el crecimiento de las ventas, la satisfacción de los clientes y la rentabilidad total de los accionistas³.

92. Hay muchos ejemplos prácticos de correlaciones positivas entre la implicación de los trabajadores y la productividad⁴. La implicación de los trabajadores puede promoverse de muchas maneras (véanse los capítulos 9 y 10), pero el diálogo social y las relaciones laborales constituyen siempre la piedra angular de unas relaciones eficaces entre empleador y trabajador dentro de la empresa. Las estrategias para aumentar la implicación de los trabajadores en las decisiones referentes al lugar de trabajo suelen producir mejores resultados cuando se integran con otras estrategias empresariales en el marco de una estrategia general que haga hincapié en los intereses mutuos de los trabajadores y los empleadores. La implicación de los trabajadores, por ejemplo, desempeña un papel importante en la innovación dentro de la empresa, que suele ser un factor clave para su competitividad. La innovación no es meramente un fenómeno tecnológico que encuentra expresión en nuevos productos y procesos de producción. Es, más bien, un proceso social que depende de las personas, de sus conocimientos, su preparación y calificaciones, así como de su motivación y satisfacción en el trabajo.

93. Un prerequisite clave para mejorar la productividad laboral y reforzar la innovación y competitividad de las empresas es la existencia de buenas condiciones de trabajo y formas de organización laboral acertadas que contribuyan a la potenciación e implicación de los trabajadores. A su vez, ello requiere una interrelación con otras prácticas en el lugar de trabajo, como la formación y el desarrollo de los recursos humanos o los acuerdos sobre los horarios de trabajo. Por ejemplo, en un estudio realizado en los Países Bajos se llegaba a la conclusión de que sólo el 25 por ciento de la influencia en el éxito de la innovación en ese país procedía de innovaciones tecnológicas

¹ A. L. Tolentino: *Workers – Stakeholders in productivity in a changing global economic environment*, Departamento de Desarrollo de Empresas y Cooperativas, OIT, Ginebra, EMD/18/E, 1997.

² T. A. Kochan y P. Osterman: *The mutual gains enterprise – forging a winning partnership among labour, management and government* (Boston, Harvard Business School Press, 1994).

³ R. S. Kaplan y D.P. Norton: *The strategy focused organisation* (Boston, Harvard Business School Press, 2001).

⁴ J. Addison y otros: «Worker participation and firm level performance», en *British Journal of Industrial Relations*, vol. 38, núm. 1 (marzo de 2000), págs. 7-48, e I. C. Imoisili y A.V. Henry y otros: *Productivity improvement through strengthening management-labour cooperation* (Port of Spain, OIT, 2004).

como la investigación y desarrollo y las inversiones en tecnología de la información y las comunicaciones (TIC), mientras que el 75 por ciento dependía de la innovación social, como los conocimientos en materia de gestión y la forma en que se adquirían, integraban y aplicaban⁵, lo que significa que un planteamiento general que implique activamente a los trabajadores debería formar parte integrante de las estrategias orientadas a mejorar la competitividad. Las normas internacionales del trabajo, en particular por lo que se refiere a la libertad sindical y de asociación, la negociación colectiva, el diálogo social y el tripartismo, constituyen la base fundamental para una comunicación y un diálogo eficaces tanto en el ámbito de la empresa como más allá de éste.

Recuadro 4.1 Negociación colectiva, productividad y competitividad

La negociación colectiva ofrece a las empresas un mecanismo para alentar la participación en el lugar de trabajo. En las publicaciones sobre el valor de la participación se han examinado los beneficios relacionados con la capacidad de conseguir la confianza y el compromiso en las relaciones de trabajo y, de esta manera, aumentar la productividad y la eficiencia. De hecho, hay cada vez más pruebas de que la participación en el lugar de trabajo mediante la negociación colectiva puede mejorar el desempeño de las empresas, y que las empresas con mayor nivel de participación de los trabajadores consiguen mejores resultados⁶.

Se ha comprobado también que la negociación colectiva mejora la intensidad de la formación y la acumulación de capital humano en las empresas, con lo que se logra una mayor productividad. A este respecto, en los países de la OCDE hay un diálogo social y una negociación colectiva cada vez más intensos sobre la formación permanente. En países con gravámenes y/o fondos de formación, éstos se han incluido generalmente en un marco a través de acuerdos bipartitos o tripartitos de alcance sectorial y/o nacional. De esta manera, la negociación colectiva puede contribuir a la inversión en la formación incluso en países donde la densidad sindical y/o la cobertura de la negociación colectiva no son precisamente elevadas.

Además, la mayor participación de los trabajadores en el lugar de trabajo reduce los costos del seguimiento, lo que favorece la eficiencia. La forma y la medida en que se contempla la competitividad en las negociaciones colectivas varían considerablemente de un país a otro. No obstante, la negociación colectiva es, por supuesto, sólo uno de los medios para aumentar la productividad y la competitividad, sustentado normalmente por las «condiciones básicas», como los niveles de infraestructura y de salud y educación, y complementado con la reglamentación gubernamental y otros factores.

94. Las empresas llegan a ser sostenibles cuando son competitivas y funcionan en un entorno competitivo. Las distintas maneras a través de las cuales las empresas y naciones compiten en el mercado son objeto de examen desde hace muchos años; sus antecedentes se remontan a los primeros estudios de las economías, por ejemplo, en lo que respecta a los conceptos de ventaja absoluta y comparativa (que no deben confundirse con el concepto más reciente y restringido de ventaja competitiva). Muchas teorías de gestión se refieren de hecho a la ventaja competitiva, pero el concepto en sí es

⁵ H. Volberda, F. van den Bosch y J. Jansen, de RSM Erasmus University, Department of Strategic Management and Business Environment, realizaron una encuesta en gran escala (abril de 2005) que abarcó a más de 9.000 organizaciones holandesas. En ella se examinaron los mecanismos organizativos y ambientales de organizaciones innovadoras. Se compararon también los resultados organizativos de las instituciones innovadoras con los de las que no lo eran (<http://www.erasmusinnovatiemonitor.nl>).

⁶ T. Fashoyin, E. Sims y A. Tolentino: *Labour-management cooperation in SMEs – Forms and factors* (Ginebra, OIT, 2006); S. Hayter: «Negociación colectiva e igualdad de ingresos en un mundo en integración», en *Educación Obrera* 2002/3, núm. 128, *Paying attention to wages* (Ginebra, OIT, 2002), y M. Ozaki: *Negociar la flexibilidad – Función de los interlocutores sociales y del Estado* (Ginebra, OIT, 1999).

un fenómeno bastante reciente que consiste en «ofrecer un valor de compra comparable de manera más eficiente que los competidores (bajo costo) o realizar actividades con un costo comparable pero de maneras singulares que creen más valor de compra que los competidores y, por lo tanto, puedan conseguir un sobreprecio (diferenciación)»⁷. El elemento básico para examinar las actividades de una empresa y determinar cómo se interrelacionan y se llevan a cabo para alcanzar la ventaja competitiva es el concepto de la cadena de valor. Analizando las empresas a partir de una serie de actividades vinculadas, es posible construir una cadena de valor, que especifique de manera sistemática la idea de las sinergias y, por lo tanto, permita a los administradores adelantarse a la competencia y mantener su ventaja.

95. El concepto de competitividad es de importancia vital, pero es también problemático, ya que prácticamente todo es importante para la competitividad y los elementos más decisivos cambian a lo largo del tiempo, a medida que las economías y sociedades evolucionan, y varían según los lugares o sectores. Por ejemplo, en las economías dominadas por la exportación de productos básicos o manufacturas relativamente sencillas o estandarizadas, es probable que los precios de los factores y de los productos, las fluctuaciones del tipo de cambio y los ciclos económicos sean los determinantes fundamentales de la competitividad, al menos a corto plazo. En cambio, en las economías más avanzadas e impulsadas por la innovación, entre los principales factores que determinan la ventaja competitiva han de incluirse probablemente factores tales como la calidad de los sistemas de educación superior, la ampliación de la frontera tecnológica y el establecimiento de conglomerados profundos y complejos. Como afirma Porter en el Informe de Competitividad Mundial de 2005-2006 (*Global Competitiveness Report 2005-06*), «si bien los cambios macroeconómicos, los acontecimientos políticos, las oscilaciones de los precios de los recursos y las rachas de crecimiento del comercio y de la inversión extranjera pueden impulsar el crecimiento del PIB *per cápita* durante determinados períodos de tiempo, la única base fiable de la verdadera prosperidad es el potencial de productividad de la economía de una nación»⁸. Partiendo de esta base, no es de extrañar que haya enormes diferencias de productividad entre los países pobres y ricos. Por ejemplo, según datos de la UNCTAD, se necesitan 94 trabajadores en un país menos adelantado para producir lo que puede conseguir un sólo trabajador en los países desarrollados⁹. Por ello, el aumento de la competitividad nacional se considera en general como un determinante fundamental de la creación de riqueza y prosperidad, y las empresas productivas y sostenibles desempeñan un papel vital en ese sentido. El Foro Económico Mundial (FEM), por ejemplo, entiende por competitividad nacional «un conjunto de factores, políticas e instituciones que determinan el nivel de productividad de un país»¹⁰.

⁷ M. Porter: *Competitive advantage, creating and sustaining superior performance* (Nueva York, Free Press, 1985) considera la competitividad de las compañías o empresas; *Competitive strategy: Techniques for analysing industries and competitors* (Nueva York, Free Press, 1980) examina la competitividad desde el punto de vista industrial y *The competitive advantage of nations* (Nueva York, Free Press, 1990) examina la forma en que la elección de un emplazamiento por una empresa en proceso de internacionalización puede generar una ventaja competitiva.

⁸ M. Porter: «Building the microeconomic foundations of prosperity: Findings from the business competitiveness index», en *Global Competitiveness Report 2005-06* (Ginebra, FEM, 2005), pág. 44.

⁹ UNCTAD: *The least developed countries report 2006 – Overview*, preparado por el Secretario General de la UNCTAD (Ginebra, UNCTAD, 2006), pág. 16 (los datos hacen referencia a 2002-2003).

¹⁰ A. Lopez-Claros y otros (directores de la publicación): *Global Competitiveness Report 2006-2007* (Ginebra, Foro Económico Mundial), pág. 3.

96. La competitividad de las empresas y la competitividad nacional o de los países parecen ser conceptos estrechamente relacionados, pero hay muchos casos en que la aplicación de las estrategias de competitividad de las empresas tiene diferentes consecuencias en el plano nacional, y viceversa ¹¹. Un indicador frecuente de la competitividad nacional hace referencia a la cuota del país en los mercados mundiales, que equivale a la competitividad de una compañía medida en términos de cuota de mercado. En este sentido, la competitividad se considera como un juego de suma cero — las exportaciones de un país son importaciones de otro — y, a su vez, ello justifica políticas destinadas a ofrecer subvenciones, mantener bajos los salarios y devaluar las monedas con el fin de ampliar las exportaciones. Por eso, muchas veces se argumenta que los salarios bajos o las monedas débiles (devaluadas) hacen que una nación sea más competitiva. No obstante, aunque dichas políticas podrían conseguir beneficios a corto plazo, a la larga sus beneficios son menos seguros. Porter acierta una vez más: «La necesidad de salarios bajos revela falta de competitividad y frena la prosperidad. Las subvenciones desvían los ingresos nacionales y favorecen decisiones que no representan el uso más productivo de los recursos de una nación. La devaluación tiene como consecuencia un recorte de la remuneración nacional colectiva, ya que descuenta los productos y servicios que se venden en los mercados mundiales al mismo tiempo que eleva el costo de los bienes y servicios adquiridos en el extranjero. Las exportaciones basadas en salarios bajos o en una moneda débil no contribuyen a un nivel de vida atractivo». Los cambios en los precios — por ejemplo, el costo de los insumos, el valor de una moneda o la tasa salarial de la mano de obra — evidentemente repercuten en la competitividad nacional pero para que este resultado sea sostenible es preciso considerar la productividad de la economía medida en términos de valor de los bienes y servicios producidos por unidad de recursos del país (es decir, su eficiencia). «La productividad permite a una nación mantener salarios elevados, una moneda fuerte y rendimientos atractivos del capital» ¹² pero la prosperidad nacional está determinada no solamente por quienes trabajan de hecho y por el capital empleado sino también por quienes no trabajan o están subempleados y la mayor o menor utilización de otros recursos (como los recursos naturales) para actividades productivas. En resumen, la prosperidad está determinada tanto por la magnitud de los recursos como por la eficiencia con que éstos se utilizan ¹³.

¹¹ Véase P. Krugman: «A country is not a company», *Harvard Business Review* (Cambridge, MA., 1996), enero-febrero, vol. 74, núm. 1, págs. 40-51, que contiene un artículo revelador sobre las diferencias entre la competitividad de las empresas y la de los países (y un examen de las razones por las que él cree que los grandes dirigentes de empresas no necesariamente aciertan cuando se dedican a proponer políticas económicas).

¹² M. Porter: «Building the Microeconomic Foundations of Prosperity» en *Global Competitiveness Report 2005-06*, op. cit., pág. 44.

¹³ Hay una gran abundancia de instrumentos de consulta y estudios sobre diversos aspectos de la productividad y la competitividad. *Productivity and competitiveness upgrading through improved labour – Management relations and workplace practices*, CD-ROM de capacitación interactiva (Ginebra, OIT, 2006), ofrece un panorama general excelente y contiene una lista completa de referencias sobre el tema; J. Prokopenko: *Gestión de la productividad: manual práctico* (Ginebra, OIT, 1989), aunque acusa el paso de los años, representa una introducción excelente sobre los aspectos prácticos de este tema.

Recuadro 4.2
Competitividad: sumar los costos reales
de la mano de obra barata

«Los costos absolutos de la mano de obra son importantes, pero otros factores de la ecuación — riesgo político, riesgo de pérdida de la propiedad intelectual, precio de los materiales y equipo, transporte, tipos de interés, costo de la energía, impuestos, licencias — son mucho más importantes de lo que normalmente se reconoce... Incluso cuando se consideran con más detenimiento los costos de la mano de obra, lo que importa son los costos unitarios de la mano de obra — cuánta mano de obra se necesita para conseguir un determinado valor de producción... Una empresa que necesita emplear una mano de obra semicalificada numerosa probablemente obtendrá mejores resultados en un país con salarios bajos, si todas las demás condiciones son iguales, lo que no ocurre casi nunca. El enorme logro conseguido por algunas fábricas de inversionistas extranjeros (y un número limitado de industrias nacionales) en regiones de China como Guangdong ha sido el control del peso muerto que representan todas las demás condiciones, que permite aprovechar las ventajas de una mano de obra de bajo costo» (páginas 260-261).

«Un país como Haití, próximo a los Estados Unidos, con al menos un 70 por ciento de desempleo y un salario mínimo de menos de dos dólares al día, podría resultar tentador para una industria con alto coeficiente de mano de obra». Este puede haber sido un factor decisivo cuando un fabricante internacional de prendas de vestir contrató a un fabricante dominicano para que instalara fábricas de confección en una zona de libre comercio situada a ambos lados de la frontera entre Haití y la República Dominicana con el fin de contratar trabajadores haitianos, habida cuenta en particular de que la inversión estaba respaldada por un préstamo de la Corporación Financiera Internacional (CFI)/Banco Mundial para la construcción de la instalación, en el que se especificaba la condición de que se respetaran los derechos de los trabajadores. No obstante, «tras una campaña de organización sindical se registraron quejas por brutalidad, protestas de la dirección acerca de los militantes políticos, la intervención de la fuerza militar dominicana, un cierre patronal, protestas internacionales y organización de piquetes» en las tiendas de los fabricantes internacionales en el Reino Unido. Independientemente de los aciertos y errores de este conflicto concreto, el ejemplo «demuestra cómo el establecimiento de una planta donde la observancia del ordenamiento jurídico es débil y donde el orden depende de la represión, dará lugar probablemente a desastres como el mencionado. Ningún nivel de salarios podría compensar la pérdida del buen nombre para la integridad de la marca, y mucho menos las pérdidas financieras registradas en ese episodio» (página 119).

Fuente: S. Berger: *How we compete – What companies around the world are doing to make it in today's global economy* (Nueva York, Random House, Inc, 2006). Examen basado en un estudio relativo a un período de cinco años sobre 500 compañías internacionales realizado por el Industrial Performance Center del MIT.

Medición y evaluación de la competitividad

97. Debido a la profundidad y amplitud del concepto de competitividad, existe amplio acuerdo en que el planteamiento más adecuado para evaluar la competitividad es hacer referencia a una gran variedad de factores. Hay dos estudios internacionales sobre la competitividad que se elaboran anualmente con el fin de presentar una evaluación sistemática y holística de la competitividad de las naciones. Se trata del Informe de Competitividad Mundial (GCR) preparado anualmente desde 1979 por el Foro Económico Mundial, con sede en Ginebra, y el Anuario de Competitividad Mundial (*World Competitiveness Yearbook – WCY*), elaborado anualmente desde 1989 por IMD, escuela de negocios con sede en

Lausana ¹⁴. Ambos estudios utilizan datos secundarios procedentes de fuentes nacionales e internacionales y realizan también encuestas específicas entre dirigentes y ejecutivos del mundo de los negocios. Ambas publicaciones ponderan conjuntamente un gran número de variables (unas 300 en el caso del WCY, y unas 100 en el del GCR) para elaborar índices globales de competitividad.

98. Inevitablemente, estos índices reflejan, al menos hasta cierto punto, los puntos de vista de quienes son incluidos en las encuestas, y se requiere una interpretación inteligente y ponderada de los datos. Por ejemplo, en el WCY, Islandia aparece clasificada en términos generales como una de las naciones más competitivas, pero en lo que respecta a la densidad de las carreteras y ferrocarriles se encuentra al final de la lista. Indudablemente, Islandia no va a ser más competitiva si construye más carreteras y ferrocarriles sino más bien si mantiene su posición en la parte más alta de la lista en lo que se refiere a criterios como el uso de Internet y la suficiencia y eficiencia de su infraestructura energética. De la misma manera, antes de sacar conclusiones de los datos contenidos en el WCY o el GCR, es importante tener en cuenta la causalidad de algunos de los datos: ¿revelan la causa o la consecuencia de la competitividad, por ejemplo? Podría argumentarse también que algunos criterios están más relacionados con el tamaño de una economía que con su competitividad, y es importante recordar que los datos de las encuestas de opinión reflejan la perspectiva de un segmento determinado del sector privado — ejecutivos, en la mayoría de los casos, de empresas del sector formal de tamaño mediano o grande — que quizá no recojan necesariamente las opiniones y prioridades de las microempresas o pequeñas empresas del sector informal, que generalmente constituyen la mayor parte del sector privado en la mayoría de los países. No obstante, ambas publicaciones ofrecen puntos de referencia para evaluar los factores que impulsan la competitividad en función de una gama muy amplia de criterios, a lo largo del tiempo y en un gran número de países. Así, se han convertido en el primer punto de referencia para los dirigentes empresariales interesados en el seguimiento de la competitividad nacional.

99. El WCY presenta datos pertenecientes a cuatro categorías generales: desempeño económico (77 criterios), eficiencia gubernamental (72 criterios), eficiencia empresarial (68 criterios) e infraestructura (95 criterios). Dentro de la categoría del desempeño económico, hay ocho criterios referentes a las tendencias del empleo, incluidas las tasas de participación de la mano de obra, las tasas de desempleo, la distribución del empleo por sector y el desempleo juvenil, con datos tomados de fuentes secundarias, como el *Anuario de Estadísticas del Trabajo*, de la OIT. En la categoría de eficiencia gubernamental, hay datos de encuestas disponibles — tomados de la encuesta de opinión de ejecutivos — en que se recoge la opinión de los ejecutivos de las empresas sobre si la reglamentación laboral obstaculiza o no las actividades empresariales y si la legislación sobre el desempleo ofrece o no incentivos para la búsqueda de trabajo. En la categoría de eficiencia empresarial, hay una gran abundancia de información sobre los factores de la productividad, las horas de trabajo, las relaciones laborales, la motivación de los trabajadores, la capacitación de los trabajadores, la competencia de los altos directivos, las prácticas éticas en las empresas, las actitudes en relación con la globalización e

¹⁴ Hay muchas otras fuentes de datos sobre la competitividad y los factores relacionadas con ella, elaborados por organizaciones como la UNCTAD (Informe sobre las Inversiones en el Mundo); AT Kearney (FDI Confidence Index); Banco Mundial (*Doing Business, Investment Climate*, etc.); BERD (Business Environment and Enterprise Performance, base de datos, elaborada junto con el Banco Mundial); la OCDE, y la Unión Europea. No obstante, el *World Competitiveness Yearbook* y el *Global Competitiveness Report* son las dos fuentes de datos más completas sobre una gran variedad de indicadores de la competitividad, junto con datos recopilados periódicamente en un gran número de países: 125 países, en el caso del segundo, y 53 más 8 economías regionales en el del primero.

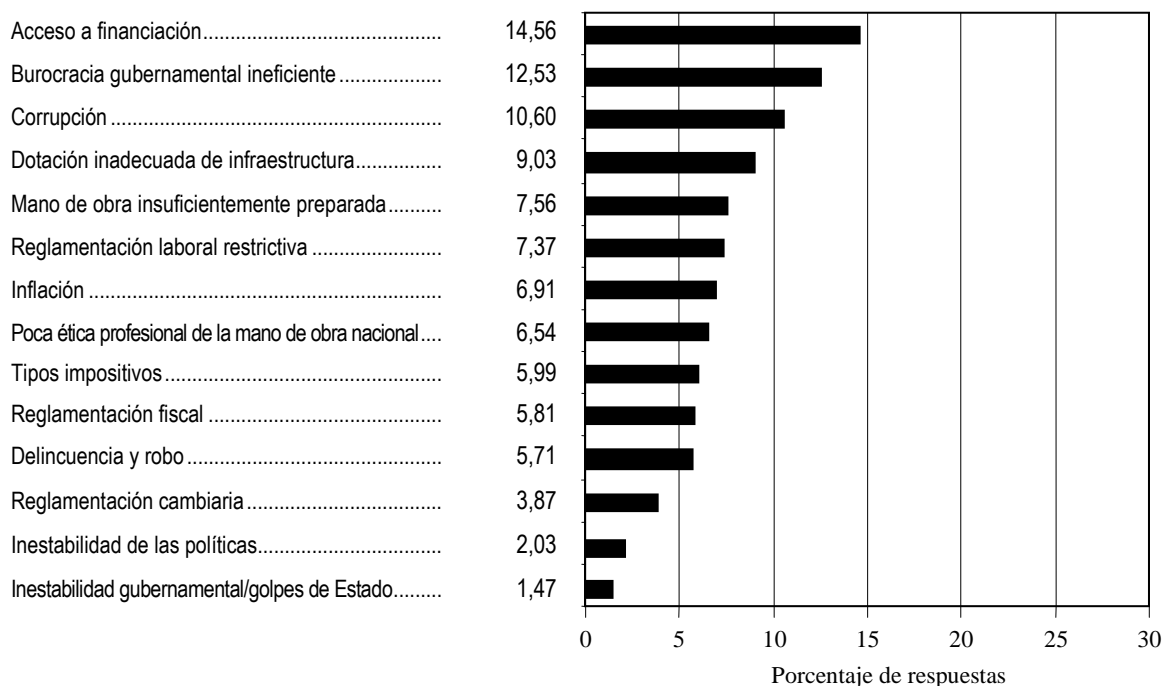
incluso una pregunta concreta sobre si los ejecutivos de las empresas tienen o no en cuenta el valor de los trabajadores. En el WCY se presentan calificaciones de los países incluidos en esos conjuntos de datos, desglosados por cada criterio, y se presentan también datos por país, que indican los puntos fuertes y débiles de los países concretos. No obstante, en el WCY no se incluye un comentario sustantivo o una crítica de los conjuntos de datos; esencialmente se trata de presentar información, y dejar que el usuario la interprete.

100. Por el contrario, el GCR contiene amplios comentarios sobre los conjuntos de datos e incluye análisis de expertos prestigiosos sobre determinadas cuestiones y temas especiales relacionados con la competitividad. Los perfiles de países, en los que se incluyen una clasificación de los factores más problemáticos para la actividad empresarial en cada país y los cuadros de datos, abarcan un gran número de países en transición y en desarrollo. Entre las muchas esferas incluidas en la encuesta de opinión de los ejecutivos ¹⁵ pueden señalarse los puntos de vista nacionales sobre cuestiones de actualidad como la amenaza del terrorismo y su influencia en los costos de la actividad empresarial, el impacto a medio plazo del VIH/SIDA en las empresas y las opiniones sobre los costos de la corrupción para las empresas. Se incluyen clasificaciones sobre la facilidad de contratación de mano de obra extranjera, el empleo de mujeres en el sector privado, el alcance de la formación del personal, la flexibilidad de la determinación de los salarios, la cooperación en las relaciones entre trabajadores y empleadores, la opinión acerca de la relación entre remuneración y productividad y la importancia de la responsabilidad social de las empresas ¹⁶. En el GCR, se presenta un «balance de la competitividad nacional» en que se indican las ventajas y desventajas relativas de cada país, junto con un gráfico en el que se observan los «factores más problemáticos para la actividad empresarial». Estos factores varían significativamente de un país a otro. Los gráficos 4.2 a 4.4 ilustran el tipo de cuestiones que se plantean en la encuesta de opinión de ejecutivos, utilizando el caso de un país de ingreso bajo «impulsado por los factores» (Mozambique), un país de ingreso mediano «impulsado por la eficiencia» (Jamaica) y un país de ingreso alto «impulsado por la innovación» (Japón). El índice de competitividad mundial resultante ofrece una panorámica global de los factores cruciales para impulsar la productividad y la competitividad y los agrupa en los nueve pilares siguientes: instituciones; infraestructura; macroeconomía; salud y educación primaria; educación superior y formación; eficiencia del mercado; preparación tecnológica; nivel de sofisticación tecnológica de la empresa e innovación.

¹⁵ La encuesta de opinión de los ejecutivos (*The Executive Opinion Survey*), que obtuvo casi 11.000 respuestas a unas 150 preguntas en 2005, clasifica las respuestas del 1 al 7. Por ejemplo, la pregunta sobre la flexibilidad en la determinación de los salarios, se formula de la siguiente manera: «En su país, los salarios (1 = se fijan mediante un proceso centralizado de negociación, 7 = dependen de cada empresa)» y la pregunta sobre la cooperación en las relaciones entre trabajadores y empleadores se plantea así: «En su país, las relaciones entre los trabajadores y los empleadores son (1 = de enfrentamiento, en general, 7 = de cooperación, en general)». Los valores más altos están asociados normalmente con una mayor competitividad.

¹⁶ Como ocurre con otras encuestas similares de los mercados de trabajo en el contexto de la actividad empresarial, la metodología precisa y la relación entre la reglamentación y los resultados/desempeño del mercado de trabajo es una cuestión importante que requiere más investigación.

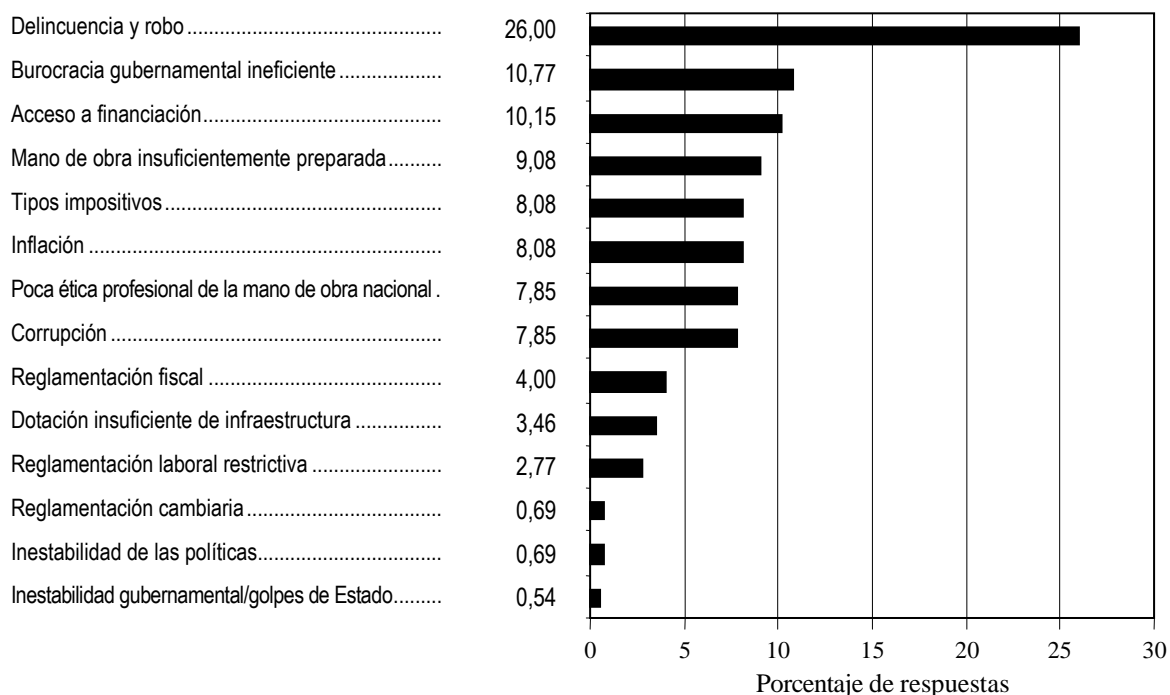
Gráfico 4.2. Financiación, burocracia, corrupción y otros factores problemáticos para la actividad empresarial en Mozambique



Nota: Se pidió a los encuestados que seleccionaran en una lista de 14 factores los cinco que planteaban más problemas para la actividad empresarial en su país/economía y que los clasificaran del 1 (más problemático) al 5. Las barras del gráfico indican las respuestas ponderadas de acuerdo con sus clasificaciones.

Fuente: *Global Competitiveness Report 2006-2007*, pág. 300.

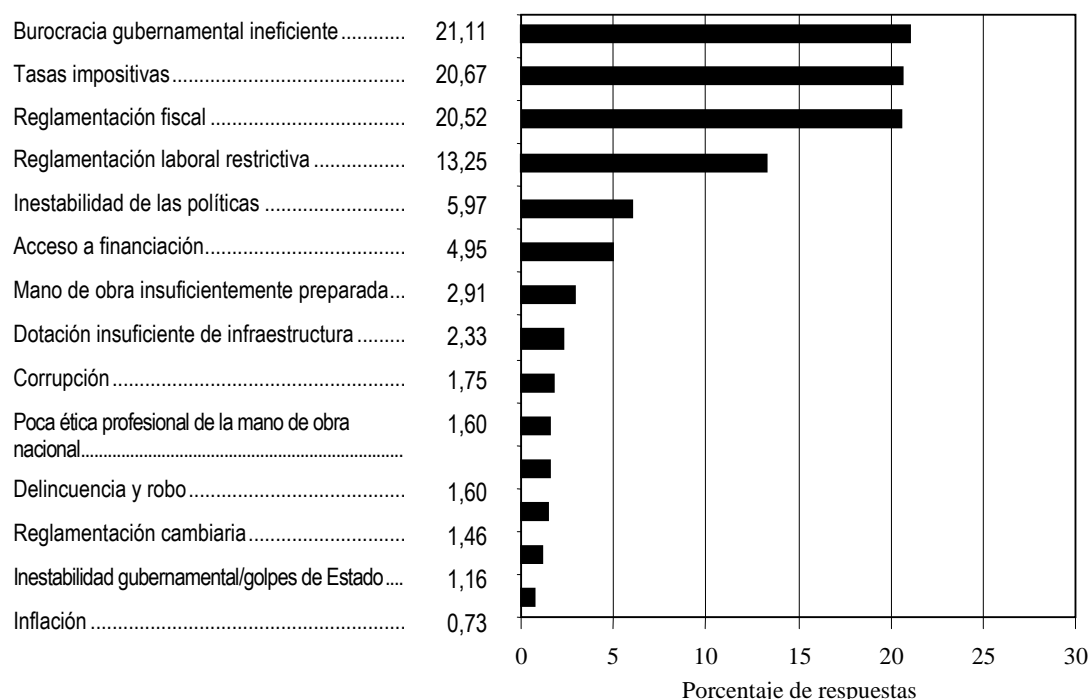
Gráfico 4.3. Delincuencia y robos en Jamaica y otros factores problemáticos para la actividad empresarial



Nota: Se pidió a los encuestados que seleccionaran en una lista de 14 factores los cinco que planteaban más problemas para la actividad empresarial en su país/economía y que los clasificaran del 1 (más problemático) al 5. Las barras del gráfico indican las respuestas ponderadas de acuerdo con sus clasificaciones.

Fuente: *Global Competitiveness Report 2006-2007*, pág. 252.

Gráfico 4.4. Burocracia, impuestos y otros factores problemáticos para la actividad empresarial en el Japón



Nota: Se pidió a los encuestados que seleccionaran en una lista de 14 factores los cinco que planteaban más problemas para la actividad empresarial en su país/economía y que los clasificaran del 1 (más problemático) al 5. Las barras del gráfico indican las respuestas ponderadas de acuerdo con sus clasificaciones.

Fuente: *Global Competitiveness Report 2006-2007*, pág. 254.

101. Las calificaciones generales de los países tanto del WCY (*World Competitiveness Scoreboard*) como del GCR (*Global Competitiveness Index*) son semejantes. Hay una correlación positiva entre los niveles de ingreso nacional *per cápita* y la clasificación general, por ejemplo, sobre todo en los países que se encuentran en uno u otro extremo del espectro (por ejemplo, 19 de los clasificados en los 25 últimos lugares en el índice del GCR son países africanos de ingresos bajos). No obstante, la comparación directa es algo engañosa, ya que se utilizan criterios diferentes para elaborar los dos índices (el GCR da mayor ponderación a los resultados de su encuesta de ejecutivos, al calcular el índice general, que el WCY, por ejemplo), el WCY incluye menos de la mitad de los países considerados en el GCR, y los conjuntos de datos abarcan períodos de tiempo ligeramente distintos (por lo que es posible que en una de las encuestas se recogiera un cambio significativo en el número de criterios, pero no en la otra). De todas formas, a título ilustrativo, en el cuadro 4.1 se presentan los clasificados en los 10 primeros lugares en ambas encuestas.

Cuadro 4.1. Clasificaciones generales del WCY y el GCR

WCY <i>World Competitiveness Scoreboard 2006</i>	GCR (<i>Global Competitiveness Index 2006</i>)
Estados Unidos (1)	Suiza (4)
Hong Kong RAE (2)	Finlandia (2)
Singapur (3)	Suecia (7)
Islandia (4)	Dinamarca (3)
Dinamarca (7)	Singapur (5)
Australia (9)	Estados Unidos (1)
Canadá (5)	Japón (10)
Suiza (8)	Alemania (6)
Luxemburgo (10)	Países Bajos (11)
Finlandia (6)	Reino Unido (9)

Fuente: WCY 2006 y GCR 2006-2007; la clasificación del año precedente figura entre paréntesis.

Recuadro 4.3

¿Qué es lo que hace que Suiza sea tan competitiva?

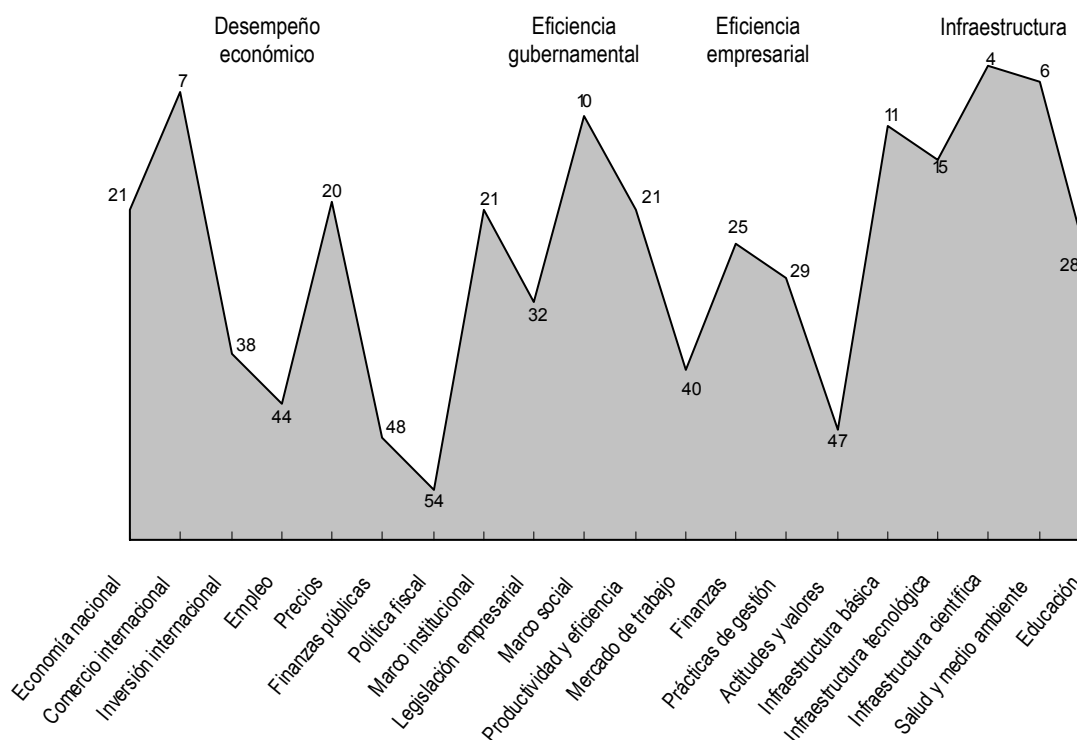
Según el Informe sobre la competitividad mundial (*Global Competitiveness Report*), «el alto puesto de Suiza se debe a la combinación de capacidad de innovación de primer orden y una cultura empresarial sumamente sofisticada. El país tiene una infraestructura desarrollada de investigación científica, con estrecha colaboración entre los principales centros de investigación y la industria. Las empresas gastan generosamente en investigación y desarrollo. La protección de los derechos de propiedad intelectual es fuerte, lo que ha contribuido a generar un alto nivel de innovación tecnológica, medida en función del número de registros de patentes *per cápita*... La actividad empresarial del país se ve favorecida por un marco institucional muy desarrollado, que se caracteriza por el respeto del ordenamiento jurídico, un sistema judicial eficiente y altos niveles de transparencia y rendición de cuentas dentro de las instituciones públicas. La flexibilidad del mercado de trabajo y una infraestructura excelente son otras dos características positivas. Los esfuerzos continuos para mejorar los fundamentos macroeconómicos durante los últimos años, en particular la reducción del déficit presupuestario y la estabilización de la deuda pública, están dando resultados... Para que Suiza pueda seguir ocupando ese primer lugar, tendrá que abordar algunas deficiencias todavía existentes que contrastan con los progresos conseguidos en otros países industrializados. La competencia en los mercados de mercancías se ve limitada por distintas formas de intervención gubernamental; hay una asignación inadecuada de recursos a través del apoyo agrícola y, en un momento en que la UE y gran parte del resto del mundo están procediendo rápidamente a eliminar los obstáculos al comercio internacional, las fronteras de Suiza continúan estando celosamente guardadas»¹⁷.

Fuente: A. López-Claros y otros: *The Global Competitiveness Report 2006-2007* (Ginebra, Foro Económico Mundial, 2006), págs. 24 a 27.

¹⁷ Naturalmente, no todos estarán de acuerdo en que los mercados de trabajo de Suiza sean tan flexibles como parece indicarse aquí, y muchos pondrán en duda que «la UE y gran parte del resto del mundo» estén de verdad procediendo rápidamente a eliminar los obstáculos al comercio internacional. La cuestión de la flexibilidad del mercado de trabajo es, por supuesto, un concepto relativo y, dentro de un país, las distintas partes de ese mercado presentarán distintos grados de flexibilidad. Dentro de Suiza, por ejemplo, algunos sectores del mercado de trabajo son muy inflexibles y funcionan como monopolios de hecho, mientras que otros son muy flexibles y abiertos.

102. Los estudios sobre la competitividad ofrecen puntos de referencia útiles para evaluar las fortalezas y debilidades relativas de cada uno de los países. Estos estudios no tratan de demostrar la importancia de uno u otro de los criterios para fomentar la competitividad, sino más bien de indicar la base holística y sistémica de la competitividad. No obstante, ofrecen a los gobiernos una orientación sobre dónde está la ventaja (y desventaja) competitiva efectiva y potencial, y aportan argumentos para tomar medidas al respecto, por ejemplo, en lo que se refiere al entorno regulador, los cambios en la competencia, la política tributaria o de inversión, el perfeccionamiento de las calificaciones, el apoyo a la investigación y el desarrollo, etc. Estos estudios sirven también de base para que los países formulen políticas y estrategias nacionales en materia de competitividad en las que se pueden incluir políticas macroeconómicas, estrategias para promover el comercio y la inversión en el país, el apoyo a la infraestructura y el desarrollo tecnológico, la potenciación del capital humano, la promoción del espíritu empresarial, la ayuda para crear conglomerados de empresas, etcétera.¹⁸ No obstante, como puede observarse en los gráficos 4.5 y 4.6, muchas veces — especialmente en los países de mayor tamaño — es necesario evaluar la competitividad en el plano subnacional, ya que es probable que la competitividad relativa no sea la misma en todas las regiones de un mismo país (ni, lógicamente, en todos los sectores). En el caso de Alemania, por ejemplo, los datos del WCY indican que «las prácticas de gestión» en el estado de Baviera parecen ser notablemente más favorables — en términos de competitividad percibida — que en el conjunto de Alemania.

Gráfico 4.5. Panorama de la competitividad en Alemania

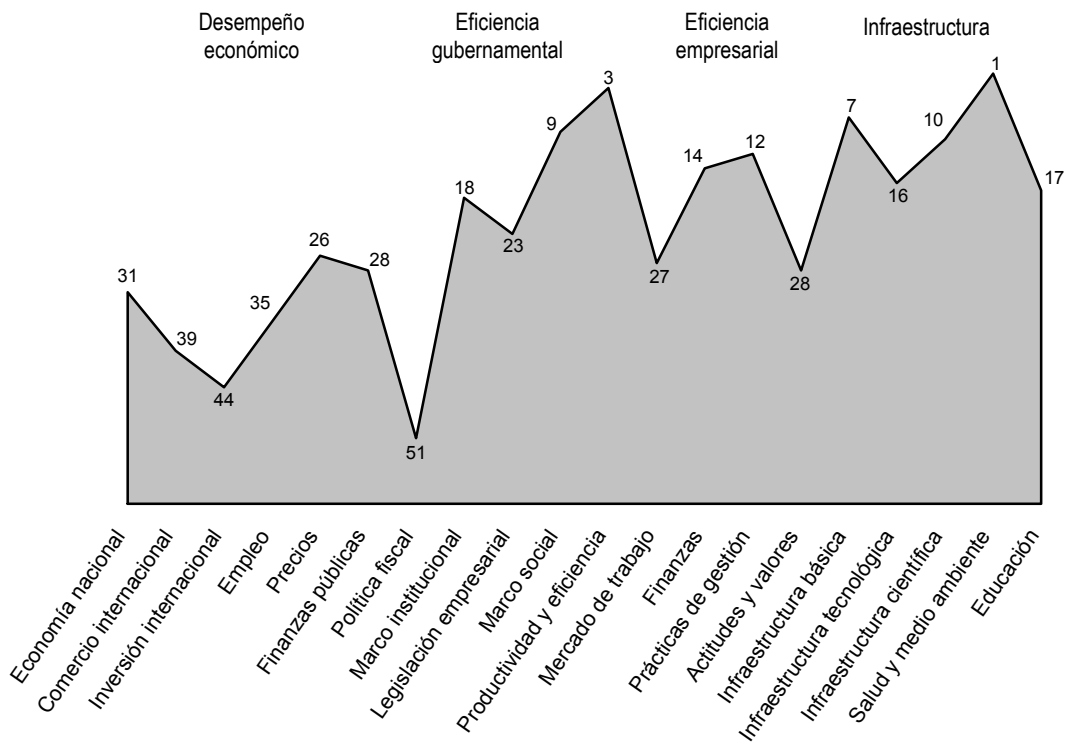


Nota: Las cifras indican la clasificación en un total de 61 países y economías; cuanto más bajo es el número, más alto es el lugar de clasificación.

Fuente: Adaptado de *World Competitiveness Yearbook 2006*, pág. 142.

¹⁸ J. Prokopenko: *Competition: An agenda for the 21st century* (Ginebra, Oficina de Actividades para los Empleadores/OIT, 2000).

Gráfico 4.6. Panorama de la competitividad en Baviera, Alemania

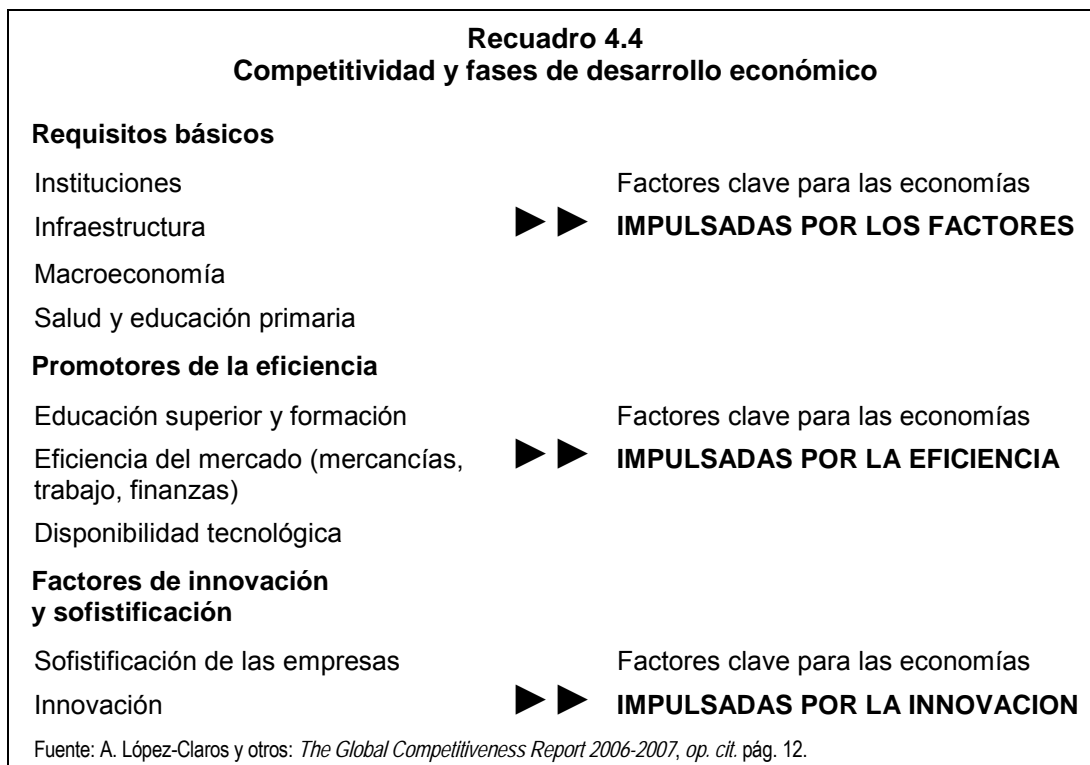


Nota: Las cifras denotan la clasificación en un total de 61 países y economías; cuanto más bajo es el número, más alto es el lugar de clasificación.

Fuente: Adaptado de *World Competitiveness Yearbook 2006*, pág. 78.

103. No hay ninguna fórmula mágica para aumentar la competitividad nacional, pero parecen observarse tendencias que indican la importancia relativa de los diferentes factores de acuerdo con el nivel de desarrollo (recuadro 4.4). Por ejemplo, entre los países de ingreso bajo, el desafío consiste muchas veces en ir más allá de la competencia basada en la mano de obra o la dotación de recursos naturales y, para ello, quizá lo mejor sea centrar la atención en las «condiciones básicas» como la educación básica y la salud y resolver las deficiencias de la infraestructura más que dar prioridad a la revisión de las normas reguladoras de las empresas. En los países de ingreso mediano, es probable que adquieran mayor importancia en cuanto factores que favorecen la competitividad iniciativas como la mejora de la calidad de la comercialización y la gestión y de la educación postsecundaria, la ampliación de la base de exportación, la mejora de la calidad de la infraestructura de telecomunicaciones y el uso de Internet. En el caso de los países de ingreso alto, el aumento de la capacidad de innovar adquiere importancia fundamental y la competitividad nacional depende en forma significativa de factores como la calidad de la gestión de las empresas, el mayor o menor nivel de trabas burocráticas, la calidad de la mano de obra y los mercados financieros, los obstáculos a la inversión extranjera y la profundidad del desarrollo de conglomerados. Obviamente, se trata de una descripción simplificada de un proceso que en realidad es complejo y heterogéneo, pero pone de manifiesto que el nivel de desarrollo influye probablemente en cuáles son los «impedimentos» más significativos e indica la importancia de los diferentes desafíos en materia de competitividad y productividad con que se enfrentan los países y, por lo tanto, las diferentes opciones en cuanto a las políticas de que disponen. En cualquier caso, este planteamiento no pretende ser una especie de máquina expendedora automática; los desafíos y soluciones de cada país son distintos y cada uno

de ellos debe elaborar sus propias estrategias para abordarlos y no puede limitarse a copiar las políticas de otros países.



Función de los gobiernos: cuestiones institucionales y de política

104. No obstante, en términos generales, parece que, cualquiera que sea el nivel de desarrollo, los factores relacionados con las condiciones generales para la actividad empresarial, considerados en su conjunto, son un determinante más decisivo de las diferencias de la competitividad entre los países que los factores relativos a las empresas mismas. Tomando como base los datos de las series cronológicas del GCR, parece que la medida en que un mejor entorno empresarial contribuye a la prosperidad aumenta de acuerdo con el nivel de sofisticación de las operaciones y estrategias de las empresas locales, y viceversa. Es probable que los países que han logrado mejorar simultáneamente el entorno empresarial y los factores inherentes al plano de las empresas consigan muchos más beneficios, mientras que los países donde hay un desequilibrio entre ambos aspectos tengan que pagar costos mucho más elevados. Se trata de una observación relativamente intuitiva y se explica, al menos en parte, por los efectos secundarios existentes entre los factores de competitividad relativos a las empresas y al conjunto del país, de manera que la mejora en una parte del entorno empresarial ha de tener mayor repercusión si otras partes del mismo son más fuertes, y por el hecho de que los países se benefician menos de un determinado nivel de mejoras en el ámbito de la empresa si las condiciones básicas macroeconómicas, políticas, jurídicas y ambientales y sociales son deficientes¹⁹.

105. Los gobiernos deben desempeñar sin duda un papel importante en el fomento de la competitividad nacional. Un instrumento para ello, además de los planteamientos

¹⁹ M. Porter: «Building the Microeconomic Foundations of Prosperity», en *Global Competitiveness Report 2005-06*, op. cit.

normativos examinados en capítulos anteriores, es la política industrial. Durante algunos años de los decenios de 1980 y 1990, la política industrial (o las políticas sectoriales) quedaron desfasadas, pero cuando se puso en duda el impacto de las políticas de liberalización y privatización y cobraron gran notoriedad los éxitos de la política industrial como los conseguidos en algunos países de Asia, algunos comentaristas propusieron el regreso a un nuevo tipo de política industrial²⁰. La clave en este debate es cómo definir el concepto de política industrial y, como en el caso de la competitividad, significa cosas diferentes para las distintas personas. Si por política industrial se entiende «todo tipo de intervención selectiva o de política gubernamental que trata de modificar la estructura sectorial de producción favoreciendo a sectores que, según las previsiones, ofrecerán mejores perspectivas de crecimiento económico que en ausencia de dicha intervención»²¹, es claro que es mucho lo que se puede atribuir a la política industrial, incluso medidas generales relativas a la oferta, como el apoyo a la investigación y el desarrollo y la protección de la propiedad intelectual. Por ello, no es difícil encontrar ejemplos positivos o negativos de política industrial, entre los que se podrían incluir intentos logrados o fallidos de los gobiernos por proteger a las industrias incipientes, subvenciones mal o bien utilizadas u otras concesiones o subsidios ofrecidos para establecer o proteger una empresa o sector determinado, y los «elefantes blancos» industriales que simplemente han fracasado, así como los parques industriales «con fines propagandísticos» que han generado nuevos productos o conglomerados industriales²². De la misma manera, es posible localizar en los países experiencias de zonas francas industriales que han sido positivas o negativas en términos generales. Las pruebas disponibles parecen indicar que la capacidad de estas zonas de generar crecimiento y empleo depende en gran medida del contexto general en materia de políticas²³.

106. Hay muchos ejemplos de gobiernos que han contribuido decisivamente a fomentar empresas o sectores industriales de éxito, pero hay también ejemplos numerosos de intentos menos logrados que, de hecho, han supuesto para los gobiernos errores costosos. Uno de los argumentos más frecuentes contra la política industrial, en particular en los países en desarrollo, es la débil capacidad de los gobiernos para hacer eficaz esa política. No obstante, no está claro cuál es la contrahipótesis: la mayor parte de los países en desarrollo tienen gobiernos débiles con escasa capacidad, por lo que la política pública plantea siempre desafíos, lo que no significa en absoluto que los gobiernos pueden renunciar a formular políticas públicas. Hay algunos ejemplos de gobiernos con problemas de capacidad que han conseguido éxitos relativamente notables — en asociación con el sector privado — en sus intentos por respaldar la política industrial y desarrollar mercados para sectores determinados. De la misma manera, puede argumentarse que la política industrial está expuesta a la corrupción y la manipulación política pero, también en este caso, esto es un argumento que puede esgrimirse asimismo contra otras esferas de la formulación de políticas y no constituye, a primera vista, un caso específico contra la política industrial.

²⁰ D. Rodrick: *Industrial policy for the twenty first century*, documento preparado para la ONUDI (Cambridge, Harvard University, 2004).

²¹ H. Packa y K. Saggi: *The case for industrial policy: A critical survey*, Policy Research Working Paper 3839 (Washington, D.C., Banco Mundial, 2006).

²² Varios países de Europa oriental, entre ellos Hungría y la República Checa, han conseguido éxitos especialmente notables en la utilización de parques industriales para fomentar la creación y crecimiento de empresas; véase OSCE: *Best practice guide for a positive business and investment climate* (Viena, OSCE, 2006), págs. 107-109.

²³ OIT: *Empleo y política social en relación con las zonas francas industriales (ZFI)*, Comisión de Empleo y Política Social, 286.ª reunión del Consejo de Administración, noviembre de 2003, documento GB.286/ESP/3.

107. A raíz de algunos éxitos conseguidos, se ha formulado una nueva política industrial que insiste en la colaboración entre el sector público y el privado; este último especificaría las oportunidades y obstáculos para los negocios y el primero generaría las iniciativas pertinentes en el ámbito de las políticas. Así pues, el «nuevo» lenguaje de la política industrial insiste en la creación de cadenas de valor, el fomento del aprendizaje, la inversión en recursos humanos y calificaciones y en los beneficios de las economías de escala y del alcance logrado gracias a los conglomerados. En efecto, las empresas privadas se responsabilizan del tipo de estrategias de aprendizaje que la «antigua» política industrial confiaba siempre al Gobierno. Además, el actual entorno internacional en materia de políticas impone limitaciones al uso de políticas nacionales que no existían hace 15 o más años, y estos obstáculos se ven reforzados por los influyentes procedimientos de solución de diferencias de la OMC²⁴. En el entorno actual — el «espacio normativo» — para la formulación de la política industrial es, por consiguiente, muy diferente del que existía en el pasado²⁵. Por ello, la «nueva política industrial» insiste en la competitividad sistémica e integra las reformas en el entorno de la actividad empresarial con la actualización de las calificaciones, la inversión en investigación y desarrollo y políticas que alientan el comercio y la inversión procedente del exterior.

108. El surgimiento de la globalización y de la sociedad de la información ha presentado un nuevo conjunto de desafíos para la formulación de políticas en el punto de contacto entre innovación tecnológica y crecimiento de las empresas. Los gobiernos — también los de alcance subnacional — han respondido a este desafío de diferentes maneras, como lo demuestra lo ocurrido, por ejemplo, en India, Singapur, Silicon Valley en los Estados Unidos, y en Finlandia. No hay ningún modelo y cada una de estas experiencias revela que hay margen para diferentes políticas y valores. No obstante, el modelo finlandés permite comprender mejor cómo el Estado puede contribuir de la manera más eficaz posible a orientar el crecimiento económico y a construir una sociedad de la información equitativa. Lo ha hecho, entre otros medios, utilizando incentivos y una planificación estratégica para complementar los mecanismos de mercado, en vez de sustituirlos, y facilitando la aglomeración espacial y la interconexión organizativa de las industrias basadas en los conocimientos que han desempeñado un papel decisivo para aumentar la productividad y la competitividad. El modelo finlandés revela también que un estado de bienestar plenamente desarrollado no es incompatible con la innovación tecnológica ni con una economía dinámica y competitiva. Representa un ejemplo en el que «el estado del bienestar y la cooperación entre las empresas y la mano de obra, con mediación del Estado, permiten aumentar la flexibilidad laboral en el marco de un sistema estable de relaciones laborales»²⁶.

109. Muchos países (y regiones dentro de cada país) han formulado políticas de inversión con el fin de atraer la inversión exterior, y algunos han conseguido resultados muy favorables²⁷. Las políticas de inversión incluyen generalmente el establecimiento de organismos de promoción de la inversión (OPI) que normalmente se responsabilizan de actividades como la promoción de las políticas y de la imagen, la generación de inversiones y varios servicios para los inversores. Muchos países tienen una u otra forma de OPI y algunos han conseguido éxitos considerables. Por ejemplo, muchas veces se

²⁴ S. Hayter: «The Rules of the Game for Building Globally Competitive Industries», en *New Agenda*, tercer trimestre de 2004, págs. 84-90.

²⁵ UNCTAD: *Informe sobre el comercio y el desarrollo 2006* (Nueva York/Ginebra, Naciones Unidas, 2006).

²⁶ M. Castells y P. Himanen: *The information society and the welfare state: the Finnish model* (Oxford, Oxford University Press, 2002), pág. 167.

²⁷ Véase, por ejemplo, J. W. Fox: *Successful integration into the global economy — Costa Rica and Mauritius*, Informe de investigación de Nathan Associates, Arlington, Virginia para USAID, 31 de enero de 2003.

cita el caso de CzechInvest, en la República Checa, por su experiencia en la promoción de las inversiones, o el de Irlanda, que ha conseguido resultados particularmente notables en sus esfuerzos por atraer la inversión y transformar su economía estableciendo un entorno favorable para la actividad empresarial (véase el recuadro 4.5). Las prácticas recomendables indican que los OPI no deberán utilizar los incentivos a la inversión (incluidos los incentivos fiscales) como sustituto de un clima favorable para la actividad empresarial, sino que éstos deberían considerarse más bien como un complemento de otras políticas destinadas a mejorar las condiciones económicas para los inversionistas tanto nacionales como extranjeros²⁸. Las prácticas recomendables aconsejan asimismo que, dado que en muchos casos no hay una línea divisoria clara entre las políticas para mejorar el clima para la inversión con el fin de atraer inversiones procedentes del exterior y las políticas orientadas a mejorar el clima para la inversión nacional, ambas deberían adoptarse conjuntamente²⁹. Estos principios se ponen en práctica en el Pacto de Inversión de Europa Sudoriental respaldado por la OCDE que, en el plano regional, ofrece un mecanismo y un conjunto de incentivos para combinar la promoción de la inversión con la reforma de las condiciones para la actividad empresarial (recuadro 4.6). Las prácticas recomendables sobre la promoción de la inversión aconsejan también cautela sobre el uso de determinados incentivos, en particular cuando existe la posibilidad de que puedan fomentar la dependencia, aumentar la corrupción, dar lugar a una gestión inadecuada o crear excesivos problemas fiscales para el gobierno.

Recuadro 4.5
El tigre celta: hacer de Irlanda un lugar competitivo para la actividad empresarial

En el decenio de 1990, Irlanda registró una notable transformación, pasando de ocupar uno de los lugares de cola por el nivel de sus resultados económicos a ser uno de los países pioneros de Europa. Aunque contribuyeron a ello muchos factores, como las fuertes relaciones de Irlanda con los Estados Unidos, su población anglófona y su pertenencia a la Unión Europea, el hecho de que Irlanda no tuviera una base industrial establecida, carezca de recursos naturales importantes y haya sido tradicionalmente una fuente de mano de obra emigrante, hace que esta transformación sea todavía más notable. En particular, Irlanda consiguió establecer un clima empresarial muy favorable mediante la formulación de políticas inteligentes. Pueden distinguirse los siguientes factores importantes:

1. **Desarrollo del capital humano.** Irlanda insistió en la calidad de su mano de obra dotándola de calificaciones que correspondían a las necesidades de los inversores (por ejemplo, en el terreno de las tecnologías de la información y las comunicaciones).
2. **Cooperación entre la mano de obra y la industria a través de una alianza social.** Los sindicatos acordaron niveles salariales equitativos pero moderados a cambio del apoyo gubernamental al estado del bienestar. Los compromisos de asociación permitieron una aportación constante a la toma de decisiones económicas. Se estableció un diálogo sistemático entre el sector público y el privado.
3. **Política firme de inversión nacional en infraestructura.** Se contó con el respaldo de un marco de planificación claro y de los fondos estructurales de la UE.

²⁸ UNCTAD: *Investment and technology, policies for competitiveness — Review of successful country experiences* en la serie Technology for Development (Nueva York/Ginebra, Naciones Unidas, 2003).

²⁹ Véanse, por ejemplo, el servicio sobre el clima para la inversión en África (Investment Climate Facility for Africa), <http://www.investmentclimatefacility.org>, y el Servicio de Asesoría sobre Inversión Extranjera (FIAS), del Banco Mundial, <http://www.fias.net>.

4. **Impuestos y reglamentos simplificados y atractivos para las empresas.** El principio de la proporcionalidad orientó la política normativa, con reglamentos que eran fáciles de comprender y establecían un equilibrio entre riesgos, costos y beneficios. Irlanda introdujo tasas bajas de impuesto a las empresas.
5. **Promoción de inversiones orientadas a fines específicos.** La promoción de la inversión extranjera directa se centró en cuatro sectores orientados al crecimiento: tecnología de la información, productos farmacéuticos y atención de salud, servicios financieros internacionales y servicios internacionales.

Ninguna de estas medidas habría conseguido por sí sola los niveles de inversión desde el exterior, crecimiento económico y generación de empleo que Irlanda ha experimentado en el último decenio y medio, pero, en cuanto conjunto de incentivos y políticas interdependientes, estas medidas han convertido a Irlanda en un «tigre celta».

Fuente: Adaptado de OSCE: *Best practice guide for a positive business and investment climate* (Viena, OSCE, 2006), pág. 19.BoxTitle.

Recuadro 4.6 Pactos de inversión

El Pacto de Inversión de Europa Sudoriental, de la OCDE, establecido en 2000, ha tratado de aumentar la inversión y mejorar las condiciones para las empresas por los siguientes medios:

- **Evaluación y seguimiento del progreso** en la reforma de la inversión, con inclusión de estudios de casos concretos sobre la manera de lograr una mejora, basados en las prácticas idóneas de la OCDE.
- **Apoyo en la aplicación de la reforma de la inversión** mediante un sistema tutorial y de examen colegiado.
- **Apoyo en la estructuración del diálogo entre el sector público y el privado** mediante la Red Regional de Consejos de Inversionistas Extranjeros y el «Libro Blanco Regional» (<http://www.regionalfic.org>).
- **Apoyo político mediante una conferencia interministerial anual** centrada en un tema específico de la reforma de la inversión.

Uno de los productos del Pacto de Inversión es el Índice de reforma de la inversión, instrumento general utilizado para medir el desempeño de un país en la reforma del clima para la inversión en diez esferas: política de inversión, promoción de la inversión, política fiscal, política contra la corrupción, política en materia de competencia, política comercial, apoyo a las PYME, administración pública, instituciones financieras e infraestructura y capital humano. Los Consejos de Inversionistas Extranjeros son todos ellos de financiación privada, pero su éxito depende de la existencia de un diálogo positivo con los gobiernos.

La Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) recomienda estos pactos de inversión como modelo para introducir planteamientos regionales encaminados a mejorar el clima para la inversión, que otros países podrían adoptar.

Fuente: <http://www.investmentcompact.org> y OSCE: *Best practice guide for a positive business and investment climate* (Viena, OSCE, 2006).

110. Los OPI tratan de atraer inversión desde el exterior con medidas que no sólo abordan los costos de la actividad empresarial sino que también mejoran la calidad del ambiente para ese tipo de actividad. Cuando el clima político o para la inversión de un país es especialmente arriesgado, la inversión quizá tenga que ser respaldada con garantías soberanas y, cuando los inversores se resisten a aceptar esas garantías (lo que, obviamente, es muy frecuente en países donde el clima político o para la inversión es especialmente arriesgado), habrá que recurrir a terceros o al seguro de riesgo político, por ejemplo a través del Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI) del Banco Mundial. En algunos lugares, estas garantías podrían ser el único medio para

atraer inversiones pero, obviamente, conllevan un costo tanto para el inversor como para el país receptor. Con ello se eleva el costo general de la inversión, lo que demuestra una vez más el valor de un entorno favorable para la actividad empresarial.

111. Un complemento de la política de inversión es una política eficaz en materia de competencia, considerada generalmente como aspecto importante de las economías competitivas y, por extensión, como requisito necesario para crear un entorno que favorezca las empresas sostenibles. Los gobiernos reconocen cada vez más que es probable que el fomento de mercados competitivos — inclusivos, flexibles, y dinámicos, que fomenten la innovación — estimule la productividad, disminuya los costos, reduzca las distorsiones de los precios y amplíe las posibilidades de los consumidores. Se considera también que una economía competitiva contribuye a promover una mayor rendición de cuentas y transparencia en los negocios y, por lo tanto, una mejor gestión empresarial³⁰. Los datos empíricos y la experiencia revelan que las economías con mayor competencia están en mejores condiciones para resistir a las conmociones económicas y tienen niveles y tasas más altos de crecimiento del ingreso nacional *per cápita*³¹. Además, la OCDE insiste sistemáticamente en el efecto negativo que puede tener en el empleo una reglamentación anticompetitiva del mercado de productos. Estas prácticas dificultan la creación de nuevas empresas en sectores donde existe un fuerte crecimiento potencial, ya que mantienen los precios artificialmente elevados y, por lo tanto, disminuyen los salarios reales medios en el conjunto de la economía. Al restringir la producción, estas políticas suelen reducir los niveles de empleo en los sectores afectados, con excepción de los casos en que un entorno protegido permite mantener una dotación de personal excesiva, y la demanda de mano de obra se puede reducir todavía más si los salarios de esos sectores contienen un elemento de rentas del mercado de productos. Asimismo, puede haber «una mayor posibilidad de mejorar el desempeño del mercado de trabajo si se reducen los obstáculos internos a la entrada en el mercado, sobre todo en los sectores de los servicios, así como las restricciones al comercio y la inversión exterior y las trabas y costos administrativos a la creación de empresas. Además, la reducción de los impedimentos jurídicos y las trabas administrativas al establecimiento de nuevas empresas así como la adopción de medidas para que las empresas pequeñas tengan acceso suficiente al crédito fomentaría un clima favorable al espíritu de empresa»³².

112. Existen políticas de competencia en la mayor parte de los países. Consisten en leyes cuyo objetivo es regular prácticas que limitan o eliminan la competencia de un mercado, por ejemplo, con sistemas predatorios, o de otro tipo, de fijación de precios, manipulación de las licitaciones, algunos tipos de segmentación del mercado u otras prácticas asociadas con los monopolios o cárteles. Los componentes típicos de las leyes de competencia son los siguientes: reglamentos de carácter general; prohibiciones contra la colusión y las prácticas colusorias entre anteriores competidores; prohibición de los abusos de poder monopolístico o de una posición dominante en un determinado mercado; disposiciones relativas a las empresas con derechos especiales o exclusivos o monopolios naturales; ayuda estatal; control de las fusiones; normas que regulan el comportamiento de las autoridades gubernamentales encargadas de las cuestiones

³⁰ Véase OCDE: Global Forum on Competition en: http://www.oecd.org/document/60/0,2340,en_2649_34685_2732220_1_1_1_1,00.html.

³¹ W. W. Lewis: *The power of productivity — Wealth, poverty and the threat to global stability* (Chicago/Londres, University of Chicago Press, 2004) y <http://rru.worldbank.org/PapersLinks/Developing-Competition-Policy/>.

³² OCDE: *Boosting jobs and incomes — Policy lessons from the reassessment of the oecd jobs strategy*, documento de antecedentes preparado por la Secretaría de la OCDE para la Reunión de los ministros de empleo y trabajo del G8 en San Petersburgo, Moscú, 9-10 de octubre de 2006, pág.10.

relativas a la competencia; consecuencias, como multas, sanciones, reclusión o responsabilidad civil, en casos de infracción de la ley de competencia, y un conjunto más detallado de reglamentos en que se consideran las exenciones, procedimientos y otras cuestiones complicadas³³.

113. En la práctica, la promulgación de la ley de competencia y, más en particular, su aplicación son un proceso complejo. Por ejemplo, no siempre es obvio cuándo las fusiones y adquisiciones contribuyen a aumentar la eficiencia de *Pareto* (o global) y cuándo sirven para asegurar el poder monopolístico. De la misma manera, los efectos de las restricciones verticales a la competencia — contratos y acuerdos empresariales a lo largo de una cadena de valor — no son fáciles de clasificar como elementos generalmente positivos o negativos en lo que respecta a su efecto en la competencia. Además, la globalización ha incrementado la complejidad de la política de competencia — el mercado pertinente para determinar si existe poder de mercado o se están cometiendo abusos abarca cada vez más un territorio mucho más amplio que el de una sola economía —, lo que implica la necesidad de garantizar la coherencia entre la política de mercado y la política de competencia y acrecienta la importancia de la política de competencia multilateral, como ocurre en la Unión Europea³⁴. De todas formas, sea a través de cauces nacionales o multilaterales, la promulgación de la ley de competencia y su aplicación por los organismos especializados se consideran normalmente como pasos necesarios para alentar la equidad entre los productores, reducir la búsqueda de rentas, complementar la aplicación de las políticas económicas nacionales, fomentar empresas sostenibles y generar beneficios de amplia base en el empleo y en la economía.

114. Los gobiernos pueden también promover la competitividad, las empresas sostenibles y la creación de empleo mediante planteamientos de base local y regional, por ejemplo, mediante la regeneración económica o el apoyo a determinadas zonas desfavorecidas ofreciendo incentivos para invertir en ellas en el marco de programas de desarrollo más amplios. Es probable que estos programas contribuyan notablemente a fomentar economías inclusivas que, como ya se ha señalado, favorezcan la creación y el crecimiento de empresas sostenibles. Un planteamiento concreto para fomentar las empresas y un desarrollo participativo y más amplio en las comunidades locales es el desarrollo económico local (DEL). Este hace referencia a estrategias de desarrollo de determinadas áreas en que los factores endógenos e institucionales se integran en un marco de desarrollo general con actividades típicamente integradas en torno a cuatro ejes: aumento de la competitividad de las empresas locales; atracción de la inversión procedente del exterior; perfeccionamiento de los recursos humanos, y creación de infraestructura (gráfico 4.7). En este gráfico se ilustran también los riesgos que acompañan a dichas estrategias, centradas en la capacidad de las comunidades locales para captar los beneficios que se espera obtener de los programas de DEL³⁵. Entre esos riesgos se incluye la posibilidad de fomentar la dependencia, permitir el fácil acceso a los competidores, el peligro de subvencionar empresas no competitivas o de estimular la migración y la fuga de cerebros. El DEL suele estar asociado con programas de desarrollo rural en países en desarrollo, pero en el recuadro 4.7 se ilustra la pertinencia de los planteamientos de base local o regional para promover la competitividad en un país desarrollado como los Estados Unidos.

³³ Puede verse una buena orientación sobre prácticas en OCDE: *Guiding principles for regulatory quality and performance* (París, OCDE, 2006), y en OCDE/Banco Mundial: *A framework for the design and implementation of competition law and policy* (París/Washington, D.C., OCDE/Banco Mundial, 1999).

³⁴ J. Clarke y S. Evenett: *A multilateral framework for competition policy?* (Berna, Instituto de Comercio Mundial, Universidad de Berna, 2003).

³⁵ A. Rodríguez-Pose: *El papel de la OIT en la puesta en práctica de estrategias de desarrollo económico local en un mundo globalizado* (Ginebra, OIT, Documento de política, 2002), págs. 9-11.

Recuadro 4.7
Innovación en el ámbito de la mano de obra
en el desarrollo económico regional

La competencia mundial suele considerarse como un desafío nacional. En realidad, la primera línea del frente de batalla no es la economía nacional sino las economías regionales dentro de un país. Es en las regiones donde las compañías, los trabajadores, los educadores, los investigadores, los empresarios y los gobiernos se agrupan para conseguir una ventaja competitiva. Esta ventaja es resultado de la capacidad de transformar nuevas ideas y nuevos conocimientos en productos o servicios avanzados y de alta calidad. En otras palabras, es en las regiones donde tiene lugar la innovación.

Si bien muchas regiones de los Estados Unidos han prosperado como consecuencia de la globalización y han realizado notables progresos en la integración del talento y el desarrollo de las calificaciones en sus estrategias económicas de gran alcance, hay regiones que tienen dificultades para competir. Estas regiones se están viendo obligadas a revitalizarse y reinventarse. El Departamento de Trabajo de los Estados Unidos reconoce la importancia de apoyar a las regiones que necesitan asistencia técnica y financiera adicional para alcanzar esos objetivos.

En febrero de 2006, el Departamento de Trabajo puso en marcha el programa de Innovación en el ámbito de la mano de obra en el desarrollo económico regional (*Workforce Innovation in Regional Economic Development – WIRED*), que insiste en la importancia del desarrollo del talento como factor para impulsar la competitividad económica regional, aumentar el empleo y ofrecer nuevas oportunidades a los trabajadores. Mediante un proceso competitivo, se seleccionaron 13 regiones económicas de todo el país para participar en esta iniciativa. Cada región recibirá aproximadamente 15 millones de dólares de financiación durante un período de tres años, y podrá recibir también asesoramiento especializado constante de varias organizaciones de vanguardia en el terreno de la innovación.

Esta iniciativa, consciente de que las regiones económicas ya no corresponden a las fronteras de los estados, condados o municipios, está haciendo especial hincapié en áreas del mercado de trabajo que comprenden múltiples jurisdicciones dentro de un estado o en varios estados. Las regiones representan la diversidad de los Estados Unidos — desde zonas metropolitanas como Denver y Kansas City a zonas rurales como el este de Montana y la frontera Mississippi–Alabama; desde la transformación de industrias tradicionales en Michigan y Carolina del Norte a la creación de industrias totalmente nuevas en Maine y California. Cada región presenta un conjunto singular de características, y cada una de ellas puede aportar soluciones específicas a los desafíos planteados por la economía globalizada.

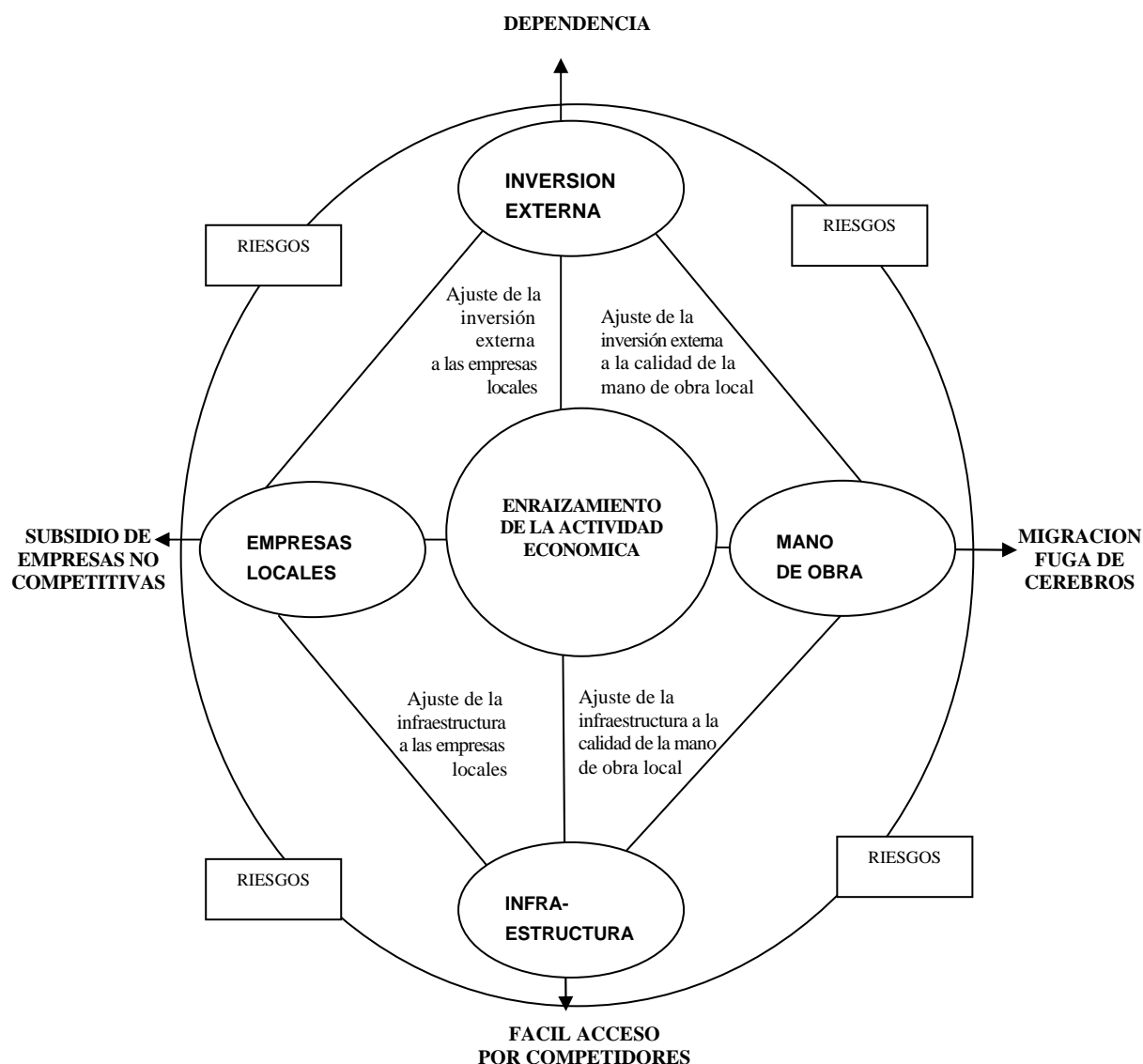
En los 75 últimos años se han introducido en los Estados Unidos diferentes sistemas y estructuras que contribuyen y prestan apoyo a la economía, en particular los sistemas de educación, desarrollo económico y desarrollo de la mano de obra. Por norma general, cada una de estas creaciones ha funcionado con independencia de las otras. No obstante, en el mundo actual, es importante integrar y movilizar todos los recursos disponibles para hacer frente al desafío de la competencia mundial o al riesgo de que los sistemas mismos pierdan relevancia.

Una de las claves para integrar estos sistemas y estructuras heterogéneos es una fuerte asociación de alcance regional. Cada una de las 13 regiones incluidas en esta iniciativa tiene una asociación que es representativa de toda la región económica y está formada por líderes de la sociedad civil, las empresas, la inversión, los círculos académicos, el mundo de los negocios y las instituciones filantrópicas. La calidad y solidez de las asociaciones regionales son elementos clave para el éxito de la iniciativa.

La iniciativa WIRED se puso en marcha como resultado del reconocimiento de que el talento impulsa la prosperidad. En otras palabras, la base de la competitividad de una nación es una mano de obra preparada y especializada. Lo que se pretende es fomentar planteamientos innovadores en la educación, el desarrollo económico y el perfeccionamiento de la mano de obra que vayan más allá de las estrategias tradicionales y preparar a los trabajadores para competir y triunfar tanto dentro de los Estados Unidos como en todo el mundo. Se prevé que la iniciativa demuestre de qué manera el talento puede impulsar la transformación económica y permitir a las regiones competir en la economía mundial.

Fuente: <http://www.doleta.gov/>.

Gráfico 4.7. Desarrollo económico local: estrategias y riesgos



Fuente: A. Rodríguez-Pose: *El papel de la OIT en la puesta en práctica de estrategias de desarrollo económico local en un mundo globalizado*, op. cit., pág.11.

115. En este capítulo se ha demostrado la importancia de fomentar empresas y naciones competitivas con el fin de conseguir sociedades prósperas basadas en el empleo productivo y el trabajo decente. La competitividad es difícil de definir y medir pero es fundamental para conseguir que los mercados funcionen, incrementar las opciones, estimular la innovación y crear riqueza. Son muchas las políticas que pueden formularse para mejorar la competitividad de las naciones y empresas, desde las políticas sobre competencia e inversión hasta las orientadas selectivamente a determinadas industrias y sectores e iniciativas basadas en áreas concretas, como el DEL. Las políticas encaminadas al desarrollo de los recursos humanos, incluido el perfeccionamiento de las calificaciones, serán probablemente características importantes de todas esas políticas. No obstante, no hay un programa preestablecido y las decisiones en materia de políticas dependerán de muchos factores, entre otros, las condiciones básicas descritas anteriormente.

Capítulo 5

Marco reglamentario y jurídico: cuestiones y políticas

116. El concepto de «entorno empresarial propicio»¹ es un concepto amplio que abarca diversos factores, ajenos a la empresa, que repercuten en su formación y crecimiento². De los muchos factores que influyen en el entorno para la actividad empresarial, los aspectos relacionados con el entorno jurídico y reglamentario ocupan invariablemente un lugar destacado en la mayor parte de los programas sobre políticas. En el recuadro 5.1 puede verse una evaluación típica de las prescripciones normativas relacionadas con el entorno empresarial propicio, en este caso basadas en encuestas efectuadas en 10 países de África y Europa Central. El entorno reglamentario y jurídico implica numerosas dimensiones, algunas de las cuales están relacionadas con las funciones básicas del Estado en las economías de mercado, como la protección y garantía de los derechos del inversor, el trabajador y el consumidor; el mantenimiento de la integridad e independencia del sistema jurídico, la garantía de la libertad e independencia de los medios de comunicación; la estabilidad legislativa; la transparencia en el proceso de toma de decisiones públicas y las medidas para combatir la corrupción. No obstante, en este caso se hace especial hincapié en el marco regulador específicamente relacionado con las leyes y reglamentos que contemplan aspectos como el registro de las empresas, la concesión de licencias, el sistema tributario, el empleo, el acceso al crédito y a otras formas de financiación; el cumplimiento de los contratos; la protección de los derechos de propiedad y las disposiciones para casos de quiebra. En definitiva, se supone que las mejoras en el entorno empresarial propicio han de reforzar la capacidad de creación de riqueza, empleo productivo y trabajo decente, y en los países en desarrollo se las considera con frecuencia como un mecanismo para ayudar a reducir la pobreza³.

117. La importancia de los diferentes aspectos del entorno empresarial propicio y el impacto de los cambios en dicho entorno repercuten en las diferentes partes interesadas — empresas pequeñas/grandes, informales/formales, rurales/urbanas, trabajadores/empleadores, empresas internacionales/nacionales, etc. — de diferentes

¹ Las definiciones no siempre coinciden, y los distintos gobiernos, donantes, organizaciones de desarrollo y otras partes interesadas utilizan diferentes términos — «entorno empresarial», «clima favorable para las empresas», «entorno propicio», «entorno empresarial propicio», «entorno propicio para la actividad empresarial», «marco de políticas para la inversión» o «clima para la inversión» — con significados ligeramente distintos pero que en definitiva hacen referencia a la misma realidad. Puede verse un examen de los planteamientos y definiciones de los donantes en S. White: *Donor approaches to improving the business environment for small enterprises* (Washington, D.C., Comisión de Organismos Donantes para el Fomento de la Pequeña Empresa, julio de 2004).

² Véase OIT: *Small enterprise development: an introduction to the policy challenge*, SEED/OIT, Ginebra, 2003, y el programa de formación de OIT/Centro Internacional de Formación, de Turín, sobre la Mejora del entorno empresarial para pequeñas empresas y microempresas (<http://www.itcilo.org>).

³ G. Reinecke y S. White: *Políticas para pequeñas empresas: crear el entorno adecuado para un empleo digno*, (Ginebra, OIT, 2004).

maneras. En el gráfico 5.1 pueden verse las diferentes opiniones sobre los diversos obstáculos normativos desde la perspectiva de las empresas formales e informales⁴. El costo y el acceso a la financiación es al menos dos veces más importante para las empresas informales que para las formales, mientras que para estas últimas la incertidumbre normativa será, probablemente, un obstáculo más importante que para las empresas informales. Es también preciso distinguir entre políticas fijadas en diferentes niveles de gobierno para determinar el impacto de los reglamentos que se establecen en el plano subnacional, algunos de los cuales pueden tener importante repercusión en los niveles de desarrollo económico y local⁵.

Recuadro 5.1
Orientaciones para los gobiernos, donantes y otras partes interesadas
que pueden contribuir a crear un entorno empresarial propicio

Marco institucional

- ❑ Las políticas macroeconómicas sólidas y estables son una base fundamental para el desarrollo, pero no son suficientes para alentar el crecimiento de las empresas.
- ❑ Un ministerio central encargado del desarrollo del sector privado debe ser fuerte e influyente, y tener una función claramente especificada.
- ❑ No es necesaria una ley sobre las PYME en todos los países, pero cuando las políticas y el compromiso son débiles, quizá sea conveniente establecer una base jurídica para reformar el entorno normativo y supervisar la aplicación de las reformas.

Mecanismos normativos

- ❑ La consulta con el sector privado, y con todos los niveles de gobierno, es imprescindible para diseñar y supervisar políticas y reglamentos eficaces.
- ❑ Las políticas deberían tratar más bien de ayudar al sector privado a ayudarse a sí mismo, es decir, eliminar los obstáculos, más que ofrecer medidas de apoyo financiero o económico.
- ❑ Todos los gobiernos necesitan un punto central para la reforma reglamentaria con el fin de supervisar las medidas legislativas nuevas y existentes, impulsar el cambio y desempeñar una labor de promoción tanto dentro como fuera del gobierno.
- ❑ Son necesarios procedimientos obligatorios de evaluación del impacto de las políticas/reglamentos.

Formulación de políticas

- ❑ Las políticas fiscales deberían orientarse a reducir los obstáculos a la actividad del sector formal (reduciendo así el tamaño del sector informal). Los costos de observancia del sistema fiscal pueden reducirse mediante la simplificación y la adopción de autoridades fiscales unitarias que tengan en cuenta las necesidades de los usuarios.
- ❑ Los costos (reales e informales) del registro de empresas y la concesión de licencias deben recortarse drásticamente, y desvincularse de la recaudación de ingresos.

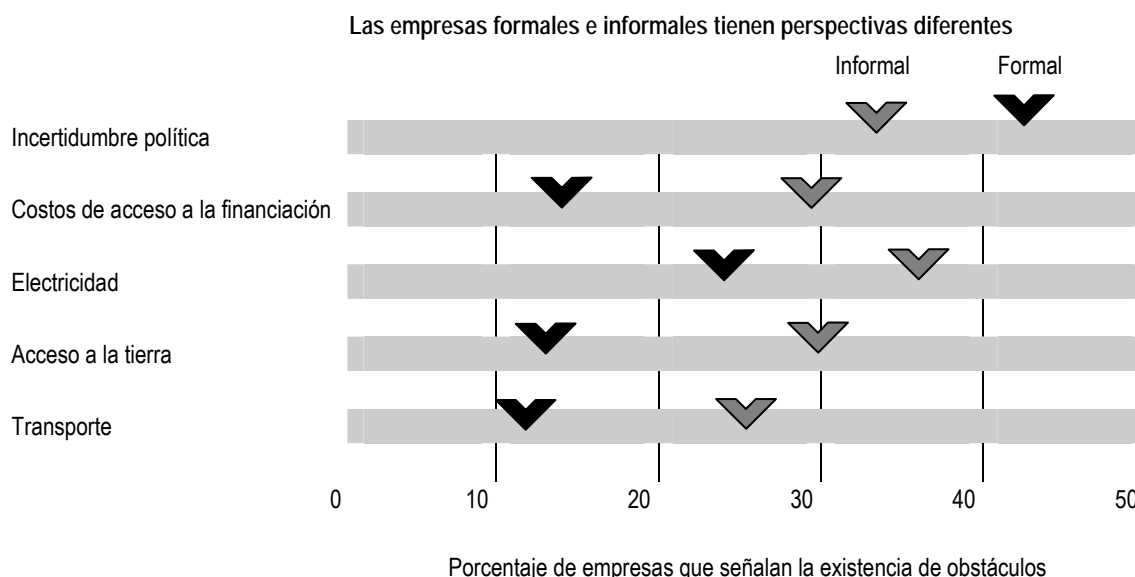
⁴ La obra de H. de Soto *Otro sendero: la revolución informal* (Lima, Editorial El Barranco, 1986) representó un hito de gran influencia en el estudio del impacto de la reglamentación en la economía informal.

⁵ CFI: *Simplification of business regulations at the sub-national level – A reform implementation toolkit for project teams* (Washington, D.C., Banco Mundial/CFI, 2005) y S. Pahwa y otros: *Impact of municipal regulations on SMMEs*, Development Policy Research Unit, Working Paper No. 06/107, University of Cape Town, mayo de 2006.

- ❑ Los pobres nunca podrán participar plenamente en las oportunidades de recaudar capital mientras no puedan disponer de títulos claros de propiedad.
- ❑ La banca y otras instituciones financieras deberían regularse con procedimientos que permitan reducir los costos y promover la competencia.
- ❑ Es necesario modernizar los sistemas para la suspensión de actividades de las empresas mediante los procedimientos de quiebra o liquidación.
- ❑ Se necesitan mecanismos alternativos de solución de conflictos, particularmente en África, donde no hay servicios jurídicos de costo relativamente bajo.
- ❑ Es necesaria la racionalización de los procedimientos aduaneros con el fin de impulsar el comercio y, por lo tanto, el desarrollo del sector privado.
- ❑ Las políticas sobre los servicios de apoyo a las empresas deben reorientarse hacia la promoción de servicios privados y hacia el suministro de información y la agilización del cumplimiento de los reglamentos.

Fuente: G. Bannock y otros: *Indigenous private sector development and regulation in Africa and Central Europe — A 10 country study*, Bannock Consulting, agosto de 2002, pág. 6.

Gráfico 5.1. El carácter formal o informal repercute en las prioridades normativas



Fuente: World Bank Investment Climate Surveys, World Development Report Surveys of micro and informal firms, citado en *World Development Report*, 2005 (Washington, D.C., Banco Mundial, 2004), pág. 39.

118. Hay bastantes pruebas de la importancia para todas las partes interesadas de un entorno jurídico y reglamentario favorable, que normalmente constituye un pilar fundamental de la estrategia de un país para estimular la inversión y el crecimiento económico y para generar oportunidades de empleo productivo y trabajo decente. Además, existen pruebas sólidas de que una manera de aumentar la competitividad consiste en reducir los costos, retrasos y riesgos que conlleva el entorno reglamentario. Obviamente, es probable que riesgos como la agitación política, el secuestro de los activos, algunos tipos de controles cambiarios, las limitaciones a la repatriación de los beneficios y otras prácticas que generan incertidumbre contribuyan a disuadir la inversión y animen a los inversores a aceptar rendimientos menos atractivos en entornos más estables con el fin de reducir el riesgo. Incluso en los casos, por ejemplo, en que la calidad y los costos de la mano de obra, el transporte o la energía son competitivos, es posible que los inversores se retraigan si se considera que otros costos, como los impuestos, los derechos administrativos, las multas y la corrupción — o el tiempo necesario para ocuparse de esas cuestiones — son demasiado gravosos o están

demasiado extendidos. En términos generales, aunque muchos factores son importantes para fomentar un entorno atractivo para la actividad empresarial, hay cada vez más pruebas de que la calidad de la reglamentación relativa a las empresas y las instituciones que la aplican constituyen importantes determinantes del crecimiento y la prosperidad, incluso en lo que respecta al aprovechamiento último de factores tan localmente específicos como el tamaño del mercado y la disponibilidad de recursos naturales.

119. Por reglamentación puede entenderse toda medida gubernamental que trata de modificar el comportamiento de individuos o grupos. En este contexto, se insiste sobre todo en la reglamentación que afecta a las empresas. Puede reconocer derechos (por ejemplo, el derecho a la libertad de asociación) o imponer restricciones (como la prohibición del uso del trabajo infantil). Pero la formulación de políticas reguladoras recuerda en muchos casos a un rompecabezas. Por un lado, hay una demanda constante de más reglamentación para proteger, por ejemplo, el medio ambiente, a los trabajadores o a los consumidores, pero cuando la reglamentación está mal concebida o es demasiado complicada, puede imponer costos excesivos y mermar la productividad. Hay pruebas abundantes que indican que la burocracia excesiva impone costos reales a las empresas, con efectos especialmente perniciosos en la «transferencia, captación y protección de los derechos de propiedad»⁶. Los gobiernos, por lo tanto, deben hacer frente al difícil desafío de lograr un equilibrio adecuado, que ofrezca la protección debida a los diferentes grupos y garantice que el impacto en quienes están sometidos a la reglamentación es proporcionado. Se trata de un desafío de gran trascendencia debido a que «el funcionamiento eficiente de los mercados y las empresas redundan en beneficio de los poderes públicos, las empresas, los ciudadanos y los interlocutores sociales. Ese funcionamiento depende cada vez más de la normativa que lo regula»⁷. Obviamente, existe en todo esto una dimensión política, pero hay también principios que pueden orientar la formulación de políticas con el fin de garantizar que la reglamentación sea asequible, necesaria, equitativa y eficaz y cuente con amplio apoyo y confianza del público (recuadro 5.1).

120. Por desgracia, en muchos países, existe una «maraña reglamentaria» resultante de numerosas circunstancias: reglamentos numerosos o inadecuados, falta de claridad de la normativa, duplicación, altos costos del cumplimiento, frecuentes cambios en el contenido, falta de sensibilidad acerca de la reglamentación o disparidades o contradicciones regionales entre diferentes reglamentos y los distintos organismos encargados de su aplicación (puede verse un ejemplo al respecto en el recuadro 5.2). Esta situación frena el dinamismo y el crecimiento y muchas veces es resultado de los intentos de responder a diferentes tipos de deficiencias del mercado y de las iniciativas de gobiernos con limitada capacidad que desean no obstante conseguir múltiples objetivos simultáneamente. Con frecuencia, esta maraña reglamentaria es especialmente compacta y pesada precisamente en aquellos países que más necesitan empresarios para crear empleo e impulsar el crecimiento, a saber los países más pobres (como puede observarse en el gráfico 5.2 con respecto al registro de empresas), y es posible que algunos reglamentos tengan repercusiones desproporcionadamente negativas en las empresas más pequeñas, lo que hace necesaria la adopción de planteamientos innovadores que compaginen la protección de las salvaguardias sin grabar excesiva o

⁶ Y. Barzel: *Economic analysis of property rights* (Cambridge, Cambridge University Press, 1989), pág. 2.

⁷ Comisión Europea: *Legislar mejor para potenciar el crecimiento y el empleo en la Unión Europea*, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, Bruselas, 16 de marzo de 2005, COM (2005) 97 final, pág. 11.

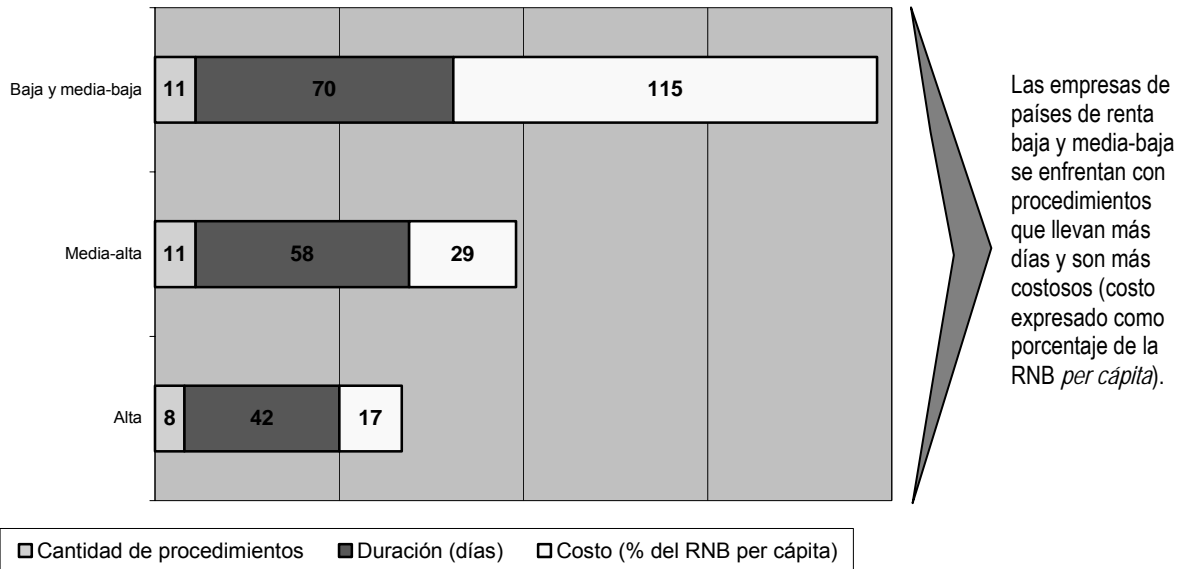
innecesariamente a las empresas más pequeñas⁸. Es también paradójico que algunos reglamentos cuyo objetivo es corregir las disfunciones del mercado (algunos tipos de regímenes de concesión de licencias, por ejemplo) terminan exacerbando esas mismas deficiencias u otras semejantes creando obstáculos que dificultan la entrada en el mercado o la salida del mismo: un proceso que normalmente termina reportando beneficios para un solo grupo (en general, los más ricos y mejor conectados) a expensas de otros (en general, los pobres).

**Recuadro 5.2
Cortafuegos reglamentarios**

Existen reglamentos federales y locales que regulan la instalación de los extintores de incendios que deben instalarse en las cantinas de las carreteras. Por desgracia, los dos conjuntos de reglamentos no coinciden en cuanto a la altura a la que se deben colgar los extintores. La ingeniosa propietaria de una cantina tenía dos ganchos a distintas alturas de la pared, lo que le permitía cumplir con ambos reglamentos. Cuando recibía la visita de un inspector, colocaba el extintor en el gancho pertinente. Un día, el sistema no funcionó como ella esperaba: los dos inspectores se pusieron de acuerdo para llegar juntos, descubrieron la infracción y le impusieron una sanción. Lejos de darse por vencida, la propietaria insistió en pagar la multa en las oficinas de la inspección local. Al día siguiente se presentó allí, y, como sabía que la inspectora con la que había hablado estaba ausente, pagó a un «facilitador» para obtener un recibo de pago «descontado» de otro inspector (que se repartió la multa con aquel). Luego, la intrépida empresaria se dirigió a la oficina del registro de empresas y volvió a registrar la suya como «puesto temporal de venta de alimentos», que es un tipo de establecimiento para el que no se requieren extintores.

Gráfico 5.2. Las empresas de países con rentas bajas soportan mucha más carga a la hora de registrarse

Nivel de renta



Fuente: PNUD: *El impulso del empresariado: el potencial de las empresas al servicio de los pobres*, Comisión para el sector privado y el desarrollo, Informe al Secretario General de las Naciones Unidas (Nueva York, PNUD, 2004), pág. 17.

⁸ C. Fenwick y otros: *Labour and labour related laws in micro and small enterprises – Innovative regulatory approaches*, informe preparado para la OIT (SEED) por el Centre for Employment and Labour Relations Law, University of Melbourne, marzo de 2006.

Reglamentaciones buenas y malas

121. De los principios recogidos en el cuadro 5.1 se desprende que la reforma reglamentaria no consiste sencillamente en la desreglamentación ni es sólo una cuestión de costos: se trata de establecer una reglamentación adecuada, inteligente, eficaz y eficiente. Los reglamentos y procedimientos administrativos son necesarios para aplicar las políticas públicas, y las empresas privadas necesitan marcos reglamentarios para garantizar una competencia equitativa («igualdad de condiciones para todos»), para lograr que los mercados funcionen mejor (como la reglamentación relativa al cumplimiento de los contratos y la protección de los derechos de propiedad intelectual) y para lograr la sostenibilidad de los mercados (como los reglamentos sobre la gestión de desechos, los combustibles y el uso de la energía). La reglamentación es imprescindible para el funcionamiento equitativo y sostenible de las economías de mercado, pero toda reglamentación entraña costos además de beneficios y lo importante es distinguir entre unos y otros. Por ejemplo, la mayor parte de las personas estarían de acuerdo en que la reglamentación en materia de seguridad y salud en el trabajo es imprescindible, pero ello no significa que toda reglamentación sea adecuada, independientemente de los costos asociados con su aplicación. Es posible, por ejemplo, reducir los costos del cumplimiento de la reglamentación sin mermar sus beneficios.

122. Lo mismo ocurre con la reglamentación en materia de impuestos y aduanas. Indudablemente, los impuestos son indispensables para recaudar ingresos públicos, y el establecimiento de tasas impositivas y la aplicación de las cargas fiscales son procesos fuertemente politizados. No obstante, las empresas muchas veces tienen que soportar políticas y prácticas tributarias que son ineficaces, discriminatorias y excesivamente complejas (lo que podría alentar la evasión fiscal). En consecuencia, el desafío que se suele plantear en este terreno es el de simplificar los regímenes fiscales, reduciendo la carga del cumplimiento y aumentando la previsibilidad y transparencia de la administración de impuestos. Para ello se requiere un análisis de los costos y beneficios de la administración de los impuestos y de la reglamentación relativa a la política fiscal, que probablemente revestirán gran importancia para alentar el crecimiento de las pequeñas empresas y para atraer inversiones externas, aunque las pruebas disponibles deben servir a los gobiernos como advertencia de que «los incentivos fiscales no son un instrumento adecuado para compensar los factores negativos en el clima para la inversión de un país»⁹.

Cuadro 5.1. Formulación y mantenimiento de buenas políticas de reglamentación

Principio	Qué significa	Qué debe considerarse
Proporcionalidad	Los organismos de reglamentación deberían intervenir únicamente en caso necesario. Las medidas correctoras deberían estar en consonancia con el riesgo planteado y habría que determinar y reducir los costos.	Las soluciones normativas deben estar en consonancia con el riesgo percibido, evitando reacciones automáticas y justificando los costos del cumplimiento que se imponen («no matar moscas a cañonazos»). Deberían considerarse todas las opciones – no sólo los reglamentos prescriptivos – para alcanzar los objetivos normativos. La reglamentación puede tener un efecto desproporcionado en las pequeñas empresas («pensar primero en pequeña escala»). Los regímenes para asegurar el cumplimiento deben ser proporcionales al riesgo planteado y, cuando sea posible, se debería considerar un enfoque educativo, más que punitivo.

⁹ OSCE: *Best-practice guide for a positive business and investment climate* (Viena, OSCE, 2006), pág. 46.

Principio	Qué significa	Qué debe considerarse
Rendición de cuentas	Las autoridades reguladoras deben poder justificar las decisiones y rendir cuentas al público.	<p>Las propuestas deberían publicarse y habría que consultar a todos los afectados antes de tomar las decisiones.</p> <p>Las autoridades reguladoras deberían explicar claramente cómo y por qué se han tomado las decisiones finales.</p> <p>Las autoridades encargadas de la reglamentación y de velar por su cumplimiento deberían establecer normas claras, líneas de responsabilidad y criterios que permitan juzgar su desempeño.</p> <p>Debería haber procedimientos suficientemente conocidos, accesibles, equitativos y eficaces de presentación de quejas y de apelación.</p>
Coherencia	Las reglas y normas gubernamentales deben adoptarse y aplicarse en forma equitativa y sistemática.	<p>Las autoridades reguladoras deberían mantener la coherencia mutua y colaborar de forma armoniosa y sistemática. Hay que evitar las consecuencias no deseadas («solucionar algo a costa de provocar un problema en otro aspecto»).</p> <p>Los nuevos reglamentos deberían tener en cuenta otros reglamentos existentes o propuestos.</p> <p>Los reglamentos deberían ser previsibles para que sus destinatarios pueden gozar de estabilidad y certeza.</p>
Transparencia	Los encargados de la reglamentación deberían ser accesibles y adoptar reglamentos sencillos y de fácil aplicación para los usuarios.	<p>Los objetivos normativos deberían definirse claramente y comunicarse con eficacia a todas las partes interesadas.</p> <p>Deben entablarse consultas eficaces antes de elaborar las propuestas para garantizar que se tengan debidamente en cuenta las opiniones y la experiencia de las partes interesadas. Con ello se ayudará a compaginar los objetivos contradictorios.</p> <p>Debería aclararse a los destinatarios de la reglamentación cuáles son sus obligaciones, evitando toda confusión entre ley y prácticas óptimas.</p> <p>Debería ofrecerse tiempo y apoyo a los destinatarios de la reglamentación, quizá presentando ejemplos de diferentes métodos de cumplimiento.</p> <p>Deberían aclararse las consecuencias del cumplimiento.</p>
Orientación selectiva	La reglamentación debería centrarse en el problema y reducir los efectos secundarios.	<p>La reglamentación debería centrarse en el problema y evitar un «planteamiento disperso»</p> <p>Cuando sea posible, las autoridades reguladoras deberían fijar metas.</p> <p>La orientación y el apoyo deberían adaptarse a las necesidades de los diferentes grupos.</p> <p>Las autoridades encargadas de velar por el cumplimiento deberían concentrarse en las actividades que conllevan los riesgos más graves.</p> <p>La reglamentación debería revisarse sistemáticamente para comprobar si es todavía necesaria y eficaz, sobre todo en los mercados que evolucionan con rapidez (en algunos casos, podrían ser útiles las «cláusulas de caducidad»).</p>

Fuente: Adaptado de Gobierno del Reino Unido: *Regulation – Less is more: Reducing burdens, improving outcomes* (Londres, United Kingdom Government Cabinet Office Better Regulation Task Force, 2005), pág. 51.

123. Además de los costos contraídos por los organismos del sector público que son realmente responsables de administrar la reglamentación, los costos de la reglamentación adoptan diversas formas. En el sector privado, según los casos, la reglamentación puede: aumentar los costos de transacción de las operaciones habituales; dificultar la definición y puesta en práctica de sus derechos de propiedad; aumentar los costos de inversión debido a los mayores niveles de incertidumbre, riesgo y corrupción, y debilitar la competencia disuadiendo la entrada en el mercado y la salida de él. En algunos casos, la reglamentación puede alentar a las empresas a mantenerse en el sector informal, y hay datos que indican que los países con fuertes cargas reglamentarias tienen también importantes economías informales¹⁰. No obstante, ello no implica una relación simple de causalidad entre el volumen de la reglamentación y el tamaño de la economía informal¹¹. Dado que un volumen desproporcionado de empresas que son propiedad de mujeres son de tamaño pequeño, ello implica también que hay factores basados en el género que deben contemplarse al emprender las reformas de la reglamentación. Muchos costos asociados con los procedimientos administrativos están muchas veces ocultos y nunca se explicitan, y en muchos casos falta coordinación entre las diversas jurisdicciones (entre diferentes procedimientos de inspección, por ejemplo), lo que puede dar lugar a demandas excesivas y/o superpuestas. En un reciente informe de la OCDE sobre las trabas burocráticas en los países industrializados se observaba que «los gobiernos muchas veces no llegan a comprender bien el alcance del total de las cargas administrativas impuestas a las empresas, a los ciudadanos y al propio gobierno, ni la eficiencia desde punto de vista de los costos de muchos de los instrumentos de racionalización administrativa aplicados»¹². Es probable que estas conclusiones sean todavía más pertinentes en el caso de los países en desarrollo. Un gran obstáculo para la reforma en algunos países es la injerencia política y el hecho de que las formalidades administrativas generan rentas; cada obstáculo administrativo o reglamentario será probablemente defendido de manera decidida por quienes tendrían algo que perder con el cambio, incluidos los abogados que venden servicios para ayudar a las empresas, los funcionarios que venden favores como la agilización de los procesos, y las empresas existentes que desean proteger su posición reduciendo la entrada en el mercado y limitando la competencia.

124. Hay dos categorías generales de costos reglamentarios, según que estén relacionados con el cumplimiento o con la eficiencia. Los costos de cumplimiento son los costos «administrativos» básicos que contraen las empresas para cumplir con la reglamentación, en particular el tiempo dedicado a comprender la reglamentación y a su aplicación efectiva, el tiempo pasado con las autoridades para aclarar cuestiones referentes a la reglamentación, y el costo de la obtención de asesoramiento al respecto. Así, por ejemplo, los costos de preparación de la declaración de impuestos u otros trámites asociados con el sistema fiscal son costos de cumplimiento, mientras que el pago de los impuestos propiamente dichos no lo es. Los costos de eficiencia son algo más complejos y pueden presentar mayores dificultades de cálculo, ya que hacen referencia a los costos de la reglamentación en términos de resultados del mercado. Los costos de eficiencia se producen, por ejemplo, si el empleo se ve desalentado por la

¹⁰ PNUD: *El impulso del empresariado: el potencial de las empresas al servicio de los pobres*, op. cit.; y Banco Mundial: *Doing business in 2004 – Understanding regulations* (Washington, D.C., Banco Mundial, 2004) p. xii. Véase también OIT: *El Trabajo Decente y la Economía Informal – Resúmenes de Documentos*, Sector de Empleo (Ginebra, OIT, 2002).

¹¹ La relación de causalidad depende también de la calidad de la reglamentación y del grado de aplicación o cumplimiento.

¹² OCDE: *From red tape to smart tape – Administrative simplification in OECD countries* (París, OCDE, 2003), pág. 9.

discriminación en el mercado de trabajo, si las empresas restringen la producción para mantener las ventas por debajo de un determinado umbral del IVA o del impuesto sobre las ventas, o si la reglamentación eleva los costos de los productos hasta el punto de que no puedan competir en los mercados de exportación. La reducción de los costos de cumplimiento de la reglamentación no plantea normalmente los mismos desafíos políticos ni las mismas soluciones de compromiso de carácter socioeconómico que la reducción de los costos de eficiencia, razón por la cual es generalmente más fácil de lograr. La simplificación de los procedimientos, la disponibilidad de los procesos en línea, la reducción de las solicitudes múltiples de información, etc., pueden modificar de manera considerable los costos de cumplimiento y pueden evitar al mismo tiempo repercusiones negativas para grupos de interés importantes.

Medición y evaluación del costo de las actividades empresariales e interpretación de los resultados

125. El marco jurídico y reglamentario repercute, obviamente, en todos los aspectos de las actividades empresariales, desde los mercados de suministro hasta los de consumo, lo que significa que para gestionar una empresa se requieren conocimientos del entorno regulador a lo largo de toda la cadena de suministros, lo que algunas veces implica jurisdicciones nacionales diferentes. Existe sin duda una gran diversidad en los regímenes reguladores de los distintos países como se ha puesto de manifiesto en las importantes encuestas del Banco Mundial sobre este tema (*Doing Business*). Estas encuestas anuales consideran los costos del entorno regulador y no el contexto más amplio de la competitividad y la actividad empresarial como es el caso, por ejemplo, de las encuestas de competitividad realizadas para el Anuario de Competitividad Mundial (WCY) y el Informe de Competitividad Mundial (GCR) (véase el capítulo 3).

126. El informe *Doing Business*, ahora en su cuarto año, contempla el marco regulador y sus influencias en los costos de la actividad empresarial para las compañías de responsabilidad limitada de 175 países. Utiliza indicadores que corresponden a 10 categorías de reglamentos para medir el desempeño comparativo, analizar los resultados económicos y determinar qué reformas han funcionado, dónde y por qué. El informe *Doing Business* se cita ampliamente y ha representado una importante contribución al debate internacional con respecto a importantes características del entorno para la actividad empresarial y la necesidad de reducir determinadas cargas y costos de reglamentación, en particular por lo que se refiere a la «burocracia».

127. El hecho mismo de que los conjuntos de datos sean elaboraciones relativamente sencillas que permiten comparaciones fáciles entre países y a lo largo del tiempo, atrae la atención de los dirigentes de empresas y las autoridades públicas y alienta a los gobiernos a emprender reformas y a comparar sus resultados, e incluso a competir (por ejemplo, Mauricio se ha fijado como objetivo para 2009 situarse entre los 10 primeros en lo que respecta a la facilidad de la actividad empresarial). Asimismo, a los donantes de la Asociación Internacional de Fomento (institución del Banco Mundial que ofrece créditos en condiciones muy favorables) se les han asignado objetivos de reducción del tiempo y el costo de creación de una empresa — de acuerdo con las mediciones realizadas en las encuestas — como condición para recibir donaciones. Por ello, estas encuestas ocupan un lugar importante y se han convertido en el punto de referencia mundial más frecuentemente citado para poder determinar la facilidad de la actividad empresarial. No obstante, la metodología empleada por la encuesta *Doing Business* tiene algunas limitaciones que son particularmente graves en lo que respecta a la categoría «empleo de los trabajadores» (véase el recuadro 5.3).

Recuadro 5.3

***Doing Business*: comprender lo que significa realmente**

La iniciativa *Doing Business* del Banco Mundial, tantas veces citada, ha contribuido en forma importante al debate internacional sobre los componentes clave de un entorno empresarial propicio. Su evaluación de 175 países corresponde a 10 categorías: creación de una empresa; tramitación de licencias; contratación de trabajadores; registro de propiedades; obtención de crédito; protección de los inversores; pago de impuestos; comercio transfronterizo; cumplimiento de los contratos y cierre de una empresa.

No se incluyen otros elementos, como los niveles de corrupción, la calidad de la infraestructura material, el tamaño del mercado, los niveles de la demanda y los factores de seguridad¹. Las encuestas son de alcance nacional, por lo que los datos no revelan la heterogeneidad, potencialmente considerable, de las condiciones concretas existentes dentro de los países y en determinados sectores o esferas de actividad, que pueden ser particularmente significativas en los países grandes y/o en los que tienen leyes, reglamentos y políticas descentralizados.

Para entender correctamente las clasificaciones de *Doing Business*, es importante conocer la metodología de la encuesta, sus supuestos y deficiencias.

Con el fin de garantizar la comparabilidad y coherencia, la metodología utilizada de hecho en la encuesta implica algunos supuestos muy restrictivos sobre el tipo de empresas en cuestión. Por ejemplo, en lo que respecta a la categoría de «contratación de trabajadores», la empresa debe tener (entre otros supuestos) 201 empleados y ser una compañía de responsabilidad limitada ubicada en la ciudad más poblada del país.

Además, se supone que el trabajador es un empleado a tiempo completo de sexo masculino que lleva trabajando para la compañía al menos 20 años, tiene mujer y dos hijos, gana un salario más prestaciones equivalente al salario medio del país durante todo el período de su empleo y no es miembro de un sindicato, a no ser que la afiliación sea obligatoria. Así pues, el alcance es limitado en lo que respecta a las empresas y trabajadores incluidos y a los criterios de evaluación utilizados.

La categoría de contratación de trabajadores utiliza un índice de dificultad de contratación, un índice de rigidez de horarios y un índice de dificultad de despido, a partir de los cuales se obtiene un índice general de rigidez del empleo, al que se agregan los costos laborales no salariales (en porcentaje del salario) y los costos de despido (en términos de semanas de salario). El sistema de calificación asigna un puesto más elevado a los países con menos nivel de reglamentación, lo que puede llevar fácilmente a los usuarios a concluir que un menor número de reglamentos equivale a condiciones más favorables para la actividad empresarial. Por ejemplo, los países donde no hay ningún costo laboral no salarial ni de despido, que no tienen un salario mínimo o no limitan el número de horas que un empleado puede trabajar reciben calificaciones elevadas. Esta visión lineal y selectiva de los costos de la reglamentación del mercado de trabajo da lugar a conclusiones erróneas y es la mayor deficiencia de la metodología de *Doing Business*.

Además, a diferencia de las otras nueve categorías, la de contratación de trabajadores está directamente relacionada con los medios de subsistencia y el bienestar de los trabajadores e implica — por el hecho de asignar un valor superior a la facilidad de contratación y despido de los trabajadores — que se puede tratar a los trabajadores como si fueran un producto más. Este planteamiento desalienta al parecer a los países con relación al pleno respeto de los derechos fundamentales de los trabajadores y las normas internacionales del trabajo. Contribuye asimismo a debilitar la protección del empleo y no consigue un equilibrio entre la flexibilidad y la seguridad necesarias para los trabajadores y sus familias.

Si bien hay limitaciones graves en cuanto a la categoría de contratación de trabajadores, otras categorías pueden representar un planteamiento más adecuado para evaluar dimensiones pertinentes del costo de la actividad empresarial.

Aunque los informes *Doing Business* no declaran explícitamente qué es lo que se considera un nivel adecuado de regulación del trabajo, al publicar una clasificación que lo hace en forma implícita y que, a su vez, se incorpora al índice general de facilidad de *Doing Business*, el informe valora de hecho favorablemente las políticas que flexibilizan los mercados de trabajo. No obstante, los datos realmente disponibles sobre la relación entre la desreglamentación de los mercados de trabajo y su efecto en el crecimiento de la inversión empresarial, la competitividad o el empleo son limitados, de signo contradictorio y no definitivos, sobre todo por lo que se refiere a los países en desarrollo. Así pues, la clasificación de los países de tal manera que pueda llevar a los usuarios y a las autoridades a creer que es posible facilitar la actividad empresarial poniendo en peligro los principios fundamentales del trabajo decente resulta engañosa y puede inducir a los países a un debate ficticio y a grandes errores en materia de políticas en esta esfera.

En realidad, la mayor parte de los países que ocupan los primeros lugares tienen un marco reglamentario global para el empleo y lo que ocurre no es que regulan demasiado poco sino más bien que regulan de manera inteligente con reglamentos que ofrecen las salvaguardias y protecciones necesarias, pero reducen al mismo tiempo las cargas y costos. No obstante, la clasificación específica dentro de la categoría de «contratación de trabajadores» puede llevar a conclusiones nefastas.

¹ En el informe *Doing Business* de 2008 «se ampliará el ámbito de los indicadores para incluir la calidad de la infraestructura empresarial y la posible transparencia en las actividades gubernamentales de adquisición y contratación» (*Doing business in 2007*, pág. 7).

128. Según *Doing business in 2007*, Singapur era el mejor lugar para la actividad empresarial, y los países de la OCDE ocupaban muchos de los primeros puestos, junto con Hong Kong, China (quinto), Tailandia, Puerto Rico (Estados Unidos), Malasia y los Países Bálticos, que se encuentran entre los 25 primeros. En el informe se hacía especial hincapié en «cómo reformar» y se destacaba el hecho de que los países africanos habían promovido activamente la reforma: dos tercios de los países africanos habían introducido al menos una reforma, y la República Unida de Tanzania y Ghana se encontraban entre los 10 países con más reformas. Por ejemplo, la encuesta revela que en Côte d'Ivoire, el registro de una propiedad tardaba en 2005 el equivalente de 397 días mientras que después de la reforma el promedio bajó a sólo 32 días. Obviamente, algunas reformas son más fáciles de aplicar que otras; en el informe se observa que las reformas más populares en 2005-2006 fueron las relacionadas con la flexibilización de la reglamentación para la creación de empresas y que «en las economías con más reformas durante los tres últimos años, casi el 85 por ciento de ellas tuvieron lugar en los 15 primeros meses de un nuevo gobierno».

129. Los informes *Doing Business* reconocen la existencia de diferentes planteamientos para una reforma eficaz, pero proponen los siguientes pasos, que responden al principio de tener en cuenta los costos (costos de observancia y eficiencia y costos de componentes como los servicios de infraestructura y las finanzas), los riesgos (mediante la previsibilidad de las políticas, los derechos de propiedad y el cumplimiento de los contratos) y los obstáculos a la competencia (reglamentos referentes a la creación de empresas y la declaración de quiebra, la política de competencia y el acceso a servicios de financiación e infraestructura):

- Comenzar con aspectos sencillos y considerar reformas administrativas que no requieran cambios legislativos.
- Centrarse en el fortalecimiento de los derechos de propiedad.
- Recortar los procedimientos innecesarios, reduciendo el número de burócratas con los que tienen que relacionarse los empresarios.
- Introducir formularios de solicitud estándar y publicar la mayor información posible sobre la reglamentación.

- Examinar cómo se administran los reglamentos. Ampliar el uso de la tecnología. Internet evita muchas frustraciones, sin cambiar el espíritu de la reglamentación.
- Hacer de la reforma un proceso permanente ¹³.

130. En lo que se refiere a la reforma, el informe de 2007 continúa el tema del informe de 2006 («creando empleos») destacando cómo la reforma reglamentaria puede facilitar a las empresas formales la creación de más empleos e indicando que las mujeres y los trabajadores jóvenes son los que más pueden beneficiarse de las reformas. En él se afirma también que «la reforma da mayor alcance a la reglamentación, ya que atrae a las empresas y a los trabajadores hacia el sector formal» y que ello está asociado con beneficios en la calidad del empleo ¹⁴. Hay numerosos testimonios que indican que muchas de las reformas — aunque, ciertamente, no todas — en el entorno para la actividad empresarial tienen repercusiones positivas en el crecimiento y en la formalización de las empresas ¹⁵. En un estudio se llega a afirmar que los países que mejoran su reglamentación para adoptarla a las prácticas recomendables pueden incrementar el crecimiento nada menos que un 2,3 por ciento al año ¹⁶. Los mejores resultados en cuanto a la facilidad de realizar actividades empresariales están normalmente asociados con un mayor número de empleos y, por el contrario, cuando los reglamentos tienen costos elevados y grandes cargas, es más probable que las empresas se mantengan en la economía informal, continúen siendo muy pequeñas y creen pocos empleos decentes ¹⁷. Las reformas que facilitan la actividad empresarial reduciendo la carga de la reglamentación sin poner en peligro las protecciones y salvaguardias necesarias tendrán, probablemente, efectos positivos en el empleo. No obstante, como se mantiene en el recuadro 5.3, las reformas en el mercado de trabajo no deberían poner en peligro las normas internacionales del trabajo.

131. Hay casos en que, en términos generales, las reformas eficaces de la reglamentación consiguen significativos dividendos en términos de creación de empleos. Por ejemplo, un estudio indica que si el clima para la inversión de las empresas en Dhaka fuera semejante al de Shangai, Dhaka reduciría, hipotéticamente, su brecha de productividad un 40 por ciento y los salarios podrían aumentar un 18 por ciento, mientras que en Kolkata el efecto sería dos veces mayor, y los salarios subirían un 38 por ciento ¹⁸. Un estudio realizado en Eslovaquia revela que, gracias a las reformas, hay 43.000 desempleados menos que en 2002 ¹⁹. Según otro estudio, gracias a la mayor seguridad en los títulos de propiedad, la población urbana pobre del Perú ha podido encontrar más empleos en vez de permanecer en casa para proteger su propiedad. Esto les ha permitido enviar a sus hijos a la escuela, con la consiguiente reducción de la incidencia del trabajo infantil ²⁰. En un estudio de 2004 sobre la calidad de

¹³ Banco Mundial: *Doing business in 2007: How to reform* (Washington, D.C., Banco Mundial, 2006), pág. 5 y *Doing business in 2004, op. cit.*, pág. 92.

¹⁴ Banco Mundial: *Doing business in 2007, op. cit.*, pág. 1.

¹⁵ OCDE: *From red tape to smart tape – Administrative simplification in OECD countries, op. cit.*

¹⁶ S. Djankov, C. Macliesh y R. Ramalho: *Regulation and growth* (Washington, D.C., Banco Mundial, 2005).

¹⁷ J. Dyring Christensen y M. Goedhuys: *Impact of national policy and legal environments on employment growth in micro and small enterprises*, SEED Working Paper No. 63 (Ginebra, OIT, 2004).

¹⁸ Banco Mundial: *World Development Report 2005, op. cit.*

¹⁹ Banco Mundial: *Doing business in 2006 – Creating jobs* (Washington, D.C., Banco Mundial, 2006), pág. 6 (basado en datos de la Oficina de Estadística Eslovaca, pero sin información detallada sobre la naturaleza o tipo de reformas a las que se atribuye el cambio).

²⁰ E. Field: *Entitled to work: Urban property rights and labour supply in Peru*, Princeton Law and Public Affairs Working Paper No. 02–1, Princeton University, Princeton, Estados Unidos, 2002.

los reglamentos de trabajo y el desempleo se llegaba a la conclusión de que en los países de la OCDE con «leyes flexibles», la tasa de empleo es un 2-2,5 por ciento más elevada (el mismo estudio llegaba también a la conclusión de que los países con peores relaciones laborales han experimentado una subida del desempleo)²¹. Los estudios pioneros sobre la flexibilidad del mercado de trabajo realizados por la OIT han permitido comprender mejor la compleja relación existente entre estabilidad y flexibilidad del empleo²². Asimismo, en la publicación *Employment Outlook 2006* de la OCDE se afirma lo siguiente:

... ha llegado ya la hora de afrontar directamente el dilema seguridad frente a flexibilidad del empleo. Con demasiada frecuencia, los países han optado por flexibilizar las condiciones que regulan el empleo temporal al mismo tiempo que mantienen intactas las que regulan los empleos permanentes. Si bien con ello se pueden conseguir determinadas mejoras del empleo a corto plazo, se crea una dualidad creciente en los mercados de trabajo y se dificulta la inversión en formación y, por lo tanto, el crecimiento de la productividad. Afortunadamente, hay alternativas mejores. Una de ellas es la llamada «flexiguridad», pero hay otras, como las cuentas de ahorro individual de Austria. Estas tienen la ventaja de permitir a los empleadores una previsibilidad mucho mayor acerca de los costos de contratación y despido, al mismo tiempo que ofrecen a los trabajadores despedidos una considerable seguridad de los ingresos²³.

A pesar de todo ello, es claro que se necesitan más investigaciones sobre la relación entre las reformas en el entorno de la actividad empresarial y el crecimiento y carácter del empleo²⁴.

132. Algunas informaciones documentadas parecen indicar que la reglamentación excesiva o demasiado rigurosa de protección del empleo puede impedir la destrucción de empleo pero, al mismo tiempo, es probable que desaliente la creación de empleo²⁵. A pesar de la importante dimensión de calidad de la destrucción o creación de empleo y el inevitable debate sobre lo que se considera «excesivo» o «riguroso», parece que la reglamentación laboral en cuanto tal muchas veces no es percibida por los dirigentes de empresa como un obstáculo importante (véase el gráfico 5.3). Ello podría deberse a que no se cumple (lo que dista mucho de ser una situación ideal, ya que aunque podría favorecer la flexibilidad, resultado que los propietarios de las empresas podrían valorar positivamente, de hecho contribuye a minar el Estado de derecho y, en consecuencia, representa una mayor incertidumbre tanto para los empleadores como para los trabajadores). Podría deberse también a que hay otras limitaciones más gravosas, como la inestabilidad macroeconómica y la corrupción. En un estudio sobre los regímenes de reglamentación en Europa Oriental se llega a afirmar que «en Croacia la legislación de protección del empleo es muy estricta; sin embargo los empleadores rara vez se quejan de ello. En Polonia, en cambio, la legislación

²¹ O. Blanchard y T. Philippon: *The quality of labour relations and unemployment*, Working Paper No. 04-25, MIT, Department of Economics, Cambridge, MA., 2004.

²² P. Auer y S. Cazes: *La estabilidad del empleo en una época de flexibilidad: testimonios de varios países industrializados* (Ginebra, OIT, 2003), y A. Nesporova y S. Cazes: *Flexicurity – A relevant approach for Central and Eastern Europe* (Ginebra, OIT, 2006).

²³ OCDE: *Employment outlook 2006: Boosting jobs and incomes* (París, OCDE, 2006), pág. 12. El concepto de «flexiguridad» está evolucionando y – como ocurre con las cuentas de ahorro individuales de Austria y productos semejantes – hay opiniones encontradas sobre las buenas prácticas y sobre su validez y eficacia para determinadas economías.

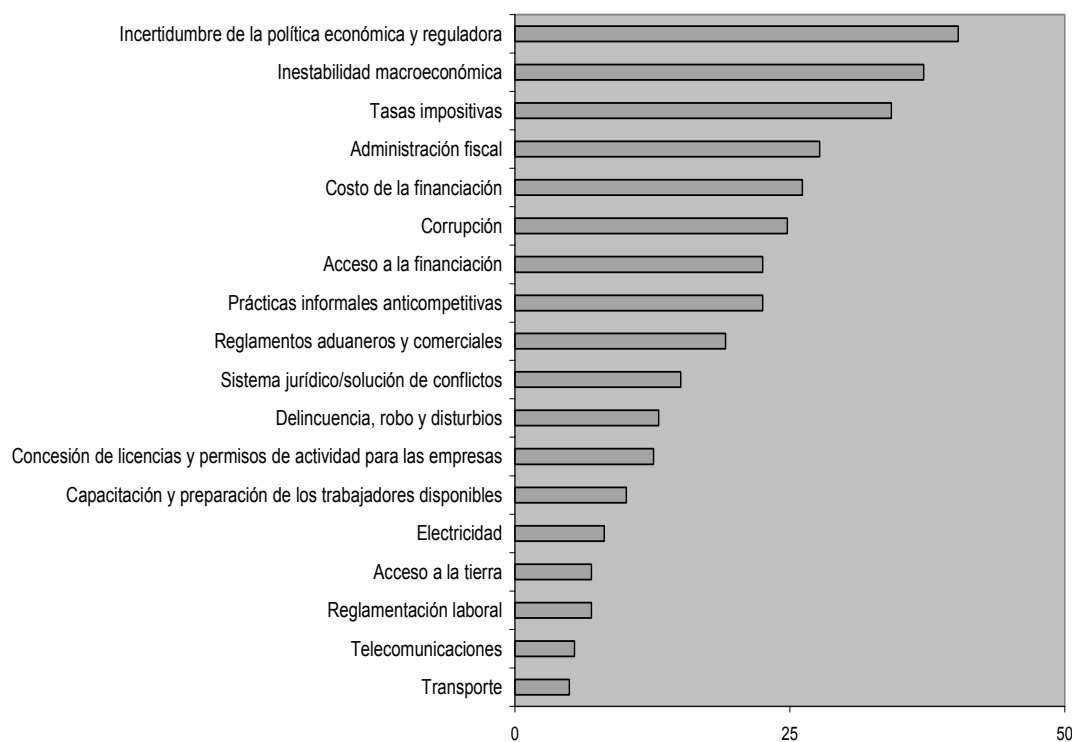
²⁴ J. Berg y D. Kucera (directores de la publicación): *Labour institutions in the developing world – Cultivating justice through laws and policies* (Londres, 2007, OIT y Palgrave Macmillan), y P. Auer y R. Islam: «Economic growth, employment, competitiveness and labour market institutions», en A. Lopez-Claros y otros: *Global Competitiveness Report 2006-2007* (Ginebra, FEM, 2006), págs. 105-115, contienen presentaciones muy útiles sobre este tema.

²⁵ J. Rutkowski y S. Scarpetta: *Enhancing job opportunities – Eastern Europe and the Former Soviet Union* (Washington, D.C., Banco Mundial, 2005), capítulo 5; Banco Mundial: *Doing business*, informes de 2004-2007, y G. Bannock y otros: *Indigenous private sector development and regulation in Africa and Central Europe – A 10 country study*, op. cit.

sobre esa materia es bastante más liberal, pero figura entre las principales preocupaciones de las empresas». En el estudio se atribuye este hecho a los diferentes niveles de sensibilización, debido a las medidas de reestructuración de las empresas en Polonia. De todas formas, se podría afirmar sin temor a equivocarse que en esta región (y quizá también en otras) «los principales obstáculos a la creación de empleo [...] se encuentran actualmente fuera del mercado de trabajo. Ello podría significar también que la reglamentación sobre el mercado de trabajo es sólo parte de un marco normativo e institucional más amplio, que limita la capacidad de las empresas de crecer y de crear nuevos empleos». Esto implica que las políticas para fomentar el crecimiento del empleo «no pueden limitarse a mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo; deben, más bien, tratar de mejorar el clima general para la inversión y centrarse en los obstáculos más graves para el crecimiento de las empresas»²⁶.

Gráfico 5.3. Grandes obstáculos del entorno empresarial más frecuentemente citados en Europa Oriental y la antigua Unión Soviética

Porcentaje de empresas de la región que califican estos obstáculos como importantes o graves



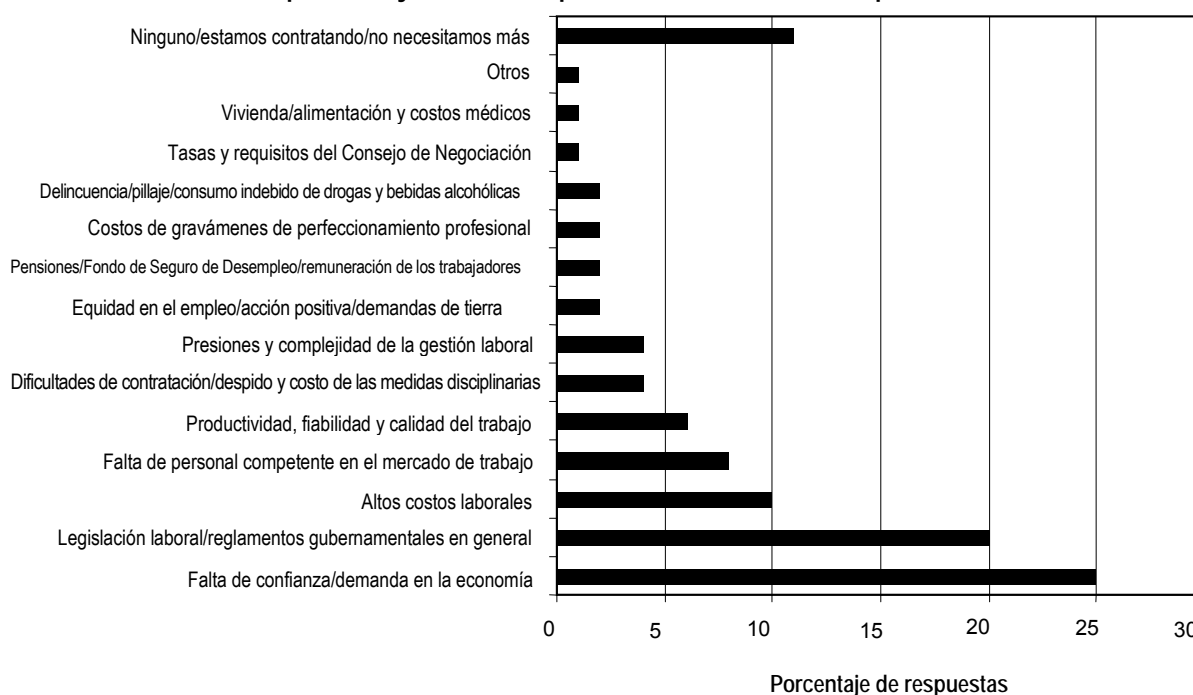
Fuente: BERF-Banco Mundial, Business Environment and Enterprise Performance Surveys, 2002, citado en J. Rutkowski y S. Scarpetta: *Enhancing job opportunities – Eastern Europe and the former Soviet Union* (Washington, D.C., Banco Mundial, 2005), pág. 159.

133. Resulta sin duda ilustrativo comprender cómo las empresas que respondieron a la encuesta perciben el efecto que las cuestiones relacionadas con el entorno para la actividad empresarial tienen en el crecimiento, pero es también útil considerar específicamente el impacto que los factores relativos al entorno empresarial (y reformas reguladoras específicas) tienen en el empleo. Los testimonios disponibles sobre el impacto de los diferentes reglamentos en el empleo son todavía bastante limitados y es evidente la necesidad de realizar más análisis sobre el impacto en la cantidad y calidad del empleo de determinadas

²⁶ J. Rutkowski y S. Scarpetta: *Enhancing job opportunities*, op. cit., págs. 165-166.

reformas reguladoras, cuestión que se planteó en un reciente informe de la OIT ²⁷. Entre los estudios relativamente poco numerosos que han considerado más de cerca la relación entre estructuras reguladoras de empleo se encuentra una encuesta sobre el costo general de la reglamentación realizada en el sector privado sudafricano, con inclusión de grandes compañías, PYME y la economía informal ²⁸. Las conclusiones relativas a una pregunta concreta sobre los obstáculos para aumentar el empleo dieron los resultados que se presentan en el gráfico 5.4. El elemento más mencionado fue la falta de confianza o de demanda en la economía, seguido de «leyes laborales y reglamentos gubernamentales en general» (lo que constituye, sin duda, una categoría global y poco útil, que resultaría más reveladora si se desglosara con mayor detalle). Aunque la respuesta se refiere específicamente al caso de Sudáfrica, daba la impresión general de que los costos de reglamentación son una razón importante por la que las empresas sudafricanas no contratan más personal. En el mismo estudio se presentaban también conclusiones sobre los procedimientos a través de los cuales las empresas tratan de evitar el cumplimiento de la reglamentación (véase el gráfico 5.5) ²⁹ y, con excepción de las empresas que consideraban que no era posible evitar la reglamentación, los principales mecanismos propuestos eran la reducción del empleo y la limitación del tamaño de la empresa, propuestas ambas que implican costos de eficiencia muy significativos. En términos generales, en el estudio se estimaba que los costos agregados recurrentes de la observancia en el sector formal ascendían al equivalente del 6,5 por ciento del PIB.

Gráfico 5.4. Entorno empresarial y obstáculos para el crecimiento del empleo en Sudáfrica



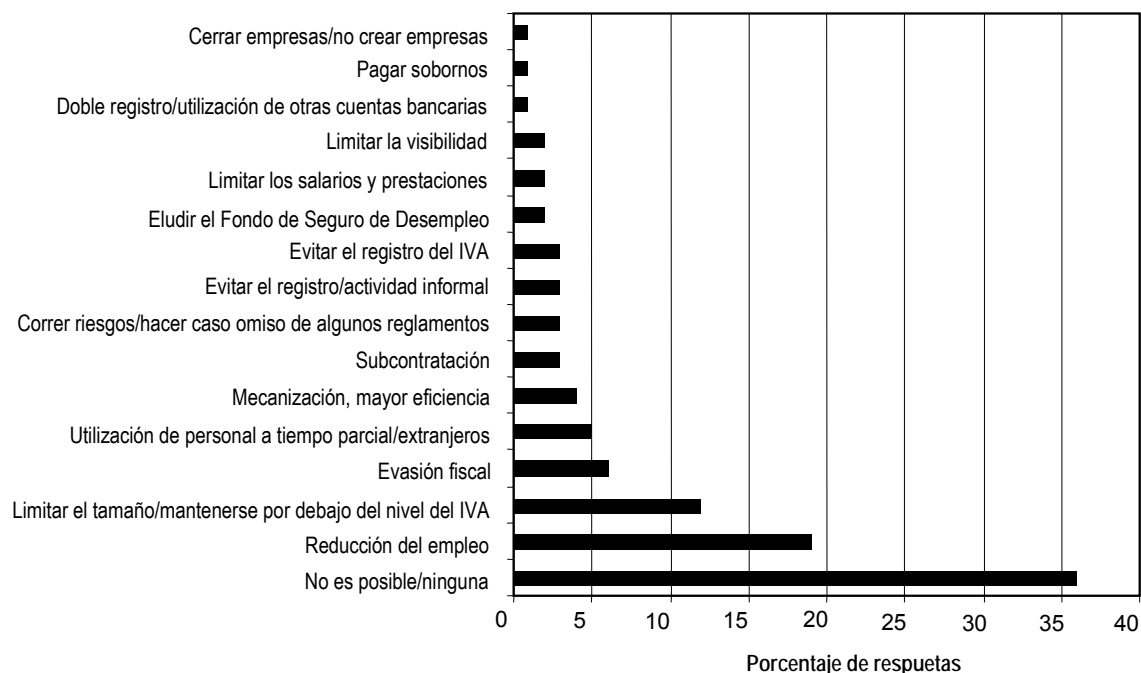
Fuente: C. Darroll: *Counting the cost of red tape for business in South Africa*, op. cit., pág. 6.

²⁷ OIT: *Entorno empresarial, legislación laboral y micro y pequeñas empresas*, Comisión de Empleo y Política Social, Consejo de Administración, 297.ª reunión, Ginebra, noviembre de 2006, documento GB.297/ESP/1.

²⁸ C. Darroll: *Counting the cost of red tape for business in South Africa*, Headline Report, SBP, Johannesburgo, Sudáfrica, noviembre de 2004, pág. 6-7.

²⁹ La pregunta se formuló con delicadeza. En realidad se pidió a los encuestados que señalaran lo que hacían otras empresas para evitar los costos de la reglamentación, a fin de no obligarles a admitir que sus propias empresas incumplían las normas.

Gráfico 5.5. Formas de evitar el cumplimiento de la reglamentación en Sudáfrica



Fuente: C. Darroll: *Counting the cost of red tape for business in South Africa, op. cit.*, pág. 6.

Instrumentos para evaluar el impacto de las reglamentaciones

134. No escasean los instrumentos de diagnóstico, las guías ni las evaluaciones para la reforma de la reglamentación, y muchos países — en particular los pertenecientes a la OCDE — han adoptado un planteamiento sofisticado y sistemático para reducir las cargas regulatorias³⁰. Un planteamiento común y una parte fundamental del instrumental de formulación de políticas son las evaluaciones del efecto de las reglamentaciones que sopesan los costos y beneficios de los reglamentos propuestos y existentes y que algunas veces incluyen una «piedra de toque para las pequeñas empresas» con el fin de garantizar que éstas no se vean desproporcionadamente afectadas. Según el tipo particular de reglamentación investigada, el planteamiento supone la creación de «servicios completos» para atender numerosos procedimientos reguladores y administrativos; «excavadoras» (que eliminan los obstáculos que impiden un buen clima empresarial); «cláusulas de caducidad», en virtud de las cuales una ley o reglamento sólo se mantiene vigente durante un período determinado de tiempo, después del cual sólo podrá continuarse si se consigue demostrar la conveniencia de volver a introducirlo; y «guillotinas» (que establecen registros reguladores centralizados y determinan que cualquier reglamentación que no figure en la lista dentro del plazo preestablecido se cancela sin necesidad de ulteriores medidas jurídicas, en otras palabras, cae la guillotina).

³⁰ S. White: *Valoración de la influencia del entorno de negocios en el empleo de las pequeñas empresas* (Ginebra, SEED/OIT, 2005); S. Kikeri y otros: *Reforming the investment climate – Lessons for practitioners* (Washington, D.C., CFI/Banco Mundial, 2006); S. Jacobs y otros: *Good practices for regulatory inspections – Guidelines for reformers* (Jacobs & Associates, 2005) (www.regulatoryreform.com); Gobierno del Reino Unido: *The tools to deliver better regulation – Revising the regulatory impact assessment* (Better Regulation Executive, Cabinet Office, Gobierno del Reino Unido, 2006) (<http://www.cabinetoffice.gov.uk/regulation/ria/>), y OCDE: *From red tape to smart tape, op. cit.*

135. Cualquiera que sea la metodología que se determine, las buenas prácticas destacan la conveniencia de establecer y mantener una reglamentación sobre la calidad que ofrezca salvaguardias y protecciones, y también, mediante la instauración de normas y la creación de condiciones de igualdad para todos, de sentar las bases para el funcionamiento eficiente y eficaz de los mercados. Las buenas prácticas insisten también en la ventaja del diálogo social como medio de identificar las prioridades y para diseñar, aplicar y supervisar el impacto de la reforma de la reglamentación. Un cauce fundamental para detectar los obstáculos a la creación de empleo es la consulta y el diálogo constantes del gobierno con otras partes interesadas, como las pequeñas empresas, las instituciones financieras o grupos de consumidores. La intensidad e institucionalización del diálogo entre el gobierno y el sector privado a lo largo de todo el proceso de reforma influye en la profundidad de la misma, ya que dicho diálogo potencia a los aliados de la reforma y amplía el «espacio para la reforma» al incrementar el alcance y la profundidad del examen del régimen regulador³¹.

El desafío especial al que se enfrentan las microempresas y pequeñas empresas (MYPE)

136. Si bien hasta ahora, no se ha planteado de manera específica el tema de las pequeñas empresas, es obvio que éstas merecen un trato especial, habida cuenta de su importancia para el empleo. Merecen especial atención también los desafíos con que se enfrentan las autoridades que desean reducir la carga de la reglamentación sobre este grupo de empresas, al mismo tiempo que tienen también en cuenta que los trabajadores de las MYPE muchas veces no gozan de protección adecuada en la legislación laboral y la relativa a temas conexos³². En el gráfico 5.6 se ilustra la diferencia en términos de cumplimiento de la legislación laboral existente entre las microempresas y pequeñas empresas, por un lado, y las grandes empresas, por el otro, haciendo referencia concreta al caso del Perú. Mientras que en las grandes empresas más del 70 por ciento de los trabajadores asalariados están protegidos con un plan de seguro de salud y de pensiones, esta proporción desciende a menos del 40 por ciento en las pequeñas empresas y a menos del 20 por ciento en las microempresas. El cumplimiento del salario mínimo obligatorio varía también de acuerdo con el tamaño de la empresa. En las microempresas, más de la mitad de los trabajadores asalariados ganan menos del salario mínimo horario. Según algunos indicios, podrían aplicarse cifras semejantes a las del Perú a muchos otros países en desarrollo. En esta sección se presentan algunas medidas que permitirán responder mejor a las necesidades especiales de las MYPE.

137. Las medidas de carácter general para mejorar el entorno empresarial basadas en las pautas aquí examinadas pueden ayudar a reducir la precariedad de las MYPE y, de esa manera, reforzar su capacidad para cumplir con la legislación y la normativa. La reducción del tiempo y el costo de inscripción de nuevas empresas en los registros y la garantía de derechos de propiedad adecuados han demostrado ser medidas importantes para facilitar la formalización de las MYPE³³, en particular si se complementan con incentivos concretos como el acceso al crédito, a contratos públicos, a formación, al seguro de salud de bajo costo y a otros servicios. Algunos países han respaldado con éxito medidas de este tipo mediante la

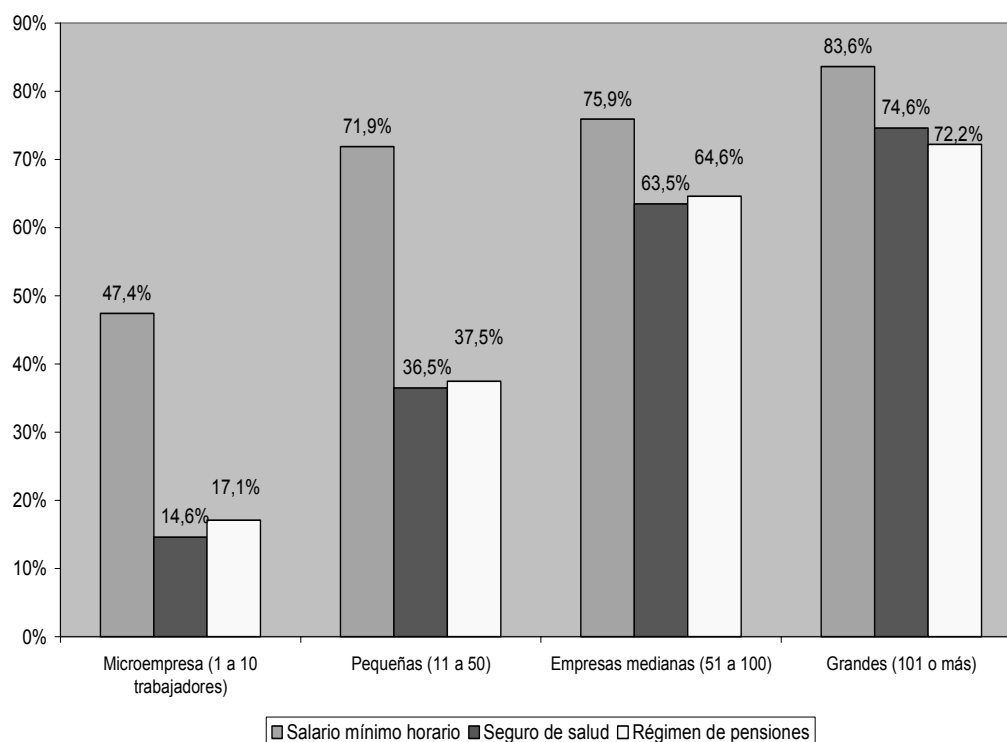
³¹ B. Herzberg y A. Wright: *International Workshop on Public-Private Dialogue*, actas de una reunión celebrada en París, 1-2 de febrero de 2006, en que se incluye la «Charter of good practice in using public-private dialogue for private sector development», publicada en mayo de 2006.

³² W. M. Crain: *The impact of regulatory costs on small firms*, informe preparado para la United States Small Business Administration Office of Advocacy, septiembre de 2005.

³³ H. de Soto: *The other path: The invisible revolution in the Third World* (Nueva York, Harper & Row, 1989).

creación de departamentos especiales para las MYPE y servicios centralizados para la información, los trámites administrativos, etc. (por ejemplo, Perú y Filipinas). Otros ejemplos de incentivos semejantes son las oportunidades de formación, seguro y crédito ofrecidas por el gobierno municipal de Shangai a los trabajadores autónomos a cambio de un mayor nivel de formalización, o las exenciones fiscales concedidas a las MYPE en Hungría y Viet Nam durante un determinado período después del registro. Las investigaciones realizadas en el Perú indican también que algunos incentivos, como el acceso al crédito o a los mercados, son fundamentales para animar a las empresas a incorporarse al sector formal³⁴. A veces pueden ser necesarias medidas específicas para ofrecer a las mujeres empresarias la posibilidad de crear, ampliar y formalizar sus empresas. La falta de títulos oficiales de propiedad de la tierra y la discriminación en el acceso a los mecanismos de crédito formal resultan muchas veces especialmente perjudiciales para las empresarias. Deben introducirse o consolidarse los mecanismos jurídicos con el fin de eliminar esa discriminación.

Gráfico 5.6. Perú — Cumplimiento de la legislación laboral y de seguridad social según el tamaño de la empresa, trabajadores asalariados del sector privado, zonas urbanas, 2005



Fuente: J. Chacaltana (2006): *Economic implications of labour and labour-related laws for SMEs: A quick review*. Documento preparado para la OIT, Ginebra.

138. Las organizaciones de empleadores pueden contribuir decisivamente a mejorar la competitividad de las MYPE y a promover su incorporación a la economía formal. Se encuentran en una posición excepcional para apoyar a las pequeñas empresas, ya que gozan de acceso privilegiado a las autoridades encargadas de la formulación de políticas y pueden ofrecer o facilitar el acceso a los servicios y mercados³⁵. Para aprovechar este

³⁴ V. Zuin: *Business strategies of informal micro-entrepreneurs in Lima, Peru*, Programa de investigación sobre el trabajo decente, Instituto Internacional de Estudios Laborales, Ginebra, 2004; y J. Chacaltana, *Economic implications of labour and labour-related law on SMEs – A quick review of the Latin American experience*, documento preparado para la OIT, septiembre de 2006.

³⁵ OIT: *Employers' organizations and the promotion of small and medium-sized enterprises – Practical experiences from seven countries* (Ginebra, OIT, 2004).

potencial, la OIT ha desarrollado, en colaboración con la Organización Internacional de Empleadores, una herramienta de creación de capacidad denominada «Cómo llegar a las pequeñas y medianas empresas», que se está utilizando en Asia meridional, Europa Oriental, América Central y África Meridional.

139. En muchos casos, la formulación de la legislación no parece adaptada para su aplicación a las MYPE, lo cual da lugar a un alto costo de cumplimiento de la legislación para este grupo de empresas. Dado que los costos de transacción suelen incluir un importante componente de costos fijos que varía poco en función del tamaño de la empresa, el costo de cumplimiento de la legislación, ya sea por empleado o en proporción del volumen de negocios es mucho mayor en el caso de las MYPE que en el de las grandes empresas. Los costos que ello representa para los países de la OCDE³⁶, ilustran la carga desproporcionada de dichos costos para las empresas más pequeñas. La reducción de los costos ligados al cumplimiento de la legislación laboral es, por lo tanto, una tarea importante, sobre todo cuando los costos incurridos no contribuyen al bienestar de los trabajadores.

140. Debería examinarse hasta qué punto los requisitos jurídicos se adaptan a la situación de las MYPE, de preferencia con la participación de los empleadores y trabajadores interesados, orientándose entre otras cosas, a establecer distinciones en materia de aplicación en función del tamaño de la empresa en determinados casos. A este respecto, habrá que abordar el problema del «vacío de representación» de las MYPE (recuadro 5.4). Un objetivo importante de las organizaciones tanto de empleadores como de trabajadores es, por lo tanto, ampliar su influencia sobre las empresas de menor tamaño y en la economía informal. La Confederación de Trabajadores de México (CTM), por ejemplo, incorpora a una amplia gama de organizaciones, con inclusión de comunidades agrarias y pequeñas empresas. En El Salvador, la organización nacional de empleadores ayudó a mujeres que vendían en los mercados productos fabricados en microempresas a relacionarse con las autoridades, y algunas de esas mujeres acabaron afiliándose a la organización³⁷.

141. Por su parte, los gobiernos deberían establecer mecanismos para implicar a representantes del sector de las MYPE en la concepción de nuevas medidas legislativas, y realizar controles periódicos de la eficacia, el impacto y los problemas que se plantean con la legislación y la normativa. Australia, Canadá, Irlanda y Reino Unido, por ejemplo, han establecido varios mecanismos participativos para examinar las repercusiones de legislación existente y de la nueva legislación sobre las pequeñas empresas, con el fin de adaptarla mejor a las condiciones de las mismas y de promover el cumplimiento eficaz de la legislación.

³⁶ OCDE: *Businesses' views on red tape: Administrative and regulatory burdens on small and medium-sized enterprises* (París, OCDE, 2001).

³⁷ OIT: *Informe del Director General, Organizarse en pos de la justicia social*, Informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, 92.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Informe I (B), Ginebra, 2004.

Recuadro 5.4³⁸
**Representación insuficiente de las microempresas
y pequeñas empresas (MYPE)**

Una manera de garantizar que la legislación laboral y conexas responda a los requisitos de las MYPE es la participación de las mismas en el proceso de elaboración de la ley. Aunque el Estado tiene la responsabilidad primaria en lo que respecta a la fijación del marco político y jurídico, la mejora y reforma de este entorno no es una labor que deba confiarse únicamente a las instancias gubernamentales. La metodología de la OIT para la reforma participativa de la legislación laboral es un ejemplo de este enfoque de sentido común¹.

Las investigaciones realizadas por la OIT² y otras instituciones³ indican claramente que hay en general una representación insuficiente del sector de las MYPE en los procesos de formulación de políticas, y que ésta es una de las razones del sesgo favorable a las grandes empresas en el entorno político de muchos países. Las MYPE pocas veces están organizadas de manera que puedan participar o influir notablemente en la formulación de políticas públicas. Tanto los empleadores como los trabajadores de las MYPE suelen experimentar dificultades en materia de representación. Por término medio, los empleadores de las MYPE están menos dispuestos a afiliarse en organizaciones de empleadores, los trabajadores de las MYPE tienen menos probabilidades de estar afiliados en sindicatos que sus homólogos de las empresas de mayor tamaño, en parte debido a restricciones jurídicas que fijan un número mínimo de trabajadores para poder constituir un sindicato y, en parte también, debido a la precaria situación de las empresas.

En la casi totalidad de los países para los que se dispone de datos, las tasas de sindicación son mucho más bajas en las MYPE que en las grandes empresas. Por ejemplo, en la República Unida de Tanzania el porcentaje de empresas sindicadas pasa del 12 por ciento en el caso de las microempresas al 33 por ciento en el de las pequeñas empresas y al 96 por ciento en el de las empresas de gran tamaño. Se observa una tendencia similar en los datos correspondientes a Sudáfrica y a varios países de América Latina⁴.

En muchos países, la sindicación y la negociación colectiva están jurídicamente supeditadas a un determinado tamaño mínimo de la empresa, como ocurre en varios países de América Latina con sistemas de relaciones laborales basados en sindicatos de empresa, lo que priva a los trabajadores de las empresas más pequeñas de la posibilidad de organizarse en sindicatos. En cambio, en el Uruguay no hay ninguna restricción ni tamaño mínimo para la creación de un sindicato⁵. Los trabajadores de empresas por debajo de ese tamaño mínimo sólo pueden estar protegidos a través de sindicatos y convenios colectivos de alcance sectorial o nacional. Esta limitación respecto de la sindicación es claramente contraria al Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), de la OIT⁶. Por ejemplo, en el Ecuador, se exige un mínimo de 30 trabajadores para poder crear una organización de trabajadores⁷.

¹ Véase el sitio web de DIALOGUE de la OIT sobre la legislación laboral, en el que se insiste en la reforma participativa de la legislación laboral: <http://www.ilo.org/public/spanish/dialogue/ifpdial/areas/legislation/index.htm>.

² G. Reinecke y S. White: *Políticas para pequeñas empresas: crear el entorno adecuado para un empleo digno* (Ginebra, OIT, 2004).

³ A. Berry: *Creating an enabling policy environment for promotion of small enterprises: Traditional and innovative approaches*. Focal/CIS Working Paper No. FC1995-10. Toronto, Center for International Studies, 1995, pág. 1.

⁴ G. Reinecke y S. White: *Políticas para pequeñas empresas: crear el entorno adecuado para un empleo digno* (Ginebra, OIT, 2004).

⁵ J. Dieste: *La aplicación de la legislación en las micro y pequeñas empresas. El caso de Uruguay* (Santiago, OIT, 2005).

⁶ C. Schlyter: *Las normas internacionales del trabajo y el sector informal: avances y dilemas*. Documento de trabajo sobre la economía informal núm. 3 (Ginebra, OIT, 2002).

⁷ OIT: Informe del Director General, *Organizarse en pos de la justicia social*, Informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, 92.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Informe I (B), Ginebra, 2004.

³⁸ Basado en información de la OIT: *Entorno empresarial, legislación laboral y micro y pequeñas empresas*, documento GB.297/ESP/1, párrafos 24 a 27.

142. Si bien el contenido de la ley puede ser problemático para las MYPE en algunos casos, los complicados procedimientos administrativos para su cumplimiento son con frecuencia una carga todavía mayor que la ley misma. Por ello, es importante simplificar la aplicación de la legislación laboral conexas eliminando gravámenes innecesarios, reduciendo el número y complejidad o simplificando el contenido de los formularios, eliminando la necesidad de verificaciones y asesoramiento jurídico, examinando la periodicidad de la presentación de informes y la recopilación de datos en forma cíclica y reforzando las capacidades y la transparencia de los organismos encargados de velar por el cumplimiento de la ley, incluida la eliminación de prácticas corruptas.

143. Una elevada cuña fiscal en relación con el factor trabajo ³⁹ puede repercutir negativamente en el empleo formal y estimular la informalidad. Por ejemplo, un aumento del 10 por ciento del impuesto sobre la nómina en Colombia redujo los salarios del sector manufacturero entre un 1,4 y un 2,3 por ciento y en el empleo formal entre un 4 y un 5 por ciento ⁴⁰. Asimismo, en la UE-8 (República Checa, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania y Polonia) cada punto porcentual de diferencia en la cuña fiscal está asociado con una caída del crecimiento del empleo de 0,5-0,8 puntos porcentuales ⁴¹. En los lugares donde la economía informal está muy extendida y la base de los ingresos es demasiado pequeña, podrían adoptarse soluciones alternativas en sustitución de los impuestos sobre la mano de obra con el fin de promover el doble objetivo del progreso social y el desarrollo económico. Por ejemplo, el gasto en seguridad social podría financiarse en parte con los impuestos generales, como ocurre en varios países de Europa y otros lugares del mundo, con lo que se reduciría la carga para los empleadores y los trabajadores ⁴².

144. Otra cuestión que influye en el cumplimiento de la legislación es la frecuente falta de información sobre la legislación entre los empleadores y trabajadores de las MYPE. Según estudios realizados en varios países, como China, Nepal y la República Unida de Tanzania, muchos empleadores sencillamente desconocen las obligaciones que les impone la ley ⁴³. De la misma manera, muchas MYPE no conocen tampoco los beneficios a que tienen derecho en virtud de las políticas de promoción de la pequeña empresa o mecanismos semejantes ⁴⁴. En muchos casos, esto se ve agravado por la frecuente introducción de cambios en la reglamentación, que suponen una carga

³⁹ La cuña fiscal es un indicador de la diferencia entre el costo total de la mano de obra para un empleador y el ingreso disponible correspondiente de un trabajador. Es la suma del impuesto sobre la renta de las personas físicas, las contribuciones a la seguridad social y los impuestos sobre la nómina menos las prestaciones en metálico.

⁴⁰ A. Kugler y M. Kugler: *The labor market effects of payroll taxes in a middle-income country: Evidence from Colombia*. IZA Discussion Paper No. 852. Institute for the Study of Labor, Bonn, 2003.

⁴¹ Banco Mundial: *Quarterly Economic Report, Special Topic — Labor Taxes and Employment in the EU-8*, (Washington, D.C., Banco Mundial, abril de 2005).

⁴² Puede verse un análisis en profundidad de las repercusiones de las fuentes alternativas de financiamiento de la protección social en M. Cichon y otros: «Financing social protection», en *Quantitative Methods in Social Protection Series*, OIT/AISS, Ginebra, 2004.

⁴³ P. Tibandebage y otros: *Creating a conducive policy environment for employment creation in micro and small enterprises in Tanzania*, SEED Working Paper No. 55 (Ginebra, OIT, 2003); P.M. Shakya: *Labour law reforms and growth trap among micro and small enterprises (MSEs) in Nepal*, documento preparado para OIT Katmandú, 2004, y F. Cooke: «Employment relations in small commercial businesses in China», en *Industrial Relations Journal*, vol. 36, núm. 1, págs. 19-37, 2005.

⁴⁴ R. Meier y M. Pilgrim: «Policy-induced constraints on small enterprise development in Asian developing countries», en *Small Enterprise Development*, vol. 5, núm. 2, junio de 1994, págs. 32-38, y A.K. Singh y otros: «Review of policy and regulatory environment for micro and small enterprises in Uttar Pradesh», documento preparado para la Oficina Subregional de la OIT en Nueva Delhi, OIT, 2005.

adicional para los propietarios y gestores de las empresas ⁴⁵. Este problema puede resolverse mediante campañas de información emprendidas por los gobiernos, los mandantes y otros grupos (recuadro 5.5). Puede ayudar también una amplia difusión de las normas vigentes ⁴⁶. Los sistemas de recompensa y otras iniciativas también pueden resultar eficaces como medio de sensibilización. La terminología utilizada en los documentos jurídicos es muchas veces difícil de entender para los profanos. En Sudáfrica, por ejemplo, el «movimiento en favor del lenguaje corriente» trata de garantizar que todas las leyes sean comprensibles, recurriendo para ello a especialistas en otras materias para la redacción de los textos jurídicos. Estas medidas pueden ser especialmente eficaces para las MYPE en los lugares donde los niveles de alfabetización son a menudo bajos.

Recuadro 5.5
Campaña de sensibilización realizada por la OIT

Varios proyectos de cooperación técnica de la OIT han puesto en práctica programas de sensibilización del público sobre la legislación laboral y su aplicación a través de sus mandantes. Los principales medios de comunicación, como la radio, la televisión y la imprenta, e incluso artistas de teatro callejeros — en los países abarcados por los proyectos (Indonesia, Kenya, Uganda, República Unida de Tanzania) —, recibieron formación para producir programas, responder a las llamadas recibidas y redactar artículos centrados en la legislación laboral y los servicios conexos. En el marco de estos proyectos también se ha organizado una serie de actos y encuentros temáticos de gran relieve con organizaciones seleccionadas, como parte de las campañas de comunicación.

Fuente: Documentos de proyectos de la OIT.

Estrategias para el cumplimiento de la legislación laboral en las microempresas y pequeñas empresas (MYPE)

145. Muchos regímenes de legislación laboral se basan fundamentalmente en un enfoque tradicional de supervisión del cumplimiento, que descansa en gran medida en la imposición de sanciones. En otras palabras, se establecen derechos y normas laborales obligatorios, y se faculta a uno o varios organismos reguladores de alcance nacional y subnacional para velar por la supervisión y el cumplimiento de las normas, y se prevén sanciones para los casos de incumplimiento. No obstante, cada vez hay más pruebas de que, para conseguir un nivel mayor cumplimiento en las MYPE, convendría adoptar una estrategia más holística e innovadora ⁴⁷.

146. En el gráfico 5.7 se presenta un enfoque más holístico en forma de «pirámide de estrategias de cumplimiento». Un aspecto clave de esta pirámide es que supone que la normativa será probablemente más eficaz cuando quienes la formulan tienen a su disposición diferentes opciones con el fin de mejorar el cumplimiento de la legislación laboral. La existencia de reglas y normas jurídicas que consagren los derechos y normas laborales como mínimos no negociables, y cuyo incumplimiento sería objeto de sanciones no discrecionales, se encuentra en la cúspide de la pirámide. No obstante, las

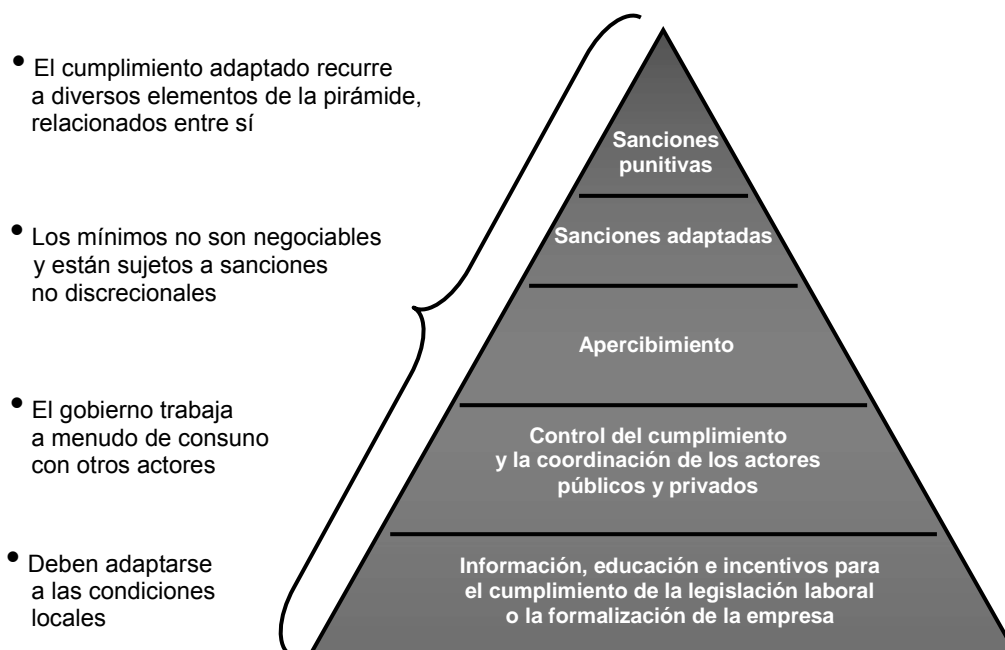
⁴⁵ T. Fashoyin, E. Sims y A. Tolentino: *Labour-management cooperation in SMEs — Forms and factors* (Ginebra, OIT, 2006).

⁴⁶ Pueden verse algunos ejemplos de los esfuerzos de la OIT para compartir descripciones sencillas en «Labour Law Profiles» en <http://www.ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial/info/national/index.htm> y «Termination of Employment Digest» (sólo en inglés) en <http://www.ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial/info/termination/>.

⁴⁷ C. Fenwick y otros: *Labour and labour-related laws in micro and small enterprises, op. cit.*

sanciones y multas son sólo uno de los distintos medios para garantizar el cumplimiento. Pueden utilizarse otras estrategias reguladoras, a menudo en colaboración con otras instancias reguladoras, para conseguir el cambio deseado de tal manera que se tengan debidamente en cuenta las circunstancias de las MYPE.

Gráfico 5.7. Pirámide de estrategias para el cumplimiento



Fuente: C. Fenwick, J. Howe, y otros: «Labour and labour-related laws in micro and small enterprises: Innovative regulatory approaches», documento elaborado para la OIT, Ginebra, 2006, basado en I. Ayres y J. Braithwaite: *Responsive regulation. Transcending the deregulation debate*, Nueva York, Oxford University Press, 1992.

147. Proporcionar asesoramiento o formación a las MYPE respecto de los derechos y normas laborales, así como incentivos para que éstas formalicen y reconozcan sus obligaciones en virtud de la legislación laboral, puede constituir la primera fase de una estrategia global de cumplimiento de la legislación, es decir, la base de la pirámide. Otras estrategias situadas en este nivel incluyen las campañas de información, los cursos de capacitación y los premios al «pequeño empleador del año». Las organizaciones de empleadores son actores importantes a este respecto; muchas de ellas ya prestan servicios en materia de relaciones laborales a fin de ayudar a los empresarios a cumplir la legislación laboral y a mejorar las prácticas de gestión de sus empleados.

148. En la pirámide, se reconoce la necesidad de que las autoridades reguladoras controlen la medida en que las MYPE cumplen con la legislación laboral. En este nivel de la pirámide de cumplimiento puede integrarse la cooperación en materia de supervisión e inspección entre las administraciones laborales estatales y las organizaciones representativas, tales como las organizaciones sindicales. Un ejemplo de este tipo de cooperación es el sistema de Representante regional en materia de seguridad existente en Suecia, en virtud del cual los sindicatos desempeñan un papel destacado en materia de control y promoción del cumplimiento de las normas en materia de seguridad y salud en el trabajo en las pequeñas empresas.

149. Otra fase en el camino hacia la imposición de sanciones formales por incumplimiento puede ser la de los apercibimientos en caso de incumplimiento de la legislación laboral, indicando que la persistencia del incumplimiento desembocará en la imposición de sanciones punitivas en consonancia con los hechos. Este es el enfoque adoptado en Filipinas en relación con las pequeñas empresas. Dicha estrategia se emplearía en situaciones en las que la educación y el control no hayan logrado introducir cambios en los comportamientos. Dichos apercibimientos pueden ir acompañados de asistencia a los empleadores para ayudarles a cumplir con la legislación.

150. Las sanciones adaptadas a las circunstancias permiten a las administraciones laborales estatales imponer sanciones a las MYPE en caso de incumplimiento de la legislación laboral, pero de modo que se proporcionen incentivos y se capacite a las empresas para que cumplan con los requisitos legales. Un enfoque interesante de las estrategias de reparación para imponer el cumplimiento de la ley en las microempresas fue el introducido en Chile con la reforma de la legislación laboral de 2001. Toda empresa con menos de 10 trabajadores que haya sido declarada culpable de infringir la legislación laboral por primera vez en un año puede eludir la multa participando en un curso de formación obligatorio. Este enfoque se basa en la hipótesis de que, en muchos casos, el incumplimiento por parte de las MYPE se debe a la falta de conocimiento e información, más que a la mala fe. Un primer estudio de evaluación de la eficacia sugiere unos niveles ligeramente superiores de cumplimiento entre los participantes en la formación que entre un grupo de muestra que había pagado la multa ⁴⁸.

151. Por último, las sanciones punitivas implicarían muy probablemente una acción legal emprendida por una administración del trabajo estatal, invocando y tratando de lograr la aplicación de las sanciones previstas en la legislación laboral a una MYPE infractora. Aunque las sanciones punitivas constituyen la cúspide de la pirámide de cumplimiento, el hecho de que los organismos reguladores pueden recurrir a ellas contribuye a la eficacia de las demás estrategias de la pirámide.

⁴⁸ Esto es probablemente reflejo del hecho de que la evaluación de la eficacia incluía a numerosas empresas en las que la formación se impartió durante los primeros meses del programa, momento en que el contenido de la formación estaba aún menos asentado que en la actualidad. Véase L. Montero y otros: *Sustitución de multas por capacitación: Evaluación de una experiencia innovadora de aplicación de la legislación laboral en microempresas* (OIT, Santiago, 2006).

Capítulo 6

Integración sostenible de los mercados a través del comercio y las cadenas de valor

152. Uno de los hallazgos más antiguos de la economía es que el tamaño del mercado es un determinante esencial del potencial de las empresas para crecer y aprovechar las economías de escala. Las oportunidades de los países de contar con una economía más diversificada, más competitiva y de mayor productividad y, por lo tanto, de alcanzar niveles de vida más altos también se ven influidas en gran medida por las dimensiones del mercado al que tienen acceso. Esta es la principal razón económica por la que, desde el siglo XIX, muchos países han procurado expresamente ampliar sus mercados e incrementar la demanda promoviendo la integración en mercados más amplios. Durante las primeras fases del desarrollo, muchos países adoptaron políticas proteccionistas, o trataron de promover la industrialización y la diversificación mediante la industrialización basada en la sustitución de importaciones, con mayor o menor éxito. Sin embargo, en los últimos decenios se ha observado en los países una tendencia creciente a promover una mayor integración de sus economías nacionales en la economía mundial como objetivo estratégico clave de sus políticas de crecimiento y desarrollo. Los países han seguido diferentes caminos para la ampliación del mercado, dependiendo de las condiciones iniciales y de su fase de desarrollo: liberalización unilateral del comercio; compromiso multilateral en el marco del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) o la Organización Mundial del Comercio, desde su fundación en 1994; integración regional, y, recientemente, una proliferación de acuerdos comerciales bilaterales¹. En realidad, las negociaciones comerciales multilaterales y regionales han sido una de las principales fuerzas impulsoras de la globalización. Esos diversos caminos mencionados se han combinado en mayor o menor medida con esfuerzos de promoción de las exportaciones y atracción de las inversiones, así como con políticas relativas a la oferta con el fin de promover la competitividad.

153. El objetivo del presente capítulo es indicar los medios a través de los cuales el comercio, la integración del mercado y las cadenas mundiales de valor pueden contribuir al crecimiento de empresas sostenibles y, en consecuencia, del empleo productivo y el trabajo decente. Se insiste en tres cuestiones principales: 1) tendencias y políticas referentes al comercio y a la integración y oportunidades y riesgos que plantean para el desarrollo de empresas sostenibles y la creación de empleo decente; 2) desafíos de la integración de las microempresas, las pequeñas empresas y las empresas medianas en las cadenas mundiales de suministro, y 3) tendencias referentes a las iniciativas del comercio ético y equitativo y políticas para promover cadenas de suministro más equitativas.

¹ J. M. Salazar-Xirinachs: «Proliferation of subregional trade agreements in the Americas: An assessment of key analytical and policy issues», *Journal of Asian Economics*, vol. 13, núm. 2 (marzo-abril de 2002).

154. La importancia de ampliar el buen gobierno en el plano internacional se reconoció en la Declaración Ministerial del Consejo Económico y Social (ECOSOC) sobre la generación de empleo pleno y productivo y trabajo decente para todos:

Insistimos en que el buen gobierno a nivel internacional es fundamental para lograr el desarrollo sostenible. Para garantizar un entorno económico internacional dinámico y propicio, es importante promover la buena gestión económica mundial teniendo en cuenta las tendencias internacionales de las finanzas, el comercio, la tecnología y la inversión que influyen en las perspectivas de desarrollo de los países en desarrollo. Para ello, la comunidad internacional debe adoptar todas las medidas necesarias y apropiadas, como garantizar el apoyo a la reforma estructural y macroeconómica, dar una solución integral al problema de la deuda externa y aumentar el acceso de los países en desarrollo a los mercados ².

Comercio e integración económica sostenible

155. Debido a una combinación de factores tecnológicos y a una mayor apertura comercial, la expansión del comercio mundial en el último decenio (1995-2005) fue casi del 6 por ciento anual, casi dos veces más que el crecimiento del PIB mundial. A más largo plazo, el coeficiente de las exportaciones mundiales de bienes y servicios en relación con el PIB subió del 13,5 por ciento en 1970 al 32 por ciento en 2005, y todas las grandes regiones registraron un excedente del comercio con respecto al crecimiento de la producción. Los flujos de inversión extranjera directa (IED) han subido también notablemente desde el decenio de 1980: en los primeros años de ese decenio, los flujos mundiales de IED giraron anualmente en torno a los 55.000 millones de dólares; en 1990-1994 alcanzaron los 200.000 millones y en 2000 llegaron a un máximo de 1,3 billones, para luego descender a 900.000 millones en 2004-2005 ³. Se ha observado también un aumento significativo de las exportaciones y de la inversión a raíz de la aplicación de varios acuerdos regionales y bilaterales de comercio, pero como se verá más adelante la existencia de efectos comerciales positivos y su magnitud depende de la situación de cada país, y es legítimo formularse algunos interrogantes sobre las condiciones necesarias para que la expansión de las exportaciones y de la inversión tenga amplios efectos en el desarrollo, y sobre qué es lo que los países deben hacer para multiplicar los beneficios y reducir los costos. Una característica importante del reciente desarrollo del comercio mundial es, naturalmente, el nuevo protagonismo comercial de China y la India, en calidad de exportadores de manufacturas y servicios, respectivamente, y, cada vez más, como importadores de materias primas, productos básicos y otros bienes y servicios.

156. En un plano general, la teoría y la práctica económica identifican distintos cauces a través de los cuales la apertura comercial y económica puede promover el crecimiento de los ingresos, el empleo y el nivel de vida: mayor especialización de acuerdo con la ventaja comparativa; mayor explotación de las economías de escala y rendimientos crecientes; importación de ideas, conocimientos y capacidad técnica, con inclusión de los beneficios de la aceleración del aprendizaje y una mayor variedad de aportaciones tecnológicas; efectos positivos de la mayor competencia en la productividad, e incluso un mejor resultado económico gracias al fortalecimiento de las instituciones y de los marcos reguladores. No obstante, los procesos de transformación económica inducidos por la integración económica con los grandes

² Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC): Proyecto de Declaración Ministerial de la serie de sesiones de alto nivel sobre la «Creación de un entorno a escala nacional e internacional que propicie la generación del empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, y sus consecuencias sobre el desarrollo sostenible», E/2006/L.8, párr. 15.

³ UNCTAD: *World investment report 2005* (Nueva York, Naciones Unidas, 2005).

mercados pueden tener también efectos negativos, entre otros los siguientes: desplazamiento y movilidad excesiva del empleo; mortalidad acelerada de las empresas no competitivas; baja calidad del empleo; mayor pobreza y mayor importancia de la economía informal, así como una mayor desigualdad de los ingresos y salarios. Además, dado que las negociaciones comerciales modernas van más allá de las medidas fronterizas y están relacionadas con una serie de esferas de reglamentación interior, se plantean también interrogantes válidos sobre la manera de conseguir que dicha reglamentación sea «favorable al desarrollo», el nivel de «injerencia» de los acuerdos comerciales en estas nuevas esferas y sus efectos en el espacio normativo interno.

157. Así pues, el posible balance de efectos positivos y negativos ocasionados en la práctica por el mayor volumen de apertura del comercio es una cuestión empírica, que depende de una serie de elementos clave específicos de cada país (y de los acuerdos en cuestión): 1) ritmo y secuencia de la liberalización del comercio; 2) condiciones básicas de la economía relativas a la oferta o a la competitividad que determinan hasta qué punto pueden las empresas aprovechar las nuevas oportunidades de acceso al mercado abiertas por el comercio y en qué medida puede aumentar la inversión en respuesta a una mayor apertura del comercio; 3) calidad del diálogo social y de la gobernanza económica y social, que puede permitir a los países adoptar las políticas complementarias necesarias para beneficiarse de la liberalización del comercio y mitigar los costos del ajuste, y 4) en los países de ingreso bajo, en particular, disponibilidad de ayuda y otras transferencias de recursos para facilitar no sólo el ajuste comercial sino también los costos asociados con el logro de la competitividad internacional.

158. Dada esta variedad de factores que influyen en los resultados reales, así como las diversas experiencias de los países y la distribución desigual de los costos o beneficios del comercio entre los diferentes países y dentro de cada uno de ellos, hay opiniones encontradas sobre cuál es la mejor manera de encauzar los posibles beneficios y reducir los costos asociados con la integración comercial⁴. No es fácil desenmarañar las distintas y complejas relaciones existentes entre política comercial, crecimiento, empleo, calidad del empleo, salarios, pobreza, desigualdad y políticas de ajuste. Son muchas las publicaciones en que se examinan estos temas, que han sido objeto de análisis en un documento conjunto, muy útil, de la OIT-OMC⁵.

159. Por ejemplo, con respecto a la relación entre comercio y crecimiento, varios investigadores, utilizando enfoques diferentes, han encontrado correlaciones positivas entre crecimiento y comercio, o apertura económica o liberalización del comercio⁶. No obstante, los especialistas debaten actualmente acerca de la metodología y la

⁴ Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización: *Por una globalización justa: crear oportunidades para todos* (Ginebra, OIT, 2004); J. Stiglitz: *Making globalisation work* (Nueva York, WW Norton, 2006) y M. Wolf: *Why globalisation works* (New Haven, Yale University Press, 2004).

⁵ OIT-OMC: *Trade and employment: Challenges for policy research*, estudio conjunto de la OIT y la OMC (publicación prevista en 2007).

⁶ Véanse R. Levine y D. Renault: «A sensitivity analysis of cross-country growth regressions», en *American Economic Review*, vol. 82, núm. 4 (septiembre), 1992, págs. 942-963; J. Sachs y A. Warner: «Economic reform and the process of global integration», en *Brookings Papers on Economic Activity*, 1, 1995, 1-118; X. Sala-i-Martin: «I just ran two million regressions», en *American Economic Review*, vol. 87, núm. 2 (mayo) 1997, págs. 178-183; J. Frankel y D. Romer: «Does trade cause growth?», en *American Economic Review*, vol. 89, núm. 3, págs. 379-400, junio de 1999, y D. Irwin y M. Tervio: *Does trade raise income? Evidence from the twentieth century*, National Bureau of Economic Research Working Paper Series No. 7745, junio de 2000 (<http://www.nber.org/papers/w7745>).

interpretación de estas investigaciones empíricas transnacionales ⁷. Algunos economistas desconfían tanto de los resultados como del progreso que se puede conseguir con otras investigaciones empíricas transnacionales sin una mejor comprensión teórica de cómo repercuten el comercio y la política comercial en la productividad total de los factores, los niveles de ingreso y el crecimiento ⁸. Este escepticismo no se debe tanto al desacuerdo sobre la proposición básica de que la apertura económica contribuye al crecimiento sino más bien a las limitaciones presentadas por los métodos de investigación de alcance transnacional que no permiten una mejor comprensión y especificación de las causalidades y mecanismos ⁹.

160. En lo que se refiere al tema de las empresas sostenibles y el empleo conexo, la integración del comercio puede acelerar el proceso de «destrucción creativa». De hecho, es precisamente este proceso de «destrucción creativa» el elemento central de los posibles beneficios, pero también de los costos del comercio. En este caso, debería tenerse en cuenta no sólo el nivel de la empresa individual o del sector concreto sino los efectos agregados netos en la economía. Por ejemplo, en lo que respecta a las influencias existentes entre comercio y empleo, el estudio conjunto de la OIT-OMC llega a la conclusión de que hasta ahora no parece deducirse ningún mensaje claro del gran número de estudios empíricos que analizan esta cuestión. La única conclusión general que podría estar justificada es que los efectos del empleo dependen en gran medida de factores que son específicos de cada país. Por ejemplo, en un estudio se observa que muchos países en desarrollo han registrado aumentos temporales del desempleo a raíz de la reforma del comercio; no obstante, también se observa que las tasas de desempleo no parecen ser sistemáticamente más altas en las economías más abiertas ¹⁰. Los estudios sobre los efectos del empleo en las manufacturas canadienses a raíz del Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y los Estados Unidos han puesto de manifiesto que en los cinco primeros años Canadá perdió nada menos que 390.600 empleos, pero al mismo tiempo los estudios revelan que esas pérdidas se debieron sobre todo a la recesión económica tanto de los Estados Unidos como del Canadá ¹¹. Una vez controlada la

⁷ F. Rodríguez y D. Rodrik: *Trade policy and economic growth – A skeptic’s guide to the cross-national evidence*, 1999 (<http://ksghome.harvard.edu/drodrik.academic.ksg/skeptic1299.pdf>), y D. Rodrik: *Development strategies for the next century* (Cambridge, Harvard University Press, 2000) desconfían de la solidez de algunos de los resultados acerca de la relación entre apertura del comercio y crecimiento. En cambio, en C. Jones: «Comment on Rodríguez and Rodrik: *Trade policy and economic growth – A skeptic’s guide to the cross-national evidence*», en *Macroeconomics Annual*, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MIT, 2000, donde se consideran las variables relativas a la política comercial, se concluye que las restricciones al comercio son casi invariablemente nocivas para el crecimiento a largo plazo, aunque se ignora la magnitud del efecto. Para Rodrik, «no debe llegarse a la conclusión de que la protección del comercio sea, por norma, preferible a la liberalización del comercio. Lo que hay que precisar es que no se deben sobrevalorar los beneficios de la apertura del comercio». Rodrik, 2001, pág. 39.

⁸ Véanse R. N. Cooper: «Growth and inequality – The role of foreign trade and investment», en *Annual World Bank Conference on Development Economics 2001/2002*, de B. Pleskovic y N. Stern (Oxford, Banco Mundial/Oxford University Press, 2002); P. Klenow y A. Rodríguez-Clare: «Economic growth – A review essay», en *Journal of Monetary Economics*, vol. 40, núm. 3, 1997, págs. 597-618; A. Rodríguez-Clare: «Comment», en *Annual World Bank Conference on Development Economics 2001/2002*, de B. Pleskovic y N. Stern (Oxford, Banco Mundial/Oxford University Press, 2002).

⁹ J. M. Salazar-Xirinachs: «Economic integration and trade negotiations in Latin America and the Caribbean at the turn of the century», en A. Margheritis (directora de la publicación): *Latin American democracies in the new global economy* (Miami, North-South Center Press, Universidad de Miami, 2003).

¹⁰ M. Rama: *Globalization and workers in developing countries*, Policy Research Working Paper 2958 (Washington, D.C., Banco Mundial, 2003).

¹¹ N. Gaston y D. Trefler: «The labour market consequences of the Canada-US Free Trade Agreement», en *Canadian Journal of Economics*, vol. 30, núm. 1, págs. 18-41, febrero de 1997; G. Trefler: *The long and short of the Canada-US Free Trade Agreement*, NBER Working Paper 8293, 2001.

recesión, puede atribuirse al parecer a los recortes arancelarios impuestos por el acuerdo entre el 15 y el 30 por ciento de la pérdida de empleos registrada durante ese período. El proceso de ajuste duró siete años. Durante ese período muchos trabajadores encontraron nuevos empleos en los segmentos de mayor valor añadido del sector manufacturero, mientras que al mismo tiempo hubo un aumento espectacular de la productividad en los segmentos de menor valor añadido de dicho sector. Ambos aspectos reflejan importantes aumentos de la eficiencia a largo plazo gracias al comercio.

161. A pesar de la significativa apertura del comercio en los últimos decenios, incluida la conseguida gracias a la Ronda Uruguay, continúa habiendo niveles muy altos de protección en numerosos países. Por ejemplo, los aranceles agrícolas medios de los países industriales son entre dos y cuatro veces más altos que los aranceles manufactureros. Los contingentes arancelarios, las crestas arancelarias y los aranceles que aumentan en función del grado de elaboración (progresividad arancelaria) limitan también fuertemente la posibilidad de ampliar las exportaciones de productos clave para los que algunos países presentan ventajas comparativas. Los impactos de las subvenciones agrícolas, en particular las ofrecidas por algunos países de la OCDE, están asimismo bien documentados. Los niveles de protección en muchos países en desarrollo son también altos, tanto en las manufacturas como en la agricultura, y se estima que otros países en desarrollo han conseguido beneficios significativos gracias a la menor protección de los países en desarrollo. El Banco Mundial estimaba que «un acuerdo serio para reducir las protecciones fronterizas conseguiría para la población pobre del mundo beneficios que superarían con mucho los que cabe prever de los niveles actuales de asistencia para el desarrollo»¹². En una evaluación más reciente del Banco Mundial se indica que no se debería ser demasiado optimista acerca de las estimaciones del impacto de la liberalización del comercio en la reducción de la pobreza¹³.

162. Todo ello significa que la Ronda de Doha puede efectuar una contribución importante al crecimiento de las empresas sostenibles y a la reducción de la pobreza en todo el mundo. Algunas instituciones e investigadores han presentado estimaciones de los beneficios que podría tener en cuanto a la expansión del comercio y la reducción de la pobreza una ronda con resultados satisfactorios¹⁴. No es este capítulo el lugar más adecuado para analizar con detalle este tema; baste señalar que el fracaso de la Ronda de Doha tendría graves costos y riesgos para la economía mundial, en parte porque los niveles de protección y subvenciones en determinados sectores, como la agricultura, son muy elevados y un fracaso de la Ronda de Doha significaría una pérdida de beneficios en ese sentido, en particular para muchos países en desarrollo, y en parte también por los riesgos de una recaída en niveles todavía más altos de proteccionismo.

163. Además de los aranceles, otros obstáculos que dificultan el comercio están bien documentados. Por ejemplo, la eliminación de los obstáculos no arancelarios, la revisión de los procedimientos para aplicar normas relativas a los productos y procesos y la adopción de programas para la promoción del comercio y la reforma aduanera son medios importantes para promover una mayor integración comercial, y podrían ser particularmente importantes para que las pequeñas y medianas empresas (PYME) puedan participar en el comercio. Ello reviste especial importancia habida cuenta de las

¹² Banco Mundial: *Global economic prospects 2004 – Realizing the development promise of the Doha agenda* (Washington, D.C., Banco Mundial, 2004), pág. 105.

¹³ Grupo de Evaluación Independiente: *Assessing World Bank Support for Trade 1987-2004: An IEG evaluation* (Banco Mundial, 2006).

¹⁴ W. Cline: *Trade policy and global poverty* (Washington, D.C., Center for Global Development, Institute for International Economics, 2004), y Banco Mundial: *Global economic prospects 2004, op. cit.*

siguientes tendencias: proliferación de acuerdos comerciales, que conlleva el riesgo de complicar los trámites aduaneros debido a la proliferación de diferentes requisitos de procedimiento (por ejemplo, normas de origen); diferentes normas sobre productos y procesos que, aunque necesarias por razones de seguridad y salud públicas, pueden crear también obstáculos no arancelarios al comercio, especialmente gravosos para los países en desarrollo o las PYME; trámites fronterizos adicionales impuestos a raíz del recrudecimiento de las amenazas contra la seguridad desde los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 y que representan graves obstáculos al libre intercambio de bienes a través de las fronteras¹⁵. Todos éstos y otros obstáculos semejantes hacen que la facilitación del comercio internacional ocupe un lugar importante en los intentos de mejorar el entorno internacional para el desarrollo de las empresas sostenibles. Las empresas que tropiezan con menos obstáculos tienen más probabilidades de abrirse paso en los mercados exteriores.

164. Muchos de los obstáculos y beneficios resultantes del comercio internacional se aplican también al comercio transfronterizo dentro de los países, en particular en los países de gran tamaño donde los problemas de infraestructura y los obstáculos relacionados con la burocracia y los reglamentos que controlan los movimientos de mercancías, dinero y personas a través de las fronteras regionales pueden ser algunas veces tan graves y perturbadores para las empresas y el empleo como los obstáculos al comercio entre países. Lo mismo que ocurre con las mejoras en el entorno para la actividad empresarial dentro de un país, las medidas concretas que los gobiernos pueden adoptar para mejorar las condiciones para la actividad de las empresas en el plano transfronterizo tienen como principal objetivo reducir los costos y riesgos sin poner en peligro las protecciones sociales y ambientales que se ofrecen necesariamente a los empleadores, trabajadores, consumidores y comunidades.

165. Como se ha señalado anteriormente, una tendencia reciente del comercio es la proliferación de acuerdos comerciales bilaterales y subregionales, y el hecho de que muchos de ellos no se concierten, como en el pasado, entre países de nivel semejante de desarrollo sino entre países desarrollados y en desarrollo. Por ejemplo, los Estados Unidos han negociado acuerdos con numerosos países, y la Unión Europea está iniciando un proceso de transformación de las preferencias comerciales unilaterales otorgadas a los países de Asia, el Caribe y el Pacífico (ACP) en acuerdos recíprocos. Esta nueva generación de acuerdos suelen incluir no sólo medidas fronterizas de liberalización del comercio que permitan la expansión del mercado sino también esferas de la reglamentación interna, con inclusión de disposiciones laborales y medioambientales. Por ello, estos acuerdos repercuten en el clima para la inversión y en el entorno para las empresas que realizan operaciones muy diversas en los países asociados.

166. La inclusión de disposiciones laborales en muchos de estos acuerdos bilaterales de reciente generación significa que comportan un elemento importante de dimensión social del comercio: el respeto de los derechos fundamentales de los trabajadores y de las normas internacionales del trabajo. No obstante, como se ha señalado en los párrafos precedentes, el desafío que se plantea para la instauración de empresas sostenibles y para la creación de empleo abarca tanto esta dimensión cualitativa como una dimensión cuantitativa muy importante: ¿cuál es el impacto neto de la «destrucción creativa» que inducen los acuerdos comerciales, en términos de compañías que desaparecen

¹⁵ Banco Mundial: *Global economic prospects 2004*, op. cit., capítulo 5: «Reducing trading costs in a new era of security».

(destrucción) frente a nuevas inversiones y empresas (creativa) y en cuanto a las repercusiones consiguientes en el ámbito del empleo?

167. Por ello, la integración del comercio sostenible está relacionada con la capacidad del mercado de trabajo para permitir a las compañías y a la economía en su conjunto adaptarse de maneja flexible a las nuevas condiciones de competencia inducidas por el comercio, al mismo tiempo que se ofrece la debida protección para los trabajadores. Las repercusiones y posibilidades adoptan dimensiones muy diferentes en los países desarrollados y en desarrollo. A ese respecto, puede ser ilustrativa esta presentación esquemática. En los países desarrollados, las redes de seguridad y protección social suelen estar más desarrolladas que en los países en desarrollo. Por ello, puede considerarse que el aumento de la competencia de las importaciones tiene efectos semejantes a los del crecimiento de la productividad: hace que los trabajadores estén disponibles para trabajar en otros sectores de la economía. Si se dispone de redes de seguridad y protección social, los trabajadores están protegidos y se muestran más dispuestos a aceptar la movilidad entre empleos. Si hay un entorno favorable para la inversión, los empresarios pueden absorber al personal sobrante gracias a nuevas ideas empresariales e inversiones de capital y, de esta manera, incrementar el total de la actividad empresarial y la riqueza. La producción de bienes y servicios puede aumentar, por lo tanto, junto con la productividad, y no es necesario que disminuyan los niveles de empleo. Este es el círculo virtuoso que las estrategias de comercio, crecimiento y empleo deben tratar de conseguir. No obstante, en un país en desarrollo «típico», este círculo virtuoso no funciona tan bien, en el mejor de los casos. Las redes de seguridad y protección social están menos desarrolladas, por lo que la seguridad de los trabajadores suele estar más vinculada con el empleo presente. Hay excedente de mano de obra en relación con el capital productivo existente, y por ello son más elevadas las tasas de desempleo, subempleo y actividad informal. El entorno empresarial no es tan favorable, por lo que es más difícil para los empresarios absorber, gracias a nuevas inversiones, a los trabajadores que han quedado desempleados a raíz de la evolución del comercio. Estas dificultades se agravan por las deficiencias y desajustes en materia de calificaciones. Por ello, para cosechar todos los beneficios del comercio se requiere, en muchos casos, un «empujón» en términos de inversiones en infraestructura, educación y capacitación, así como medidas para facilitar el ajuste, reducir sus costos, entre los que se pueden incluir la movilidad excesiva del empleo y la desindustrialización, por un lado, y, por el otro, garantizar la creación de oportunidades económicas para las empresas, con inclusión de los grupos de ingreso más bajo, a fin de que el crecimiento y las oportunidades para el comercio estén basadas en el desarrollo equitativo¹⁶. La promoción de empresas sostenibles adquiere una importancia todavía más decisiva en este contexto.

168. Lo mismo que en otras áreas, los objetivos del desarrollo sostenible y la promoción de empresas sostenibles se superponen claramente en el contexto de la integración económica. Son muchas las medidas concretas que los gobiernos pueden tomar para promover empresas sostenibles en el contexto de la integración comercial de acuerdo con el paradigma 3 del Capítulo 3: mejorar el entorno empresarial y el clima para la inversión; aumentar la competitividad; apoyar el perfeccionamiento de la cadena de valor (véase la sección siguiente de este capítulo); reforzar los servicios para las empresas, en particular para las PYME; mejorar la infraestructura; mejorar los sistemas

¹⁶ ECOSOC: *Creación de un entorno a escala nacional e internacional que propicie la generación del empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, y sus consecuencias sobre el desarrollo sostenible*, informe del Secretario General, período de sesiones sustantivo de 2006, serie de sesiones de alto nivel, 24 de abril de 2006, párrafos 15-24.

de educación y formación. Además, las políticas activas del mercado de trabajo y el aumento de la protección social completan un conjunto básico de políticas complementarias a la apertura del comercio que son imprescindibles para que la integración del comercio resulte más sostenible desde el punto de vista tanto social como económico.

169. Por último, algunos economistas piensan que para que se pueda lograr la convergencia económica (en cuanto a los niveles de ingreso), los propios acuerdos comerciales o iniciativas paralelas deben incorporar transferencias sustanciales de recursos de los países y regiones más ricos a los más pobres, con el fin de reducir las diferencias en materia de infraestructura, educación y formación, instituciones, y otras esferas. Esta es una de las enseñanzas de la Unión Europea y también una de las razones por las que el debate acerca de la creación de capacidad comercial o «la ayuda para el comercio» han adquirido un papel tan destacado en las conversaciones sobre el comercio¹⁷. Naturalmente, la ayuda y las transferencias de recursos internacionales no mejorarán mucho la situación si los mecanismos de distribución internos (política fiscal, política social) no funcionan satisfactoriamente y si no se cuenta con una red de protección social.

170. La enormidad de estos desafíos confirma el papel fundamental del diálogo social y la necesidad de que los gobiernos y los interlocutores sociales participen en organizaciones, pactos y foros multinacionales con el fin de lograr un equilibrio entre las preocupaciones referentes al comercio y las relativas al desarrollo.

Creación de oportunidades para las microempresas y las pequeñas y medianas empresas mediante el perfeccionamiento de la cadena de valor

171. La integración de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas en las cadenas mundiales de suministro se ve facilitada por un régimen comercial más abierto, pero no basta con ello. También son importantes las medidas de promoción de carácter específico. Una cadena de valor está constituida por una serie de empresas y las interacciones entre ellas, que aportan al consumidor final un producto (o servicio) a partir de una materia prima¹⁸. Los sistemas con cadenas de valor florecientes crecen e incorporan continuamente nuevas empresas, que generan empleos, ingresos y activos en constante aumento. De ese modo, los sistemas de cadenas de valor tienen un notable potencial para integrar a las microempresas y las pequeñas y medianas empresas en los sistemas nacionales y mundiales de producción. El desarrollo de la cadena de valor constituye un elemento central de una serie de estrategias de desarrollo del sector privado, que van desde la promoción de las exportaciones hasta el desarrollo económico local y las estrategias de agrupamiento (*clustering*). En la base del desarrollo de la

¹⁷ L. Lopez Calva y N. Lustig: «Social protection and inclusive trade: Strengthening the sources of convergence in the FTAA», en A. Estevadeordal, D. Rodrik, A. Taylor y A. Velasco (directores de la publicación): *Integrating the Americas – FTAA and beyond* (Boston, David Rockefeller Centre for Latin America Studies, Harvard University Press, 2004); J. M. Salazar-Xirinachs y J. Granados: «The US-Central America free trade agreement: Opportunities and challenges», en J. Schott (director de la publicación): *Free Trade Agreements – US strategies and priorities* (Washington D.C., Institute for International Economics, 2004).

¹⁸ La OIT y la ONUDI han dado muestra de especial dinamismo en la elaboración de instrumentos de consulta y guías sobre el análisis de la cadena de valor. Véanse, por ejemplo, OIT: *A guide for value chain analysis and upgrading* (Ginebra, OIT, 2006); H. Schmitz: *Value chain analysis for policy-makers and practitioners* (Ginebra, OIT, 2005), y ONUDI: *Integrating SMEs in global value chains – Towards partnership for development* (Viena, ONUDI, 2001).

cadena de valor se encuentra el esfuerzo por establecer vínculos más sólidos y mutuamente beneficiosos entre empresas para que colaboren entre sí y puedan aprovechar las oportunidades de mercado.

172. La mayor parte de las iniciativas relacionadas con la cadena de valor actúan con una serie de tipos de empresas a fin de reforzar los vínculos tanto verticales — entre empresas que compran y venden productos unas a otras — como horizontales — entre empresas que desempeñan las mismas funciones en la cadena de valor (véanse, por ejemplo, el recuadro 6.3 y los párrafos subsiguientes sobre el café que es objeto de comercio justo). Se consiguen resultados positivos cuando hay un fuerte impulso del mercado en favor del establecimiento de vínculos, una fuerte inversión de muchas empresas en la cadena y un sistema de mercado vigente para reproducir modelos y prácticas mejoradas. Evidentemente, no se puede mover una cadena empujándola; lo que hay que hacer es tirar de ella. En este sentido, un sistema de cadena de valor sólo podrá desarrollarse si está asociado con una fuerte demanda de consumo. Además, las cadenas de valor prosperan cuando las empresas de la cadena se agrupan para comercializarse utilizando una estrategia de competitividad común.

173. Las cadenas de valor pueden organizarse a través de diferentes mecanismos. Cada vez más, aparecen formas intermedias de organización industrial que permiten a las empresas compaginar las ventajas de la especialización con un nivel mínimo de control de la producción. El término «gestión de la cadena de valor» hace referencia a esas formas intermedias. Implica que algunas empresas de la cadena establecen y aplican los parámetros en el marco de los cuales funcionan otros componentes de la cadena. Las empresas que fijan los parámetros se conocen con el nombre de «empresas líderes».

174. Las nuevas pautas de organización de la cadena de valor generan amenazas importantes para los países en desarrollo, pero también nuevas oportunidades para algunos de los agentes económicos más adaptables. Los datos empíricos revelan que las amenazas son mucho mayores y las oportunidades más limitadas cuando la competitividad de los sectores empresariales nacionales está muy por debajo de los niveles internacionales.

175. Amenazas: una primera amenaza se deriva del hecho de que las empresas líderes están asentadas e inmersas casi exclusivamente en países de la OCDE. Si estas empresas líderes adquieren mayor importancia en calidad de innovadoras y gestoras de las redes mundiales de producción, y las compañías subordinadas se convierten en meras seguidoras, excluidas de los procesos importantes relacionados con la creación de valores intangibles, este proceso representará una pérdida de influencia, y probablemente de valor añadido, para los países en desarrollo. Por otro lado, cada vez se observan más casos de empresas líderes que proceden de varias economías emergentes. En segundo lugar, la creciente importancia de los factores con alto coeficiente de conocimientos (por ejemplo, el diseño y la creación de marcas) pueden reforzar los desequilibrios entre los países en desarrollo y desarrollados así como dentro de estos últimos. Las estrategias eficaces de creación de marcas e innovación de productos suelen desplazar las rentas y la capacidad de negociación hacia el innovador o el titular de la marca. En los países pobres, existen muy pocas aglomeraciones industriales diferenciadas capaces de ofrecer apoyo estratégico para una producción basada en la concentración de conocimientos. En tercer lugar, los crecientes requisitos de escala y la consolidación de los mercados elevan los obstáculos al ingreso de las empresas más pequeñas y reducen el número de mercados donde éstas pueden vender sus productos. Las empresas pequeñas y menos eficientes muchas veces quedan excluidas. Las alternativas de los mercados locales donde los problemas de cumplimiento de la normativa y los costos están todavía en un nivel bajo se reducirán probablemente y se caracterizarán por un exceso de oferta y

márgenes reducidos. En cuarto lugar, a medida que las empresas líderes (pero también los gobiernos y las organizaciones de consumidores) imponen normas más rígidas, los obstáculos al ingreso de nuevas empresas tienden a aumentar. Los proveedores tienen que cargar con los costos del cumplimiento de las normas sociales, ambientales, de higiene, y de otra índole, más los necesarios procedimientos de certificación y auditorías de los clientes. Es probable que el resultado sea la exclusión de los proveedores y lugares de menor tamaño y menos competitivos.

176. Oportunidades: a medida que las empresas líderes vayan subdividiendo sistemáticamente sus funciones, reorganizando sus estructuras internas, concentrándose en las competencias básicas y subcontratando las tareas y funciones marginales, se presentarán nuevas oportunidades para los países en desarrollo. El desplazamiento espacial de los procesos de producción de acuerdo con los requisitos específicos de cada fase de producción beneficia principalmente a los países en desarrollo, si son capaces de encontrar la especialización en que pueden competir y crear los vínculos necesarios con la economía mundial. Las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, por ejemplo, permiten a las empresas de los países en desarrollo concertar contratos en nuevas esferas, como los servicios administrativos y contables. Además, dado que las empresas líderes tienen cada vez mayor interés en garantizar un suministro fiable que cumpla con todo tipo de normas, se necesita más transferencia de conocimientos. Los datos empíricos revelan una variedad de procesos de aprendizaje pertinentes entre los proveedores de los países en desarrollo en las redes mundiales de producción. La adopción eficaz de las normas es un medio importante para elevar el nivel industrial, que protege en parte a las empresas frente a los competidores de bajo costo que no son capaces de cumplir las normas necesarias.

177. El desarrollo de la cadena de valor reconoce el actual cambio estructural y la necesidad de adaptar en consecuencia las políticas correspondientes. El comportamiento de los agentes económicos, por ejemplo, sus decisiones de producir o comprar, su disponibilidad para obtener sus productos localmente o en el extranjero, su decisión de vender a través de mercados anónimos o a compradores habituales, etc., se ve siempre afectado por un gran número de políticas generales. Por ello, es útil distinguir entre *políticas generales sobre el desarrollo del sector privado que repercuten en las cadenas de valor* y *actividades específicas de apoyo a las cadenas de valor*. No obstante, es importante reconocer que las políticas generales y específicas se interrelacionan de distintas maneras, lo que exige un planteamiento normativo integral. Las siguientes políticas generales están relacionadas con los vínculos internos entre empresas, aunque no abordan de manera específica y directa la creación de esos vínculos.

178. Las intervenciones normativas encaminadas a lograr que el entorno empresarial sea más fiable, más transparente y menos burocrático contribuyen a la integración de la cadena de valor. Si, por ejemplo, los derechos de propiedad no están garantizados o no es posible exigir el cumplimiento de los contratos debido a deficiencias del sistema jurídico, los empresarios reducirán las transacciones entre empresas en la mayor medida posible. De la misma manera, los procedimientos burocráticos innecesarios y los costos administrativos elevados para el registro de las pequeñas empresas pueden impedir que los pobres creen nuevas empresas o inducirles a mantenerse en el sector informal, lo que dificulta el establecimiento de contactos con el sector formal.

179. Las políticas comerciales y de inversión determinan en gran parte hasta qué punto los países en desarrollo se benefician de la deslocalización. Todo lugar interesado en atraer inversiones internacionales con fines de deslocalización debe mantener bajos los costos del intercambio comercial. Por otro lado, las importaciones baratas, en particular de manufacturas ligeras, han acabado con las industrias locales en muchos países en

desarrollo de todo el mundo. Igualmente, la expansión mundial de las grandes cadenas de venta al por menor repercute gravemente en las cadenas locales. Aunque las políticas comerciales proteccionistas tienden a frenar las innovaciones y el crecimiento de la productividad, hay argumentos convincentes sobre la necesidad de preparar con cuidado el calendario y la secuencia de la liberalización. Especialmente en los países menos adelantados muy desfavorecidos quizá sea necesario adoptar salvaguardias para proteger actividades económicas que son de gran importancia para la supervivencia de los pobres.

180. La política fiscal es también importante. En la mayoría de los países en desarrollo una proporción enorme de las PYME evade los impuestos. Las empresas que no están registradas ante las autoridades encargadas de la recaudación de impuestos normalmente no cumplen las exigencias para mantener las relaciones habituales en la cadena de suministro. Por ello, la ampliación de la base imponible al mismo tiempo que se mantienen bajos los impuestos para las microempresas y las pequeñas empresas es un paso importante con miras a la legalización de las empresas informales y a convertirlas en posibles miembros de la cadena de suministro. Además, los impuestos sobre las ventas representan una desventaja para la especialización entre empresas si no permiten la deducción de impuestos que se han pagado ya en una fase anterior de la cadena de valor. Los impuestos sobre el valor añadido son, por lo tanto, más conducentes a la especialización interempresarial.

181. Otras políticas generales que influyen en la propensión a crear vínculos interempresariales son las relacionadas con la capacitación y la innovación, las políticas sobre conglomerados, los servicios financieros y no financieros ofrecidos a las empresas, etc. Así pues, los enfoques integrados de la cadena de valor deben tener en cuenta esas políticas. Por el contrario, las actividades específicas para favorecer las cadenas de valor de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas incluyen todas las medidas que intervienen directamente en una o varias fases de la cadena de valor y repercuten en las modalidades de interacción dentro de la cadena respectiva. Entre ellas se incluyen las siguientes:

- i) Sensibilización y correlación. La falta de transparencia del mercado dificulta la formación de vínculos entre las empresas. Así ocurre en particular en el caso de las PYME, que a menudo no están familiarizadas con los requisitos de las relaciones habituales de los proveedores y quizá no tengan una visión general acertada de los posibles compradores. Tres instrumentos pueden promover la correlación entre posibles clientes y proveedores: eventos informativos y de motivación para los proveedores; planes de intercambio de actividades de subcontratación, y ferias y exhibiciones de proveedores.
- ii) Apoyo a los efectos secundarios derivados de la actuación de las empresas líderes. Dichas empresas contribuyen al desarrollo de las empresas locales de muchas maneras, tanto de forma deliberada como accidentalmente, por ejemplo, mediante la promoción del acceso a los mercados, servicios de orientación y tutoría, la financiación de proyectos de desarrollo de los proveedores, la introducción de criterios o marcas comerciales que aumenten la competitividad de su cadena de suministro en general, o la creación de nuevas empresas por antiguos empleados.
- iii) Algunos países utilizan los incentivos fiscales y financieros para alentar a los inversores a establecer vínculos locales o mejorar la transferencia de tecnología. En determinados países, los gastos contraídos en la capacitación de los empleados, desarrollo y comprobación de productos y auditorías de fábrica para garantizar la calidad de los productos de los vendedores, pueden deducirse al calcular el impuesto sobre la renta. Los donantes y las organizaciones internacionales pueden

establecer pautas de referencia para esas políticas, determinar los planes de incentivos fiscales y financieros más beneficiosos para el desarrollo de la cadena de valor y contribuir a su aplicación.

- iv) Financiación de la cadena de valor. La integración de la cadena de valor facilita con frecuencia el acceso de los proveedores al crédito. Ello puede ocurrir en forma directa, cuando reciben crédito de sus socios en la cadena de valor, como los compradores o los proveedores de insumos, o de forma indirecta, cuando se considere que las empresas puedan resultar solventes para las instituciones financieras, por ejemplo, debido a que se aceptan como garantía los canales de venta seguros. Los programas públicos pueden ayudar a mejorar la financiación tanto directa como indirecta de la cadena de valor. Los organismos de apoyo pueden ofrecer líneas de crédito en condiciones favorables y garantías de crédito a bancos de desarrollo con el fin de estimular los vínculos, y pueden contribuir al desarrollo de productos financieros que contribuyan a la integración de la cadena de valor, como la factorización. Los organismos donantes pueden promover también planes basados en sistemas de producción por contrata como forma de mejorar la coordinación de la cadena de valor, con lo que se facilitaría el suministro directo de crédito por los compradores.
- v) Promoción de normas inclusivas. Recientemente, se han creado y aplicado en todo el mundo un gran número de normas. Estas abordan una serie de cuestiones entre las que se incluyen los procedimientos de gestión de la calidad y las propiedades de los productos, así como consideraciones sociales, medioambientales y de seguridad y salud. Cada vez son más los casos en que esas normas se imponen a través de las relaciones de la cadena de valor, dado que el productor o distribuidor final del respectivo producto es considerado responsable del cumplimiento y, por lo tanto, tiene sumo interés en garantizar el cumplimiento en las fases anteriores del proceso de agregación de valor. Los programas públicos tienen un papel que desempeñar en la promoción de normas como medio de agregar valor a la producción de los pobres.

Comercio justo y cadenas de valor más equitativas

182. La atención mundial a la importancia del comercio como medio de generar crecimiento y desarrollo, sumada a las desigualdades generalizadas del sistema de comercio mundial, ha favorecido el crecimiento de mercados nicho para productos que son objeto de comercio justo y un movimiento paralelo en favor del mismo, que combina una plataforma de promoción de la justicia en el comercio con intervenciones directas para desarrollar productos y mercados de mercancías que son objeto de este tipo de comercio¹⁹. Hay una gran variedad de organizaciones de comercio justo y normas asociadas de certificación así como sistemas de etiquetado, pero los principios básicos del comercio justo son los que se resumen en el recuadro 6.1. La mayor parte de las organizaciones pertinentes se adhieren a estos principios y tratan de apoyar relaciones comercialmente sólidas pero basadas en principios éticos con pequeños productores en la base de la cadena. En algunos casos, se trata en gran parte de una relación de

¹⁹ Véanse, por ejemplo, la Asociación Internacional de Comercio Justo (www.ifat.org) y la Asociación Europea de Comercio Justo (<http://www.eftafairtrade.org>). Naturalmente, hay muchas empresas con fines sociales — además de comerciales — que producen y/o comercializan productos en diferentes países con el fin de ayudar a los grupos desfavorecidos de los países en desarrollo. Un ejemplo es Aarong, que es la sección de comercialización de Bangladeshi mega NGO BRAC (<http://www.brac-aarong.com>). Estas empresas pueden funcionar sin estar afiliadas a asociaciones de comercio justo y no se autocalifican necesariamente como organizaciones de comercio justo.

comercialización, pero en otros las organizaciones de comercio justo establecen asociaciones más estrechas con los proveedores y tratan de reforzar las organizaciones de productores mediante programas de desarrollo empresarial adaptados a las necesidades concretas y cuyo objetivo es mejorar la capacidad de esas empresas de acceder a las oportunidades de mercado. Estos programas suelen ofrecer información, actividades de formación, asesoramiento y apoyo en muchas esferas diferentes, como la información sobre el mercado, los sistemas financieros, la gestión cooperativa, el desarrollo de productos, los sistemas de control de calidad, el acceso a los mercados y la financiación. En particular, las organizaciones de comercio justo suelen tratar de ayudar a conglomerados de pequeños productores a conseguir mejor acceso a los mercados mediante la identificación de nuevas oportunidades y el desarrollo de nuevas marcas de comercio justo, y en algunas ocasiones ofrecen también a los productores financiación para la exportación. Fundamentalmente, estos enfoques, conocidos con el nombre de comercio justo, permiten conocer mejor cómo es posible lograr que el comercio en general sea más sostenible, en particular cuando se complementa con la coherencia normativa, por ejemplo, en las políticas sobre la competencia, la inversión y la industria. No obstante, el comercio justo sólo puede ser un complemento del libre comercio, y no sustituirlo.

183. Las organizaciones de comercio justo han logrado un éxito particular en la comercialización de alimentos de venta al por menor, como el café, el té, las nueces y la fruta. El café, uno de los productos que son objeto de mayor comercio en el mundo, y cuyos precios mundiales son notoriamente inestables, ha representado un éxito particular para algunas organizaciones de comercio justo y se ha convertido en campo de pruebas de lo que significa ser un consumidor ético. Por ejemplo, *Cafédirect* ha pasado a ser la cuarta marca de café tostado y molido en el Reino Unido y ha ampliado rápidamente su base de clientes tanto al por menor como al por mayor. Como ocurre con muchos mercados que tienen una cadena de suministro mundial, los productores del comienzo de la cadena suelen recibir sólo una pequeña parte del valor de venta al por menor del producto final (menos del 1 por ciento, mientras que en el caso del café que es objeto de comercio justo el porcentaje sería cinco veces mayor, según *Cafédirect*). La mayor parte de las organizaciones de comercio justo de Europa, como *Max Havelaar* en Suiza o *Solidarmonde* en Francia, han registrado un aumento espectacular de las ventas de café con productos que ahora se encuentran habitualmente en los mercados al por menor, en los grandes supermercados y en puntos de venta de muchas grandes compañías y organizaciones internacionales, por ejemplo, en las cafeterías del Parlamento Europeo, el Banco Mundial y la OIT. Ciertas organizaciones de comercio justo tienen una amplia red de clientes. Por ejemplo, la empresa Twin Trading, con sede en el Reino Unido, obtiene el café de organizaciones de productores en nombre de *Cafédirect* y otras compañías del Reino Unido, Europa y Japón, y se encarga de la importación, cuestiones logísticas, mezcla y control de calidad de los productos de 26 organizaciones de productores que dan empleo a más de 230.000 productores en nueve países²⁰.

²⁰ <http://www.twin.org.uk> y <http://www.cafedirect.co.uk>.

Recuadro 6.1
Los principios del comercio justo

El comercio justo es un sistema comercial basado en el diálogo, la transparencia y el respeto, que busca una mayor equidad en el comercio internacional. Contribuye al desarrollo sostenible al ofrecer mejores condiciones comerciales y asegurar los derechos de productores y trabajadores desfavorecidos, especialmente en el Sur.

Creación de oportunidades para los productores económicamente desfavorecidos

El comercio justo es una estrategia para la mitigación de la pobreza y el desarrollo sostenible. Su objetivo es crear oportunidades para los productores que se han visto económicamente desfavorecidos o marginados por el sistema de comercio convencional.

Transparencia y rendición de cuentas

El comercio justo implica transparencia en la gestión y las relaciones comerciales para tratar con equidad y respeto a los interlocutores comerciales.

Creación de capacidad

El comercio justo es un medio para desarrollar la independencia de los productores. Las relaciones de comercio justo ofrecen continuidad, gracias a la cual los productores y sus organizaciones de comercialización pueden mejorar sus técnicas de gestión y su acceso a nuevos mercados.

Promoción del comercio justo

Las organizaciones de comercio justo contribuyen a lograr una mayor sensibilización acerca del comercio justo y la posibilidad de introducir mayor justicia en el comercio mundial. Ofrecen a sus clientes información acerca de la organización, los productos y las condiciones en que se obtienen. Utilizan técnicas veraces de publicidad y comercialización y cumplen los criterios más estrictos de calidad y envasado de los productos.

Pago de un precio justo

Un precio justo en el contexto regional o local es el que se ha acordado mediante el diálogo y la participación. No sólo cubre los costos de producción sino que además permite una producción que sea socialmente justa y ambientalmente racional. Ofrece una remuneración equitativa a los productores y tiene en cuenta el principio de igual remuneración por un trabajo de igual valor, sea éste realizado por hombres o mujeres. Quienes practican el comercio justo garantizan el pago puntual a sus interlocutores y, cuando es posible, ayudan a los productores a acceder a financiación previa a la cosecha o a la producción.

Equidad de género

El comercio justo significa que el trabajo de la mujer se valora y recompensa debidamente. Las mujeres son remuneradas siempre por su contribución al proceso de producción y se promueve su presencia en las organizaciones.

Condiciones de trabajo

Comercio justo significa un entorno seguro y saludable para los productores. La participación de los niños (en su caso) no repercute negativamente en su bienestar, seguridad, niveles de instrucción y necesidad de jugar y está en conformidad con la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño así como con la ley y normas del contexto local.

Trabajo infantil

Las organizaciones de comercio justo respetan la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, así como las leyes y normas sociales locales con el fin de evitar que la participación de niños en los procesos de producción de artículos que son objeto de comercio justo (si corresponde) repercuta negativamente en su bienestar, seguridad, niveles de instrucción y necesidad de jugar. Las organizaciones que colaboran directamente con productores establecidos de manera informal revelan la participación de niños en la producción.

El medio ambiente

El comercio justo promueve activamente prácticas ambientales más adecuadas y la aplicación de métodos responsables de producción.

Fuente: <http://www.ifat.org>.

184. Aunque todas las organizaciones de comercio justo se esfuerzan normalmente por promover empresas sostenibles y, en ese contexto, suelen promover buenas prácticas en el lugar de trabajo, la Iniciativa de Comercio Ético (ETI) incluye expresamente un código detallado de base voluntaria (recuadro 6.2) en el que se recoge una gran variedad de prácticas en el lugar de trabajo. La ETI no es una organización de comercio justo sino más bien una alianza de marcas y vendedores al por menor, sindicatos y organizaciones de la sociedad civil, establecida en 1998 con alcance mundial y cuyo objetivo es el de mejorar las condiciones de vida de los trabajadores y sus familias en las cadenas mundiales de suministro. Todas las compañías que se adhieren a la ETI deben adoptar el Código Básico y colaborar con sus compañías de proveedores para garantizar que promuevan prácticas empresariales responsables y observen la legislación laboral nacional y las normas internacionales de trabajo. A finales de 2006, la ETI abarcaba a 29 compañías miembros, más de 20.000 proveedores y más de 3 millones de trabajadores ²¹.

Recuadro 6.2

Iniciativa de Comercio Ético: Código Básico

El empleo se elegirá libremente

- 1.1. No habrá trabajos en prisión involuntarios, forzados o esclavitud.
- 1.2. Los trabajadores no tendrán que dejar bajo la custodia del empleador «depósitos» o documentación de identidad y serán libres de abandonarlos tras una notificación razonable.

Se respetará la libertad de asociación y el derecho a las negociaciones colectivas

- 2.1. Los trabajadores, sin distinción alguna, tienen derecho a unirse o constituir sindicatos de propia elección, así como a negociar conjuntamente.
- 2.2. El empleador adoptará una actitud abierta hacia las actividades de los sindicatos, así como sus actividades organizacionales.
- 2.3. Los representantes de los trabajadores no serán discriminados y tendrán acceso a desarrollar sus funciones representativas en el lugar de trabajo.
- 2.4. Donde la ley restringiera el derecho a la libertad de asociación y negociaciones colectivas, el empleador facilitará y no dificultará el desarrollo de medios paralelos para asociarse y negociar libre e independientemente.

Las condiciones de trabajo serán seguras e higiénicas

- 3.1. Se proporcionará un entorno de trabajo seguro e higiénico, teniendo presente los conocimientos preponderantes de la industria, así como de cualquier peligro específico. Se tomarán las medidas necesarias para evitar accidentes y perjuicios para la salud que pudieran surgir, o estuvieran asociados, o que ocurrieran en el curso del trabajo, mediante la reducción, en la medida de lo razonable, de las causas de los peligros inherentes al entorno laboral.
- 3.2. Los trabajadores recibirán formación con regularidad y por escrito sobre salud e higiene, la cual se repetirá para trabajadores nuevos o designados.
- 3.3. Se proporcionará acceso a servicios limpios y a agua potable, y, si fuera necesario, a instalaciones sanitarias para almacenamiento de comida.
- 3.4. El alojamiento, en caso necesario, estará limpio, seguro y cumplirá las necesidades básicas de los trabajadores.
- 3.5. La empresa encargada del cumplimiento del código conferirá la responsabilidad sobre salud y seguridad a un representante de gestión superior.

²¹ <http://www.ethicaltrade.org>: *ETI Workbook* (segunda edición): *Ethical trade – A comprehensive guide for companies*. Naturalmente, el comercio ético puede ser objeto de diferentes interpretaciones — en las que se incluirían actividades como la agricultura orgánica, la sostenibilidad medioambiental, el comercio justo, etc. —, pero en el contexto de la ETI ese término se utiliza para dar a entender que una compañía se responsabiliza de las prácticas laborales y en materia de derechos humanos dentro de su cadena de suministro.

No se empleará mano de obra infantil

- 4.1. No habrá contratación nueva de mano de obra infantil.
- 4.2. Las empresas desarrollarán o participarán y contribuirán en políticas que favorezcan el período de transición necesario para cualquier niño/a que sea mano de obra infantil para que vaya a la escuela y permanezca en un sistema educativo de calidad hasta que ya no sea, por edad, un niño/a. En los apéndices se definen los términos «niño/a» y «mano de obra infantil»
- 4.3. No se empleará a niños ni a jóvenes de menos de 18 años para trabajos nocturnos o en condiciones peligrosas.
- 4.4. Estas políticas y procedimientos cumplirán con las disposiciones de la normativa relevante de la OIT.

Se pagará un salario digno

- 5.1. Los salarios y beneficios abonados por una semana de trabajo habitual cumplirán como mínimo la normativa legal nacional o la normativa industrial de referencia, o la que fuera superior. En cualquier caso, los salarios serán siempre lo suficientemente altos como para satisfacer las necesidades básicas y disponer de unos ingresos a discreción.
- 5.2. Se les proporcionará a todos los trabajadores información por escrito y comprensible sobre sus condiciones de trabajo en relación a los salarios antes de aceptar el empleo y sobre los detalles de sus salarios durante el período de pago en cuestión cada vez que reciben el salario.
- 5.3. Las deducciones del salario como medida disciplinaria no estarán permitidas ni tampoco se proporcionará ninguna deducción por ley nacional sin el consentimiento expreso del trabajador en cuestión. Todas las medidas disciplinarias deberán registrarse.

Las horas de trabajo no serán excesivas

- 6.1. Las horas de trabajo cumplirán la legislación nacional y la normativa de la industria de referencia, o aquella que ofreciera mayor protección.
- 6.2. En cualquier caso, los trabajadores no trabajarán con regularidad más de 48 horas semanales y dispondrán de al menos de un día libre por una media de siete días. Las horas extraordinarias serán voluntarias, y no superarán las 12 horas semanales, no se exigirán con regularidad y se compensarán siempre con una prima.

No habrá discriminación

- 7.1. No habrá discriminación a la hora de contratar, indemnizar, formar, promocionar, extinguir o jubilar por motivos de raza, casta, origen nacional, religión, edad, minusvalía, sexo, estado, orientación sexual, afiliación a sindicato o política.

Se proporcionará un trabajo regular

- 8.1. En todos los aspectos, el trabajo desempeñado deberá basarse en relaciones laborales reconocidas establecidas a través de la legislación nacional y la práctica.
- 8.2. Las obligaciones para con los empleados sujetos a la legislación laboral o de la seguridad social y la normativa que se derive de las relaciones laborales habituales no se eludirán a través del uso de contratos sólo laborales, subcontratos o contratos para trabajar en casa, o a través de programas de prácticas en donde no haya intención de impartir unas destrezas o proporcionar un empleo, como tampoco eludirán dichas obligaciones a través del uso excesivo de contratos a plazo fijo.

No se permitirá un trato inhumano o severo

- 9.1. Queda prohibido el abuso físico o castigo, amenazar con abuso físico, sexual u otro acoso, así como el abuso verbal u otras formas de intimidación.

Fuente: <http://www.ethicaltrade.org>.

185. Un importante examen independiente del Código Básico de la ETI, iniciado en 2003 pero terminado a finales de 2006, que la ETI considera como «el estudio independiente más completo realizado hasta la fecha sobre el impacto de los códigos de prácticas laborales», presentó conclusiones de distinto signo sobre los progresos realizados hasta entonces. En el estudio, basado en una combinación de información cualitativa y cuantitativa, en que se incluían más de 400 entrevistas con trabajadores de 23 lugares de suministro, se observaban mejoras en la seguridad y salud (por ejemplo, seguridad contra incendios o mayor seguridad en el uso de sustancias químicas), los horarios de trabajo (menos horas normales y extraordinarias), los salarios (por ejemplo, pagos puntuales, cumplimiento de la legislación sobre salario mínimo y sistemas estatales de seguros y pensiones) y el trabajo infantil (que disminuyó). Por el contrario, en el informe se observaba una repercusión menor en lo que respecta a la libertad de asociación, la discriminación y los «malos tratos». En general, los trabajadores permanentes y de plantilla fueron los que más se beneficiaron, mientras que los que obtuvieron menos ventajas de estos códigos fueron los trabajadores migrantes y por contrata. Se observaron algunas mejoras prácticas para las trabajadoras pero, en general, los códigos habían contribuido poco a corregir las desigualdades básicas, como la desigual de acceso al empleo, la promoción y la formación. De todas formas, en el informe se subrayaba el hecho de que en muchos lugares, los códigos habían logrado una mayor sensibilización entre el personal directivo y/o un mayor cumplimiento de la legislación laboral nacional y que ello podría ser importante para garantizar la sostenibilidad de las mejoras a lo largo del tiempo ²².

186. La ETI y otras iniciativas semejantes, algunas de alcance sectorial o relacionadas con causas específicas, ponen de manifiesto la importancia de las cadenas de valor en cuanto desafío y oportunidad para promover empresas sostenibles. La liberalización creciente del comercio y el descenso de los costos del transporte y las comunicaciones han permitido a las empresas fragmentar los procesos de producción en componentes cada vez más complejos que se distribuyen en forma creciente más allá de las fronteras nacionales. El resultado es que cada empresa se especializa normalmente en un área básica de producción, mientras que otras actividades se subcontratan a proveedores. Ello da lugar a una fragmentación del proceso de producción que se ve contrarrestada por una mayor integración entre la empresa y sus interlocutores comerciales ²³. Se estima que dos tercios del comercio mundial tienen lugar entre las grandes compañías multinacionales y dentro de ellas ²⁴. Las cadenas de suministro de estas compañías ofrecen claramente una importante oportunidad para promover mejores condiciones de empleo y precios más equitativos para los proveedores de los países en desarrollo, y las grandes compañías pueden desempeñar un importante papel a ese respecto ofreciendo oportunidades a largo plazo para las pequeñas empresas, en calidad de proveedoras o distribuidoras. En este sentido, cabe esperar que las cadenas de valor puedan funcionar no sólo para fomentar la competitividad en el ámbito nacional y el crecimiento de las empresas y el empleo, sino también como «cintas transportadoras» de las buenas prácticas de sostenibilidad social y medioambiental en todo el mundo.

²² S. Barrientos y S. Smith: *The ETI code of practice – Do workers really benefit?*, Informe sobre la evaluación del impacto de la ETI (ETI Impact Assessment), Institute of Development Studies, Universidad de Sussex, 19 de octubre de 2006, disponible en inglés en <http://www.ethicaltrade.org>. Puede verse un resumen en español en: http://www.eti.2.org.uk/Z/lib/2006/09/impact-report/ETI-impact-summary_es.pdf.

²³ Copenhagen Centre for Corporate Responsibility: *Managing social and environmental requirements in global value chains – Perspectives for Danish small and medium-sized enterprises*, 2006, en <http://www.copenhagencentre.org>.

²⁴ Gobierno del Reino Unido: *Private sector development*, Fourth report of session 2005-06, House of Commons International Development Committee, vol. 1 (Londres, Gobierno del Reino Unido, 2006), pág. 59; y DFID, *Trade matters in the fight against world poverty* (Londres, Gobierno del Reino Unido, 2005).

187. No obstante, aunque las cadenas mundiales de valor tengan el potencial de generar empleo de calidad, pueden ser también vehículos para transmitir los costos y riesgos a los eslabones más débiles de la cadena. En algunos casos, ante la presión de los inversionistas, entre otros, los gobiernos de los países más pobres han permitido que las normas de trabajo se definieran teniendo en cuenta las exigencias de flexibilidad de la cadena de suministro, lo que ha supuesto entre otras cosas la facilitación de la contratación y el despido, contratos de breve duración, menos prestaciones y más horas extraordinarias, que pueden representar ventajas a corto plazo para el comercio pero implican un riesgo de costo a largo plazo para la sociedad²⁵. Así pues, para distinguir entre costos y beneficios de las cadenas de valor y determinar cuál es la mejor manera de promover cadenas de valor que ofrezcan potencial para generar empresas sostenibles, se requiere un análisis atento y un marco normativo favorable. Como se ha descrito anteriormente, el análisis de las cadenas de valor puede adoptar varias formas. Por un lado, a las compañías les interesa determinar cuál es la mejor manera de integrar, y adaptar las cadenas de suministro así como de colaborar con ellas, con el fin de gestionar mejor las complejas relaciones y procesos de cambio y, en definitiva, establecer su ventaja comparativa²⁶. Por otro lado, el análisis de la cadena de valor puede adoptar una perspectiva más amplia y tratar de determinar cuál es la mejor manera de aumentar la sostenibilidad de las empresas desde el punto de vista de todas las partes interesadas que integran la cadena de valor²⁷. Oxfam, ONG que actúa en el campo del desarrollo, y Unilever, compañía multinacional, adoptaron un planteamiento concreto que analiza los vínculos entre las empresas y la reducción de la pobreza a lo largo de las cadenas de valor en Indonesia. Esta iniciativa de colaboración (recuadro 6.3) evalúa el comportamiento de las empresas con el fin de determinar, en la «base de la pirámide», los efectos producidos en el crecimiento y en la reducción de la pobreza.

²⁵ K. Raworth: *Trading away our rights – Women working in global supply chains* (Oxford, Oxfam, 2004).

²⁶ A. T. Kearney: «Managing supply chains in the twenty-first century» y otros capítulos en *Executive Agenda – Ideas and Insights for Business Leaders*, vol. 6, núm. 3, tercer trimestre, 2003.

²⁷ Entre los ejemplos interesantes de este planteamiento cabe citar los siguientes: Consumers International: *Del grano a la taza: el impacto de la decisión de los consumidores sobre los productores de café y el medio ambiente* (Londres, Consumers International e IIED, 2005); K. N. Harilal y otros: *Power in global value chains – Implications for employment and livelihoods in the cashew nut industry in India* (Londres, IIED, 2006); y T. Reardon: *Retail companies as integrators of value chains in developing countries – Diffusion, procurement system change and trade and developmental effects* (Eschborn, GTZ, 2005).

Recuadro 6.3
Cadenas de valor: conexión entre actividades empresariales internacionales y reducción de la pobreza

Oxfam GB, Novib (Oxfam Países Bajos), Unilever y Unilever Indonesia (UI) colaboraron en un proyecto de investigación para llegar a comprender mejor los impactos de la actividad empresarial en las condiciones de vida de los pobres.

En su informe se consideran también los posibles vínculos entre actividades empresariales internacionales y reducción de la pobreza. Se analiza cómo, y en qué medida, las operaciones de Unilever Indonesia repercuten — tanto positiva como negativamente — en la pobreza en Indonesia. Se analiza el impacto de toda la cadena de valor de UI, desde sus interacciones con productores en pequeña escala de la cadena de suministro hasta los contactos con los consumidores de ingresos bajos.

Conclusiones principales

Entre las conclusiones principales de este estudio, que acumuló gran cantidad de datos, se incluyen las siguientes:

La fuerza de trabajo básica de UI está formada por 5.000 personas, el 60 por ciento de las cuales son empleados directos y el 40 por ciento son trabajadores subcontratados. Indirectamente, el equivalente a tiempo completo de unas 300.000 personas se ganan la vida a través de la cadena de valor de UI.

Más de la mitad de este empleo se encuentra en la cadena de distribución y venta al por menor. En ellas se incluyen aproximadamente 1,8 millones de pequeñas tiendas y vendedores callejeros.

Cuanto más estrecha y formalmente vinculados están los trabajadores de la cadena de valor con las operaciones de UI, mayores son los beneficios que obtienen de la compañía. El empleo en régimen de subcontratación puede reducir la capacidad de una compañía para supervisar la situación de los trabajadores subcontratados o los empleados de los proveedores, lo que puede provocar desfases entre la política y la práctica empresariales.

Dos tercios del valor generado a lo largo de la cadena se distribuyen entre participantes distintos de UI (productores, proveedores, distribuidores y vendedores al por menor). Los impuestos pagados por UI al Gobierno de Indonesia representan el 26 por ciento del valor generado en la cadena.

El valor creado por la población más pobre que trabaja en uno u otro extremo de la cadena de valor es mucho menor que el valor percibido por quienes se encuentran en interacción directa con UI.

La participación en cadenas de valor como la de UI no garantiza automáticamente mejoras en las condiciones de vida de las personas que viven en la pobreza.

La colaboración se vio estimulada por los llamamientos efectuados por las Naciones Unidas a las empresas, gobiernos y organizaciones no gubernamentales a fin de que colaboraran en la búsqueda de soluciones a la pobreza mundial, a la que se refiere el primer Objetivo de Desarrollo del Milenio. Este informe no contiene todas las respuestas, pero es una contribución al debate y permite comprender mejor la relación existente, a lo largo de las cadenas mundiales de valor, entre actividad empresarial y reducción de la pobreza.

Fuente: http://www.oxfam.org.uk/what_we_do/issues/livelihoods/downloads/unilever.pdf.

188. Cada vez son más las pruebas que demuestran que la relación equitativa a lo largo de la cadena de valor es un elemento trascendental para todas las empresas y que las que se encuentran en la parte más alta de la cadena de valor tienen un interés intrínseco en fomentar relaciones sostenibles y a largo plazo con los proveedores²⁸. La capacidad de los compradores de atender las necesidades de su compañía depende de la viabilidad y eficiencia constantes de sus proveedores. No obstante, algunas prácticas de compra pueden poner de

²⁸ Véase el Consejo empresarial mundial de desarrollo sostenible (<http://www.wbcsd.org>).

hecho en peligro esos cimientos ya que merman la capacidad de los proveedores de ocuparse de manera eficiente del bienestar de los trabajadores. Ello puede redundar en una mayor rotación de la mano de obra y una menor productividad, lo que a su vez puede dar lugar a productos de mala calidad, retrasos en las entregas y costos adicionales para los propios compradores. Representa también un riesgo para el suministro a largo plazo de productos de calidad procedentes de la misma fuente en el futuro. Hay muchas medidas prácticas que los compradores más poderosos pueden adoptar para reforzar la sostenibilidad de sus operaciones y, al mismo tiempo, salvaguardar los intereses de proveedores más débiles a lo largo de la cadena de valor, por ejemplo, concertar contratos a más largo plazo, pagar depósitos en el momento de efectuar el pedido, evitar prácticas de fijación de precios predatorios y otras prácticas comerciales restrictivas, además de apoyar los códigos de compradores²⁹ y promover y utilizar las normas internacionales del trabajo.

189. Además del papel que desempeñan el comercio y la inversión extranjera directa en la creación y el posible desplazamiento de empleos (por ejemplo, mediante la deslocalización de procesos de producción)³⁰, la integración sostenible de los mercados implica también un elemento relacionado con la migración de la mano de obra³¹. La globalización se caracteriza por una creciente migración de trabajadores más allá de las fronteras nacionales. Este movimiento de trabajadores y las remesas que generan son factores de crecimiento económico. Contribuyen a sustentar la actividad económica y el crecimiento de los países de ingreso más alto en aquellos casos en que la fuerza de trabajo se puede contraer debido al envejecimiento de la población, puede haber escasez de conocimientos tecnológicos muy especializados o los trabajadores nacionales rehúyen determinados sectores y ocupaciones. Por ello, «la migración internacional podría desempeñar un papel crítico para estabilizar los mercados de trabajo tanto de los países importadores como de los países exportadores (de mano de obra) si se logra un equilibrio, por ejemplo, contra los efectos perniciosos de la ‘fuga’ de personal cualificado de los países en desarrollo a los países desarrollados. Habría que hacer hincapié en políticas que potenciaran al máximo los beneficios que la migración tiene para el desarrollo»³².

190. En términos generales, son muchas las dimensiones de la integración sostenible de los mercados a través del comercio y las cadenas de valor. La globalización acentúa la importancia del comercio y las políticas que fomentan las economías abiertas. No obstante, aunque ello puede redundar a la larga en un aumento considerable del bienestar, a corto plazo se necesitan salvaguardias para reducir los costos del ajuste y políticas adecuadas para ayudar a los países en desarrollo a superar las limitaciones de la producción por el lado de la oferta y permitir a los exportadores cumplir las exigencias de los mercados internacionales, diversificar las exportaciones y aumentar el valor añadido antes de la exportación. La facilitación del comercio mediante un mayor acceso a los mercados, la mejora de las normas que rigen el comercio, el fomento del crecimiento de las cadenas de valor sostenibles y el fortalecimiento de los principios y prácticas éticas y de comercio justo en las relaciones de intercambio, son todas dimensiones relacionadas con el comercio que revisten importancia para la promoción de empresas sostenibles.

²⁹ *Buying matters – Consultation on sourcing fairly from developing countries*, febrero de 2006, <http://www.responsible-purchasing.org>.

³⁰ P. Auer y otros: *Offshoring and the internationalization of employment – A challenge for a fair globalization?*, Actas del Simposio Francia/OIT, Annecy 2005 (Ginebra, OIT/IIEL, 2006).

³¹ OIT: *Marco multilateral de la OIT para las migraciones laborales: principios y directrices no vinculantes para un enfoque de las migraciones laborales basado en los derechos* (Ginebra, OIT, 2006).

³² ECOSOC: *Creación de un entorno a escala nacional e internacional que propicie la generación del empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, y sus consecuencias sobre el desarrollo sostenible*, E/2006/55, op. cit., párrafo 24.

Capítulo 7

El papel de la empresa en la sociedad

191. Para maximizar su contribución al desarrollo sostenible y sus tres pilares (económico, social y medioambiental), así como al empleo productivo y el trabajo decente, las empresas precisan que el Estado y la sociedad establezcan condiciones favorables para la inversión, la actividad empresarial y la creación de riqueza. Las empresas tendrán en cuenta la repercusión de sus actividades sobre la sociedad y el medio ambiente y actuarán de manera socialmente responsable. Todo ello ofrece muchas oportunidades, pero asimismo plantea problemas, porque las empresas actúan en sistemas sociales y económicos cada vez más complejos, en los que son objeto no sólo de presiones comerciales y económicas sino también de presiones sociales y medioambientales por parte de las autoridades públicas, grupos de la sociedad civil, los consumidores y los proveedores, así como de sus propietarios, sus gestores y sus trabajadores.

La importancia económica y social de las empresas

192. Nunca se insistirá bastante en la importancia de las empresas como fuente principal de crecimiento y de empleo. Las empresas se sitúan en el centro mismo de la actividad económica y del proceso de desarrollo en casi todos los países. Lo que impulsa el crecimiento es, ante todo y sobre todo, la creatividad y el trabajo esforzado de los empresarios y los trabajadores. Movidas por la búsqueda de beneficios, las empresas innovan, invierten y generan empleo e ingresos salariales. Su contribución a la generación de empleo varía de un país a otro, pero, en general, las empresas privadas generan la mayoría de los puestos de trabajo, creando oportunidades para que la gente aplique sus calificaciones y talentos y mejore su bienestar. Las empresas proporcionan los bienes y servicios que todos necesitamos, desde los bienes de consumo a la atención de salud, los alimentos y las viviendas. Las empresas son una fuente primordial — muchas veces, la principal — de ingresos fiscales y, por consiguiente, constituyen normalmente los cimientos en que descansa la prestación pública de servicios de salud, educación y de otro tipo. Son importantes para todas las sociedades, tanto si buscan mejorar a partir de su situación de economías de bajos ingresos como si están en fase de transición o tratan de competir como economías modernas diversificadas en los mercados globalizados y con alto grado de innovación. En todas partes, la iniciativa empresarial y la empresa son estimulantes vitales que impulsan cambios y progresos al contribuir efectivamente a que las economías no pierdan dinamismo ni competitividad. La principal forma en que las empresas contribuyen a la sociedad y a la economía es, pues, desempeñando su función básica.

193. Aparte de esta función básica, las empresas asumen a menudo un papel más amplio en la sociedad. La cuestión de la responsabilidad social de las empresas no es algo nuevo — pues existe una larga tradición de filantropía empresarial y los antecedentes de la responsabilidad social de la empresa se remontan a los reformadores sociales europeos de los siglos XVIII y XIX, como Robert Owen y su «fábrica modelo» de New Lanark — y algunas empresas tienen un largo historial de apoyo a actividades sociales o centradas en la comunidad, sin que se les haya aplicado la denominación moderna de responsabilidad social de la empresa (RSE), y sin que se haya informado forzosamente al respecto. Ahora bien, la Declaración tripartita de principios de la OIT sobre las empresas multinacionales y la política social, formulada en 1977 y actualizada en varias ocasiones, la más reciente de ellas en 2006, es uno de los primeros instrumentos internacionales que abarcan la dimensión social de la actividad empresarial. Recientemente, el papel de las empresas en la sociedad ha suscitado una atención creciente, lo cual ha dado lugar a una verdadera «industria» de la RSE y a numerosos y variados análisis y comentarios sobre el tema ¹.

194. En el plano de los conceptos, la mayor atención prestada al papel de las empresas en la sociedad se funda en el mensaje básico del desarrollo sostenible, esto es, que, a largo plazo, el crecimiento económico, la cohesión social y la protección del medio ambiente van de consuno. La globalización lleva a centrar la atención en todo esto. En particular, los medios de comunicación y las tecnologías modernas de la información y la comunicación han acentuado la transparencia de las actividades empresariales, han aumentado la preocupación creciente ante los daños que causa la actividad económica al medio ambiente, y han contribuido a suscitar inquietudes y expectativas entre los ciudadanos, los consumidores, las autoridades públicas y los inversionistas. Las empresas multinacionales se ven ahora obligadas a efectuar sus actividades bajo el escrutinio público permanente y a ponerse de acuerdo sobre niveles de exposición a riesgos y demandas de grados de transparencia que simplemente no existían hace una generación. Las empresas progresistas se dan cuenta ahora del valor que tiene el hecho de «ir por delante en la curva» por lo que respecta a la responsabilidad empresarial, ya que los criterios sociales y medioambientales influyen cada día más en las decisiones que adoptan los consumidores y en las decisiones de las personas y las instituciones en materia de inversión.

195. Para integrar eficazmente en sus operaciones esas dimensiones sociales, éticas y medioambientales, a las empresas les hace falta un conjunto de «condiciones básicas» (capítulo 3). El imperio de la ley — que abarca el derecho de los contratos y el derecho mercantil general, pero no se limita a ellos —, comprendido el respeto de los derechos de propiedad y las normas internacionales del trabajo, junto con instituciones estatales y políticas públicas eficaces para aplicarlos, son esenciales para que las empresas integren mejor en sus operaciones los valores éticos y sociales y las prescripciones medioambientales que se plasman en las normas internacionales y en las leyes y prácticas nacionales.

¹ Véanse, por ejemplo, Organización Internacional de Empleadores (<http://www.ioe-emp.org/>); Sindicatos Mundiales (<http://www.global-unions.org/>); Pacto Mundial de las Naciones Unidas (<http://www.unglobalcompact.org/>); el International Business Leaders Forum (<http://www.iblf.org/>); Business for Social Responsibility (<http://www.bsr.org/>); Business in the Community (<http://www.bitc.org.uk/>); la Iniciativa Mundial de Presentación de Informes (GRI) (<http://www.globalreporting.org/>); y RSE Europe (<http://www.RSEurope.org/>). Para tener una visión general sobre los diferentes instrumentos relativos a la RSE, véase R. Goel y W. Cragg: *Guide to instruments of corporate responsibility – An overview of 16 key tools for labour fund trustees* (Toronto, Schulich/York University, 2005), o D. Abrahams: *Regulating corporations – A resource guide* (Ginebra, UNRISD, 2004).

La responsabilidad social de la empresa

196. Aunque la RSE es un concepto de uso corriente en la actualidad, se trata de una noción evolutiva que reviste significados diferentes según el momento y el lugar de que se trate y que muchas veces interpretan de manera diferente distintos interesados (en el recuadro 7.1 figuran algunas definiciones). Por ejemplo, es probable que las responsabilidades sociales y medioambientales percibidas o a las que se dé prioridad de una pequeña empresa fabricante de muebles de Centroamérica sean algo diferentes de las de una gran empresa de transportes de Europa. En general, en los sectores con elevado coeficiente de mano de obra, se suele prestar más atención a las cuestiones laborales o sociales, mientras que, por ejemplo, en las industrias extractivas y en la silvicultura, se suele atender primordialmente a los problemas medioambientales y a las repercusiones de las actividades de las empresas sobre las comunidades locales. Además, es probable que las responsabilidades sociales y medioambientales de las empresas reflejen las expectativas de la sociedad, que están lejos de ser estáticas, de manera que, por ejemplo, lo que las empresas consideran prácticas convenientes hoy día podría pasar a ser esencial en el futuro. Y — algo más que evidente — es probable que los distintos interesados en las actividades de una determinada empresa den prioridad a demandas diferentes, que a veces puedan ser contradictorias o estar en competencia entre sí, respecto de las dimensiones sociales y medioambientales del comportamiento de esa empresa. Así pues, la RSE plantea muchos desafíos para las empresas, tales como, la necesidad de delimitar sus responsabilidades con respecto al sector público, determinar hasta dónde llega la responsabilidad de una empresa en la cadena de suministro y aclarar hasta qué momento del futuro debería una empresa prever y planear las consecuencias de sus actividades, factor éste particularmente importante en lo que atañe al uso de los recursos naturales en las actividades empresariales. Es, pues, importante ser realistas acerca de lo que puede alcanzarse mediante la RSE y reconocer que el abanico de cuestiones que cabe abordar en el contexto de la RSE, aunque importante, es limitado y no puede sustituir las responsabilidades que incumben en primer lugar a las autoridades públicas en cuanto a hacer respetar las leyes y las normas.

Recuadro 7.1

La gobernanza, el civismo y la responsabilidad social de la empresa

La responsabilidad social de la empresa (RSE)

«La responsabilidad social de la empresa (RSE) es el reflejo de la manera en que las empresas toman en consideración las repercusiones que tienen sus actividades sobre la sociedad, y en la que afirman los principios y valores por los que se rigen, tanto en sus propios métodos y procesos internos como en su relación con los demás actores. La RSE es una iniciativa de carácter voluntario y que sólo depende de la empresa, y se refiere a actividades que se considera rebasan el mero cumplimiento de la legislación.»

Fuente: OIT: *Iniciativa InFocus sobre responsabilidad social de la empresa (RSE)*, Subcomisión de Empresas Multinacionales, 295.ª reunión del Consejo de Administración de la OIT, marzo de 2006, documento GB.295/MNE/2/1.

El civismo empresarial

«Ser un buen ciudadano empresarial significa ir más allá de satisfacer los intereses financieros de los accionistas y atender las preocupaciones de todos los interesados ... este concepto debe estar integrado en la cultura de una empresa ... ya que puede, en último término, hacer que su actividad comercial sea un éxito o un fracaso ... ¿Qué significa el civismo empresarial para las empresas?»

- ❑ Actuar conforme a prácticas empresariales éticas
- ❑ Tratar bien a los empleados
- ❑ Obtener beneficios, pagar los impuestos y dar trabajo
- ❑ Proporcionar productos/servicios seguros y dignos de confianza
- ❑ Tener un buen historial medioambiental
- ❑ Esforzarse en mejorar las condiciones reinantes en la comunidad.»

Fuente: Centre for Corporate Citizenship en Boston College, Estados Unidos, y CIPE: *The business case for corporate citizenship*, Economic Reform Issue Paper No. 0410, 27 de diciembre de 2004 (Washington, D.C., Center for International Private Enterprise, 2004), pág. 3.

La gobernanza y gobernabilidad de la empresa

«La gobernanza de la empresa se refiere a las estructuras y los procesos que intervienen en la dirección y el control de las empresas. Abarca, las relaciones entre la dirección, la junta directiva, los accionistas que controlan la mayoría de los derechos de voto, los accionistas minoritarios y los demás interesados. La gobernanza de la empresa contribuye al desarrollo económico sostenible al mejorar los resultados de las empresas y aumentar su acceso a capital exterior.»

«La gobernabilidad empresarial constituye un punto clave en la creación de garantías contra la corrupción y la mala administración, limitando el acceso a la información privilegiada y el amiguismo, a la vez que se impulsan los valores de una economía de mercado en una sociedad democrática. Estos valores abarcan la rendición de cuentas, la transparencia y el estado de derecho, así como la equidad, la responsabilidad, el sentido de la propiedad, y la protección de los accionistas minoritarios.»

Fuentes: (primera cita) Informes del Banco Mundial sobre la observancia de las normas y los códigos, por ejemplo, *Corporate governance country assessment – Ghana* (Washington, D.C., Banco Mundial, 2005); (segunda cita) PNUD: *El impulso del empresariado: el potencial de las empresas al servicio de los pobres*, Informe de la Comisión sobre el Sector Privado y el Desarrollo al Secretario General de las Naciones Unidas (Nueva Cork, PNUD, 2004), pág. 34.

197. Aunque la mayoría de los códigos e instrumentos reconocen que la RSE es una iniciativa de carácter «voluntario y variado», este concepto ha cobrado cada vez más importancia para las empresas, especialmente las grandes empresas y las EMN, para abordar la cuestión de las repercusiones de sus actividades sobre la sociedad, aunque ello no las ha apartado de su «papel fundamental que es el de proporcionar los medios para la creación de riqueza en la sociedad a través de una actividad que produzca beneficios»². A este respecto, el cuadro 7.1 muestra las razones que han de incitar a las empresas a tomar medidas con respecto a las repercusiones medioambientales y sociales de sus actividades. El hecho de no tomar esas medidas puede menoscabar su reputación y su imagen empresarial, imponer costos adicionales al desenvolvimiento de sus actividades y reducir su competitividad. Es más, ya existen pruebas consistentes de las que se desprende que la RSE aumenta la aceptación de las actividades de una empresa y mejora su reputación internacional, además de que puede ayudar a abrir nuevas oportunidades comerciales, reforzar su posición en los terrenos de la innovación y la competitividad y crear nuevos puestos de trabajo³. De hecho, «numerosos estudios muestran que las prácticas empresariales responsables — que implican que se preste atención a otros factores que la mera obtención de los máximos beneficios posibles a corto plazo — mejoran la rentabilidad de las empresas y que las empresas responsables obtienen mejores resultados que sus competidoras⁴. Ahora bien, puede aducirse, claro está, que estas diferencias de resultados financieros no tienen por qué reflejar forzosamente los

² OIE: *El papel de las empresas en la sociedad: la visión de las empresas y de las organizaciones empresariales*, documento de posición (Ginebra, Organización Internacional de Empleadores, 2005), pág. 1.

³ S. Gabriel, Ministro Federal de Alemania, citado en *Corporate social responsibility – An introduction from the environment perspective* – (Berlín, Ministerio Federal de Medio Ambiente, Conservación de la Naturaleza y Seguridad Nuclear, 2006), pág. 3.

⁴ CIPE: *The business case for corporate citizenship*, op. cit., pág. 2.

beneficios que acarrea por sí misma la responsabilidad social, y que pueden deberse, en cambio, al hecho de que es probable que las empresas gestionadas de manera responsable socialmente también estén bien administradas: «hacer el bien y actuar bien» se refuerzan mutuamente.

Cuadro 7.1. La justificación económica para abordar los factores medioambientales y sociales en las actividades de la empresa

	Medio ambiente	Trabajadores	Comunidades
Ahorro de gastos	Reducir el costo de la energía, reducir los costos de la eliminación de desechos, ahorrar gracias al reciclado	Los empleados permanecen más años en la empresa, lo cual disminuye los gastos de contratación y formación y otros gastos conexos con la rotación del personal	Un empeño constructivo puede dar lugar a externalidades positivas derivadas de las buenas relaciones con la comunidad, como menores gastos en seguros y seguridad
Mejora de la productividad y/o las ventas	La reducción de los insumos y los gastos aumenta la productividad. Posibilidades de satisfacer los deseos de los consumidores con conciencia ecológica y de beneficiarse de políticas de compras que incorporen principios ecológicos	Los empleados están más motivados y disminuye el ausentismo. La mayor continuidad del personal se traduce en mejores servicios a los clientes y mayor satisfacción de éstos	Posibilidad de aprovechar los conocimientos locales. La colaboración con la comunidad mejora la moral y la motivación del personal y puede ayudar a alcanzar una mayor diversidad en el lugar de trabajo. Posibilidades de realizar el perfil de la empresa, difundir más la marca y aumentar su buena fama y de que a la larga se presenten nuevas oportunidades de hacer negocios

198. Aunque hay razones imperiosas, de carácter ético o normativo, para que las empresas integren en sus actividades los valores éticos y las exigencias sociales y medioambientales que se recogen en las normas internacionales y en las leyes y prácticas nacionales, y a menudo hay también una justificación económica igualmente válida para hacerlo, eso no quiere decir que todas las empresas lo vayan a hacer, ni invalida el importante papel que corresponde desempeñar a las autoridades públicas para velar por la observancia de las leyes y normas, incluso en lo referente a las normas internacionales de trabajo⁵. Naturalmente, la finalidad primordial de las empresas no es promover la RSE, y como hacerlo es algo voluntario y que adopta distintas formas, a las autoridades públicas les corresponde asumir un papel crucial al respecto⁶. Una de las maneras más eficaces y fundamentales en que pueden hacerlo es fomentando un clima favorable a la realización de negocios (por ejemplo, respetando y defendiendo los derechos de

⁵ D. W. Justice: «El concepto de responsabilidad social de las empresas: desafíos y oportunidades para los sindicatos», en *Educación Obrera* (Ginebra, OIT, 2003), 2003/1, núm. 130, págs. 1-15 (y otros artículos de este volumen).

⁶ Muchos gobiernos, especialmente europeos, han elaborado directrices sobre la RSE. La Comisión Europea preparó en 2001 un Libro Verde sobre RSE que ha dado lugar (entre otras muchas iniciativas) a una Comunicación de la Comisión (COM (2006) 136 final) en la que se propugna que Europa se convierta en un «polo de excelencia» en materia de RSE (http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2006/com2006_0136en01.pdf). La Comisión ha producido además un compendio de políticas públicas nacionales sobre RSE en la UE (http://ec.europa.eu/employment_social/soc-dial/RSE/national_RSE_policies_en.pdf) y una nueva iniciativa para promover la RSE en las PYME.

propiedad y el imperio de la ley) y estableciendo normas de buena gobernanza (como impulsar la transparencia y eliminar la corrupción). Reforzar y respaldar un clima favorable para las empresas no quiere decir hacer obligatorias ni gestionar iniciativas de RSE, sino alentar una atmósfera en la que se dé a las empresas incentivos para desarrollarse de manera sostenible y actuar de forma responsable⁷. Los gobiernos también pueden proveer incentivos directos para impulsar determinados aspectos de la RSE, mediante, por ejemplo, instrumentos fiscales «verdes» y cuidando de que en sus políticas de adquisiciones figuren salvaguardas que obliguen a observar los códigos de conducta. De hecho, varios gobiernos europeos han propugnado muy activamente la RSE. Por ejemplo, en 2000, el Gobierno del Reino Unido nombró un Ministro de Responsabilidad Social de la Empresa; en 2001, al promulgar la ley sobre la nueva regulación económica, Francia pasó a ser el primer país en obligar a las empresas cotizadas en Bolsa a presentar un balance triple (financiero, medioambiental y social); y en 2002, el Parlamento belga aprobó una ley que tiene por objeto promover la producción socialmente responsable gracias a la instauración de una etiqueta social voluntaria. Ahora bien, estas iniciativas y las condiciones básicas necesarias para que se dé una verdadera RSE — como unas empresas receptivas a las que preocupen las consecuencias sociales y medioambientales de sus actividades, una sociedad civil activa capaz de asociarse a las empresas y a las autoridades públicas y un Estado fuerte que pueda establecer un entorno adecuado propicio para las empresas — son condiciones que todavía no se dan en la mayor parte del mundo.

199. Granjearse y mantener la benevolencia del público, sobre todo, pero no únicamente, en los países de la OCDE, es hoy día una importante tarea para muchas empresas. Sin esa buena voluntad, las empresas pueden ser cada vez más vulnerables en el actual mundo globalizado, en el que los consumidores no vacilan en sancionar a las empresas recurriendo a mecanismos del mercado, si consideran que sus prácticas son injustas. De hecho, hay ahora muchos grupos nacionales de consumidores que se interesan activamente en distintos aspectos de la RSE y, en esta época de globalización, entidades internacionales como Consumers' International⁸ desempeñan un papel clave en la salvaguarda de los intereses de los consumidores, en particular con respecto a cuestiones que van más allá de las fronteras nacionales. De este modo, los consumidores desempeñan un papel influyente en el fomento de las condiciones necesarias para que haya una demanda de empresas sostenibles. Las Naciones Unidas han reconocido esta situación y en 1985 se adoptaron las Directrices de las Naciones Unidas para la protección del consumidor (ampliadas en 1999), que recogen los «derechos esenciales» específicos de los consumidores y dan orientación sobre el consumo sostenible. Los consumidores quieren, naturalmente, productos de calidad a un precio que esté a su alcance. La globalización ha hecho que les sea más fácil distinguir entre los productos fundándose en otros factores distintos del precio, de manera que cada vez es más probable que adopten decisiones en materia de consumo basándose, al menos en parte, en aspectos distintos del precio, por ejemplo, la seguridad y la calidad del producto, las repercusiones medioambientales de un producto o de su producción y el historial en el terreno de los derechos humanos de la empresa que produce ese bien.

200. Esta situación ha hecho surgir un consumismo ético que adopta muchas formas, desde propugnar el apoyo a productos de «comercio justo» u «orgánicos» a una mayor conciencia por parte de los consumidores del comportamiento de las empresas con

⁷ H. Ward: *Public sector roles in strengthening corporate social responsibility – Taking stock* (Washington, D.C., Banco Mundial, 2004).

⁸ www.consumersinternacional.org.

respecto a los derechos de los trabajadores o a prácticas de comercialización responsables. Diversos estudios han mostrado que si bien los consumidores muchas veces desconocen las características éticas de los productos que adquieren, cuando se les da esa información, se inclinan por las empresas más responsables que ofrecen productos y servicios que responden a los valores éticos de los clientes. Además, la publicidad negativa que los grupos de la sociedad civil pueden generar obliga a las empresas a adoptar medidas para mejorar su reputación y forjar su imagen de marca. Las empresas sostenibles reconocen que la buena reputación es un mecanismo que crea valor y que los interesados le prestan gran atención. Una encuesta sobre la opinión de los dirigentes («Voice of the leaders survey») efectuada a finales de 2003 por el Foro Económico Mundial mostró que casi el 60 por ciento de los encuestados consideraba que la buena reputación puede contribuir hasta en un 40 por ciento a la capitalización bursátil de las empresas⁹. Además, la teoría económica abona el hecho de que, en los mercados en que la información es asimétrica, la buena reputación permite a las empresas atraer a nuevos clientes y conservar a los que ya los son porque en los mercados en que los consumidores sólo conocen parcialmente la calidad u otras características de un producto, pueden confiar en la reputación y la calidad de la marca tradicionales de una empresa.

201. La importancia de la buena reputación para que los resultados de una empresa sean sostenidos nos conduce a otro beneficio que lleva aparejado las prácticas empresariales responsables: las posibilidades de atraer más capitales y de contraer empréstitos más baratos. Hay abundantes pruebas de que la «adhesión a la buena gobernanza de la empresa — esto es, que los derechos de los accionistas estén adecuadamente definidos, que exista un firme entorno de control, que haya niveles elevados de transparencia y difusión de informaciones y una junta de directores dotada de facultades para actuar — hace que una empresa resulte más atractiva para los inversores y prestamistas y más rentable»¹⁰. Más allá de la gobernanza de las empresas, también abundan las pruebas de que existe un estrecho nexo entre las cuestiones medioambientales y sociales y el valor de una empresa¹¹, lo cual ha dado lugar a un rápido aumento de la inversión socialmente responsable (ISR)¹², que al comienzo se limitaba al escrutinio negativo de los fondos de inversión administrados en nombre de grupos específicos o se aplicaba a una serie restringida de cuestiones concretas (como el armamento o el período del *apartheid* en Sudáfrica), pero que se ha convertido en un sector de primer orden en el que «se invierte de forma que se tengan en cuenta las consecuencias de la inversión para la sociedad en general y el medio natural, tanto hoy día como en el futuro»¹³. Por lo general, en la mayoría de los países el porcentaje mayor de los fondos invertidos está asociado a obligaciones en materia de pensiones de jubilación y esta fuente de financiación ha sido un factor determinante del incremento de la ISR en varios países de la OCDE. En el

⁹ <http://www.weforum.org/en/media/Latest%20Press%20Releases/PRESSRELEASES233>.

¹⁰ CFI/Banco Mundial: *The irresistible case for corporate governance* (Washington, D.C., Banco Mundial/CFI, 2006), pág. 1.

¹¹ PNUMA: *Show me the money: Linking environmental, social and governance issues to company value* (Ginebra, Iniciativa de Finanzas del PNUMA, 2006). Pueden hallarse datos de carácter empírico que lo confirman en el Índice de Sostenibilidad de Dow Jones (<http://www.sustainability-index.com/>), un índice mundial que muestra los resultados financieros de «las principales empresas del mundo impulsadas por la sostenibilidad» y que en los 10 años últimos ha sido siempre superior al Índice Mundial de MSCI (Morgan Stanley Capital International), el índice de referencia de los fondos bursátiles mundiales.

¹² Pueden consultarse los Principios de las Naciones Unidas para la Inversión Responsable, dados a conocer en 2006, en <http://www.unpri.org/>.

¹³ Foro Económico Mundial/AccountAbility: *Mainstreaming responsible investment* (Ginebra, FEM, 2005), pág. 17.

Reino Unido, por ejemplo, los activos de ISR se multiplicaron por 10 en cuatro años, y pasaron de 22.700 millones de libras esterlinas en 1997 a 224.500 millones en 2001¹⁴. Las leyes que obliguen a dar a conocer las políticas en materia de ISR de los fondos de inversión pueden ayudar a los inversores responsables — comprendidos los beneficiarios de los fondos de pensiones — a elegir sus carteras de inversión o a hacer presión sobre los administradores de los fondos para que incorporen consideraciones sociales, medioambientales y de gobernanza en su política de inversiones. Por ejemplo, la Ley de Pensiones Profesionales promulgada en Bélgica, en 2003, obliga a los gestores de los fondos de pensiones a dar a conocer en sus informes anuales en qué medida toman en cuenta criterios éticos, sociales y/o medioambientales en sus políticas de inversión. En otros países de la OCDE existen leyes similares¹⁵.

202. Corresponde, por lo tanto, a las empresas incorporar en sus estrategias de competitividad los valores éticos y las consideraciones sociales y medioambientales recogidos en las normas internacionales y las leyes y prácticas nacionales, y emplear la RSE como instrumento eficaz para mejorar las relaciones con la comunidad, contribuir a mitigar los riesgos, mejorar su reputación y comercializar, vender y definir más eficazmente su marca entre los consumidores¹⁶. Al respecto son impulsores importantes los dirigentes de las empresas (los directivos superiores y/o los miembros de la junta directiva) que se encargan de concebir, promover y supervisar esas políticas, comprendidos los códigos de conducta. Los dirigentes de las empresas sostenibles valorarán sistemáticamente el historial medioambiental de sus actividades empresariales antes de que surjan crisis, implantarán códigos de conducta como medida preventiva y en respuesta a la situación de que se trate, y establecerán normas de seguridad e higiene superiores a las mínimas y alentarán otras buenas prácticas en los lugares de trabajo. Velarán, asimismo, por que existan mecanismos y procedimientos de consulta con los interesados, tanto dentro como de fuera de la empresa, y fomentarán el diálogo social como vehículo para un diálogo constructivo entre las autoridades públicas y las organizaciones de trabajadores y de empleadores¹⁷. Además, es probable que esas políticas sean más eficaces si están conectadas a políticas y metas nacionales e internacionales en materia de desarrollo sostenible.

Los sistemas de auditoría, supervisión y certificación sociales

203. Además de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo (1998), que pone de relieve las normas fundamentales del trabajo aplicables universalmente, hay varios instrumentos intergubernamentales negociados con organizaciones multilaterales, como las Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales¹⁸, que han firmado los gobiernos de países pertenecientes a la OCDE y que abarcan la competencia, la financiación, la imposición fiscal, el empleo, las relaciones laborales, el medio ambiente, la ciencia y la tecnología.

¹⁴ Social Investment Forum (Reino Unido), <http://www.uksif.org/Z/Z/Z/sri/data/index.shtml>.

¹⁵ Véase además www.workerscapital.org/lang.es/.

¹⁶ Véase «Beyond the Green Corporation», en *BusinessWeek online*, 29 de enero de 2007, disponible en <http://www.businessweek.com>.

¹⁷ Véase, por ejemplo, *Workers' voice in corporate governance – A trade union perspective*, documento de debate de los Sindicatos Mundiales, publicado con los auspicios de la Comisión Sindical Consultiva ante la OCDE y del Comité sobre el Capital de los Trabajadores, septiembre de 2005.

¹⁸ http://www.oecd.org/document/28/0,2340,en_2649_34889_2397532_1_1_1_1,00.html.

Se destaca, en ese sentido, la Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social, de la OIT, adoptada en 1977. En los decenios de 1960 y 1970, las actividades de las empresas multinacionales (EMN) suscitaron intensos debates que dieron lugar a intentos de redactar instrumentos internacionales que regularan su comportamiento y definieran cuáles habrían de ser sus relaciones con los países que las acogían, sobre todo en el mundo en desarrollo. Entre las inquietudes suscitadas por las actividades de las EMN destacaban las relativas a los trabajadores y a la política social. La búsqueda por la OIT de directrices internacionales en su ámbito de competencia dio lugar a que en 1977 su Consejo de Administración adoptara la mencionada Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social (la Declaración sobre las EMN). Los principios recogidos en este instrumento universal proporcionan directrices para las EMN, los gobiernos y las organizaciones de empleadores y de trabajadores en ámbitos como el empleo, la formación profesional, las condiciones de trabajo y de vida y las relaciones laborales ¹⁹.

204. La Declaración sobre las EMN ha demostrado ser un valioso instrumento. En marzo de 2000, se revisó su texto para incorporar los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Con ello se alentó a todas las partes a las que se ha encomendado llevarla a la práctica a que contribuyeran a hacer realidad la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo. En el curso de la última actualización de la Declaración sobre las EMN, que se aprobó en marzo de 2006, se amplió a todos los convenios fundamentales la lista de los convenios de la OIT que se invita a ratificar a los Estados Miembros. Además, se añadió una recomendación específica para alentar a las empresas, multinacionales y nacionales, a tomar medidas inmediatas y efectivas, en su ámbito de competencia, para lograr, con carácter urgente, la prohibición y la eliminación de las peores formas de trabajo infantil. También se añadieron referencias a otros instrumentos de la OIT: el Programa Global de Empleo; la Recomendación sobre la política del empleo (disposiciones complementarias), 1984 (núm. 169) y la Recomendación sobre la creación de empleos en las pequeñas y medianas empresas, 1998 (núm. 189); y los repertorios de recomendaciones prácticas de la OIT sobre el VIH/SIDA y el mundo del trabajo (2001) y sobre la gestión de las discapacidades en el lugar de trabajo (2002).

205. Además de los instrumentos intergubernamentales, hay una gran cantidad de códigos de conducta (o códigos deontológicos) para orientar a las empresas socialmente responsables, desde principios que recogen aspiraciones de carácter relativamente general ²⁰ a códigos de empresas más específicos ²¹ y códigos de asociaciones gremiales que adoptan órganos gremiales dentro de un sector o de un área geográfica, como el Código del Consejo de Floricultores de Kenya ²², el Código Común para la Comunidad Cafetera (4C) ²³ o el Código de Conducta de la Industria Electrónica ²⁴, y códigos

¹⁹ <http://www.ilo.org/public/spanish/employment/multi/download/spanish.pdf> y <http://www.ilo.org/dyn/declaris/DECLARATIONWEB.INDEXPAGE>. Véase además, OIT: *Propuestas para informar sobre el curso dado a la Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social*, Subcomisión de Empresas Multinacionales, 297.ª reunión del Consejo de Administración, Ginebra, noviembre de 2006, documento GB.297/MNE/3.

²⁰ Como los principios para las empresas de la Mesa Redonda de Caux (*Caux Round Table Principles for Business*), <http://www.cauxroundtable.org/principles.html>.

²¹ Por ejemplo, http://www.statoil.com/we_in_statoil y http://www.angloamerican.co.uk/static/uploads/Bus_Principles.pdf.

²² <http://www.kenyaflowers.co.ke>.

²³ <http://www.sustainable-coffee.net>.

²⁴ <http://www.eicc.info/index.html>.

sectoriales elaborados por terceros, como los Criterios éticos de la OMS para la promoción de medicamentos. Hacen de puente entre estos dos tipos de códigos los de la cadena de suministro, que son sumamente frecuentes en las cadenas de suministro de bienes de consumo producidos en países en desarrollo o mercados emergentes con entornos normativos relativamente débiles y destinados a consumidores de los mercados de los países desarrollados. Los códigos de las cadenas de suministro incluyen códigos del comprador, a los que a veces se suman programas de certificación por fábrica. Normalmente, cuando se aplica un código de comprador, éste paga a supervisores internos y auditores independientes para que sometan a examen las fábricas proveedoras. Los proveedores sufragan luego los gastos de la modernización de la infraestructura o cualesquiera otras mejoras necesarias para cumplir las normas del código. Una vez seleccionado un proveedor, se supervisa su labor para asegurarse de que mantiene la norma. En cuanto a los compradores, los beneficios de estos códigos consisten en que protegen su marca de la publicidad negativa y de otros ataques procedentes de la sociedad civil, mientras que los consumidores pueden obtener bienes de mejor calidad gracias a la mejora de la calidad de la infraestructura y de la mano de obra. En los países en que la legislación laboral es menos rigurosa que las normas internacionales — o se aplica con escasa firmeza —, los códigos pueden tener como consecuencia crear normas laborales más rigurosas y servir de mecanismo autorregulador respecto de la observancia de las leyes que rigen las condiciones de trabajo y las normas de producción ²⁵.

206. Ante tal hondura y variedad de códigos de conducta, no es de extrañar que varias iniciativas hayan tratado de racionalizarlos convirtiéndolos en marcos generales sistemáticos y coherentes o en directrices y, de hecho, la Organización Internacional de Normalización (ISO) tiene previsto lanzar una norma internacional (ISO 26000) con directrices (pero, por ser de carácter voluntario, no será una norma de certificación), referente a la responsabilidad social ²⁶. Entre los códigos asumidos por diversas entidades actualmente en vigor se incluyen la Ethical Trading Initiative ²⁷, una alianza de empresas, ONG y sindicatos con sede en el Reino Unido que buscan fomentar y mejorar la aplicación de códigos de prácticas de empresas que abarcan las condiciones de trabajo en la cadena de suministro; AccountAbility 1000 (AA 1000) ²⁸, que trata de definir qué constituye una práctica óptima en las actividades de auditoría, rendición de cuentas y presentación de informes sociales; y Social Accountability 8000 (SA 8000) ²⁹, una norma mundial verificable sobre condiciones de trabajo, basada en los convenios de la OIT.

207. Estos códigos aportan directrices, y en algunos casos referencias, para evaluar el historial de las empresas cotejándolo con criterios sociales y/o medioambientales. Algunas empresas han integrado prescripciones sobre códigos de conducta en sus auditorías estándar de la calidad de sus proveedores, otras han creado equipos autónomos de auditoría para ello o han contratado a auditores externos. Algunas iniciativas tienen funciones de promoción o supervisión más rigurosas que otras, a algunas cuestiones se les presta escasa atención (como los derechos de los indígenas o de los trabajadores a domicilio, y, en algunos casos, las cuestiones de género) y, naturalmente, hay una gran variación en los niveles de compromiso de las empresas por

²⁵ Véase también el Programa de la OIT «Mejores Fábricas» en Camboya <http://www.betterfactories.org>.

²⁶ <http://www.iso.org/sr>.

²⁷ <http://www.ethicaltrade.org/>.

²⁸ <http://www.accountability.org.uk/>.

²⁹ <http://www.cepaa.org/>.

lo que respecta a aplicar los códigos de conducta en los que se inspiran³⁰. Con todo, esos códigos han servido para centrar la atención en la conveniencia de que las empresas integren en sus actividades los valores éticos y las consideraciones sociales y medioambientales, tal como se recogen en las normas internacionales y las leyes nacionales. Además, proporcionan principios y normas conforme a los cuales las empresas y el público pueden juzgar los resultados³¹.

208. Un mecanismo particularmente importante de presentación de informes es la Iniciativa Mundial de Presentación de Informes (GRI) — un centro que funciona en colaboración con el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente — que busca promover la presentación de informes por las organizaciones (no sólo las empresas) acerca de sus resultados económicos, medioambientales y sociales, con el objetivo de que se convierta en algo habitual y comparable a la presentación de informes financieros³². La GRI ha ideado y promovido el uso de un marco para la presentación de informes sobre la sostenibilidad, basado en las Directrices para la presentación de informes sobre la sostenibilidad³³. Además, existen varios códigos o normas de ámbito sectorial, como los Principios de Ecuador basados en las normas sobre resultados de la CFI, en los que figuran referencias para que el sector financiero aborde las cuestiones sociales y medioambientales en la financiación de proyectos. Revisados en 2006 y asumidos por más de 40 instituciones financieras que en conjunto representan más del 80 por ciento de la financiación mundial de proyectos, estos Principios se aplican a todos los proyectos cuya financiación asciende a más de 10 millones de dólares de los Estados Unidos³⁴. El Grupo del Banco Mundial es un enérgico defensor de los Principios de Ecuador y ha concebido además una serie de salvaguardias medioambientales y sociales para orientar sus actividades en el sector privado³⁵.

209. Tenemos ya una rica experiencia en el campo de la RSE referente a empresas de todos los tamaños³⁶, de todo el mundo y de un amplísimo abanico de sectores, que ilustra cómo han reaccionado las empresas ante estos códigos de conducta y los múltiples programas y vehículos existentes para fomentar la responsabilidad social de la

³⁰ B. Lang: *Experiences with voluntary standards initiatives and related multi-stakeholder dialogues*, informe del Organismo Alemán de Cooperación Técnica (GTZ) redactado a petición del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania, marzo de 2006.

³¹ KPMG/PNUMA: *Carrots and sticks for starters*, publicación conjunta del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y la filial sudafricana de la firma KPMG, 2006 (puede consultarse en <http://www.kpmg.co.za>), presenta un panorama general claro de las pautas y los enfoques actuales en materia de normas voluntarias y de cumplimiento obligatorio con miras a la presentación de informes sobre la sostenibilidad.

³² Los orígenes de la GRI son la Ceres/los Principios de Valdez, refundidos por la Coalition for Environmentally Responsible Economics (Ceres) estadounidense en respuesta a la catástrofe ecológica causada por el naufragio del buque petrolero Exxon Valdez en 1989.

³³ Véase <http://www.globalreporting.org> con relación a las prácticas laborales y los indicadores del trabajo decente.

³⁴ <http://www.equator-principles.com>.

³⁵ Por ejemplo CFI: *Addressing the social dimensions of private sector projects – Good practice note No. 3* (Washington, D.C., CFI, 2003); y CFI: *Política sobre sostenibilidad social y ambiental* (Washington, D.C., CFI, 30 de abril de 2006).

³⁶ La atención suele focalizarse en las empresas multinacionales, o al menos en las grandes empresas, pero la RSE y el civismo empresarial se aplican igualmente a las pequeñas y medianas empresas. Véase, por ejemplo, P. Raynard y M. Forstater: *Corporate social responsibility – Implications for small and medium enterprises in developing countries* (Viena, ONUDI, 2002); ONUDI: *Survey of small and medium enterprises in the Global Compact* (Viena, ONUDI, 2004); D. Grayson: *Inspiration – Successfully engaging Europe’s small businesses in environmental and social issues* (Copenhague, Copenhagen Centre, 2003); y L. Princic: *Engaging small business in corporate social responsibility, canadian business for social responsibility*, octubre de 2003.

empresa, como el Pacto Mundial que respaldan las Naciones Unidas (véase el recuadro 7.2). En la base de datos de empresas e iniciativas sociales de la OIT (BASI) se recogen muchas de estas iniciativas³⁷. Además de las distintas iniciativas internacionales sobresalientes, organizaciones nacionales de empleadores, cámaras de comercio, sindicatos y agrupaciones de consumidores y ONG despliegan una gran actividad en lo que se refiere a promover diversos aspectos de la responsabilidad social y medioambiental en sus respectivos países³⁸.

Recuadro 7.2 El Pacto Mundial

Los 10 principios del Pacto Mundial están inspirados en la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

El Pacto Mundial pide a las empresas de todos los tamaños — la mayoría de las que lo han firmado son PYME — que adopten, apoyen y observen, dentro de su ámbito de influencia, un conjunto de principios básicos en las áreas de los derechos humanos, las normas laborales, el medio ambiente y la lucha contra la corrupción. Más de 2.500 empresas de más de 70 países ya se han comprometido a poner en práctica el Pacto Mundial.

Derechos humanos

1. Las empresas deben apoyar y respetar la protección de los derechos humanos fundamentales, reconocidos internacionalmente, dentro de su ámbito de influencia, y
2. deben asegurarse de no ser cómplices en la vulneración de los derechos humanos.

Relaciones laborales

3. Las empresas deben apoyar la libertad de afiliación y el reconocimiento efectivo del derecho a la negociación colectiva;
4. la eliminación de toda forma de trabajo forzoso o realizado bajo coacción;
5. la erradicación del trabajo infantil, y
6. la abolición de las prácticas de discriminación en el empleo y la ocupación.

Medio ambiente

7. Las empresas deben mantener un enfoque preventivo que favorezca el medio ambiente;
8. adoptar iniciativas que promuevan una mayor responsabilidad ambiental, y
9. favorecer el desarrollo y la difusión de las tecnologías respetuosas con el medio ambiente.

Lucha contra la corrupción

10. Las empresas deben luchar contra la corrupción en todas sus formas, incluidas la extorsión y el soborno.

Fuente: Pacto Mundial (<http://www.unglobalcompact.org/languages/spanish/index.html>).

210. Ante la enorme cantidad de iniciativas sobre civismo empresarial y de códigos de conducta, muchas veces a las empresas les es difícil dar prioridad a su planteamiento respecto de la RSE y es inevitable que a menudo adopten un enfoque selectivo que puede

³⁷ Puede accederse a ella desde: <http://www.ilo.org/public/spanish/employment/multi/basi.htm>.

³⁸ Véanse, por ejemplo, las actividades relacionadas con la RSE de la Asociación de Consumidores de Austria (<http://www.konsument.at/konsument/default.asp>); la Confederación de Empresas Suecas (<http://www.svensktnaringsliv.se/english>); y el sindicato francés CFDT (http://www.cfdt.fr/actualite/economie/developpement_durable/developpement_durable_0005.htm).

poner el acento, por ejemplo, en actividades filantrópicas o en las condiciones de trabajo reinantes en la cadena de suministro. No obstante, «la finalidad última de una política de RSE es elaborar y poner en práctica soluciones innovadoras, viables económicamente y cautelares dentro de los procesos empresariales fundamentales para mejorar la protección del medio ambiente y las condiciones de trabajo»³⁹, lo cual implica un planteamiento global, integrado. El cuadro 7.2 ilustra la manera en que las empresas pueden integrar una estrategia global de RSE en sus actividades, centrándose en funciones básicas de la RSE como la protección efectiva del medio ambiente, tener en cuenta los intereses de los trabajadores, abordar la protección del medio ambiente y las condiciones de trabajo en toda la cadena de suministro, establecer una política integrada de suministro de productos o prestación de servicios, y la protección de los consumidores. Las empresas pueden determinar lo que es esencial, deseable y conveniente y elaborar a continuación una estrategia para integrar las medidas pertinentes en sus actividades. Con ello mejorarán las perspectivas de establecer un planteamiento estratégico de la RSE, que respete el carácter voluntario de la RSE, pero evite un enfoque arbitrario y sin objetivos claros al incorporar medidas sociales y medioambientales en un régimen de gestión sistemático — entre otras cosas, mediante el diálogo social⁴⁰ —, a fin de aprovechar al máximo las oportunidades y de evitar los riesgos.

Cuadro 7.2. Acción y fijación de prioridades en el marco de la RSE

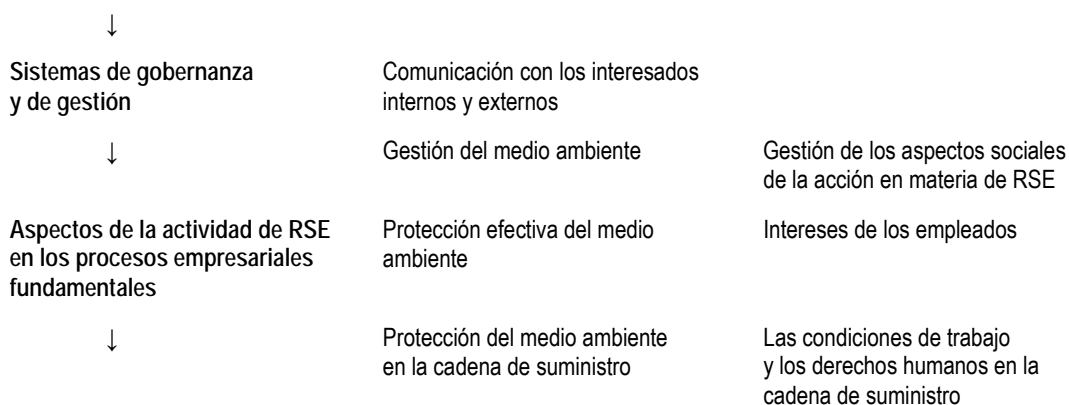
Visión y estrategia

Interrogantes orientadoras

Qué es ESENCIAL — las medidas que debe adoptar la empresa para observar las normas jurídicas pertinentes, como las del derecho internacional en materia de derechos humanos, las normas internacionales del trabajo, las leyes y los reglamentos nacionales, incluso en aquellas situaciones en que un gobierno no quiere o no puede cumplir sus obligaciones.

Qué se ESPERA lograr — las medidas que debería adoptar la empresa para satisfacer las expectativas de los interesados pertinentes — y aceptar la parte de las responsabilidades que le corresponde a ella —, que pueden variar según cada sector económico.

Qué es DESEABLE — las medidas mediante las cuales la empresa podría demostrar que posee una verdadera capacidad de liderazgo, por ejemplo, asociaciones con otros interesados directos, donativos de carácter filantrópico, donación de conocimientos especializados, etc.



³⁹ Gobierno Federal de Alemania: *Corporate social responsibility – An introduction from the environment perspective*, pág. 8.

⁴⁰ Véase J. Baker: *Freedom of association and CSR*, observaciones de J. Baker, de la CIOSL, ante la Conferencia de la OCDE sobre responsabilidad social de la empresa, 19 de junio de 2001.

Visión y estrategia

	Responsabilidad medioambiental de los productos	La protección de los consumidores y los intereses de los clientes
Aspectos de la actividad de RSE ajenos a los procesos empresariales fundamentales	Participación en la elaboración del marco normativo (comprendidas actividades de presión (<i>lobbying</i>), lucha contra los sobornos y la corrupción	Intervenciones en favor de la comunidad, por ejemplo, donativos filantrópicos, patrocinio, cesión de empleados para tareas voluntarias, etc.

Fuente: Adaptado de UN Global Compact/UNHCHR/Business Leaders Initiative on Human Rights: *A guide for integrating human rights into business management*, y Gobierno Federal de Alemania: *Corporate social responsibility – An introduction from the environment perspective, op. cit.*

El papel que las empresas pueden desempeñar en la mejora de la gobernanza, los derechos humanos y la reducción de la pobreza

211. Un aspecto de la RSE especialmente difícil de abordar al que se enfrentan muchas empresas, grandes o pequeñas, es la cuestión del mal gobierno que da lugar a corrupción, fenómeno que, de una u otra forma, aqueja a la mayoría de los países, pero que se considera que dificulta particularmente los intentos de atraer inversiones y de alentar el crecimiento de las empresas en los países de menores ingresos ⁴¹. La corrupción es un problema tanto en el sector público como en el privado porque consta de elementos del lado de la demanda (por ejemplo, los funcionarios públicos deseosos de aceptar sobornos) y del de la oferta (por ejemplo, los miembros de empresas privadas deseosos de pagarlos). Por motivos evidentes, se trata de un tema delicado políticamente y complejo. Hay distintas definiciones de la corrupción, y lo que en algunas sociedades se considera que es corrupción, podría ser un comportamiento social aceptable en otras, por ejemplo, las actitudes con respecto a ofrecer regalos, utilizar información privilegiada para lucrarse personalmente, determinados tipos de nepotismo y concepciones acerca de cuándo se produce un conflicto de intereses. A veces también se legitima la corrupción como medio útil para sortear reglamentos ineficientes u obstruccionistas, o simplemente porque se piensa que está generalizada y arraigada en la sociedad y que, por lo tanto, es inevitable. Algunos tipos de corrupción como el soborno son muy corrientes, sencillamente porque agilizan la solución favorable de problemas y pueden servir para obtener contratos y negocios.

212. Ahora bien, la corrupción alimenta sistemas económicos ineficientes y no competitivos. Las encuestas de opinión efectuadas entre empresas señalan repetidamente que la corrupción es un grave impedimento para realizar negocios porque disuade de invertir, crea gastos extra, obstáculos y competencia desleal. Si se eliminase de las empresas, se crearía un entorno más propicio para la actividad empresarial y, a la larga, unos mercados abiertos, con lo cual se crearía más riqueza y aumentarían las oportunidades de hacer negocios. Son muchas las medidas que cabe adoptar para reducir al mínimo la corrupción — como instituir una firme gobernanza empresarial, mejorar las normas sobre rendición de cuentas, implantar códigos de conducta y promulgar leyes contra el soborno, racionalizar los marcos jurídico y reglamentario, disminuir los obstáculos burocráticos para fundar y hacer funcionar una empresa, etc. ⁴². Ahora

⁴¹ El Índice de Percepción de la Corrupción (2005) de Transparency International registra una estrechísima correlación entre los niveles de ingresos y los niveles de corrupción percibidos http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi.

⁴² Véase en CIPE: *Combating corruption – Private sector perspectives and solutions*, Economic Reform Issues Paper No. 0409 (Washington, D.C., Center for International Private Enterprise, 2004), y en <http://www.cipe.org>, un juego de herramientas políticas para combatir la corrupción.

bien, muchas veces es difícil aplicar reformas, sobre todo en las sociedades en que la corrupción está hondamente enraizada, donde quienes tienen influencia e intereses creados se sienten amenazados y es difícil conseguir un compromiso político serio para efectuar cambios. Para atajar la corrupción es necesario también crear y poner en práctica incentivos adecuados para recompensar las buenas prácticas y la transparencia y castigar los comportamientos y prácticas que pongan en peligro el comportamiento ético en los negocios ⁴³.

Recuadro 7.3
La paradoja de la abundancia

Es posible utilizar los ingresos procedentes de los recursos naturales para ayudar a impulsar un desarrollo pacífico y sostenible, en lugar de que sean, como sucede demasiado a menudo, una fuerza generadora de conflictos y saqueo del Estado. Las violaciones de los derechos humanos, la destrucción del medio natural, la pobreza y la inseguridad económica generalizadas que forman parte del paisaje en los conflictos de nuestra época están vinculadas inextricablemente, en muchos casos, a la extracción de recursos. Las industrias basadas en los recursos naturales — como el petróleo, los diamantes y la madera — han puesto de relieve un problema mucho más general, que se plantea cuando el desorden político y económico causado por un conflicto sirven de tapadera al pillaje sin freno de los bienes del Estado por los combatientes y sus aliados políticos y económicos. Se están malversando y administrando mal unos recursos naturales que deberían fomentar el desarrollo equitativo y el crecimiento de empresas sostenibles, que, a su vez, ayuden a erradicar la pobreza.

El incremento de los ingresos procedentes de la extracción de recursos ha ido en general a la par de la disminución de los indicadores del desarrollo humano. Análisis efectuados recientemente han detectado una relación estadística clara entre los Estados que dependen de industrias extractivas primarias e instituciones estatales que no actúan de manera responsable que están vinculadas a la pobreza y los conflictos civiles. Esta «paradoja de la abundancia» indica, por ejemplo, que los Estados que dependen de las exportaciones de recursos primarios tienen 20 veces más probabilidades de padecer una guerra civil que los países no dependientes de esos recursos.

Actualmente, se pueden obtener recursos naturales y comerciar con ellos sin casi referencia alguna a su nexo con la inestabilidad y los conflictos. Las empresas internacionales son a menudo incapaces de adoptar una postura al respecto, y no desean hacerlo. También ha fallado el liderazgo político, pues, para no perjudicar los intereses de las empresas de sus países, los gobiernos del hemisferio norte han procurado aplacar a las elites gobernantes de los países exportadores de recursos naturales. Aunque no existe una solución única a estos problemas, está claro que es necesario un planteamiento internacional más unitario de la manera en que las empresas obtienen y gestionan la extracción de recursos en todo el mundo. Para ello hacen falta un diálogo mundial y actividades de promoción que aborden cuestiones como el vínculo existente entre la explotación de los recursos naturales y la explotación de los derechos humanos. Las organizaciones que representan a los trabajadores y a los empleadores, junto con organizaciones internacionales como la OIT, tienen un papel vital que desempeñar en este diálogo. Pueden ayudar a que se elabore y utilice un juego de herramientas, que comprenda, entre otras cosas, sanciones apropiadas, la supervisión de la cadena de custodia, normas adecuadas sobre divulgación de información y registros de intereses, así como una serie de actuaciones jurídicas estratégicas para detectar y sancionar a los infractores e instaurar el imperio de la ley y la gobernanza en el sector del aprovechamiento de los recursos naturales.

En una época en que es cada vez más patente que los Estados disfuncionales pueden convertirse en refugio de terroristas y blanqueadores de dinero, este enfoque es una primera medida importante que debía haberse tomado hace ya mucho tiempo, para atajar estos problemas mundiales y para reforzar la gobernanza y combatir la pobreza en muchos de los países más pobres y menos adelantados del planeta.

Fuente: <http://www.globalwitness.org> y www.business-humanrights.org.

⁴³ Las medidas de lucha contra la corrupción se semejan muchas veces al clásico dilema del prisionero, un ejemplo empleado habitualmente en la teoría de juegos para demostrar la probabilidad de alcanzar resultados inferiores a los óptimos ante la existencia de incentivos contrapuestos en condiciones de información asimétrica.

213. Hay varias iniciativas que tienen por objeto combatir la corrupción y, en particular, sus consecuencias en la realización de los negocios, entre ellas una Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción⁴⁴, adoptada por la Asamblea General en 2003, y el Pacto Mundial de las Naciones Unidas, al que se añadió un décimo principio sobre la lucha contra la corrupción en 2004. Asimismo, en los 10 últimos años el Banco Mundial ha adoptado una posición más anticipatoria frente a la corrupción, robusteciendo su empeño a favor de la gobernanza y la lucha contra la corrupción⁴⁵. También existe un conjunto de Principios Empresariales para Contrarrestar el Soborno — publicados por Transparency International y Social Accountability International, en colaboración con los principales interesados, entre ellos asociaciones de empresas, organizaciones de la sociedad civil y sindicatos —, que constituyen un instrumento práctico al servicio de las empresas para elaborar buenos procedimientos de control interno⁴⁶. Además de estos instrumentos de amplia base, existe una amplia gama de procedimientos nacionales de lucha contra la corrupción y de iniciativas de industrias o sectores específicos cuya finalidad es lograr que los negocios puedan desenvolverse en condiciones de igualdad entre los participantes. Un ejemplo de ellos es el Proceso de Kimberley⁴⁷, una iniciativa conjunta de gobiernos, el sector diamantífero internacional y la sociedad civil para cortar el flujo de diamantes «bélicos» — los que utilizan movimientos rebeldes para financiar guerras contra gobiernos legítimos —, que abarca más del 99 por ciento de la producción mundial de diamantes sin tallar⁴⁸. De modo similar, en la Iniciativa para la transparencia de las industrias extractivas (EITI) (recuadro 7.4) colaboran países y empresas de los sectores del petróleo, el gas y la minería, junto con la sociedad civil, para crear una mayor transparencia en torno al flujo de dinero de las empresas a los gobiernos — conforme al principio de «dar a conocer lo que se paga»⁴⁹ —, desde sus inicios en 2002, esta iniciativa ha sido firmada por más de 20 países, algunos de los cuales, entre ellos Nigeria y Azerbaiyán, ya publican sistemáticamente informes de acuerdo con los criterios y principios de la iniciativa EITI.

⁴⁴ http://www.unodc.org/unodc/crime_convention_corruption.html.

⁴⁵ No siempre fue así, pero en los 10 últimos años se ha prestado mucha más atención a los temas de la buena gobernanza y la corrupción en las operaciones de préstamo del Grupo del Banco Mundial y en sus actividades de asesoramiento sobre políticas. Véase, por ejemplo, Banco Mundial/FMI: *Strengthening Bank Group engagement on governance and anti-corruption* – Comité de Desarrollo del Banco Mundial y el FMI, 8 de septiembre de 2006, DC2006-0017, documento de debate preparado para la reunión anual del Banco Mundial y el FMI, celebrada en Singapur los días 17 y 18 de septiembre de 2006.

⁴⁶ http://www.transparency.org/content/download/2248/13112/file/business_principles.es.pdf.

⁴⁷ <http://www.kimberleyprocess.com:8080/site/>.

⁴⁸ Puede leerse una crítica de la eficacia del Proceso de Kimberley en *Killing Kimberley? Conflict diamonds and paper tigers*, Occasional Paper No. 15 by Partnership Africa Canada, Ontario, noviembre de 2006 (<http://www.pacweb.org>).

⁴⁹ <http://www.publishwhatyoupay.org>.

Recuadro 7.4**La iniciativa para la transparencia de las industrias extractivas (EITI)**

La EITI tiene por finalidad conseguir que los ingresos de las industrias extractivas contribuyan al desarrollo sostenible y a la reducción de la pobreza. Su elemento fundamental es un conjunto de Principios y Criterios que determinan cómo debe aplicarse.

Criterios

- ❑ Publicación sistemática de todos los pagos sustanciales efectuados por concepto de petróleo, gas y minerales por las empresas a los gobiernos («pagos») y de todos los ingresos sustanciales percibidos por los gobiernos de empresas petrolíferas, gasísticas y mineras («ingresos») para un amplio público, de manera accesible públicamente, exhaustiva y comprensible.
- ❑ En los casos en que no se realicen aún tales auditorías, los pagos y los ingresos han de someterse a una auditoría independiente y digna de crédito, aplicando las normas internacionales de verificación de cuentas.
- ❑ Los pagos y los ingresos son conciliados por un administrador independiente creíble, aplicando las normas internacionales de verificación de cuentas y con la publicación del dictamen del administrador acerca de esa conciliación, comprendidas las discrepancias que pudieren haber sido detectadas.
- ❑ Esta metodología es aplicable a todas las empresas, comprendidas las de propiedad estatal.
- ❑ La sociedad civil interviene activamente como participante en la concepción, la supervisión y la evaluación de este proceso y hace aportaciones al debate público.
- ❑ El Gobierno anfitrión elabora, con asistencia de las instituciones financieras internacionales si fuese preciso, un plan de trabajo público, sostenible financieramente, para todo lo anterior, del que deben formar parte objetivos mensurables, un calendario de ejecución y una evaluación de las posibles limitaciones de capacidad para llevarlo a cabo.

Fuente: www.eitransparency.org/.

214. El desarrollo sostenible consiste en satisfacer las necesidades de las generaciones actuales y futuras. No se puede establecer una sociedad estable y sostenible donde hay niveles elevados de pobreza extrema. De modo similar, las empresas sostenibles se benefician al operar en sociedades estables y seguras, de manera que existe una relación de simbiosis entre el desarrollo internacional y la empresa. La sinergia que hace que se refuercen recíprocamente es patente: las actividades empresariales son buenas para el desarrollo y éste es bueno para las empresas. Ya se ha documentado exhaustivamente esta relación, entre otros estudios en el informe de la Comisión de las Naciones Unidas para el Sector Privado y el Desarrollo⁵⁰, en el que se expone una serie de medidas en la esfera pública, tendentes a crear un entorno propicio para la realización de negocios, medidas en la esfera privada para movilizar capacidades y recursos, y medidas, por último, en la esfera pública-privada centradas en las asociaciones y alianzas y en la innovación. Se ha llegado a un amplio consenso, según el cual corresponde al sector privado desempeñar un papel vital, realmente esencial, en ayudar a alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio⁵¹, desde las microempresas, que son la fuente

⁵⁰ PNUD: *El impulso del empresariado: el potencial de las empresas al servicio de los pobres*, op. cit. Esta Comisión fue instituida por el Secretario General, Kofi Annan, y uno de sus miembros es el Director General de la OIT, Juan Somavia. La Comisión abordó dos interrogantes fundamentales: cómo destrabar el potencial del sector privado y el impulso del empresariado en los países en desarrollo y cómo hacer intervenir al sector privado existente para que asuma esta tarea.

⁵¹ J. Nelson y D. Prescott: *Business and the Millennium Development Goals – A Framework for Action* (Nueva York, PNUD/IBLF, 2003).

principal de empleo de la mayoría de los pobres del mundo, hasta las grandes empresas, que no sólo contribuyen a ello mediante la RSE — plasmada en la observancia de las leyes y los reglamentos, la gestión del riesgo y la filantropía —, sino además como impulsoras del crecimiento económico, mediante la innovación, la creación de valor y la competitividad. La mayoría de las organizaciones de desarrollo bilaterales y multilaterales son ahora firmes partidarias de asociarse con empresas, no sólo como complemento de los planteamientos clásicos del desarrollo, sino también por ser necesario para afrontar las múltiples tareas interdependientes que lleva aparejadas el compromiso mundial de reducir la pobreza⁵². Las Naciones Unidas han desplegado una intensa actividad para detectar las oportunidades de trabajar en asociación con el sector privado, incluso como medio para facilitar la reforma de las Naciones Unidas, y han señalado cuatro tipos de asociaciones o funciones de las mismas: promoción y defensa; elaboración de normas y criterios; compartir y coordinar recursos y conocimientos especializados; y aprovechar los mercados en favor del desarrollo⁵³.

215. Aunque a las empresas les interesa, por razones evidentes, que se combata la pobreza, eso no significa, claro está, que todas las empresas vayan a reconocer esto y a actuar en consecuencia. Un grave impedimento para una mayor participación del sector privado formal en la lucha contra la pobreza, tanto directamente, generando empleo e ingresos, como indirectamente, mediante su contribución al progreso social y medioambiental, radica en el entorno en que se mueven las empresas, que en algunos países en desarrollo no es evidentemente tan propicio a inversiones y crecimiento del sector privado equitativos y sostenibles como podría serlo. También sucede que algunas empresas, especialmente las que poseen un gran poder económico y pueden utilizarlo para ejercer una considerable presión política, tengan un comportamiento menos escrupuloso, por ejemplo, obteniendo incentivos fiscales muy favorables que les pueden dotar de una ventaja frente a sus competidores, o realizando sus operaciones de manera tal que pongan en peligro los derechos de los trabajadores o que tengan consecuencias negativas en el entorno natural⁵⁴. En general, las empresas — en este sentido, fundamentalmente las más grandes y del sector formal de la economía — adoptan diferentes actitudes ante la cuestión de reducir la pobreza que van, desde el extremo de no «hacer nada», aparte de buscar obtener beneficios, a «negar y defenderse», afirmando que sus actividades no producen efectos perniciosos y defendiendo sus intereses comerciales estrictos, «hacer penitencia» con donaciones y actividades filantrópicas, o «mitigar el riesgo» centrándose en la gestión y abordando las consecuencias negativas de sus actividades, al extremo opuesto de aplicar un «modelo empresarial creativo» en el que se integra la reducción de la pobreza en las prácticas fundamentales de la empresa.

216. Como ya se ha dicho, es probable que se obtengan beneficios notables, tanto para las propias empresas como para la reducción de la pobreza, de un enfoque integrado conforme al cual las empresas conciban una estrategia para actuar en cada uno de los ámbitos recogidos en el gráfico 7.1. Un buen ejemplo de ello es la alianza mundial que promueve el lavarse las manos con jabón⁵⁵. A pesar de que en la mayoría de los lugares

⁵² T. Fox y D. Prescott: *Exploring the role of development cooperation agencies in corporate social responsibility*, documento basado en los debates celebrados en una conferencia internacional de donantes cuyo tema era el de esta publicación y que tuvo lugar en Estocolmo los días 22 y 23 de marzo de 2004.

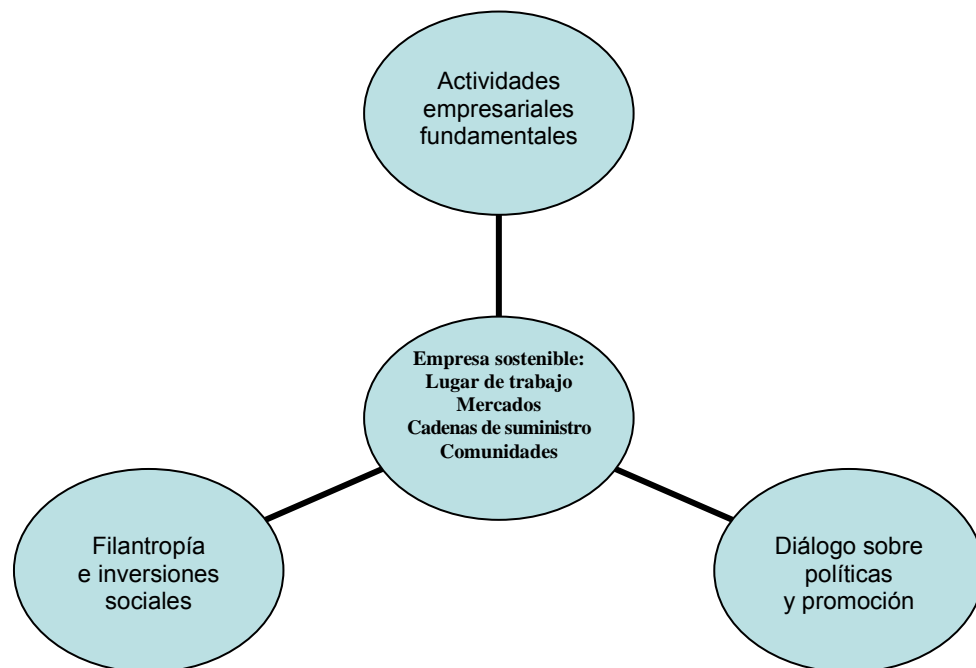
⁵³ J. M. Witte y W. Reinicke: *Business unusual – Facilitating United Nations reform through partnerships* (Nueva York, Pacto Mundial de las Naciones Unidas/Global Public Policy Institute, 2005).

⁵⁴ S. Dhanarajan: «Managing ethical standards – when rhetoric meets reality», en *Development in Practice*, vol. 15, núms. 3 y 4, junio de 2005, págs. 529-538.

⁵⁵ <http://www.globalhandwashing.org>.

del mundo se consigue jabón fácilmente, no siempre se acostumbra lavarse las manos sistemáticamente, lo cual contribuye a la aparición de enfermedades como diarreas e infecciones del aparato respiratorio, que son las dos principales causas de mortalidad de los niños en los países en desarrollo. Esta alianza mundial hace frente a este problema con la participación del Banco Mundial, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y empresas fabricantes de jabón. Desde su inicio en 2001, la iniciativa «la salud en tus manos» se ha convertido en un programa mundial que conjuga los conocimientos especializados de la industria jabonera y los recursos del Banco Mundial y del UNICEF, gracias a lo cual todos los asociados en ella hacen avanzar sus respectivos intereses. Los gobiernos y sus asociados en actividades de desarrollo se encuentran en mejor posición para combatir las enfermedades y la pobreza, y el sector privado halla oportunidades de ampliar sus mercados. Hay otros muchos ejemplos similares de aprovechamiento de las capacidades del sector privado para atender necesidades públicas. En el recuadro 7.5 se ilustra esta posibilidad en el contexto de la aplicación de las competencias fundamentales de las empresas para ayudar a alcanzar la meta de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de reducir a la mitad el número de personas que padecen hambre ⁵⁶.

Gráfico 7.1. Esferas de impacto e influencia de las empresas sostenibles en el desarrollo internacional



⁵⁶ Foro Económico Mundial (FEM): *Harnessing private sector capabilities to meet public needs – The potential of partnerships to advance progress on hunger, malaria and basic education* (Ginebra, WEF, 2006).

Recuadro 7.5

La manera en que las empresas sostenibles crean sociedades sostenibles aplicando sus competencias empresariales fundamentales para ayudar a reducir a la mitad el número de personas que padecen hambre

Más de 850 millones de personas padecen hambre. La malnutrición crónica causa la muerte de 6,5 millones de niños cada año; retrasa la salud y las capacidades cognitivas a lo largo de la vida de decenas de millones de personas y tiene un importante impacto negativo en la productividad económica nacional de muchos países pobres.

Para eliminar el hambre hace falta un enfoque integrado que combata la pobreza, cree mercados e infraestructura, fomente la producción agrícola y la nutrición, se centre en la salud y posibilite la autonomía de las mujeres. Los esfuerzos que se despliegan en colaboración con el sector privado para reducir el hambre encierran un potencial enorme para ayudar a resolver este gravísimo problema. Entre las oportunidades clave para aplicar las competencias fundamentales de las empresas a la lucha contra el hambre se incluyen las siguientes:

1. Aumentar la producción de alimentos y fortalecer los sistemas comerciales de las regiones en que se padece hambre

- Comprar productos a pequeños productores, por ejemplo, fabricantes y vendedores al por menor de alimentos y bebidas.
- Desarrollar PYME que produzcan, elaboren y distribuyan productos alimenticios y agrícolas.
- Aumentar el acceso de los campesinos a productos y tecnologías nuevos y ya existentes, por ejemplo, empresas de insumos agrícolas, alimentos y bebidas, ingeniería y energía.
- Ampliar los servicios e infraestructura esenciales a las zonas en que se padece hambre, por ejemplo, empresas de telecomunicaciones, agua, energía, transportes y servicios financieros.
- Actuar para disminuir la difusión del VIH/SIDA, por ejemplo, empresas de transporte, mineras, agrícolas, medios de comunicación y farmacéuticas.

2. Mejorar la nutrición con productos enriquecidos y educando a los consumidores, sobre todo las madres y los niños de corta edad

- Enriquecer los alimentos y las bebidas que consumen quienes están en la parte inferior de la pirámide de la población, por ejemplo, empresas de alimentos, bebidas, venta al por menor, productoras de bienes de consumo, de biotecnología y de semillas.
- Potenciar la autonomía de las mujeres y muchachas y brindarles educación, por ejemplo, empresas de comercio al por menor, alimentos, bebidas, agroindustrias, tecnologías de la información, servicios financieros y medios de comunicación

3. Reforzar el compromiso de los gobiernos y su capacidad para combatir el hambre

- Suscitar apoyo público y político con miras a incrementar la inversión en educación para combatir el hambre, por ejemplo, empresas de medios de comunicación, relaciones públicas, comercio al por menor y bienes de consumo.
- Asociarse con organismos públicos y ONG para robustecer su capacidad, por ejemplo, empresas de servicios profesionales y financieros, bufetes de abogados y otras entidades que posean competencias técnicas.

Fuente: Foro Económico Mundial: *Harnessing private sector capabilities to meet public needs – The potential of partnerships to advance progress on hunger, malaria and basic education*, op. cit.

217. La principal contribución de las empresas en lo que respecta a abordar los múltiples desafíos del desarrollo sostenible, el empleo productivo y el trabajo decente reside en la creación y el crecimiento de empresas viables. Esto abarca las actividades fundamentales de las empresas, como aportar productos y servicios seguros y asequibles, generar ingresos e inversiones, y crear puestos de trabajo decentes. Se necesita para ello un entorno propicio y adecuado para hacer negocios, y a cada una de las empresas y al grupo de presión organizado que forman les toca desempeñar un papel vital de promoción y de defensa a este respecto. Ahora bien, esa labor de promoción va más allá del entorno favorable a la realización de negocios. Las empresas, ya sea individualmente o por conducto de las organizaciones que las representan, pueden añadir un gran valor a los diálogos sobre políticas públicas pertinentes, con inclusión de la planificación de la estrategia nacional de lucha contra la pobreza y de los foros de donantes; la política comercial y medioambiental, y diálogos mundiales sobre cuestiones como el cambio climático, la biodiversidad, el blanqueo de dinero, la seguridad nacional, etc. Naturalmente, esos diálogos sirven para subrayar la importancia del empleo productivo y el trabajo decente como objetivo mundial. Paralelamente a esto, las empresas con visión de futuro y progresistas adoptarán y aplicarán prácticas y normas empresariales responsables para dar un ejemplo positivo de desarrollo sostenible del sector privado, basándose en el tipo de instrumentos sociales, éticos y medioambientales y en los códigos de conducta que se examinaron precedentemente.

Capítulo 8

Infraestructura y servicios financieros

218. Las empresas sostenibles, sea cual sea su tamaño y tipo, necesitan tener acceso a infraestructura y servicios financieros. Se entiende por infraestructura financiera el marco jurídico y normativo del sector financiero y las instituciones y los sistemas que posibilitan el funcionamiento eficaz de los intermediarios del sector financiero. El término servicios financieros se refiere a toda una gama de productos o instrumentos financieros, con inclusión del crédito, el ahorro, los seguros, los arrendamientos financieros, las inversiones en valores, los servicios de pago y las remesas ¹. El estado en que se encuentre la infraestructura material, por ejemplo, las vías de comunicación, la red de suministro de energía, la de abastecimiento de agua, los puertos y las telecomunicaciones, es vital para el bienestar de las personas en general y además para posibilitar el crecimiento de las empresas. Estas necesitan tener acceso a fuentes seguras, por ejemplo, de agua y electricidad, teléfono y servicios de distribución, y necesitan también locales y lugares adecuados para realizar negocios.

Hacer que los mercados financieros funcionen mejor

219. Las empresas sostenibles necesitan tener acceso a servicios financieros, y los instrumentos financieros pueden utilizarse para promover empresas sostenibles. Esta sección trata pues de dos cuestiones: en primer lugar, se analiza cómo hacer funcionar mejor los mercados financieros logrando que sean más incluyentes, poniendo el acento en mejorar el acceso de las PYME al crédito; en segundo lugar, se examinan diversos aspectos de las inversiones éticas o socialmente responsables y las maneras en que se puede aprovechar los servicios financieros para prestar apoyo a las empresas sostenibles ². Cuando los mercados financieros funcionan bien, dan a las empresas de todo tipo y tamaño la capacidad necesaria para explotar las oportunidades de invertir, gestionar el riesgo y aumentar el crecimiento de la productividad y la producción. En cuanto al crédito, está demostrado que si los mercados crediticios funcionan mejor, se

¹ El aumento de las migraciones ha dado lugar a mayores flujos de remesas y es probable que las transacciones financieras relacionadas con ellas lleguen a ser todavía más importantes. Por ejemplo, los flujos de remesas a los países en desarrollo registrados se han duplicado en los cinco últimos años, y se calcula que, de los 233.000 millones de dólares de los Estados Unidos a que ascienden las remesas en todo el mundo, 167.000 millones van a esos países (naturalmente, si se contabilizaran los flujos no registrados oficialmente, estas cifras aumentarían muy considerablemente, acaso hasta en un 100 por ciento). Véase Banco Mundial: *Global development finance 2006* (Washington, D.C., Banco Mundial, 2006).

² El sector financiero – infraestructura y servicios – es un cañamazo sumamente amplio y, a los efectos del presente informe, se circunscribe el análisis a fin de que sea abordable y significativo. Así, no se examina con mucho detalle, a pesar de su gran interés en un análisis de las empresas sostenibles, ni la microfinanciación, en un extremo del espectro, ni los mercados de capitales en que se negocian valores y acciones, bonos, productos básicos etc., en el otro.

crean más puestos de trabajo ³. También hay pruebas concluyentes de la importancia de unos mercados financieros incluyentes para la reducción de la pobreza ⁴ y de la importancia y la pertinencia de la microfinanciación y de otros tipos de servicios financieros para el trabajo decente ⁵. La falta de acceso a servicios financieros obstaculiza directamente la capacidad de los pobres para disminuir su vulnerabilidad, mejorar sus ingresos, pagar la atención médica, etc.

220. Un sistema financiero que funciona bien es el lubricante de un sector privado en crecimiento y dinámico. Muchos países, sobre todo en el mundo en desarrollo, poseen un sector financiero interno insuficientemente desarrollado o que obtiene resultados mediocres que no se caracteriza por ser eficiente, equitativo ni incluyente. Generalmente, hacen falta reformas, y con apremio, a causa de los fallos del mercado, debidos en gran medida a las asimetrías en materia de información (capítulo 2) y a problemas que guardan relación con la economía política. Se ha subrayado la importancia de esas reformas en varios estudios que ponen de relieve la importancia relativa de las limitaciones financieras entre los obstáculos existentes en el entorno en que actúan las empresas mencionados por éstas. Por ejemplo, basándose en los datos de una encuesta entre PYME y grandes empresas, en un estudio se llega a la conclusión de que los obstáculos que guardan relación con la financiación, la delincuencia y la estabilidad política eran los que más consecuencias directas tenían en el índice de crecimiento de las empresas, y que la financiación era la variable más «robusta», de lo cual se desprende que es necesario darles prioridad en la secuencia de las reformas de la política relativa al entorno empresarial y que es probable que las vías más eficaces para promover el crecimiento de las empresas sean el mantenimiento de la estabilidad política, la lucha contra la delincuencia y la realización de reformas del sector financiero para relajar las limitaciones financieras ⁶.

221. Los proveedores de deuda (crédito) tienen una información imperfecta acerca de lo que van a hacer sus clientes con los fondos que les proporcionan, lo cual hace que los prestamistas asignen los fondos conforme a factores que minimizan sus riesgos (imponiendo garantías prendarias o cobrando tipos de interés elevados, por ejemplo). En la práctica, de este modo se raciona el crédito y algunos grupos (como los pobres o las pequeñas empresas) pueden no tener acceso a préstamos. En parte como consecuencia de estos fallos del mercado, los mercados financieros también adolecen de problemas que guardan relación con la economía política, ya que en las políticas de préstamos influyen indebidamente los intereses creados de grupos poderosos, entre ellos la clase política. El

³ D. Acemoglu: «Credit market imperfections and persistent unemployment», en *European Economic Review*, vol. 45, núm. 4-6, mayo de 2001, págs. 665-679.

⁴ E. Kempson: *Policy level response to financial exclusion in developed economies – Lessons for developing countries*, informe de Personal Finance Research Centre, Universidad de Bristol, Reino Unido, marzo de 2004. Véanse además <http://www.firstinitiative.org/> y <http://www.cgap.org>.

⁵ Puede verse un análisis pormenorizado de la importancia y la pertinencia de la microfinanciación con respecto al trabajo decente en OIT: *Microfinanciación para la generación de empleo y el desarrollo de las empresas*, Comisión de Empleo y Política Social, 285.ª reunión del Consejo de Administración, noviembre de 2002, documento GB.285/ESP/3, y OIT: *Declaración de política de la OIT: microfinanciación en pro del trabajo decente*, Comisión de Empleo y Política Social, 294.ª reunión del Consejo de Administración, noviembre de 2005, documento GB.294/ESP/3. Consúltense además el sitio web de la OIT sobre Finanzas Sociales, en <http://www.ilo.org/public/english/employment/finance/index.htm>, donde pueden verse más detalles acerca de varias de las cuestiones mencionadas en este capítulo, entre ellas, la microfinanciación, el seguro, el arrendamiento, las remesas, los fondos de garantía, las garantías prendarias y los derechos de propiedad, y de otros aspectos de la gestión de los conocimientos que lleva a cabo el Programa de Finanzas Sociales, como la eficacia y las consecuencias en cuanto a la distribución de la reforma del sector financiero en África.

⁶ M. Ayyagari y otros: *How important are financing constraints? – The role of finance in the business environment*, World Bank Policy Research Working Paper No. 3820, enero de 2006.

historial de los sectores financieros controlados o dirigidos por el Estado, en que los gobiernos orientaban el crédito hacia grupos favorecidos y utilizaban las garantías de préstamos y otras políticas para limitar la competencia en el sector financiero (por ejemplo, imponiendo límites no realistas a los tipos de interés o rigurosas restricciones a la entrada en el mercado nacional de los bancos extranjeros) es muy desigual⁷ y ha dado lugar a reformas como la determinación por el mercado de los tipos de interés, la apertura de los mercados de capitales y la aparición de instituciones financieras más incluyentes e innovadoras y de servicios para los grupos desfavorecidos. Entre las iniciativas más destacadas que mejores resultados han obtenido cabe citar la enorme difusión en muchos países de la microfinanciación (véanse el recuadro 8.1 y el capítulo 2). En general, se ha progresado menos en cuanto a la apertura de los mercados financieros para atender las necesidades de las PYME⁸: en algunos países se hace referencia a esto como el «medio faltante»⁹.

Recuadro 8.1

El Premio Nobel — La microfinanciación al servicio de la paz

GINEBRA (Noticias de la OIT) — El Director General de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT), Juan Somavia, emitió hoy la siguiente declaración sobre la entrega del Premio Nobel de la Paz 2006 al profesor Muhammad Yunus y el Banco Grameen:

«El profesor Muhammad Yunus ha dedicado su vida a dar crédito a quienes más lo necesitan: a millones de mujeres y hombres que luchan por tener oportunidades y trabajo decente.

El y el Banco Grameen reconocieron hace tiempo la capacidad empresarial de los trabajadores pobres, y consideraron el acceso al crédito como un derecho fundamental. Demostraron que con un pequeño capital, los pobres pueden realmente encontrar la ruta para superar la pobreza.

Los millones de accionistas del Banco Grameen se han transformado en ciudadanos desde el punto de vista de la economía, demostrando que es posible impulsar el mejoramiento de las condiciones de vida de las personas a través de la organización.

El reconocimiento a este trabajo pionero del profesor Yunus constituye también un llamado a desarrollar el movimiento de las microfinanzas a nivel mundial, de manera que mujeres y hombres tengan la oportunidad de utilizar su talento y derrotar a la pobreza mediante el trabajo, con dignidad, organización y voz.»

Fuente: www.ilo.org/public/spanish/bureau/inf/pr/2006/45.htm, 13 de octubre de 2006 (OIT/06/45).

222. Hay una serie de aspectos importantes para el funcionamiento de los mercados financieros con miras a la creación y el crecimiento de empresas sostenibles. Entre ellos se incluyen los siguientes: políticas macroeconómicas acertadas y estables; mercados financieros competitivos; la ampliación y profundización de los mercados financieros, con inclusión del suministro de productos destinados especialmente a las PYME; la mejora de la difusión y la transparencia de la información; y la mejora y garantía de los

⁷ F. Mishkin: *Prudential regulation and supervision – What works and what doesn't* (Chicago, University of Chicago Press, 2001); Gonzalez-Vega y D. H. Graham: *State-owned agricultural development banks — Lessons and opportunities for microfinance*, Occasional Paper No. 2245, Ohio State University, Department of Agricultural Economics, Columbus, Ohio, junio de 1995, y J. Ledgerwood: *Manual de microfinanzas* (Washington, D.C., Banco Mundial, 2000).

⁸ T. Beck y A. Demirgüç-Kunt: «Small and medium-sized enterprises: The acces to finance as a growth constraint», en *Journal of Banking and Finance*, vol. 30, núm. 11, noviembre de 2006, y otros artículos de este volumen.

⁹ Se entiende por «medio faltante» tanto las empresas que carecen de acceso al crédito a causa de su tamaño como, en términos más generales, el hecho de que algunas economías se caracterizan por constar de un gran sector de microempresas, a menudo informales, y un grupo reducido de grandes empresas. Al número comparativamente pequeño de empresas situadas en medio de esos dos grupos (las PYME) se le denomina, pues, el «medio faltante».

derechos de los prestatarios, los prestamistas y los inversionistas. En los párrafos siguientes se examinan estos aspectos.

223. Una condición fundamental para el funcionamiento eficiente de los mercados financieros (y una reforma eficaz del sector financiero) es la estabilidad macroeconómica, en particular, que los índices de inflación sean bajos, que los niveles de endeudamiento sean sostenibles y que los tipos de cambio sean realistas. La inflación elevada erosiona el ahorro y no ofrece alicientes para fomentarlo, los déficits fiscales elevados aumentan los tipos de interés, y los niveles elevados de los empréstitos del Estado pueden acaparar los créditos que necesita el sector privado. Las políticas monetarias, especialmente los regímenes de los tipos de interés, pueden ser muy eficaces para aumentar la profundidad del sector financiero sosteniendo remuneraciones de los depósitos que sean positivas en términos reales, aunque las cantidades depositadas sean pequeñas, y los tipos de interés sobre los créditos que correspondan al costo real de la labor de intermediación.

224. Otro potente instrumento de política que genera esa profundidad consiste en hacer que haya más competencia en el mercado financiero, impulsando con ello a la baja el costo de los préstamos e induciendo a las familias y las empresas a ahorrar y utilizar créditos. También es probable que un motor fundamental de la reforma del sector financiero y del aumento del acceso a la financiación sea una mayor competencia en el sector bancario, comprendida la ejercida por intermediarios financieros no bancarios, como las sociedades de arrendamiento financiero. En última instancia, es probable que el aumento de la competencia aliente la ampliación y la profundización del sector financiero, pero, en conjunto, esto tiene que equilibrarse con instituciones y procedimientos sólidos de regulación y supervisión.

225. Por ampliación se entiende aumentar el acceso de un grupo más amplio de clientes potenciales a los proveedores de servicios financieros. A menudo, la obligación de un capital mínimo relativamente elevado para obtener una licencia bancaria dificulta la ampliación del sector financiero. Si se rebaja esa norma, a los operadores les es más fácil establecer proveedores de servicios financieros más pequeños con activos más modestos, lo cual debería, en principio, fomentar la aparición de una gama más diversificada y de redes más amplias de proveedores de esos servicios. Un ejemplo es el intento de rebajar la responsabilidad mínima de los agentes de transferencias que manejan remesas en Francia, medida aunada a una supervisión y un control más rigurosos ejercidos por el organismo encargado de los servicios financieros. En el terreno de la microfinanciación, la reglamentación atañe únicamente a los intermediarios que aceptan depósitos y el debate se refiere al grado en que esa reglamentación debe diferenciarse de las normas de supervisión de los bancos. El apoyo al movimiento de cooperativas de ahorro y crédito también ayuda a ampliar el sector financiero, sin necesidad de normas y reglamentos específicos, ya que normalmente este subsector está dotado de un marco jurídico propio, de eficacia demostrada, fundado en la autorregulación. Los gobiernos pueden intervenir más directamente para impulsar la difusión de los servicios financieros, pero debe tenerse cuidado en que las políticas que tengan esa finalidad respalden al mercado, en lugar de suplantarlos. Un buen ejemplo podría ser la responsabilidad en última instancia de las autoridades públicas alemanas (municipios y *Länder*) respecto de las cajas de ahorros públicas, que es, en parte, una medida deliberada para garantizar su presencia en regiones remotas, que, de no ser por ello, estarían insuficientemente atendidas.

226. El instrumento utilizado normalmente para medir la profundidad de un sector financiero es la proporción entre los ingresos nacionales y alguna unidad de medida económica (por ejemplo, el agregado monetario M2, es decir, el dinero en circulación, los depósitos a la vista, los ahorros y los depósitos a plazo), que indica en qué medida utilizan las familias y las empresas el sector financiero para sus transacciones de ahorro,

inversión y empréstitos. Por lo general, la competencia alienta la profundización financiera (de manera que existe una interrelación patente con la ampliación del sector financiero). Aunque la regulación puede, por ejemplo, sancionar las transacciones no oficiales, sacando con ello a la luz del día las finanzas informales, el impulso principal de una política que aumente la profundidad del sector financiero consiste en una gama receptiva y diversificada de productos o instrumentos financieros que reduzca las asimetrías de información en el mercado, agilice las transacciones y de ese modo disminuya los costos de transacción y reduzca la incertidumbre y el riesgo, especialmente para los grupos hasta ahora desfavorecidos o descuidados. Entre los ejemplos de ello, con respecto al crédito, podrían estar el emplear procedimientos más simplificados de solicitud de préstamos cuando se trate de productos normalizados; ampliar automáticamente las condiciones de admisión a los límites máximos de los préstamos en función del historial de devolución de préstamos de los prestatarios, instaurar plazos de vencimiento más largos para determinados tipos de préstamos, basar las decisiones sobre concesión o denegación de préstamos en proyecciones de las corrientes de efectivo de las empresas, en lugar de en garantías prendarias, establecer fondos de garantía ¹⁰, etc.

227. Como las asimetrías de información son un obstáculo primordial para la existencia de sistemas financieros más incluyentes, una manera de aumentar el acceso al crédito es mejorar el acopio y la difusión de la información. Las empresas tienen más acceso al crédito en los países en que los registros de créditos o las oficinas de información recogen y dan a conocer informaciones positivas y negativas sobre historiales de devolución de préstamos, gracias a lo cual los prestamistas pueden valorar mejor los perfiles de riesgo y mejorar los incentivos que tienen los prestatarios para devolver puntualmente los préstamos porque las devoluciones tardías a un prestamista pueden dar lugar a sanciones de muchas instituciones. Los gobiernos pueden respaldar la labor de los registros de crédito y las oficinas de información promulgando y aplicando leyes sobre protección de datos e información relativa a créditos (evidentemente, si todos los prestamistas no comparten esa información, se plantea un problema de riesgo moral), y estableciendo salvaguardas y normas adecuadas sobre el tipo y la calidad de las informaciones recogidas y las reglas que habrán de seguirse al utilizarlas y difundirlas. En ocasiones — acaso cuando los mercados de crédito están muy concentrados o si los mercados financieros están muy desarrollados —, los registros públicos, normalmente regulados por el banco central, pueden ayudar a aumentar la corriente de créditos a las PYME ¹¹.

228. Hay muchas medidas concretas que se pueden adoptar para hacer que las PYME tengan un acceso más fácil a financiación, entre ellas, la concepción de instrumentos o productos financieros especializados, que normalmente se ofrecen por conducto de servicios de las instituciones financieras existentes, especializados en préstamos a pequeñas empresas, o por conducto de intermediarios especialistas en atender las necesidades de las PYME. Son ejemplos de esto los fondos de capital de riesgo para PYME, que podrían ser especialmente útiles en mercados de productos y servicios impulsados por la innovación más dinámicos en los que el acceso a la financiación puede permitir poner plenamente en práctica y explotar comercialmente ideas, que de no ser así se quedarían en meras elucubraciones. Otro instrumento, relativamente poco

¹⁰ L. Deelen y K. Molenaar: *Guarantee funds for small enterprises – A manual for guarantee fund managers* (Ginebra, OIT, 2004).

¹¹ S. Djankov y otros: *Private credit in 129 countries*, NBER Working Paper 11078, Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research, 2005.

desarrollado, para financiar el crecimiento de las PYME es usar los ingresos procedentes de las remesas. Debido al aumento de la movilidad de la mano de obra entre los países y al incremento de las remesas de los trabajadores, existe un gran potencial de aprovechamiento de los flujos de esas remesas haciendo que sea más fácil y barato para los trabajadores enviar dinero a través de cauces oficiales, por ejemplo, facilitando la apertura de cuentas en divisas o relajando determinadas restricciones al cambio de moneda extranjera¹². Por último, los instrumentos de arrendamiento financiero también puede facilitar el acceso de las PYME a la financiación, en buena medida eludiendo la necesidad de garantías prendarias (pues un arrendamiento financiero es propiedad del arrendador) y estimando, como ya se ha dicho, la viabilidad del arrendamiento financiero conforme a las corrientes de efectivo previstas¹³. Ahora bien, lo mismo que sucede con todos los instrumentos financieros, la eficacia de los arrendamientos financieros reposa sustancialmente en la existencia de un marco jurídico y normativo adecuado que rija, por ejemplo, el empleo del seguro y de otras garantías en los contratos de arrendamiento financiero.

229. Importa mejorar y garantizar los derechos de los prestatarios, los prestamistas y los accionistas. Puede que el primer criterio, y el más fundamental, para garantizar esos derechos sea que los gobiernos establezcan y mantengan un entorno jurídico efectivo y eficiente, que abarque la protección de los derechos de propiedad (para utilizar los activos como garantía prendaria) y los de los acreedores (dotando a los acreedores asegurados de derechos jurídicos claros en los procedimientos de quiebra, por ejemplo). En los países en que los derechos de propiedad no están asentados firmemente, es bastante difícil utilizar los bienes como garantía prendaria (aunque la gente pueda realmente aportar bienes como garantía al solicitar un préstamo, si no puede demostrar que le pertenecen legalmente, esos bienes no tendrán valor de garantía)¹⁴. Además, incluso cuando los derechos de propiedad están bien definidos, puede ser muy difícil hacer cumplir los contratos, tanto a causa del sistema judicial como por razones de índole política (en muchos países, la lentitud e ineficacia de los sistemas jurídicos dificultan gravemente la observancia de las leyes y a menudo ronda amenazante el fantasma de la interferencia política cuando los prestamistas tratan de embargar bienes). Además, si la legislación sobre quiebras es endeble, aumentará el riesgo que deben soportar los acreedores y les disuadirá de invertir en las PYME.

230. Hacer que los mercados financieros funcionen mejor (en lo relativo a las inversiones en valores y a los préstamos) también consiste en hacer mejoras en la gobernanza de las empresas aumentando la transparencia, elaborando los informes financieros conforme a las normas contables internacionales, y la transparencia asimismo en la presentación de informes sobre los aspectos sociales y medioambientales. «Una reglamentación más estricta (consistente en las prescripciones establecidas por la Bolsa o las autoridades públicas de dar a conocer gran cantidad de informaciones) y una

¹² C. Sander: *Migrant remittances and the investment climate – Exploring the nexus*, Bannock Consulting Ltd, estudio monográfico encargado por el Ministerio de Desarrollo Internacional del Reino Unido, enero de 2004, y <http://www.sendmoneyhome.org>.

¹³ L. Deelen y otros: *Leasing for small and micro-enterprises – A guide for designing and managing leasing schemes in developing countries* (Ginebra, OIT, 2003).

¹⁴ Los préstamos de microfinanciación resuelven a menudo este problema de las garantías prendarias recurriendo a la solidaridad o a metodologías de préstamo basadas en los pares, pero es menos factible respecto de la mayoría de tipos de préstamos a las PYME. En cambio, las PYME podrían beneficiarse de normas sobre garantías prendarias que les permitiesen prometer un conjunto de bienes, como las existencias de la empresa o las cuentas por cobrar, o incluso activos futuros (por ejemplo, cosechas), activos inmateriales (por ejemplo, los derechos de patente) o historiales de crédito.

aplicación firme de la ley están asociadas a una mayor liquidez de los mercados, menores costos de capital y valoraciones más altas de las empresas»¹⁵. Si bien es importante hacer que a las instituciones financieras les sea más fácil prestar servicios financieros a las empresas, también lo es velar por que los reglamentos establezcan salvaguardas que controlen la asunción de riesgos. Los prestamistas con carteras en zonas vulnerables a catástrofes naturales o a choques de otro tipo, o con mercados de clientes relativamente homogéneos, son vulnerables al riesgo covariante. Los sistemas financieros pueden ser muy vulnerables a una asunción excesiva de riesgos. Si quiebra un banco por un impago de gran magnitud o porque se ha descapitalizado, puede estallar una crisis que afecte a todo el sistema bancario y que ejerza presión sobre el sistema general de pagos y créditos. Para mitigar estos riesgos, se pueden adoptar varias medidas como instaurar un seguro de los depósitos, aplicar límites reglamentarios prudenciales a los riesgos financieros que pueden asumir los bancos y crear órganos de supervisión u organismos de calificación que realmente funcionen.

Recuadro 8.2 **¿Qué son las finanzas sociales?**

«El trabajo decente y los ingresos dependen fundamentalmente del mercado financiero, su competitividad, accesibilidad, equidad, justicia y eficacia. En consecuencia, las estrategias que dan acceso a la financiación en condiciones justas presentan una evidente importancia social. La microfinanza es la prestación de servicios financieros a los pobres de manera sostenible. Los servicios financieros que necesitan y solicitan los trabajadores pobres incluyen distintos tipos de créditos, ahorros, garantías, seguros, pagos de transferencias, remesas y otras transacciones. La microfinanza va dirigida a los pobres y a los que están excluidos de las transacciones de mercado. Trata de ampliar y profundizar el mercado poniendo el énfasis en que, en último término, las instituciones de microfinanza tienen que ser sostenibles, es decir, autofinanciarse. [...]

El fundamento lógico del compromiso y el interés de la OIT en relación con la microfinanza es el trabajo decente, es decir, el resultado social neto en términos de empleo, ingresos y diálogo social. La microfinanza que se orienta al trabajo decente es la finanza «social». Esto pone de manifiesto la finalidad y visión propias de la OIT que explican su interés y su participación. La finanza social es el cuño aceptado y reconocido de la OIT en este campo, con el que señala su posición peculiar y su identidad, y que comunica a los donantes y al mundo exterior en general la finalidad última de la labor conceptual y política de la OIT en relación con la microfinanza.»

Fuente: OIT: *Declaración de política de la OIT – microfinanciación en pro del trabajo decente*, Comisión de Empleo y Política Social, 294.ª reunión del Consejo de Administración, noviembre de 2005, documento GB.294/ESP/3.

Las inversiones socialmente responsables (ISR)

231. Además de hacer más incluyentes los mercados financieros, base necesaria para sentar los cimientos de un entorno propicio para el crecimiento de las empresas, y sobre todo de las PYME, hay que considerar también la cuestión del aprovechamiento de la infraestructura y los servicios sociales para respaldar las inversiones socialmente responsables (ISR). Se trata de un tema complejo que, además de la ISR en sí, puede entenderse que abarca aspectos más generales de la financiación sostenible, por ejemplo, el uso del crédito para fomentar la «ecoeficiencia» o las inversiones «verdes», o bien el empleo de los créditos al consumo para beneficiar, paralelamente a la financiación de compras, a entidades sin ánimo de lucro o a otras causas (mediante tarjetas de crédito patrocinadas, por ejemplo). También puede abarcar códigos éticos o socialmente

¹⁵ Banco Mundial: *Informe sobre el desarrollo mundial 2005 – Un mejor clima para la inversión en beneficio de todos* (Washington, D.C., Banco Mundial, 2004), capítulo 6.

responsables en otros tipos de transacciones financieras, por ejemplo, códigos de conducta en los ámbitos de la suscripción de emisiones, los seguros y la prestación de servicios de transmisión de dinero. La financiación sostenible puede abarcar incluso la administración y la política fiscales y macropolíticas como la gestión equitativa de la deuda de los países en desarrollo. En cualquier caso, su eje es la inversión socialmente responsable como instrumento para promover empresas sostenibles.

232. Hay distintas definiciones de inversión socialmente responsable, pero, conforme a la mayoría de los criterios empleados, es un sector que está creciendo rápidamente en muchos mercados de países desarrollados¹⁶. Según el Foro Europeo de Inversión Social (Eurosif), la inversión socialmente responsable «es la inversión atenta a las consecuencias que tiene en la sociedad. La ISR combina normalmente los objetivos financieros de los inversionistas con sus inquietudes a propósito de cuestiones de carácter social, medioambiental, ético y relativas a la gobernanza. La ISR es un movimiento en evolución, impulsado recientemente por la conciencia cada vez mayor entre la población, los inversionistas, las empresas y las autoridades públicas de las consecuencias de los riesgos sociales, medioambientales y éticos en cuestiones a largo plazo, que abarcan desde el desarrollo sostenible a los resultados de las empresas a largo plazo»¹⁷. Hasta hace relativamente poco, la mayoría de los principales intermediarios financieros no pensaba que las inquietudes medioambientales y sociales tuviesen especial relevancia para sus actividades¹⁸. Ahora bien, las actitudes y los planteamientos están empezando a cambiar y, por lo menos entre algunas instituciones financieras destacadas, hay una mayor conciencia de que son responsables de las consecuencias sociales y medioambientales de las actividades que financian. Varios bancos de primera fila consideran ahora que para gestionar correctamente sus riesgos de transacción, cartera y reputación les es esencial tomar en cuenta las cuestiones sociales y medioambientales. No se trata ya de si los bancos comerciales deberían abordar o no los aspectos de las actividades a las que prestan apoyo que están relacionados con el desarrollo sostenible, sino de cómo deberían hacerlo, qué normas deberían aplicar, cómo deberían llevarlas a la práctica y cómo deberían asegurar su observancia. No obstante — lo que tal vez no debería sorprender, por lo elevado de los ideales a que se aspira, las presiones comerciales y el alcance y la complejidad de la debida diligencia no financiera —, por lo general se produce una divergencia entre las promesas y los hechos en el campo de la inversión socialmente responsable¹⁹.

¹⁶ Por ejemplo, en noviembre de 2006, sólo seis meses después de que fueran dados a conocer, los Principios de Inversión Responsable, de las Naciones Unidas, habían atraído a signatarios que representaban 5 billones de dólares en activos gestionados por ellos.

¹⁷ Véase: <http://www.eurosif.org>, FAQ. El Foro Europeo de Inversión Social (Eurosif) es un grupo paneuropeo que tiene por misión abordar la sostenibilidad por conducto de los mercados financieros. Está integrado por fondos de pensiones, prestatarios de servicios financieros, instituciones académicas, asociaciones de investigación y ONG. Esta asociación es una entidad sin fines lucrativos y sus miembros poseen activos que en total superan los 600.000 millones de euros.

¹⁸ Muy recientemente, los inversionistas se han sentido atraídos especialmente por la «tecnología limpia», sobre todo la «energía limpia», y empresas de valores privadas y capitalistas que gestionan capitales de riesgo, entre otros, han invertido grandes sumas movidos por los elevados precios del petróleo, los temores acerca de la seguridad del abastecimiento de energía y la preocupación cada vez más aguda que despierta el calentamiento del planeta.

¹⁹ BankTrack/WWF: *Shaping the future of sustainable finance – Moving from paper promises to performance* (Surrey, WWF-Reino Unido, 2006), y BankTrack: *Equator principles II – NGO comments on the proposed revision of the equator principles* (Utrecht, BankTrack, abril de 2006). Véase <http://www.banktrack.org>.

233. Por lo difícil que es definirla, la ISR significará también en la práctica cosas distintas para diferentes personas. En líneas generales, la ISR puede servir para respaldar o no las actividades de una empresa, o bien como medio para alentar a las empresas a cambiar de comportamiento. En ambos sentidos, la ISR es, claro está, un subconjunto de las cuestiones y responsabilidades sociales y medioambientales más generales a las que las empresas deben hacer frente normalmente²⁰. A los efectos de averiguar cómo se puede aprovechar la ISR para apoyar a las empresas sostenibles, habrá que centrarse en la ISR como instrumento para que los inversionistas pongan en práctica la rendición de cuentas social y medioambiental. En este sentido, se ofrecen a los inversionistas tres planteamientos principales, pero interrelacionados: primero, la inversión en la comunidad, por ejemplo, efectuar una inversión que apoye el desarrollo en comunidades desfavorecidas o que patrocine actividades no relacionadas con el lugar de trabajo, como equipos deportivos locales o grupos comunitarios. Segundo, hay inversiones efectuadas previa selección, que puede ser positiva o negativa, como las inversiones que «criban» positivamente las empresas que demuestran tener buenas prácticas en el lugar de trabajo o que protegen el medio ambiente, y las inversiones que descartan las «acciones pecaminosas» como las inversiones en empresas de armamento o tabaco o en las que violan los derechos humanos. Tercero, el compromiso activo, que es el planteamiento más integrado o global y que puede adoptar formas muy diversas, aunque por lo general se pone en marcha cuando los inversionistas entablan un diálogo con las empresas para comprender y modificar su comportamiento y mejorar sus resultados sociales o medioambientales. De manera sumamente visible, este tipo de compromiso activo hace que intervengan los inversionistas utilizando las resoluciones de los accionistas para influir en las decisiones de la justa directiva de la empresa²¹, pero también se puede orientar hacia otros puntos de la cadena de adopción de decisiones en materia de financiación de las inversiones, por ejemplo, los analistas que facilitan información a los gestores de fondos y a otras personas acerca del valor y las estrategias de cada empresa o los propios gestores de fondos, o bien los administradores fiduciarios o los consultores que les asesoran.

234. Dentro de la rúbrica del compromiso directo en la administración de los fondos de inversión está el tema del capital de los trabajadores, esto es, los activos acumulados en planes financiados colectivamente para dar a los trabajadores seguridad financiera durante su jubilación²². En muchos países, como Dinamarca, Estados Unidos, los Países Bajos y el Reino Unido, las mayores entidades poseedoras de acciones de empresas son los regímenes de pensiones y, en principio, este hecho ofrece a los empleados la oportunidad y les plantea el desafío de utilizar el poder que les confiere su condición de accionistas indirectos para ejercer influencia en los mercados de capitales y promover, por ejemplo, empresas sostenibles (haciendo presión en favor de la inclusión de las buenas prácticas en materia de empleo en el análisis de las inversiones, por ejemplo)²³. Ese compromiso directo puede complementar (pero no sustituir) la responsabilidad fundamental de las autoridades públicas de asegurar la protección de los derechos y el mantenimiento del imperio de la ley y el fomento de las normas aceptadas internacionalmente como la Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales

²⁰ OIT: *Nota informativa sobre responsabilidad social de la empresa y normas internacionales del trabajo*, Grupo de Trabajo sobre la Dimensión Social de la Mundialización, 288.ª reunión del Consejo de Administración, noviembre de 2003, documento GB.288/WP/SDG/3.

²¹ *Accountability primer – Socially responsible investment*, en <http://www.accountability.org.uk>.

²² Véase: <http://www.workerscapital.org>; www.justpensions.org.uk; y <http://www.share.ca>.

²³ Congreso de Sindicatos Británicos (TUC): *Working capital – Institutional investment strategy* (Londres, TUC, 2003).

en el trabajo y la Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social ²⁴.

235. Una iniciativa particularmente sobresaliente en el terreno de la inversión socialmente responsable es la de los Principios de Ecuador ²⁵, establecidos originalmente en 2003 con 10 signatarios y revisados y relanzados en julio de 2006. Con más de 40 bancos e instituciones financieras de otro tipo que ya los han firmado, los Principios de Ecuador abarcan actualmente cerca del 85 por ciento de la financiación transfronteriza de proyectos en todo el mundo. Los Principios de Ecuador son un marco voluntario para hacer frente a los riesgos sociales y medioambientales que conllevan todas las actuaciones de financiación de proyectos con desembolsos de capital superiores a 10 millones de dólares (en la mayoría de los casos, se trata de financiar proyectos de infraestructura). Las instituciones firmantes deben seguir las normas de desempeño de la Corporación Financiera Internacional (CFI), que fueron actualizadas en abril de 2006 y obligan a los prestatarios a observar diversas políticas y prácticas sociales y medioambientales ²⁶. Estas normas se basan en procesos en lugar de en la observancia, es decir, que sus disposiciones se refieren a las medidas que deben adoptar los clientes para seguir una buena práctica. Abarcan ocho cuestiones de carácter general: evaluación social y ambiental y sistemas de gestión; prevención y reducción de la contaminación; salud y seguridad de la comunidad; adquisición de tierras y reasentamiento involuntario; conservación de la biodiversidad y gestión sostenible de los recursos naturales; pueblos indígenas; patrimonio cultural; trabajo y condiciones laborales.

236. En cuanto al trabajo y las condiciones laborales, conforme a los Principios de Ecuador revisados, se espera que los prestatarios respeten normas relativas a cuestiones como la aplicación de condiciones, la determinación de los salarios, la no discriminación y la igualdad de oportunidades, la libertad sindical y de asociación y la negociación colectiva, el despido, los mecanismos de presentación de quejas y denuncias, el trabajo infantil, el trabajo forzoso y la seguridad y salud, así como las nuevas prescripciones sobre la protección de los trabajadores subcontratados y de quienes trabajan en las cadenas de suministro. En la práctica, a los efectos de observar los Principios de Ecuador, los prestamistas y los prestatarios deben tener políticas y procedimientos que: detecten los problemas que puedan suponer un riesgo laboral, determinen cuál puede ser su gravedad, instauren medidas adecuadas para mitigar el riesgo, posibiliten el establecimiento y la evaluación de indicadores clave del desempeño y hagan posible la presentación de informes públicos periódicos sobre los problemas laborales ²⁷. Quedan pendientes interrogantes sobre la medida en que los bancos firmantes aplican los Principios de Ecuador, la transparencia con que los signatarios adoptan las decisiones y las dan a conocer y el grado en que este mecanismo ayudará realmente a decidir, para cada inversión, cuál ha de ser el criterio de referencia en cuanto al desempeño social y medioambiental ²⁸. Sea como fuere, acaso los principales problemas o limitaciones radiquen en el hecho de que la mayoría de los bancos firmantes son de países de la

²⁴ A. Sturm y M. Badde: *Socially responsible investment by pension funds – A state of the knowledge report*, redactado para el Programa de Finanzas Sociales de la OIT por Ellipson Ltd., Basilea, Suiza, 2001.

²⁵ Véase: <http://www.equator-principles.com>.

²⁶ Véase: <http://www.ifc.org>.

²⁷ Ergon: *Labour issues and the Equator principles*, Ergon Special Briefing, Ergon Associates Ltd., Londres, julio de 2006.

²⁸ M. Warner: «The new international benchmark standard for environmental and social performance of the private sector in developing countries – Will it raise or lower the bar?», en ODI *Opinions*, Londres, febrero de 2006, <http://www.odi.org.uk/publications/opinions>.

OCDE, lo cual quiere decir que a instituciones financieras muy importantes de otras partes del mundo — como los bancos de China o de Oriente Medio — no les afectan los Principios de Ecuador; incluso entre los bancos firmantes, la financiación de proyectos no suele llegar al 10 por ciento de la mayoría de sus actividades de préstamo. Ahora bien, muy bien pudiera suceder que los Principios de Ecuador, directa o indirectamente, hicieran revisar otros aspectos de las operaciones bancarias, de manera tal que la experiencia de la aplicación de esos Principios pueda aportar enseñanzas provechosas y orientación para otros aspectos de la cartera de un banco.

237. Para concluir, se ha afirmado que los mercados financieros incluyentes son necesarios para fomentar empresas sostenibles porque todas las empresas precisan servicios financieros. Se ha dicho que a menudo las PYME están insuficientemente atendidas por los intermediarios financieros — sobre todo en los países en desarrollo — y que atender a este «medio faltante» debería ser un objetivo primordial de las políticas para reforzar el carácter incluyente de la infraestructura y los servicios financieros, en beneficio de las empresas sostenibles. Como muestra el ejemplo de las finanzas sociales, se pueden utilizar los servicios financieros para promover resultados productivos en materia de trabajo decente, y una potente herramienta para ello es la utilización de instrumentos de inversión que identifiquen específicamente resultados responsables desde el punto de vista social y medioambiental. Por muchas razones, los desafíos son grandes y el camino está lleno de dificultades, pero merece la pena recorrerlo si se quiere hacer realidad los ideales del desarrollo sostenible ²⁹.

La infraestructura material en apoyo de las empresas sostenibles

238. Las políticas de inversión en infraestructura apoyan a las empresas en sus esfuerzos tendentes a hacer frente al desafío de crear puestos de trabajo asegurando su viabilidad, rentabilidad y sostenibilidad. Debido al importante papel que las empresas desempeñan en la creación de empleo, la infraestructura también tiene consecuencias importantes en las oportunidades de creación de puestos de trabajo. El Programa Global de Empleo (PGE) — comprendidos sus elementos fundamentales relativos al comercio y la inversión, el cambio tecnológico, las políticas activas de mercado de trabajo y el empleo productivo con miras a la reducción de la pobreza y el desarrollo — expone la importancia que tiene la infraestructura para la OIT. El PGE afirma que el crecimiento económico y la creación de empleo requieren una infraestructura material y social moderna, que funcione. La inversión en el establecimiento de esa infraestructura influye de manera directa e inmediata en el empleo. Las políticas de producción basadas en la utilización de abundante mano de obra y la aplicación de criterios relativos al empleo en los sistemas de compras del sector público pueden mejorar los beneficios de esas actividades en materia de empleo ³⁰. En su análisis de las «Estrategias de empleo para los programas de trabajo decente por país: Conceptos, enfoques y herramientas para la aplicación del Programa Global de Empleo» ³¹, el

²⁹ Véanse los Principios de las Naciones Unidas para la Inversión Responsable, <http://www.unpri.org/>.

³⁰ OIT: *Examen de los elementos fundamentales del Programa Global de Empleo*, Comisión de Empleo y Política Social, 286.ª reunión del Consejo de Administración, marzo de 2003, documento GB.286/ESP/1 (Rev.). Véase además el Convenio de la OIT sobre las cláusulas de trabajo (contratos celebrados por las autoridades públicas), 1949 (núm. 94).

³¹ OIT: *Estrategias de empleo para los programas de trabajo decente por país: Conceptos, enfoque y herramientas para la aplicación del Programa Global de Empleo*, Documento destinado a proporcionar una «visión» general sobre la puesta en práctica del componente relativo al empleo de los PTDP, Comisión de Empleo y Política Social, 295.ª reunión del Consejo de Administración, marzo de 2006, documento GB.295/ESP/1/1.

Consejo de Administración de la OIT respaldó la labor de la Oficina referente a las políticas de inversión y a un clima favorable para las inversiones, comprendida la infraestructura, en el marco del área de política clave de las políticas económicas en favor de la expansión del empleo.

239. El desarrollo de la infraestructura vuelve a ser un punto primordial de los programas internacionales, y, por consiguiente, es oportuno analizar cómo se pueden concebir los planes de inversión en infraestructura de manera que faciliten las actividades de las empresas sostenibles y la creación de empleo. El Banco Mundial, la OCDE, el PNUD y el Banco Asiático de Desarrollo han publicado recientemente informes en los que recalcan la importancia de la infraestructura³², no sólo a la luz de una focalización en el crecimiento económico conforme a una «vuelta a lo fundamental», sino también atendiendo a sus repercusiones sociales, particularmente en la reducción de la pobreza. En esos informes se aduce que fue un error atribuir menos importancia a la infraestructura en el programa internacional de desarrollo en los diez últimos años.

240. En el informe de la Comisión para África titulado *Our common interest* se afirma que la infraestructura es un elemento fundamental del clima en que se efectúan las inversiones, ya que disminuye el costo de los negocios y permite a la gente tener acceso a los mercados. Asimismo, es esencial para el desarrollo agrícola, es un factor clave para facilitar el comercio y la integración, importante para compensar las consecuencias del desplazamiento geográfico y la fragmentación de la soberanía, y crucial para que África penetre en los mercados mundiales, además de ser fundamental para el desarrollo humano, comprendida la prestación de servicios de salud y educación para los pobres. Se sostiene también que las inversiones en infraestructura constituyen un enorme potencial desaprovechado de creación de empleo productivo y que, pese a los evidentes beneficios que puede arrojar, los gobiernos africanos y sus asociados en actividades de desarrollo redujeron radicalmente, en el decenio de 1990, el porcentaje de los recursos consagrado a la infraestructura, lo cual refleja su menor prioridad en los análisis de políticas. Retrospectivamente, esto fue un grave error político, impulsado por la comunidad internacional, que minó las perspectivas de crecimiento y dio lugar a un gran retraso de las inversiones. Para superar este retraso harán falta medidas enérgicas durante un largo período a fin de subsanar un error causado por el dogma vigente en los años 1980 y 1990, según el cual el sector privado financiaría la infraestructura, lo que llevó a subestimar el papel fundamental de la política pública en ese terreno. Ahora bien, en el informe de la Comisión para África se dice que en todo el mundo en desarrollo, especialmente en África, no es probable que el sector privado financie más de una cuarta parte de las grandes inversiones en infraestructura que se precisan³³.

241. En un examen reciente de sus préstamos para infraestructura de los 20 últimos años, el Banco Mundial también reconoce que en los últimos tiempos se ha subestimado el papel del sector público:

Los acontecimientos del último decenio han mostrado que la participación del sector privado en la creación de infraestructura no es la panacea. El Banco ha aprendido que las instituciones gubernamentales han seguido desempeñando un papel fundamental, ya que ningún otro agente puede compensar la endeblez de las autoridades públicas en los ámbitos de la estrategia sectorial, la priorización de las inversiones y el gasto, la regulación, y la gestión del riesgo. El Banco también ha aprendido que es importante comprender la economía política en el

³² Véanse, por ejemplo, *Infrastructure at the crossroads: Lessons from 20 years of World Bank experience*, Banco Mundial, 2006; *La infraestructura al servicio de los pobres*, PNUD, 2005; *Promoting pro-poor growth: Infrastructure*, OCDE, 2006; *Connecting East Asia: A new framework for infrastructure*, Banco Asiático de Desarrollo, Banco de Cooperación Internacional del Japón y Banco Mundial, 2005.

³³ Comisión para África: *Our common interest*, Informe de la Comisión para África, marzo de 2005.

contexto de la participación de los actores privados, adaptar los enfoques reguladores a las circunstancias de cada país, y distribuir adecuadamente los riesgos entre el sector público y el privado. El sector público seguirá siendo una fuente esencial de inversiones en infraestructura en los países en desarrollo, y el Banco debería participar en toda la gama de soluciones en que intervienen los sectores público y privado ³⁴.

242. Corresponde, pues, a los gobiernos la responsabilidad de establecer un clima seguro para las inversiones, tanto de las empresas del país como de las extranjeras. La infraestructura de comunicaciones aporta mejor información sobre las condiciones en que actúan las empresas en el país y los costos y, por lo tanto, ayuda a adoptar decisiones correctas en materia de inversión. La infraestructura de transportes garantiza un mejor acceso a los mercados y a las oportunidades de inversión. La infraestructura no sólo ayuda a las empresas a reducir el costo de los negocios, sino que además proporciona nuevas oportunidades de crear y ampliar empresas en sectores nuevos y en crecimiento, como la protección y la restauración del medio ambiente, las tecnologías verdes, la modernización y la mejora de la productividad de la agricultura y la creación de oportunidades de empleo no agrícola en las zonas rurales.

243. Entre las cuestiones fundamentales que se plantean en torno a la infraestructura y a cómo mejorar sus repercusiones en las empresas sostenibles y la creación de empleo cabe citar las siguientes:

- ¿Qué tipos, y a qué escala, de inversiones en desarrollo de la infraestructura son más propicios para respaldar a las empresas sostenibles y la creación de empleo?
- ¿Cómo pueden cooperar e interconectarse mejor empresas de distintos tamaños para asegurar la sostenibilidad general, y qué papel puede desempeñar la infraestructura en este proceso?
- ¿Qué sectores nuevos y emergentes son más propicios para el desarrollo de las empresas sostenibles?
- ¿Qué modalidades de mecanismos de financiación pueden respaldar a las empresas sostenibles para generar oportunidades de empleo de gran calidad?
- ¿Qué ventaja comparativa pueden aportar la OIT y sus mandantes para aumentar el impacto de las inversiones en infraestructura sobre el desarrollo de las empresas sostenibles?

Tipos y magnitudes de la infraestructura

244. Varias iniciativas importantes, por ejemplo el Servicio de Preparación de Proyectos de Infraestructura de la Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD), que acoge y gestiona el Banco Africano de Desarrollo con apoyo de la NEPAD, están impulsando una mayor integración regional y transfronteriza, como estrategia para fomentar el desarrollo y la expansión autónomos de los mercados regionales. Esas iniciativas basadas en la infraestructura ayudarán a respaldar el desarrollo de los mercados internos y darán nuevas oportunidades a las empresas. Ahora bien, una difícil tarea será vincular los grandes proyectos de infraestructura con el desarrollo económico local.

245. Se pueden perder importantes oportunidades, por ejemplo, cuando las líneas de alta tensión, los oleoductos o las carreteras que se extienden a lo largo de miles de kilómetros a través de los países conectan únicamente grandes industrias o ciudades en las que la

³⁴ Banco Mundial: *Infrastructure at the crossroads: Lessons from 20 years of World Bank experience* (Washington, D.C., Banco Mundial, 2006), págs. xv y xvi.

concepción técnica sólo ha permitido efectuar una cantidad limitada de inversiones secundarias. Si se hubieran concebido de otra manera, esos proyectos podrían haber contribuido no sólo a la industria pesada, sino también a la electrificación rural y al desarrollo económico local de vastas zonas. Hay muchos ejemplos de grandes proyectos de infraestructura, tanto positivos como negativos, que demuestran el potencial, desarrollado o desperdiciado, que ofrecen los grandes proyectos de infraestructura en tanto que cimientos del desarrollo de empresas diversificadas y sostenibles.

246. De modo similar, al planear grandes proyectos de carreteras y transportes transfronterizos, es importante desarrollar todo el potencial económico de esas inversiones equilibrándolas con el desarrollo de las carreteras secundarias rurales que pueden ayudar a la producción agropecuaria local y a las industrias de transformación que crean empleo rural. Además, la vinculación sistemática de las grandes inversiones con el desarrollo económico local puede ayudar a proporcionar los mercados locales necesarios para que las inversiones resulten rentables. Se pueden establecer procedimientos de compras públicas que respalden la creación de pequeñas empresas contratistas basadas en la mano de obra que pueden concursar en licitaciones públicas de desarrollo de infraestructura secundaria vinculado a grandes proyectos. Estas empresas, que necesitan apoyo en materia de gestión financiera y técnica, pueden ser contratadas además para operaciones de mantenimiento corrientes, lo cual mejorará su sostenibilidad.

247. Los mandantes de la OIT pueden aportar un valor añadido propio al velar por que los grandes proyectos de desarrollo de infraestructura faciliten el desarrollo económico local y las oportunidades de empleo, en lugar de excluirlos. Un terreno en el que los socios tripartitos de la OIT ya han convenido en colaborar es el de la promoción de la evaluación sistemática de las consecuencias sobre el empleo de los programas de inversión públicos y privados³⁵. Colaborando con inversores del sector privado, funcionarios gubernamentales e instituciones que financian el desarrollo encargados de los programas de inversión en infraestructura, la OIT se esfuerza por optimizar sus repercusiones en el empleo y apoyar la sostenibilidad de las empresas — tanto de aquellas que trabajan en los sectores de la construcción y las obras públicas como de las que verán mejoradas su productividad y su rentabilidad gracias a la infraestructura.

Tamaño, magnitud e interconectividad de las empresas

248. La infraestructura puede ayudar a realizar externalidades positivas para el desarrollo y la sostenibilidad de las empresas. Del mismo modo que los proyectos de infraestructura, tanto grandes como pequeños, deberían estar interconectados y reforzarse mutuamente, es importante examinar diferentes modelos, basados en la competitividad y la posibilidad de interconexión, en virtud de los cuales empresas de diferentes tamaños puedan abordar sus problemas de sostenibilidad. Cabe contrastar los «modelos fordianos» de producción y consumo masivos con los modelos en los que las empresas grandes y las pequeñas ocupen nichos de mercado diferentes y actúen en simbiosis, de manera que un grupo garantice la sostenibilidad del otro, en lugar de tratar de ocupar su espacio comercial.

249. La experiencia de la OIT con respecto a las empresas contratistas basadas en la mano de obra ha mostrado cómo las pequeñas empresas especializadas en determinadas

³⁵ OIT: *Evaluaciones – Evaluación independiente de la estrategia de la OIT para la inversión con alto coeficiente de empleo*, Comisión de Programa, Presupuesto y Administración, 297.ª reunión del Consejo de Administración, noviembre de 2006, documento GB.297/PFA/2/2.

categorías de infraestructura, que además suelen tener mayores necesidades de mano de obra, pueden ser el agente ejecutor preferido, no sólo desde el punto de vista del costo, sino también desde el de las normas técnicas y el impacto económico. El conocimiento de los mercados locales, el tiempo y costo de movilización y la capacidad para gestionar la mano de obra local son terrenos en los que los pequeños contratistas basados en la mano de obra poseen una ventaja comparativa frente a los grandes contratistas. Por ejemplo, en el caso de los planes de regadío en colinas de Nepal, el empleo de maquinaria pesada puede destruir el frágil ecosistema y causar corrimientos de tierras. En muchos programas de mejora de barrios de tugurios, no cabe utilizar grandes máquinas porque su configuración en forma de laberinto de callejuelas les impide el acceso. En ambos casos, la opción preferida sería recurrir a pequeños contratistas basados en mano de obra.

250. Como las empresas contratantes intensivas en mano de obra han sido utilizadas en ocasiones por contratistas mayores de este sector para eludir las normas de trabajo y disminuir los costos de la mano de obra, sería preferible fomentar el desarrollo de un sector de pequeñas empresas contratistas autóctonas, independientes y bien organizadas. Habrá que replantear las políticas y prácticas de contratación pública para facilitar la presentación de ofertas y la participación en licitaciones de esas empresas, que normalmente no reunirán las condiciones previas necesarias para obtener contratos públicos porque no poseen el parque de maquinaria necesario o sólo podrían realizar una pequeña parte de las obras que normalmente abarcan las licitaciones públicas.

251. En Madagascar, la OIT presta asistencia a varios programas de inversión con alto coeficiente de mano de obra en el terreno de la infraestructura básica para los gobiernos locales, entre cuyas actividades están el desarrollo de los recursos hídricos y de las tierras, la rehabilitación de vías de comunicación y la construcción de establecimientos escolares, que aportan los recursos y las capacidades humanas necesarios para apoyar las nuevas políticas de descentralización del Gobierno. En la concepción de los proyectos se tuvieron presentes tres finalidades: mejorar los transportes en beneficio de las empresas agrícolas sostenibles de la región de Vakinankaratra, mejorar la inscripción en las escuelas y la calidad de la educación y, por último, crear puestos de trabajo mediante el fomento de las PYME. En el contexto de este enfoque se llevan a cabo actividades de capacitación en actividad empresarial y tecnología de pequeños contratistas que utilizan abundante mano de obra y empresas de consultoría en ingeniería, se imparte formación en liderazgo y gestión a empresas, gobiernos y comunidades locales y, por último, se instauran la gobernanza, la transparencia y mejores condiciones y normas de trabajo en la contratación pública en el plano local. Un centro de capacitación e información basado en la mano de obra, al que presta apoyo la OIT, establecido mediante una asociación entre entidades públicas y privadas y cuya plantilla está integrada por un grupo básico de capacitadores profesionales, ha desempeñado un papel esencial en la difusión y ejecución en todo el país de un enfoque de las inversiones en infraestructura con gran intensidad de empleo. Este centro capacita a departamentos técnicos del gobierno nacional y los gobiernos locales, empresas que están comenzando sus actividades, ingenieros consultores y personal técnico, así como a grupos comunitarios, gracias a lo cual han mejorado los resultados de muchos programas nacionales de inversión y de proyectos financiados por donantes. De este modo, el centro ha robustecido la gobernanza mediante la mejora de los sistemas y procedimientos de adquisición y las capacidades en materia de gestión, y ha respaldado la sostenibilidad de las empresas creadas.

Sectores nuevos y emergentes favorables para el desarrollo de las empresas

252. Las estrategias cuyo objeto es fortalecer la sostenibilidad de las empresas tendrán más posibilidades de éxito si se basan en un análisis cuidadoso de las pautas de los sectores económicos en curso de crecimiento o emergentes. A este propósito, merece la pena mencionar unos cuantos sectores, sobre todo por lo que se refiere al potencial que encierran de generar empleo y por sus vínculos con la creación y la administración de infraestructura. Se trata de la construcción y las obras públicas, la industria rural y las denominadas industrias «verdes» dedicadas a la protección y la restauración del medio ambiente.

253. La construcción y las obras públicas son sectores con una utilización relativamente intensiva de mano de obra. En muchos países en desarrollo, es cada vez más necesario colmar el vacío que existe entre las grandes empresas constructoras, a menudo extranjeras y multinacionales, y los pequeños artesanos que, en el mejor de los casos, podrían construir viviendas individuales o realizar pequeñas obras de infraestructura. De hecho, la inexistencia de una industria contratista autóctona pequeña y mediana obstaculiza la expansión del empleo de tecnologías basadas en la mano de obra en el sector de la construcción. La OIT, a menudo en asociación con los préstamos para infraestructura del Banco Mundial, ha llevado a cabo programas de capacitación de pequeños contratistas que facilita a las pequeñas empresas centros de trabajo pedagógicos para que lleguen a dominar las tecnologías basadas en la mano de obra y aprendan procedimientos de buena gestión, técnicos y empresariales, y puedan organizarse mejor de manera que puedan presentar con posibilidades de éxito ofertas para los contratos de obras públicas. Al mismo tiempo, se están desplegando esfuerzos ante los departamentos técnicos gubernamentales y los municipios para que se modifiquen los procedimientos de licitación, a fin de que esas pequeñas empresas puedan participar en proyectos de obras públicas.

254. El renovado énfasis que se pone en la OIT en las cuestiones referentes al desarrollo rural ³⁶ es ilustrativo del convencimiento de que en las estrategias de desarrollo futuras se debería prestar más atención no sólo a la agricultura, sino también a las industrias rurales no agrícolas. Los nuevos avances en materia de tecnologías de la información y la comunicación pueden ayudar a las empresas rurales agrícolas y no agrícolas a responder más puntualmente a los cambios de las oportunidades comerciales y a ajustarse a los nichos del mercado a que da lugar su aislamiento, transformando de ese modo en punto fuerte lo que hasta ahora ha sido una desventaja. La conciencia cada día mayor de la necesidad de salvaguardar la biodiversidad también ofrece nuevas oportunidades de mercado para el desarrollo de empresas en los tipos de infraestructura que pueden cumplir esa función.

255. Tienen gran importancia las oportunidades de desarrollo de empresas «verdes» que también tienen vínculos estrechos y positivos con la infraestructura. Este tipo de infraestructura intensivo en mano de obra coincide a menudo con los proyectos de infraestructura para restaurar o proteger el medio ambiente (con inclusión de la conservación de suelos y recursos hídricos y la bonificación de tierras, la repoblación forestal, y las obras para impedir la erosión). En este campo, lo mismo que en los sectores tradicionales de la construcción y las obras públicas, hacen falta empresas que

³⁶ En el orden del día de la reunión de día de la Conferencia Internacional del Trabajo que se celebrará en 2008 figura el tema del fomento del empleo rural con miras a la reducción de la pobreza (debate general basado en un enfoque integrado).

colmen la brecha entre los pequeños grupos comunitarios que llevan a cabo actividades de restauración medioambiental en sus localidades y en sus terrenos agrícolas y las grandes empresas que quizá carezcan de la ventaja comparativa del conocimiento local y de las tecnologías basadas en la mano de obra y la gestión.

Mecanismos de financiación de infraestructura que apoyan a las empresas sostenibles

256. Los mecanismos de financiación de la infraestructura pueden tener una gran influencia en la capacidad de las empresas para crear oportunidades de empleo sostenibles. Como ha enseñado la experiencia de los diez últimos años, no cabe esperar que el sector privado soporte mayoritariamente el peso de esa financiación, de modo, pues, que la asignación y la manera de planear los presupuestos de las inversiones públicas desempeñarán un papel muy importante, e incluso cada vez mayor, en la aportación de los tipos de infraestructura que son necesarios para asegurar la sostenibilidad, la rentabilidad y la productividad de las empresas. Los mandantes de la OIT han pedido a la Oficina que desarrolle «metodologías y enfoques, tales como evaluaciones de la incidencia de los resultados integrados en materia de medio ambiente y empleo de los planes y programas de inversión»³⁷. Así pues, el desarrollo estratégico en el campo del desarrollo de la infraestructura y las empresas debería, como primera medida, abordar la cuestión del planeamiento y la asignación de los recursos destinados a inversiones públicas. Desde este punto de partida, el sector público puede ayudar al sector privado, incluso en la esfera de la inversión extranjera directa, a evaluar las repercusiones de los planes de inversión sobre la sostenibilidad de las empresas. De hecho, las evaluaciones de la incidencia sobre el empleo pueden ser un terreno que se preste para afianzar y evaluar las asociaciones entre los sectores público y privado.

257. Cabe analizar varias modalidades de financiación del desarrollo de la infraestructura a través de sus repercusiones en la creación de trabajo decente y del importante papel de las empresas en la institución de puestos de trabajo de gran calidad. Esto comprende distintos tipos de asociaciones entre el sector público y el privado, las concesiones, los fondos de desarrollo destinados a zonas determinadas, los bonos municipales y la realidad en muchos países de la ayuda externa y de los mecanismos de alivio de la deuda. Todos estos mecanismos pueden estar abiertos a la participación tripartita a fin de que los mecanismos de financiación den lugar a empresas sostenibles y a puestos de trabajo de calidad asimismo sostenibles.

Aprovechar las inversiones en infraestructura para promover las empresas sostenibles y el desarrollo: la ventaja comparativa de la OIT

258. Sobre la base de una evaluación de la labor de la OIT en torno a las inversiones con alto coeficiente de empleo, los mandantes de la OIT suscribieron tres importantes áreas sustantivas de intervención pertinentes para vincular los servicios de infraestructura a las empresas sostenibles y la creación de puestos de trabajo de calidad³⁸. Este mandato

³⁷ OIT: *Promoción del desarrollo duradero para unos medios de vida sostenibles*, Comisión de Empleo y Política Social, 294.ª reunión del Consejo de Administración, Ginebra, noviembre de 2005, documento GB.294/ESP/2, párr. 34, a) (exposición de cómo el Programa de Trabajo Decente de la OIT respalda el fomento del desarrollo sostenible).

³⁸ OIT: *Independent evaluation of the ILO's strategy for employment creation through employment-intensive investment*, Informe de evaluación de la OIT, septiembre de 2006; y OIT: *Evaluación independiente de la*

señala posibles vías a través de las cuales los mandantes de la OIT podrán contribuir a lograr un mayor impacto de las inversiones y los servicios de infraestructura a favor de las empresas sostenibles, el empleo y el trabajo decente. Se trata de:

- ❑ la promoción sistemática de la evaluación de las repercusiones de los programas y políticas de inversiones públicas y privadas en el ámbito del empleo;
- ❑ la consolidación de la integración del asesoramiento y las herramientas en materia de políticas de la Oficina en los ámbitos de la creación de empleo y la protección social mediante el apoyo a los programas de inversiones de alta calidad públicos y comunitarios que sean eficaces en función de los costos, como mecanismo de transferencia social, y
- ❑ el afianzamiento del papel del sector privado en lo que atañe a la creación de empleo, tanto a través del desarrollo de empresas nacionales de pequeña escala como de la mejora de las políticas y prácticas en materia de contratación y adquisición de bienes y servicios, así como por medio de la integración de la creación de empleo en las estrategias económicas y financieras de las empresas que ofrecen y reciben inversiones extranjeras directas.

estrategia de la OIT para la inversión con alto coeficiente de empleo, Comisión de Programa, Presupuesto y Administración, Consejo de Administración, 297.ª reunión, noviembre de 2006, documento GB.297/PFA/2/2.

Capítulo 9

Recursos humanos: invertir en las personas

259. Las empresas sostenibles ven a las personas como una fuente de ventajas competitivas y tratan a sus empleados como activos y agentes del cambio ¹. Por lo tanto, las empresas sostenibles deben ganarse el apoyo de sus trabajadores no sólo para asegurar el éxito de sus operaciones en el sentido comercial, sino también en lo que se refiere al compromiso de la empresa con respecto a las cuestiones sociales y medioambientales en sus esfuerzos por alcanzar los tres pilares de la sostenibilidad. Ello se logrará promoviendo valores de la empresa que estén en armonía con las dimensiones económica, social y medioambiental de la sostenibilidad e invirtiendo en la calidad de la vida activa mediante una organización y unas prácticas en el lugar de trabajo, unas condiciones de empleo y un desarrollo y gestión de los recursos humanos apropiados.

260. Al convertir los desafíos económicos, sociales y medioambientales en oportunidades, las empresas deben aprovechar la creatividad y la capacidad de innovación de los trabajadores en todos los niveles, desde la planta de fábrica o el centro de servicios hasta la sala de juntas, invirtiendo en la calidad de la vida activa. El presente capítulo se refiere a algunos de los elementos mencionados en secciones anteriores del informe (principalmente en el Capítulo 4 relativo a la competitividad) y se solapa en cierta medida con cuestiones explicadas en mayor detalle en el capítulo siguiente, en particular la función de los interlocutores sociales, el diálogo social y el tripartismo. También da por supuesto el tipo de condiciones básicas esbozadas en el capítulo 3, sobre todo por estar relacionadas con la necesidad de que las sociedades se caractericen por unos amplios niveles de salud y educación básicas y el acceso generalizado a las mismas tal como se expresa, por ejemplo, en los Objetivos de Desarrollo del Milenio y el movimiento Educación para Todos ².

261. El presente capítulo reúne una serie de cuestiones fundamentales relacionadas con los recursos humanos (con el título de invertir en las personas) a fin de determinar lo que esto implica en lo que respecta a la promoción de empresas sostenibles. Si bien se abarcan varios enfoques de prácticas adecuadas en el lugar de trabajo, diferentes cuestiones relacionadas con las condiciones de trabajo y diversos aspectos de las calificaciones y la empleabilidad, no se intenta explicar o analizar los pros y los contras del amplio abanico de métodos y tipos de programas y actividades reunidos bajo el título

¹ T. A. Kochan y P. Osterman: *The mutual gains enterprise – Forging a winning partnership among labour, management and government* (Boston, Harvard Business School Press, 1994); y J. Pfeffer: *The human equation – Building profits by putting people first* (Boston, Harvard Business School Press, 1998).

² PNUD: *Informe sobre Desarrollo Humano 2003* (Nueva York, PNUD/Oxford University Press, 2003); Banco Mundial: *Informe sobre el desarrollo mundial 2006* (Washington D.C., Banco Mundial/Oxford University Press, 2005), y UNESCO en http://portal.unesco.org/education/es/ev.php-URL_ID=50558&URL_DO=DO_TOPI&URL_SECTION=201.html.

de invertir en las personas ³, sino que el objetivo es más bien ilustrar, en el contexto de la promoción de empresas sostenibles, la interrelación existente entre la inversión a nivel de la empresa en la calidad de la vida activa y los resultados, tanto en lo que se refiere al desempeño de la empresa como al trabajo decente.

La importancia creciente de invertir en las personas

262. En un mundo que experimenta una rápida globalización, las empresas se enfrentan a un entorno empresarial dinámico que les exige tener capacidad de adaptación y ser competitivas para poder sobrevivir y crecer en la «economía de 24 horas». A la luz de las nuevas y cambiantes estructuras de producción y trabajo, es probable que el éxito de las empresas radique cada vez más en los recursos humanos y sociales. La competitividad y la viabilidad — e incluso la supervivencia — de las empresas dependen cada vez más de la capacidad de garantizar la motivación, la capacitación y el compromiso de los trabajadores. Los mejores resultados se obtienen en un entorno de trabajo progresista, caracterizado por un espíritu de confianza y respeto mutuos, la no discriminación y unas buenas relaciones de trabajo ⁴.

263. Efectivamente, nunca antes en la historia la calidad de la fuerza de trabajo había cobrado una importancia tan generalizada como en la coyuntura actual. La globalización ha conllevado una intensificación de la competencia internacional centrada en la utilización de formas modernas de tecnología principalmente basadas en el conocimiento, esto es, que hacen un uso intensivo de las competencias conceptuales. Las fuerzas de la integración y los cambios tecnológicos mundiales han hecho que la enseñanza y la formación adquieran una importancia primordial en lo que respecta a la competitividad de la empresa (y nacional) ⁵. Los gobiernos tienen que desempeñar una función de vital importancia y esencial a la hora de velar por que los sistemas de educación doten a los jóvenes con las calificaciones básicas necesarias para garantizar que la formación pueda mejorar realmente la empleabilidad de las personas. La importancia que esto reviste se reconoce en numerosos documentos de política, tales como el Programa Global de Empleo de la OIT (recuadro 9.1), la Agenda de Lisboa de la Unión Europea ⁶, que trata de forjar la competitividad europea en torno a unas políticas equilibradas centradas en la innovación tecnológica y la mayor productividad de la mano de obra, y la estrategia de empleo de la OCDE reformulada.

³ Para obtener información más detallada sobre programas específicos de enseñanza, formación y calificaciones, véase la base de datos de la OIT dedicada a la Recomendación sobre el desarrollo de los recursos humanos, 2004 (núm. 195): educación, formación y aprendizaje permanente, en el sitio web www.ilo.org/public/spanish/employment/skills/hrdr/index.htm, así como el programa del Departamento EMP/SKILLS de la OIT en la dirección www.ilo.org/public/english/employment/skills/index.htm. Para obtener mayor información sobre las condiciones de trabajo y empleo, véase el programa TRAVAIL de la OIT en la dirección www.ilo.org/travail.

⁴ T. Fashoyin, E. Sims y A. Tolentino: *Labour-management cooperation in SMEs – Forms and factors* (Ginebra, OIT, 2006).

⁵ OIT: *Aprender y formarse para trabajar en la sociedad del conocimiento*, Informe IV (1), Conferencia Internacional del Trabajo, 91.ª reunión, Ginebra, 2003.

⁶ Véase, por ejemplo, *Jobs, jobs, jobs – Creating more employment in Europe*, informe del Grupo de trabajo para el empleo de la Unión Europea presidido por Wim Kok, noviembre de 2003, pág. 49, http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/task_en.htm, y *Facing the challenge – The Lisbon strategy for growth and employment*, informe del Grupo de Alto Nivel presidido por Wim Kok, noviembre de 2004 (informe Kok), pág. 16, http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/kok_report_en.pdf.

Recuadro 9.1
El Programa Global de Empleo (PGE) de la OIT: desafíos
en materia de políticas que plantea el desarrollo
de las calificaciones

Inversiones en materia de educación y formación. Existe una necesidad apremiante de mayores inversiones globales en educación y formación, sobre todo en los países en desarrollo, para todas las personas (con inclusión de las mujeres y los grupos con necesidades especiales, por ejemplo las personas discapacitadas). Las inversiones en educación y formación deberían estar estrechamente vinculadas a los programas y estrategias de crecimiento económico y del empleo. La responsabilidad debería ser compartida entre los gobiernos (responsabilidad primordial), las empresas, los interlocutores sociales y los individuos.

Educación básica, alfabetización y calificaciones básicas. La alfabetización y la enseñanza básica no pueden pasarse por alto. Se necesitan reformas urgentes para mejorar la enseñanza básica y la alfabetización de la población de los países más pobres. El desarrollo de las «calificaciones básicas para el trabajo» (tales como la comunicación, la solución de problemas, etc.) es una parte importante de la reforma destinada a preparar a las personas para vivir en una sociedad basada en el conocimiento y las calificaciones.

Reformar los sistemas de enseñanza y formación profesionales. Para que el aprendizaje permanente para todos se convierta en una realidad, los países deberán proceder a reformas importantes de sus sistemas, de enseñanza y formación profesionales. Los programas de transición de la escuela al trabajo dirigidos a los jóvenes deberían integrar la educación con el aprendizaje en el lugar de trabajo. Los sistemas de formación deberían ser más flexibles y responder a la rápida evolución de las necesidades en materia de calificaciones. Las reformas deberían centrarse asimismo en la forma de facilitar el aprendizaje, y no sólo en la formación para determinadas categorías profesionales.

Reconocer las calificaciones de las personas. Muchas personas han adquirido calificaciones a partir de una amplia gama de fuentes no tradicionales que, sin embargo, no se reconocen en su mayor parte. Es de importancia fundamental que las personas vean reconocidas sus calificaciones dentro de un marco nacional de calificaciones, independientemente del lugar donde las adquirieron.

Promover el diálogo social sobre formación. Existe una necesidad urgente de invitar a los interlocutores sociales a participar más activamente en las discusiones sobre políticas de formación y desarrollo de las calificaciones para que las reformas deseadas y el aumento de la inversión se conviertan en una realidad. Es evidente que los gobiernos ya no pueden ser las únicas voces que se oigan en materia de enseñanza y formación. Los sistemas de formación con mejores resultados están respaldados por un sólido proceso de diálogo social.

Promover programas relativos al mercado de trabajo para personas desfavorecidas. Promover programas activos de mercado de trabajo, incluida la adopción de enfoques eficaces con respecto a la adquisición y el desarrollo de calificaciones, en contextos formales e informales, para aquellas personas desfavorecidas en el mercado de trabajo, incluidas las personas discapacitadas.

Reformar los servicios de empleo y promover las iniciativas de colaboración entre organismos de empleo públicos y privados. Si bien por lo general los servicios públicos de empleo son la principal institución gubernamental encargada de proporcionar distintos programas activos del mercado de trabajo, a menudo es necesario reforzar su capacidad. Además, las últimas tendencias internacionales en cuanto al aumento de las agencias privadas de empleo y la externalización de los servicios públicos ofrecen nuevos medios de colaboración entre los organismos públicos y privados.

Fuente: Programa Global de Empleo de la OIT, www.ilo.org/public/english/employment/skills/policy.htm.

264. En las enseñanzas en materia de políticas extraídas en el marco de la nueva evaluación de la estrategia de empleo de la OCDE se destaca que el aprendizaje permanente puede contribuir a apoyar un crecimiento económico elevado y, al mismo tiempo, ayudar a reducir la pobreza y a atenuar las desigualdades. En la mencionada estrategia de empleo se afirman los beneficios de la formación en el lugar de trabajo para el empleo, no sólo por tener los trabajadores formados mejores perspectivas de trabajo que aquéllos que no han recibido formación, sino también porque la formación facilita el paso de las modalidades de trabajo temporal a un empleo más estable. En la parte correspondiente al cuarto pilar, se señala que

... la OCDE ha comprobado que unos sistemas bien concebidos de reconocimiento de las calificaciones, la orientación profesional, la información sobre el contenido y los resultados de los cursos que se ofrecen y la evaluación del rendimiento de los proveedores de formación pueden contribuir a garantizar el buen funcionamiento del mercado de la formación. Además, se ha visto que el apoyo público es más eficaz cuando se acompaña de una contribución de la empresa o la persona beneficiarias... En aquellos casos en que ello es coherente con la práctica nacional, la participación activa de los interlocutores sociales en la formulación y aplicación de políticas de aprendizaje permanente pueden contribuir al éxito de los programas⁷.

265. Las políticas esbozadas en estos tres marcos generales — de la OIT, la UE y la OCDE — van más allá de la simple lógica de que unas mayores y mejores calificaciones harán que las empresas y los países sean más competitivos, más productivos y más prósperos. No presuponen la existencia de una simple relación lineal y automática entre la adquisición de calificaciones y los resultados económicos, sino que las calificaciones y el desarrollo de los recursos humanos — la inversión en las personas — se sitúan más bien en un contexto socioeconómico y político más amplio. Este contexto influye en la fortaleza del vínculo y ayuda a determinar sus variables más importantes. Por lo tanto, este enfoque lleva implícita la idea de que la ley de Say⁸ no se aplica a la educación y las calificaciones, es decir, que la oferta de personas con un buen nivel de educación y calificadas no genera automáticamente la demanda necesaria para emplearlas⁹. El contexto — los niveles de desarrollo, las formas de organización en el lugar de trabajo, etc. — reviste crucial importancia.

266. Por lo tanto, invertir en las personas no sólo tiene que ver con mejorar la educación, sino también con promover lugares de trabajo decentes y productivos, para lo cual es necesario abordar la dimensión humana de la productividad y la competitividad, y centrarse asimismo en la empresa y las cuestiones relacionadas con los recursos humanos y el desarrollo de las calificaciones y la participación integrada de los trabajadores en las empresas. Así pues, la legislación y las prácticas nacionales, orientadas cuando proceda por las normas internacionales del trabajo, son los instrumentos que deben guiar las políticas y las prácticas por lo general, esto se refiere, por ejemplo, a la remuneración (el pago periódico de los salarios, la fijación de los salarios mínimos, el pago de los salarios no cobrados en caso de insolvencia de la empresa, las horas extraordinarias y las licencias) y la organización del tiempo de trabajo, incluidas las modalidades flexibles de trabajo y la necesidad de los trabajadores de conciliar la vida laboral y personal/familiar (licencia parental, repartición del trabajo, puestos de trabajo compartidos, semanas de trabajo comprimidas, horario flexible, trabajo por turnos, períodos de licencia, etc.). La flexibilidad en cuanto a la organización

⁷ OCDE: *Boosting jobs and incomes – Policy lessons from the reassessment of the OECD jobs strategy*, documento informativo preparado por la Secretaría de la OCDE para la Cumbre de San Petersburgo de ministros de trabajo y empleo del G8, Moscú, 9-10 de octubre de 2006, págs. 10-11.

⁸ Jean-Baptiste Say (1767-1832), un economista clásico francés, afirmó que la oferta genera su propia demanda.

⁹ D. Ashton y F. Green: *Education, training and the global economy* (Cheltenham, Edward Elgar, 1996).

del tiempo de trabajo puede tener efectos positivos tanto para los trabajadores como para los empleadores, como el mayor compromiso de los trabajadores, el menor absentismo y, por último, la mayor productividad y el mejor desempeño¹⁰ de la empresa.

267. Las empresas sostenibles permitirán a las mujeres compaginar con éxito sus funciones reproductoras y productivas e impedirán activamente que reciban un trato desigual en el empleo por su función reproductora al ofrecer, entre otras cosas, una protección de la maternidad apropiada para las trabajadoras y prestaciones por paternidad en el caso de los hombres. Los modelos y las estructuras familiares están evolucionando en muchos lugares del mundo. En términos económicos puede decirse que, con la participación cada vez mayor de las mujeres en el mercado de trabajo remunerado, las familias dependen en forma creciente de más de un asalariado, lo que pone seriamente a prueba las soluciones tradicionales para conciliar la vida laboral y familiar. Al mismo tiempo, en muchas sociedades las empresas se han vuelto dependientes de la mayor disponibilidad de mujeres. Una de las consecuencias es que la mayor competencia existente entre las empresas a escala local y mundial ha supuesto mayores exigencias para la fuerza de trabajo, sobre todo en forma de modalidades más flexibles de trabajo.

268. Las empresas sostenibles promoverán los principios de equidad y no discriminación en el lugar de trabajo. Así, por ejemplo, se reconoce cada vez más que la gestión de una fuerza de trabajo diversa es un factor clave para mejorar la eficiencia, la productividad y el éxito empresarial en general. La globalización ha acelerado y reforzado la necesidad de abrazar la diversidad. Del mismo modo, cada vez existen más datos que muestran no sólo los beneficios de la diversidad de la fuerza de trabajo, sino también la mayor carga económica que supone la discriminación en el lugar de trabajo, tanto para las propias empresas como para las economías y sociedades de modo más general¹¹.

La importancia de unas prácticas adecuadas en el lugar de trabajo

269. Hay una relación fundamental entre las condiciones de trabajo y la productividad. En los estudios realizados se recalca repetidamente que el éxito de la empresa, en entornos cada vez más competitivos, ya no puede medirse estrictamente en cifras, sino que las empresas sostenibles serán aquéllas que también busquen factores tales como la satisfacción del cliente, la instauración de unas relaciones de trabajo óptimas en la empresa, la innovación y unas estructuras orgánicas flexibles. La calidad del trabajo incide de forma significativa en la productividad y la rentabilidad. El concepto de prácticas adecuadas en el lugar de trabajo es amplio y abarca varias características. Ahora bien, entre los factores fundamentales relativos al entorno de trabajo y a la organización que pueden contribuir a la creación de un lugar de trabajo eficaz y productivo cabe citar:

- ❑ una seguridad económica y unos niveles de vida dignos;
- ❑ una dirección que valore a los trabajadores;

¹⁰ S. Dex y C. Smith: *The nature and pattern of family friendly employment policies in Britain* (Bristol, Polity Press/Joseph Rowntree Foundation, 2002); P. Yasbeck: *The business case for firm-level work-life balance policies – A Review of Literature*, Grupo sobre Políticas del Mercado de Trabajo, Departamento de Trabajo, Nueva Zelanda, enero de 2004.

¹¹ *Success at work – Protecting vulnerable workers, supporting good employers*, Departamento de Comercio e Industria del Reino Unido, Londres, marzo de 2006.

- ❑ un entorno de trabajo seguro y saludable;
- ❑ la confianza mutua entre los empleadores y los trabajadores;
- ❑ la participación en la adopción de decisiones;
- ❑ una cultura de apertura con respecto a la adopción de decisiones;
- ❑ el fomento de la iniciativa y la creatividad;
- ❑ una supervisión de apoyo a todos los niveles;
- ❑ oportunidades para adquirir calificaciones y utilizarlas, y
- ❑ un equilibrio entre la vida laboral y familiar.

La aplicación real de estas características suele estar bastante ligada al contexto, dependiendo de la manera en que determinadas sociedades definan o pongan en práctica, en el sentido más amplio, conceptos tales como una cultura de apertura, confianza, iniciativa y creatividad (véase el recuadro 9.2, en el que se da un ejemplo del Reino Unido).

Recuadro 9.2
Introducir cambios a través de la confianza
y la cooperación en el Reino Unido

Thorn Lighting, un grupo con sede en el Reino Unido, es uno de los principales proveedores y fabricantes del mundo de sistemas y productos de iluminación. El grupo lleva a cabo operaciones en aproximadamente 30 países y cuenta con más de 4.000 empleados. Desde 1989, Thorn Lighting ha experimentado importantes cambios culturales y orgánicos, que le han permitido duplicar aproximadamente su cuota de mercado. Una gran parte de este éxito se ha atribuido a un trabajo en equipo y una gestión del rendimiento más eficaces, concebidos en torno a la necesidad de introducir nuevas tecnologías y prácticas de trabajo para mejorar su productividad y posición en el mercado.

Todos los trabajadores empleados en el Reino Unido tuvieron que adquirir nuevas calificaciones y adaptarse a nuevas relaciones durante la transición hacia unas prácticas de trabajo más flexibles y unos equipos autogestionados. Desde el principio, la instauración de un clima de confianza se consideró una base de crucial importancia para la libre circulación de la información en la organización. A dicho efecto, la empresa se propuso transformar la relación que mantenía con el sindicato. Para iniciar este proceso, el personal directivo superior mostró los libros de cuentas a los sindicatos e introdujo un programa de «asociados en el cambio». Ello implicó la celebración de reuniones y talleres sindicales periódicos. Además, el sindicato y el personal directivo superior se reunieron anualmente para la celebración de un taller dedicado al examen y la planificación de las actividades. La empresa facilitó a los sindicatos información detallada sobre el desempeño, las condiciones de mercado y la estrategia que se aplicaría durante el año, elementos que proporcionaron la base para la elaboración de un plan de acción conjunto que permitiera a los sindicatos desempeñar una función positiva en la empresa.

Fuente: D. Ashton y J. Sung: *Supporting workplace learning for high performance working* (Ginebra, OIT, 2002).

270. En un estudio de los Estados miembros de la Unión Europea se identificaron los siguientes factores relacionados con el lugar de trabajo necesarios para el éxito de la empresa:

- ❑ combinar los objetivos empresariales con actividades relativas a los recursos humanos para lograr mejores resultados;

- ❑ adoptar un enfoque holístico de la promoción de la salud, que no sólo examine las condiciones de trabajo inmediatas, sino que incluya asimismo la motivación profesional y la cultura de empresa;
- ❑ poner en marcha programas de promoción de la salud destinados a evitar los riesgos para la misma, y
- ❑ mejorar las prácticas laborales y la organización del trabajo en relación con la innovación técnica ¹².

Sobre la base de estudios de caso realizados en distintos Estados miembros y diferentes sectores, el mismo estudio concluyó que los siguientes factores mejoraban la productividad:

- ❑ una gran calidad de trabajo, incluidas unas condiciones óptimas para conciliar la vida laboral y familiar, es un factor muy importante;
- ❑ el comportamiento cooperativo de la dirección contribuye a la mejora de la productividad;
- ❑ las formas de organización del trabajo que otorgan más autonomía y responsabilidad a los trabajadores en la realización de su trabajo tienen un efecto positivo;
- ❑ la mejora de los métodos de trabajo y del equipo utilizado en el lugar de trabajo ayuda a reducir la carga de los trabajos que exigen una actividad física considerable y facilita la mejora de la productividad, haciendo que dicha inversión merezca la pena;
- ❑ algunos tipos de tareas pesadas requieren soluciones creativas a fin de evitar los accidentes profesionales, y
- ❑ reducir las ausencias por enfermedad incide de forma directa y positiva en la productividad.

271. La importancia de apoyar a los trabajadores para que sean eficaces en su puesto de trabajo y en sus entornos de trabajo de manera que se promuevan y no se comprometan su salud y bienestar, está ampliamente reconocida, y no sólo en los países industrializados. Así, por ejemplo, estudios llevados a cabo en empresas manufactureras de Sri Lanka han demostrado que el desarrollo de los recursos humanos y la creación de una fuerza de trabajo comprometida pueden aportar mayores beneficios en lo que respecta a la mejora de la productividad que el desarrollo del «sistema técnico» ¹³. La creación de semejante compromiso entre los empleadores puede lograrse a través de diversas estrategias para la participación de los trabajadores tales como reuniones de información para equipos de trabajo, programas de ampliación de las funciones del puesto, equipos de trabajo autodirigidos y comités consultivos mixtos. Muchas empresas pueden señalar los beneficios aportados por los programas de participación de los trabajadores, a menudo combinados con otros aspectos de un entorno de trabajo positivo, beneficios que no sólo se han traducido en una mejora de la calidad de la vida activa, sino que han contribuido asimismo a mejorar la eficiencia y la productividad en la organización (véase el recuadro 9.3, en el que se da un ejemplo de Mozambique).

¹² Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo, *Quality of the working environment and productivity*, documento de trabajo (2004), http://osha.eu/publications/reports/211/quality_productivity_en.pdf.

¹³ K. L. Chandratilleke: «Social dialogue as a means of enhancing productivity and quality of work life», en A. Sivananthiran y C. S. Venkata Ratnam: *Social dialogue at enterprise level, successful experiences* (Nueva Delhi, OIT, 2004), págs. 79-100.

Recuadro 9.3
Un desarrollo industrial satisfactorio y un entorno de trabajo positivo en Mozambique

Mozal, una fundición de aluminio puesta en marcha en 1998, fue el mayor proyecto industrial de la historia de Mozambique. En 2003, se consideraba que el 5 por ciento del crecimiento económico del país y un 3,2 por ciento del PIB eran generados por esta empresa, a la que también se atribuían 2.750 empleos directos y la creación de aproximadamente 10.000 empleos indirectos.

El éxito comercial de Mozal se acompaña de un compromiso con un entorno de trabajo positivo y con la comunidad local, lo que queda reflejado en la declaración de objetivos de la empresa. Mozal respeta lo dispuesto en la Guía de Conducta de Negocios de la empresa BHP Billiton, que promueve la integridad, el respeto, la confianza y el espíritu de apertura en el lugar de trabajo (www.bhpbilliton.com/bb/peopleEmployment/globalBusinessConductGuide.jsp). De conformidad con estos valores, Mozal estableció unos programas y políticas centrados en los trabajadores, que incluían un plan de salud para los empleados, el primero de este tipo en Mozambique. Basándose en un sólido marco de desarrollo profesional, Mozal proporcionó ayuda financiera a aproximadamente 150 empleados para la adquisición de calificaciones relacionadas con su profesión. Entre los programas de formación y desarrollo profesional de los empleados figuran el programa de desarrollo de la capacidad, el programa de desarrollo para licenciados y el programa de trayectoria profesional para operadores y encargados de mantenimiento. Mozal también reconoce la dedicación de sus empleados, concediéndoles premios por antigüedad tras cinco o más años de empleo en la empresa.

A través de sus programas de cadenas de suministro y de su Fondo Fiduciario para el Desarrollo de la Comunidad, Mozal propaga una cultura de aprendizaje a las PYME y comunidades locales. La empresa reconoce el poder de la enseñanza como apoyo para la comunidad y, a su vez, como medio para reforzar su propio éxito. La filosofía de Mozal es que la acumulación y aplicación de conocimientos especializados no sólo fomenta el desarrollo de los trabajadores y de la comunidad, sino que además mejora el desempeño de la fundición en un mercado mundial cada vez más competitivo.

Fuente: Corporación Financiera Internacional (CFI): *Making a difference* (Washington, D.C., CFI, 2006), págs. 10-11.

Seguridad y salud en el trabajo (SST)

272. La seguridad y salud de los trabajadores es fundamental para el concepto de empresas sostenibles y está determinada por factores de ámbito nacional e internacional, así como de ámbito empresarial¹⁴. Según estimaciones recientes de la OIT, aproximadamente 2,2 millones de personas mueren cada año en todo el mundo a causa de accidentes laborales y enfermedades profesionales, mientras que unos 270 millones de personas sufren lesiones graves no mortales y otros 160 millones caen enfermas, durante períodos más o menos prolongados, por motivos relacionados con el trabajo¹⁵. Ello supone una enorme carga de sufrimiento para los trabajadores y sus familias. Además, la OIT ha estimado que los costos totales derivados de estos accidentes y de la mala salud representan aproximadamente el 4 por ciento del PIB mundial, una cifra descomunal que es más de 20 veces superior a la ayuda oficial para el desarrollo.

¹⁴ OIT: *Seguridad y salud en el trabajo: sinergia entre la seguridad y la productividad*, Comisión de Empleo y Política Social, 295.ª reunión del Consejo de Administración de la OIT, marzo de 2006, documento GB.295/ESP/3.

¹⁵ OIT: *Decent work – Safe work*, informe de introducción para el XVII Congreso Mundial sobre Seguridad y Salud en el Trabajo, 2005, <http://www.ilo.org/public/english/protection/safework/wdcongrs17/intrep.pdf>.

273. Es necesario examinar la medida en que unas condiciones de trabajo adecuadas y la seguridad y salud en el trabajo pueden contribuir al logro de una mayor productividad, así como los argumentos normativos para preservar la seguridad y salud en el lugar de trabajo y la incidencia de unas normas adecuadas en materia de seguridad y salud en la imagen de las empresas. Las empresas sostenibles no pueden permitirse la ocurrencia de accidentes y enfermedades en el trabajo, ya que ello no sólo interrumpiría sus operaciones, sino que podría tener importantes consecuencias económicas y para su reputación. Si bien la globalización ha sometido a los empleadores a una mayor presión para mejorar la eficiencia y la productividad de la empresa, existen claros indicios de la falacia que supone tratar de reducir costos a costa de la seguridad y salud en el trabajo. Hay pruebas de peso de que la promoción de la salud y el bienestar de los trabajadores en el trabajo pueden conducir a un desarrollo empresarial sostenible¹⁶. Así, por ejemplo, las empresas que han adoptado medidas voluntarias para mejorar la salud y reducir los accidentes han observado simultáneamente una mejora de la motivación, la moral y la productividad de los trabajadores, así como una reducción del absentismo y de los gastos médicos. Con miras a promover un entorno de trabajo seguro y relativamente distendido, que motive a los trabajadores y contribuya a un desarrollo económico sostenible y a una mayor productividad, el diálogo social desempeña una función fundamental en la identificación y aplicación de prácticas adecuadas en el lugar de trabajo, que ayudarán a garantizar la seguridad y la salud en el trabajo.

274. En los informes sobre competitividad mencionados en el capítulo 4, a saber, el Informe de la Competitividad Mundial (Global Competitiveness Report) y el Anuario de Competitividad Mundial (World Competitiveness Yearbook), se indica que los países más competitivos suelen ser también los más seguros, y que no existen indicios de que un país o una empresa se hayan visto beneficiados a largo plazo por un bajo nivel de seguridad y salud¹⁷. Incluso las medidas más sencillas adoptadas para reducir los riesgos en el lugar de trabajo, tales como una buena iluminación o unas instalaciones eléctricas seguras, minimizan los accidentes y los problemas relacionados con la salud y permiten a los trabajadores concentrarse en su trabajo, volviéndose más eficaces y productivos¹⁸. Una estrategia de supervivencia caracterizada por una seguridad deficiente, una salud precaria y unos ingresos bajos no conduce a una mayor competitividad o sostenibilidad.

275. Además, la incidencia de los accidentes laborales y las enfermedades profesionales en las economías nacionales es mucho mayor en aquellos países donde los sistemas de protección social y de atención de salud están menos desarrollados, y en los que las repercusiones sobre el desarrollo económico pueden ser muy importantes¹⁹. Por lo tanto, el argumento a menudo esgrimido según el cual los países de menores ingresos no pueden permitirse la adopción de medidas en materia de seguridad y salud, no es defendible (véase el recuadro 9.4, en el que se da un ejemplo práctico de la India). La seguridad y salud en el trabajo también afecta a la empleabilidad de la fuerza de trabajo, al verse reducida la capacidad de trabajo de muchos trabajadores desempleados a raíz de un accidente o enfermedad. Ahora bien, puede que este trastorno no sea lo

¹⁶ G. S. Lowe: *Healthy workplaces and productivity: A discussion paper*, Ministro de Obras Públicas y Servicios Gubernamentales, Canadá, 2003, <http://www.grahamlowe.ca>.

¹⁷ OIT: *Decent work – Safe work*, informe de introducción para el XVII Congreso Mundial sobre Seguridad y Salud en el Trabajo, Orlando, septiembre de 2005, pág. 14.

¹⁸ OIT: *Seguridad y salud en el trabajo: sinergia entre la seguridad y la productividad*, Comisión de Empleo y Política Social, 295.ª reunión del Consejo de Administración de la OIT, marzo de 2006, documento GB.295/ESP/3.

¹⁹ OIT: *Decent work – Safe work*, *op. cit.*, pág. 11.

suficientemente grave como para dar derecho a los trabajadores a una indemnización o a una pensión de invalidez, aunque la menor capacidad de trabajo pueda perjudicar seriamente sus posibilidades de volver a ser empleados. Por ejemplo, es difícil emplear a trabajadores de la construcción con problemas de espalda o a pintores que han desarrollado una alergia a las pinturas fabricadas a base de disolventes para que realicen las tareas para las que han sido formados. Las personas que trabajan activamente suelen tener mejor salud que las personas desempleadas, estimándose que un tercio de estas últimas tienen que hacer frente a este tipo de complicaciones. Por lo tanto, la protección de los trabajadores en su entorno de trabajo no sólo mejora la salud y el bienestar generales, sino que contribuye directamente al logro del objetivo del trabajo decente, así como al desarrollo social y el alivio de la pobreza.

Recuadro 9.4
Un mejor desempeño empresarial y una mejor seguridad y salud en el trabajo – Los conglomerados de la industria del latón en Moradabad, India

Shafique explota una microfundición de latón junto con sus hijos en Moradabad. La ciudad es muy conocida por sus objetos de latón y fabrica el 80 por ciento de la producción de la India, lo que representa un 33 por ciento del conjunto de las exportaciones de productos de artesanía del país. La fundición es una de las cerca de 25.000 pequeñas empresas y 20 medianas empresas que operan en el sector del latón de la ciudad, en las que trabajan hasta 200.000 personas. Shafique se inscribió en un curso de formación que forma parte del Programa Moradabad Brassware para el Desarrollo de la Empresa y la Mejora de la Productividad. En el curso aprendió que, mediante la instalación de simples chimeneas, podía expulsar fácilmente el humo y el calor resultantes del proceso de fundición fuera de su lugar de trabajo, lo que mejoraría la productividad y reduciría los riesgos para la salud de este tipo de trabajo. Además, aprendió a organizar mejor su espacio de trabajo, y pintó sus recipientes de enfriamiento de distintos colores para separar el material fundido caliente del enfriado, a fin de reducir los casos de quemaduras. Una vez realizados los cambios, Shafique y sus hijos observaron una clara mejora de la temperatura y calidad del aire, lo que contribuyó a mejorar la productividad. Su hijo, Mohammed Yamin, fabricaba antes de estos cambios unas 40 piezas fundidas por hora, pero no podía superar esta cantidad debido al humo y al calor. Con las nuevas chimeneas pudo fabricar 60 piezas fundidas por hora.

El Programa InFocus sobre Intensificación del Empleo mediante el Desarrollo de Pequeñas Empresas (SEED) cuenta con un programa variado e integrado en Moradabad, que no sólo incluye formación sobre los aspectos básicos de la mejora de las condiciones de trabajo, sino que también teje vínculos con las instituciones gubernamentales de formación, el Instituto de Desarrollo de la Iniciativa Empresarial de la India y los exportadores. El Programa intenta mejorar la productividad a través de unas mejores condiciones de trabajo y reorientar la industria a fin de producir para nichos de mercados locales y, de este modo, evitar la competencia directa con emplazamientos de producción más baratos. El caso del sector del latón de Moradabad pone de relieve que la introducción de medidas en materia de seguridad y salud en el trabajo puede mejorar sustancialmente la productividad de las microempresas en los países de bajos ingresos. En este caso, un entorno de trabajo mejor y más seguro tiene una correlación positiva y directa con los resultados económicos de la empresa.

Fuente: documentos de proyecto de la OIT.

Un enfoque de la empleabilidad basado en las calificaciones y los conocimientos ²⁰

276. Los cambios tecnológicos y la globalización están provocando un aumento de la demanda de una fuerza de trabajo con un nivel superior de educación y calificaciones, lo que en algunos países está conduciendo a una mayor demanda de empleos calificados en comparación con los puestos de trabajo que no requieren calificaciones, así como a unas mayores diferencias salariales entre estas dos categorías. Tanto el gobierno como el sector privado deberán aportar respuestas para mejorar la educación, ofrecer capacitación y mejorar las calificaciones de la fuerza de trabajo a través de distintas opciones en materia de políticas de formación adaptadas a las condiciones particulares de cada país. Ahora bien, en una sociedad y economía mundiales basadas en el conocimiento, los sistemas de producción y de servicios se mejoran continuamente mediante la utilización de tecnologías de la información y la comunicación (TIC) y de productos y procesos innovadores de producción. Ello se acompaña de cambios en la organización del trabajo, que incluyen los cambios estructurales (técnicos y orgánicos) en los sistemas de producción y gestión. Estos cambios exigen respuestas apropiadas en cuanto al tipo de oportunidades en materia de aprendizaje y desarrollo de las calificaciones de que se dispone y a las que se tiene acceso en el lugar de trabajo y fuera del mismo. Ahora bien, la transición de la escuela al trabajo es obviamente una etapa fundamental en el camino hacia la mejora de la empleabilidad, por lo que invariablemente se debe tomar en consideración el desarrollo de calificaciones básicas tales como los conocimientos relativos a las TIC, las aptitudes de comunicación y la capacidad para trabajar en equipo en todas las ramas del sistema educativo, incluida la enseñanza impartida en establecimientos escolares.

277. El término empleabilidad ha sido objeto de una atención destacada en el reciente debate político. El Programa Global de Empleo (PGE) de la OIT proporciona un marco para establecer un concepto de la empleabilidad basado en las calificaciones y los conocimientos. La Recomendación sobre el desarrollo de los recursos humanos (núm. 195) de la OIT que se adoptó ulteriormente siguió desarrollando y perfeccionando este marco. El concepto de empleabilidad basado en los conocimientos vincula los elementos fundamentales del PGE con la Recomendación al distinguir entre las capacidades de los trabajadores, los empresarios, el personal directivo y los responsables políticos como determinantes de la empleabilidad. Este es el principal valor añadido del enfoque de la empleabilidad basado en los conocimientos.

278. A nivel individual, las calificaciones y competencias definen la capacidad de utilizar las oportunidades de empleo y de ingresos y de adaptarse a los cambios del mercado laboral provocados por los progresos tecnológicos y la globalización. Las calificaciones y los conocimientos para obtener mejores resultados en los mercados laborales internos y externos y la adaptabilidad son elementos determinantes para la empleabilidad. Además, la educación en materia de derechos de los trabajadores y otras calificaciones de ciudadanía capacitan a las mujeres y los hombres que de lo contrario podrían verse discriminados en los mercados de trabajo en lo que respecta a obtener acceso a la educación, la formación, empleos decentes, oportunidades para iniciar un negocio y, en caso de ser necesario, el recurso al sistema judicial.

²⁰ OIT: *Mejora de los conocimientos y las competencias para la empleabilidad*, Comisión de Empleo y Política Social, 295.ª reunión del Consejo de Administración de la OIT, Ginebra, marzo de 2006, documento GB.295/ESP/2 (Rev.).

279. A nivel de la empresa y de la organización, las competencias empresariales y de liderazgo de los empresarios y directivos determinan considerablemente la capacidad de la empresa para crear y aprovechar oportunidades e invertir en la capacitación de su fuerza de trabajo. Estas competencias empresariales, así como la capacidad para promover una cultura del aprendizaje, fomentar el aprendizaje en el lugar de trabajo y facilitar el intercambio de conocimientos entre trabajadores, determinan la empleabilidad de los trabajadores dentro de la empresa. Las calificaciones específicas de la empresa y la cultura de la organización son esenciales para que la empresa pueda absorber tecnología, innovar y desarrollarse.

280. La capacidad de poder escoger opciones políticas eficaces en lo que respecta a la formación y los mercados laborales es esencial para la empleabilidad. También es importante que la política elegida sea coherente y se integre en todos los niveles, esto es, a nivel individual, de la empresa y nacional (véase el recuadro 9.5, donde se presenta un ejemplo de esto en Singapur). Las prácticas de contratación discriminatorias limitan la empleabilidad de los hombres y de las mujeres, independientemente de sus calificaciones profesionales. Las calificaciones de quienes toman las decisiones a la hora de concebir y aplicar herramientas de gobernanza e instituciones jurídicas que apoyen la igualdad de oportunidades y los derechos de los trabajadores, así como las calificaciones de los interlocutores sociales para entablar un verdadero diálogo social, promueven la empleabilidad y el desarrollo económico y social sostenible. El diálogo social puede utilizarse como instrumento para desarrollar una nueva cultura de la organización, que promueva la cooperación entre los trabajadores y la dirección, en lugar de la confrontación. Puede decirse que la aplicación de programas de productividad es más eficaz y sostenible en un entorno de trabajo seguro y saludable, en el que los directivos y los trabajadores mantengan unas buenas relaciones de trabajo, basadas en el diálogo social ²¹.

281. La empleabilidad, por ejemplo, puede ser un aspecto importante en las estrategias de negociación colectiva. Así, por ejemplo, en algunos países de la OCDE existe una tendencia creciente al diálogo social y la negociación colectiva en materia de formación continua ²². Los acuerdos tienen que ver con la determinación conjunta de las necesidades de formación en una empresa o un sector, el establecimiento de planes de formación, etc. En Francia, por ejemplo, la formación profesional fue la segunda cuestión más importante en materia de negociación en 2001. Por lo general, en los países que recaudan contribuciones y fondos para la formación, estos procesos han sido dotados de un marco a través de acuerdos bipartitos o tripartitos en los planos sectorial o aun nacional. En este contexto, la negociación colectiva puede contribuir a la inversión en formación, incluso en aquellos países en que el índice de sindicación o el alcance de la negociación (en el sentido tradicional) no son elevados.

282. La capacidad de los gobiernos para concebir y aplicar políticas económicas coherentes que respondan a la demanda de la economía es esencial para garantizar que se aprovecha al máximo el potencial de una fuerza de trabajo empleable. Las decisiones de política pertinentes en materia de comercio, inversión, finanzas, tecnología y migración determinan el crecimiento económico, la creación de empleo y la demanda de trabajadores. Las políticas macroeconómicas coherentes reducen el nivel de

²¹ K. L. Chandratilleke: «Social dialogue as a means of enhancing productivity and quality of work life», en A. Sivananthiran y C. S. Venkata Ratnam: *Social dialogue at enterprise level, successful experiences* (India, publicaciones de la OIT), págs. 79-100.

²² W. Ok, y P. Tergeist, 2003, *Improving workers' skills: Analytical evidence and the role of the social partners*, OCDE, *Social Employment and Migration Working Papers*, núm. 10.

incertidumbre en la economía y, junto con el crecimiento económico y los efectos redistributivos del crecimiento «en favor de los pobres», incrementan los incentivos de los trabajadores y de las empresas para invertir en la formación y las calificaciones.

Recuadro 9.5
Integrar el aprendizaje en el lugar de trabajo en los sistemas nacionales de calificaciones de Singapur

En Singapur, el sistema de calificación de las competencias de la fuerza de trabajo es una iniciativa de formación para adultos dirigida a aquellas personas que ya trabajan, hayan o no iniciado una formación previa al empleo. La iniciativa tiene por objetivo desarrollar una formación apropiada y basada en las necesidades específicas de determinados sectores industriales (tales como la venta al por menor, el turismo y la ingeniería), así como promover la empleabilidad de los trabajadores mediante el establecimiento de calificaciones propias del sector sobre la base de la capacidad de llevar a cabo conjuntos de actividades previamente definidos. También se enseña a los trabajadores determinadas aptitudes básicas o interpersonales clave, que pueden aplicarse más allá de sectores concretos a la industria en general.

Los principales actores de la industria, incluidos los interlocutores sociales, participan activamente, a través de los consejos industriales de formación y calificaciones, en la identificación y el desarrollo de los tipos de calificaciones requeridas, las normas sobre competencia, los planes de estudio y las calificaciones.

Los trabajadores que terminan determinados módulos de formación reciben los certificados pertinentes y obtienen las calificaciones oportunas reconocidas a escala nacional. Es significativo que el nuevo sistema de calificaciones tome en consideración tanto los conocimientos adquiridos a través de vías oficiales de formación como los adquiridos en otros contextos, incluidas las actividades informales de aprendizaje llevadas a cabo en el lugar de trabajo. Los trabajadores que no poseen calificaciones académicas o técnicas pueden solicitar la evaluación de las calificaciones y los conocimientos adquiridos a través de su experiencia laboral y, en caso favorable, recibirán los certificados apropiados y obtendrán el reconocimiento oportuno de sus calificaciones sin necesidad de seguir una formación. De este modo, la formación y el aprendizaje «no oficiales» llevados a cabo en el lugar de trabajo se integran en un sistema de calificaciones transferibles que benefician a todas las empresas y los trabajadores de un sector, y más allá de éste.

Fuente: Organismo de Desarrollo de la Fuerza de Trabajo de Singapur (<http://app.wda.gov.sg/index.asp>); F. Pyke: *A guide to improving workplace learning in the Asia and Pacific region*, proyecto de documento preparado para el Programa Regional sobre Calificaciones y Empleabilidad, Oficina Regional de la OIT, Bangkok, octubre de 2006.

283. Aunque los beneficios de la formación profesional en el ámbito de la empresa pueden ser importantes, según parece las empresas no suelen invertir lo suficiente en la formación de sus trabajadores. Esto se explica a menudo por las condiciones de inversión o económicas poco favorables, que reducen los incentivos para la inversión no sólo en instalaciones y equipo, sino también en la fuerza de trabajo. También puede haber una serie de motivos a nivel de la empresa, tales como la constatación de unos bajos niveles de educación de la fuerza de trabajo, lo que ha de reflejarse en una capacidad limitada para beneficiarse de la formación; recursos financieros limitados para financiar la formación; conocimientos imperfectos sobre el tipo de formación que se necesita o la manera de impartirla; un índice elevado de rotación de la mano de obra, lo que da lugar a la «contratación furtiva» de trabajadores formados y la pérdida de inversiones en formación y, algunas veces, la utilización de determinadas tecnologías que pueden llevar a pensar que se requiere relativamente poca formación.

284. Ahora bien, teniendo en cuenta las posibilidades de un gran aumento de la productividad derivadas de la inversión en formación, y las externalidades positivas

conexas, las políticas públicas en la mayoría de los países abordan las deficiencias de información, las externalidades de la formación y los mercados insuficientemente desarrollados para financiar la formación. Estas políticas podrían incluir la reducción de la tasa de abandono escolar, el aumento del nivel de instrucción en la enseñanza oficial, el incremento de los incentivos para impartir formación en el empleo (véase en el recuadro 9.6 un ejemplo relativo a Australia); la reforma de los programas y sistemas nacionales de formación para mejorar su calidad y pertinencia, alentar a los proveedores de formación del sector privado, y la adopción de políticas proactivas centradas en las pequeñas empresas que, a menudo, no disponen de suficientes medios para suministrar formación o tienen poca capacidad para hacer uso de la misma.

Recuadro 9.6
El Programa Australiano de Aprendizaje Estructurado
en el Lugar de Trabajo

El Programa del Gobierno Australiano de Aprendizaje Estructurado en el Lugar de Trabajo ofrece a los estudiantes de las escuelas oportunidades de aprendizaje estructurado en el lugar de trabajo. Esta colocación para un aprendizaje estructurado en el lugar de trabajo suele ser un componente de la formación y capacitación profesionales (VET) comprendidas en el programa escolar seguido por los estudiantes de secundaria de los últimos cursos. La colocación ofrece tutorías y formación en el empleo, gracias a las cuales se desarrollan las competencias técnicas y generales que favorecen la empleabilidad de los estudiantes. Una organización registrada de formación evalúa las competencias, por lo general después de la colocación, y el sector y los sistemas educativos reconocen las calificaciones adquiridas en el marco de la formación y capacitación profesionales en el plano nacional. El Programa de Aprendizaje Estructurado en el Lugar de Trabajo se administra a través de una red nacional de asociaciones comunitarias locales.

Fuente: Gobierno de Australia, Departamento de Educación, Ciencia y Formación, 2005; F. Pyke: *A guide to improving workplace learning in the Asia and Pacific region*, proyecto de documento preparado para el Programa Regional sobre Calificaciones y Empleabilidad, Oficina Regional de la OIT, Bangkok, octubre de 2006.

285. Una amplia gama de factores inciden en la productividad y la competitividad, ya sean internos o externos a la empresa. El presente capítulo se ha centrado en los factores internos a la empresa y la importancia de invertir en las personas, el recurso más fundamental de una empresa y un determinante clave de la sostenibilidad. Para abordar estas condiciones o factores internos es necesario entender que la forma de tratar, formar y gestionar a las personas es de crucial importancia para la productividad. La globalización hace que invertir en las personas sea más importante que nunca. Los datos de que se dispone sugieren que las motivaciones de los trabajadores son muy diversas. Ahora bien, una mayoría coincidirá en que las personas suelen estar más motivadas en el lugar de trabajo si se sienten apreciadas y respetadas. La creación de un entorno de trabajo positivo no sólo levanta el ánimo, sino que también estimula la productividad y la competitividad. Los beneficios de invertir en las personas podrán ser mayores si se acompañan de mejoras más amplias de las condiciones básicas (esbozadas en el Capítulo 3), de un clima de inversión propicio (descrito en el Capítulo 2, entre otros) y de un marco apropiado para un diálogo social efectivo. Ahora bien, unas prácticas apropiadas en el lugar de trabajo, que incluyen las condiciones de trabajo y las relaciones entre la dirección y los trabajadores, así como el desarrollo de los recursos humanos en su sentido más amplio, son de fundamental importancia para la promoción de las empresas sostenibles.

Capítulo 10

Interlocutores sociales, diálogo social y tripartismo

286. Las instituciones y las organizaciones son importantes para el desarrollo empresarial sostenible. Las instituciones débiles y las organizaciones con un funcionamiento inadecuado pueden convertirse en obstáculos infranqueables para la creación y el desarrollo de iniciativas empresariales sostenibles. Por ello, debe considerarse que un entorno institucional y organizativo propicio es un elemento fundamental de cualquier estrategia destinada a fomentar el desarrollo empresarial y del sector privado. Tomando como referencia la documentación relativa a la «nueva economía institucional»¹, en el presente documento, por instituciones se entiende «las normas formales (normas legislativas, normas consuetudinarias, reglamentos), las limitaciones informales (convencionalismos, normas de comportamiento y códigos de conducta autoimpuestos), y las características que reviste el cumplimiento de ambas». En cambio, las organizaciones son los «grupos de individuos que adhieren a un propósito común para alcanzar objetivos» e incluyen diferentes tipos de órganos: políticos (por ejemplo, partidos políticos); económicos (por ejemplo, asociaciones empresariales y sindicatos); sociales (por ejemplo, agrupaciones religiosas), y educativos (por ejemplo, centros de vocación profesional).

287. El papel de las instituciones en la promoción de las empresas sostenibles se ha examinado detenidamente en secciones anteriores del presente informe. Este capítulo se centra en el papel de las organizaciones, y hace especial hincapié en dos tipos de ellas: las asociaciones empresariales (incluidas las organizaciones de empleadores) y los sindicatos. Se trata de los dos actores, junto con el Estado, que más influyen en la evolución del mercado laboral, y sus acciones más allá del ámbito laboral tienen repercusiones importantes en la creación de las condiciones para el desarrollo sostenible.

288. Las posibilidades de desarrollo de las organizaciones tales como las asociaciones empresariales y los sindicatos han sido objeto de mucha controversia. La visión que prevalecía en los decenios de 1970 y 1980 era relativamente pesimista en algunos medios; tanto las empresas organizadas como los sindicatos eran considerados por algunos (aunque no por todos) «grupos de intereses especiales» que influían negativamente en el sistema político y la economía. Esta opinión, aunque seguía predominando en el mundo académico, empezó a cambiar paulatinamente en el decenio de 1990. Hay sólidas pruebas empíricas que parecen indicar que, en determinadas circunstancias, las asociaciones empresariales y los sindicatos pueden hacer contribuciones significativas al desarrollo². Una ola positiva está cobrando impulso en la

¹ D. Norath: «Institutions and economic theory», en *American Economist* (Los Angeles, California), primavera de 1992, vol. 36, núm. 1, pág. 3.

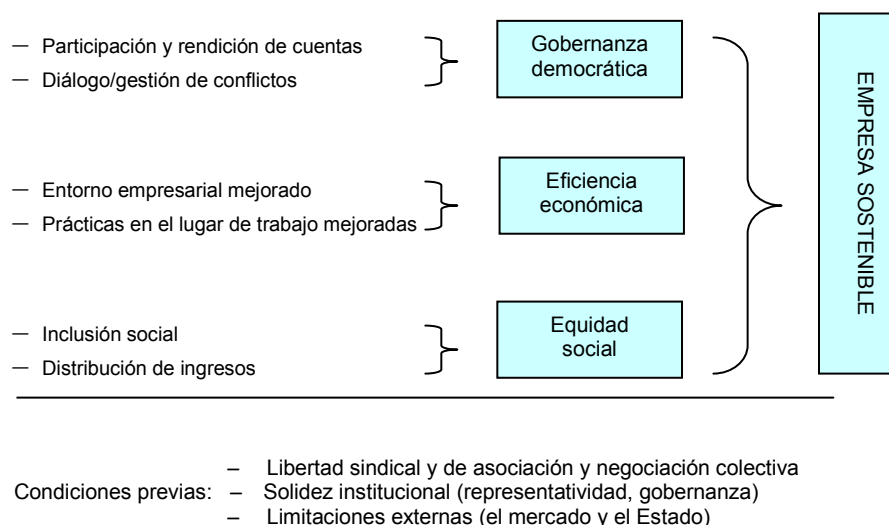
² Véase, por ejemplo, R. Doner y B. Schneider: «Business associations and economic development: Why some associations contribute more than others», en *Business and politics* (The Berkeley Electronic Press), diciembre de

comunidad internacional del desarrollo. La mayoría de donantes y de organismos internacionales están tratando, con renovado interés, de aprovechar el potencial de desarrollo de las organizaciones de la sociedad civil, incluidas las asociaciones representativas de empleadores y de trabajadores. La formulación de políticas participativas (por ejemplo, los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza), el diálogo entre el sector público y el sector privado (por ejemplo, en el marco de los consejos de la competitividad) y otras formas de interacción entre el Estado y los principales actores sociales son ahora objetivos comunes de la mayoría de organismos de cooperación.

Contribución potencial de las organizaciones de trabajadores y de empleadores

289. Las organizaciones de trabajadores y de empleadores pueden contribuir potencialmente a la creación de tres condiciones básicas que son indispensables para la creación y el desarrollo de empresas sostenibles. Esas condiciones son la gobernanza democrática, la eficiencia económica y la equidad social (figura 10.1). Los canales y las condiciones que hacen posible la materialización de esos beneficios potenciales se analizan en las secciones siguientes.

Figura 10.1. Contribuciones potenciales de las organizaciones de trabajadores y de empleadores al desarrollo empresarial sostenible



Gobernanza democrática

290. Como se establece en la resolución relativa al tripartismo y el diálogo social, adoptada en 2002 por la Conferencia Internacional del Trabajo, «las organizaciones legítimas, independientes y democráticas de trabajadores y empleadores, que participan en el diálogo y la negociación colectiva, aportan una tradición de paz social basada en negociaciones libres

2000, vol. 2, núm. 3; R. Doner y B. Schneider: *The new institutional economics, business associations and development* (Ginebra, IIEL/OIT, 2000); A.V. Jose (director de la publicación): *Organized labour in the 21st century* (Ginebra, IIEL/ILO, 2002); D. Kucera y R. Sarna: «Trade union rights, democracy and exports, a gravity model approach», en *Review of International Economics* (Oxford, Blackwell Publishing Ltd.), noviembre de 2006, vol. 14, núm. 5, págs. 859-882.

y en la conciliación de intereses conflictivos, por lo cual hacen que el diálogo social sea un elemento central de las sociedades democráticas»³. La democracia y la buena gobernanza son requisitos fundamentales para el crecimiento económico y el desarrollo sostenible. En distintos países hay pruebas empíricas de que las democracias cosechan mejores resultados en una serie de ámbitos, en particular cuando mejora la calidad institucional: producen efectos menos aleatorios y volátiles, soportan mejor las conmociones y arrojan resultados distributivos más deseables⁴. Esta correlación positiva entre libertad política y rendimiento económico es el resultado de varios factores, entre ellos, el mayor grado de transparencia y rendición de cuentas (menor riesgo de tomar decisiones políticas equivocadas), y la mejora de los sistemas de gestión de conflictos y representación de intereses (menor riesgo de perturbación social y contienda civil).

291. La libertad política y la participación no son sólo medios para lograr el progreso económico, sino objetivos de desarrollo propiamente dichos. Como se indica en el Informe sobre Desarrollo Humano 2002 del PNUD:

La libertad política y la capacidad de participar en la vida de la propia comunidad son tan importantes para el desarrollo humano como la capacidad de leer y escribir o de disfrutar de buena salud. Sin libertades políticas — tales como poder ingresar en asociaciones o formar y expresar opiniones — muchas otras opciones se verían severamente restringidas. Ser capaz de participar en la vida de la propia comunidad — obteniendo el respeto de los demás y teniendo voz en las decisiones comunitarias — es fundamental para la existencia humana⁵.

292. Las organizaciones de trabajadores y de empleadores contribuyen al desarrollo y consolidación de la gobernanza democrática, cuando menos, de dos maneras principales: *a*) promoviendo la participación, representación y potenciación de sus miembros por conducto de organizaciones legítimas y efectivas, que les permiten influir en las políticas y exigir una mayor responsabilidad y transparencia a los órganos decisorios y los dirigentes políticos; y *b*) logrando una mayor cohesión política, mediante un proceso de unión de intereses, diálogo social y gestión de conflictos que facilita la formación de un amplio consenso social respecto de las orientaciones relativas al desarrollo y las políticas y reduce de ese modo las fuentes de conflicto en el sistema político.

293. La participación política ha sido fundamental para restaurar la democracia y establecer instituciones democráticas en todo el mundo. Los sindicatos, por ejemplo, han desempeñado un papel importante en la transición a la democracia en varios países (entre ellos, Chile, República de Corea, Polonia y Sudáfrica); han convertido el espacio económico de la fuerza de trabajo industrial en un espacio político, realizando campañas en contra de los regímenes autoritarios y ampliando su base social más allá de la mano de obra organizada, y encabezando una lucha sostenida para establecer o restaurar la democracia⁶. También son frecuentes los ejemplos de asociaciones empresariales que participan en actividades que mejoran la gobernanza. Por ejemplo, una función común de la empresa organizada consiste en ejercer presión en los responsables de la formulación de políticas para reforzar el Estado de derecho, luchar contra la corrupción y

³ OIT: *Curso que ha de darse a las resoluciones adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 90.ª reunión (2002)*, a) *Resolución relativa al tripartismo y el diálogo social*, 285.ª reunión del Consejo de Administración de la OIT, noviembre de 2002, documento GB.285/7/1, pág. 12.

⁴ D. Rodrik: «Democracy and economic performance», documento mimeografiado, John F. Kennedy School of Government, Harvard University (Cambridge, Massachusetts, diciembre de 1997).

⁵ PNUD: *Informe sobre Desarrollo Humano 2002* (Nueva York, PNUD, 2002), capítulo 2, pág. 52.

⁶ A. V. Jose (director de la publicación): *Organized labour in the 21st century* (Ginebra, IEL/OIT, 2002); D. Kucera y R. Sarna: «Trade union rights, democracy and exports, a gravity model approach», en *Review of International Economics* (Oxford, Blackwell Publishing Ltd.), 2006, vol. 14, núm. 5, págs. 859-882.

aumentar la responsabilidad de los gobiernos, condiciones que son básicas para el buen funcionamiento de las democracias y la buena gobernanza.

294. El diálogo social es otro medio por el que las organizaciones de empleadores y de trabajadores contribuyen directamente a mejorar la gobernanza democrática. Hay ejemplos en numerosos países que muestran que el diálogo social a todos los niveles puede utilizarse provechosamente para cultivar empresas sostenibles a través del aumento de la productividad de la empresa y la mejora de las prácticas en el lugar de trabajo (véase el recuadro 10.1).

Recuadro 10.1
Ejemplos de diálogo social que fomenta la empresa sostenible

El diálogo social en el plano de la empresa como medio para mejorar la productividad y la calidad de vida laboral en Sri Lanka: en el seno del grupo Maha Oya de la Bogawantalawa Plantations Company, lo que inicialmente suscitó el diálogo social a nivel de la empresa fue el nivel comparativamente bajo de productividad del sector de las plantaciones de Sri Lanka, que se ha imputado al alto nivel de ausentismo, las huelgas, la salud precaria de los trabajadores y la reticencia respecto del empleo en el sector público. Entre otras medidas de gestión participativa, la OIT ayudó a poner en marcha el proyecto de diálogo social destinado a mejorar la productividad general y el bienestar económico de los trabajadores de las plantaciones. Tras un par de reuniones de orientación, los trabajadores y los empleadores decidieron instituir reuniones mensuales que servirían de foro para examinar los progresos a través del diálogo entre los trabajadores y los empresarios. Esto dio lugar a muchas mejoras en las prácticas en el lugar de trabajo, entre ellas, la introducción del uso de impermeables (mejora de la productividad), la apertura de cuentas bancarias para los trabajadores (seguridad social), la introducción de un plan de incentivos relacionados con el consumo de látex por caucho (prácticas de compensación) y la reconstrucción y rehabilitación de caminos públicos (desarrollo de infraestructura). Tras el proyecto, el 91,1 por ciento de los trabajadores expresaron su confianza en que los problemas en el lugar de trabajo se resolverían a través del diálogo, y el estudio realizado ayudó a demostrar de forma cada vez más patente el impacto positivo de las prácticas de gestión participativa en la mejora de la productividad de la mano de obra.

El diálogo social a escala regional conduce a la creación de pactos locales de empleo en Irlanda: en Europa, los pactos locales de empleo utilizan el diálogo social a nivel local para crear nuevos puestos de trabajo y luchar contra el desempleo. En ellos participan interlocutores sociales y diversos actores del sector público tales como bancos, institutos de investigación, universidades, asociaciones profesionales y asociaciones del sector terciario, a nivel territorial más que a nivel de empresa. Después de la negociación los interlocutores acaban contrayendo algunos compromisos, por lo general en forma solemne, es decir, en forma escrita.

En 1997, los jóvenes (menores de 24 años) representaban el 24,5 por ciento de la cifra total de desempleados en la región de Dublín. Además, el 52 por ciento de los desempleados se clasificaban como desempleados de larga duración. A través del diálogo social a nivel local se diagnosticó que para reducir el desempleo de larga duración y el desempleo de los jóvenes era necesario ofrecer formación en tecnologías de la información y la comunicación y, en particular, impartir a los interesados las calificaciones necesarias para responder a las exigencias de las empresas locales. En consecuencia, para alcanzar esos objetivos se pusieron en marcha tres programas, a saber, el Programa de iniciativas para la creación de puestos de trabajo a tiempo completo, el Programa de competencias básicas y el Programa sobre categorías de trabajadores organizados. Además, el proyecto «Formar para el futuro» brinda apoyo educativo a los jóvenes de las comunidades desfavorecidas y desarrolla los conocimientos prácticos para la tercera iniciativa.

Los pactos locales de empleo son ejemplos exitosos de diálogo social a nivel local que tiene por objeto reconciliar la competitividad empresarial con las políticas favorables al empleo, en especial, mediante la lucha contra la exclusión social y otros obstáculos sociales a la expansión del empleo y la mejora de las condiciones de vida y de trabajo. El análisis comparativo de los pactos locales de empleo en diferentes países de la Unión Europea revela que, por lo que respecta al objetivo de lograr flexibilidad sin menoscabar la seguridad de los trabajadores, el diálogo social ha demostrado ser mucho más beneficioso, y sus resultados mucho más satisfactorios que los obtenidos mediante la simple aplicación de políticas de desreglamentación.

Fuente: M. Biagi: *Job creation policies at local level and the role of the social partners in Europe* (documento de trabajo núm. 9 de IFP/Dialogue, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 2002), y K. L. Chandratilleke: «Social dialogue as a means of enhancing productivity and quality of work life: Case study of Bogawantalawa Plantations Company» en A. Sivananthiran y C. S. Venkata Ratnam (directores de la publicación): *Social dialogue at enterprise level – Successful experiences* (IIRA, Nueva Delhi y OIT, 2005).

Eficiencia económica

295. Las organizaciones de empleadores y de trabajadores desempeñan una importante función económica en la sociedad. Pueden influir, directa o indirectamente, en las condiciones de trabajo a nivel de la empresa y en el entorno normativo y reglamentario en que operan las empresas. Por esos motivos, pueden contribuir sustancialmente a mejorar la productividad y la competitividad, generando de ese modo las condiciones adecuadas para el desarrollo de la empresa sostenible.

296. Las contribuciones de las asociaciones empresariales a los resultados económicos pueden dividirse en actividades que apoyan el mercado y actividades que complementan el mercado⁷. En el marco de las actividades correspondientes a la primera categoría, las asociaciones empresariales apoyan el suministro de bienes públicos básicos que son indispensables para hacer funcionar las economías de mercado, tales como el Estado de derecho (incluidos derechos de propiedad sólidos), una administración pública transparente y eficaz, y la infraestructura. El Estado de derecho y la administración pública eficaz son dos pilares fundamentales del desarrollo empresarial. Como se indica en el informe del PNUD titulado «El impulso del empresariado», un factor importante para que el empresariado y el sector privado puedan florecer es un «campo de juego nivelado» para las empresas, que sólo puede crearse mediante un «sistema de reglas y mecanismos para su cumplimiento que inspiren confianza y limiten razonablemente el costo y las obligaciones que les supongan a las empresas»⁸. Las asociaciones empresariales pueden desempeñar un papel importante al respecto, al coordinar la voz de las empresas en defensa de un entorno reglamentario más coherente, estable y sensible a las necesidades de las empresas. Las asociaciones empresariales también han contribuido significativamente a que se ejerzan presiones para el suministro de distintos tipos de infraestructura, y en algunos casos los han suministrado directamente. En Colombia, por ejemplo, el Gobierno confirió a la Federación Nacional de Cafeteros, Federacafé, el derecho a recaudar un impuesto de exportación que luego se utilizaba para suministrar servicios de valor añadido a los productores, en especial, infraestructura de transporte, instalaciones portuarias y almacenes⁹.

⁷ R. Doner y B. Schneider, «Business associations and economic development: Why some associations contribute more than others», *op. cit.*

⁸ PNUD: *El impulso del empresariado: el potencial de las empresas al servicio de los pobres*, Comisión para el sector privado y el desarrollo, informe para el Secretario General de las Naciones Unidas (Nueva York, PNUD, 2004), pág. 24.

⁹ R. Doner y B. Schneider, «Business associations and economic development: Why some associations contribute more than others», *op. cit.*

297. Doner y Schneider ¹⁰ definen la segunda categoría de contribuciones de las asociaciones empresariales destinadas a mejorar la eficiencia económica, esto es, las actividades que complementan el mercado, como aquellas que entrañan «la coordinación directa entre empresas para conciliar decisiones interdependientes en materia de producción e inversiones». En el cuadro 10.1 se enumeran las funciones que complementan el mercado y se indican numerosos ejemplos documentados por esos autores de asociaciones que ejercen esas funciones.

Cuadro 10.1. Funciones de las asociaciones empresariales que complementan el mercado

Funciones	Casos
1. Estabilización macroeconómica y reforma	Consejo de Coordinación Empresarial (CCE, México); Confederación de la Producción y del Comercio (CPC, Chile); Federación de Industrias de Tailandia (FTI); Cámara de Comercio e Industria de Kuwait (KCCI)
2. Coordinación horizontal (asignación de contingentes, reducción de capacidad)	Asociación de Fabricantes de Prendas de Vestir de Turquía (TGSD); Asociación de Exportadores de Arroz de Tailandia (TREA); Asociación de Fabricantes de Prendas de Vestir de Tailandia (TGMA); Federación de Industrias Textiles de Corea (KOFOTI)
3. Coordinación vertical (de fases iniciales – fases posteriores del proceso de producción)	Asociaciones de Empresas Azucareras de Tailandia; Sindipecas (piezas de automóvil, Brasil); cacahuetes nigerianos; Coordinador Empresarial para el Comercio Internacional (COECE, México); Unión de Agricultores Comerciales (CFU, Zimbabwe)
4. Reducción del costo de la información	Cámara de Comercio de China (Penang); Asociación coreana para la promoción del comercio; Federacafé (café, Colombia); TGMA (textiles, Tailandia); calzado peruano; banqueros colombianos; KOFOTI (textiles, República de Corea); calzado mexicano; calzado brasileño
5. Elaboración de normas	Dirección de Comercio de Tailandia (arroz); Federacafé (café, Colombia); Asociación de Fabricantes de Muebles de Aruaru (AAFM, Brasil)
6. Mejora de la calidad	Asociación de Hilanderos del Japón (Boren); AAFM (muebles, Brasil); Asociación de Industriales del Arroz de Colombia; fabricantes de calzado (México, Perú y Brasil); KOFOTI (textiles, República de Corea); SIMA (instrumentos quirúrgicos, Pakistán)

Fuente: Adaptado de R. Doner y B. Schneider: «Business associations and economic development: Why some associations contribute more than others», en *Business and politics* (The Berkeley Electronic Press), 2000, vol. 2, núm. 3, pág. 265.

298. *Estabilización macroeconómica.* En el ámbito de la política macroeconómica, la coordinación entre las empresas, la fuerza laboral y el gobierno puede reducir los costos sociales de los esfuerzos de estabilización. Sin embargo, para ello se requiere que los sindicatos y las asociaciones empresariales estén afianzados y sean capaces de cumplir sus compromisos. En Europa este tipo de coordinación ha dado muchos frutos, pero también en los países en desarrollo, en que se reunían las condiciones mencionadas *supra*, se ha producido una evolución positiva. En México, por ejemplo, durante la crisis de 1987, representantes de los empleadores, el Gobierno, y los trabajadores firmaron el primer convenio de una serie de convenios sobre salarios, precios (públicos y privados), tipos de cambio, y gasto público que en el plazo de un año permitió reducir la inflación de más del 100 por ciento a niveles moderados. Dos actividades específicas de tipo asociativo fueron especialmente importantes para lograr la estabilización: la coordinación de las diferencias de

¹⁰ R. Doner y B. Schneider: «Business associations and economic development: Why some associations contribute more than others», *op. cit.*

precios entre los diferentes sectores o ramas de producción, y la fiscalización y aplicación, por la asociación de minoristas, de los precios de las empresas afiliadas ¹¹.

299. *Coordinación horizontal.* La coordinación de los mercados y la racionalización de la capacidad son funciones que, en circunstancias específicas, han podido realizar algunas asociaciones empresariales. La función de coordinación de los mercados se ha dado en los casos en que existía un sistema de contingentes. La reducción o racionalización de la capacidad en las coyunturas desfavorables de los mercados es otra función positiva que han logrado ejercer las organizaciones empresariales. Esta función tiene el potencial de atenuar las deficiencias resultantes de la subutilización de la capacidad y también puede promover modelos de especialización más eficientes ¹².

300. *Coordinación vertical.* Las asociaciones tienen la posibilidad de facilitar la coordinación del suministro, de los precios y de la calidad entre los productores que intervienen en las fases iniciales y posteriores del proceso de producción. Este tipo de actividad puede ayudar, en particular, a los países en desarrollo, a promover vínculos empresariales y a aumentar el valor añadido local de las exportaciones. Al resolver las diferencias distributivas a corto plazo entre los productores situados entre ambos extremos del proceso de producción, las asociaciones empresariales también pueden facilitar la aplicación de programas de liberalización que tengan en cuenta las preocupaciones de las distintas industrias que intervienen en la cadena de valor, facilitando de ese modo la adaptación a regímenes comerciales más abiertos. Los mecanismos de coordinación vertical también pueden utilizarse para mejorar las normas del trabajo. Teniendo en cuenta ese potencial, la Corporación Financiera Internacional y la Organización Internacional del Trabajo llegaron recientemente a un acuerdo para colaborar en la elaboración de un programa mundial destinado a mejorar las normas del trabajo en las cadenas mundiales de suministro ¹³. En el marco del Programa denominado «Better Work» se examinarán diversas industrias, como las del vestido y del calzado, las plantaciones, la fabricación de equipo electrónico y la industria ligera, y se tratará específicamente de mejorar las normas del trabajo y de poner de relieve las ventajas resultantes para la empresa de una mejora de las condiciones de trabajo.

301. Las iniciativas impulsadas por múltiples partes interesadas también pueden considerarse como una variante de este tipo de coordinación vertical o de la cadena de valor. Por ejemplo, en la Fundación Mundial del Cacao, establecida en 2002, participan todas las partes interesadas en la producción mundial de cacao (la industria mundial del chocolate y el cacao, sindicatos, organizaciones no gubernamentales y la OIT) para velar por la observancia de las normas internacionales del trabajo en esta industria en expansión. Poniendo los conocimientos especializados de las organizaciones no gubernamentales (ONG), las organizaciones donantes, las instituciones de investigación y los expertos independientes al alcance de las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores, esas iniciativas tratan de responder a los desafíos que de manera creciente afrontan los agricultores dedicados al cultivo del cacao y sus empleados, familias y comunidades ¹⁴.

¹¹ R. Doner y B. Schneider: *The new institutional economics, business associations and development*, op. cit., pág. 12.

¹² R. Doner y B. Schneider: «Business associations and economic development: Why some associations contribute more than others», op. cit.

¹³ Acuerdo alcanzado el lunes 21 de agosto de 2006.

¹⁴ Véase www.worldcocoaafoundation.org.

302. *Reducir el costo de la información.* Una función fundamental y habitual de las asociaciones empresariales consiste en facilitar el acceso de los miembros a la información. Las organizaciones de empleadores, por ejemplo, tienden a concentrarse en el suministro de información sobre las relaciones industriales y el mundo del trabajo. En Irlanda, el Servicio de Salud y Seguridad en el Trabajo de la Confederación de Empresarios y Empleadores de Irlanda (IBEC), ayuda a los miembros a propiciar y mantener un alto nivel de salud y seguridad en el entorno laboral. El Servicio proporciona información y asesoramiento acerca de todos los aspectos de la legislación en materia de seguridad, los riesgos profesionales y las mejores normas en materia de seguridad y salud en el trabajo. Se brinda asesoramiento e información sobre cuestiones tales como la prevención de accidentes, reclamaciones por lesiones corporales, preparación de anuncios relativos a la seguridad, necesidades en materia de formación y fuentes de información. La Confederación de Empleadores de Filipinas (ECOP) realiza encuestas sobre una variedad de temas, incluidos los acuerdos de negociación colectiva y las prácticas de indemnización de las empresas. En Singapur, las PYME tienen acceso por vía telefónica o por correo electrónico a la información sobre las disposiciones reglamentarias relativas a la puesta en marcha de empresas, los recursos humanos y las relaciones laborales, que pone a disposición la Federación Nacional de Empleadores de Singapur (SNEF). Las asociaciones empresariales suministran una gama más amplia de servicios de información, con inclusión de datos valiosos sobre los nuevos mercados, tanto nacionales como de exportación.

303. *Elaboración de normas.* Cuando se trata de acceder a los mercados internacionales, la reputación es importante. El hecho de que algunos proveedores no hayan sido capaces de poner en el mercado productos de buena calidad puede dañar la reputación de todos los productores de un sector específico de un país. Esto es particularmente cierto en el caso de los mercados de exportación de productos básicos. En esas circunstancias, el papel de las asociaciones empresariales en lo que respecta al establecimiento y aplicación de normas de calidad puede suponer una importante contribución a la competitividad internacional de determinados sectores económicos o industrias. El caso de los productores de café colombiano es muy ilustrativo. Al otorgar facultades a Federacafé para vigilar y sancionar a los infractores, el Gobierno potenció la capacidad del sector privado para aplicar eficazmente los protocolos de etiquetado existentes que diferencian los diversos tipos de café que se exportan ¹⁵. Este servicio aportó una valiosa contribución a las estrategias de comercialización de los productores de café colombiano en el plano internacional.

304. *Mejora de la calidad y de la productividad.* Una de las funciones principales de las asociaciones empresariales consiste en suministrar servicios de valor añadido a sus miembros con el fin de aumentar su productividad y competitividad. Las asociaciones pueden ayudar a sus miembros a mejorar su tecnología, sus prácticas de gestión y las calificaciones de su fuerza laboral. La gama de posibles servicios es sumamente amplia. Algunos de ellos son simples y asequibles (por ejemplo, rápido asesoramiento por vía telefónica, posibilidades de establecer redes), y otros son más complejos y onerosos (por ejemplo, capacitación, consultoría). Las organizaciones de empleadores suelen concentrarse en la gestión adecuada de las relaciones entre el empleador y los trabajadores como factor esencial para la productividad, el crecimiento y la rentabilidad de la empresa. Algunas de las áreas clave respecto de las cuales se proporciona asesoramiento y asistencia son la resolución de problemas intrínsecos a la empresa; el

¹⁵ R. Bates: *Open-economy politics: The political economy of the world coffee trade* (Princeton, Princeton University Press, 1997).

tratamiento de las diferencias que se someten a un órgano externo, por ejemplo, un tribunal laboral, o un grupo de arbitraje (incluida la representación de la empresa); los convenios de negociación colectiva; y la mejora de las relaciones laborales, en general y no a raíz de un conflicto. En el recuadro 10.2 se expone un estudio de caso interesante relativo al Brasil, que pone de relieve el potencial de las asociaciones empresariales para mejorar la productividad y la sostenibilidad de las empresas.

Recuadro 10.2
Mejora del sector del vestido en Brasil

El sector del vestido en el estado de Pernambuco, al noreste del Brasil, da empleo a 80.000 personas. La mayoría de los establecimientos son pequeñas empresas informales que producen con un bajo nivel de calidad y contaminan el sistema local de abastecimiento de agua. Los activos esfuerzos realizados por una asociación coordinadora local (SINDIVEST), en colaboración con algunas organizaciones con sede en Alemania, han contribuido a atenuar los problemas medioambientales, modificar las políticas, formalizar el sector y elevar el nivel de calidad.

a) Esfuerzos para proteger el medio ambiente

Para producir tela vaquera es necesario utilizar grandes cantidades de agua, que se contamina con productos químicos tóxicos. Pernambuco produce mensualmente 1 millón de pares de pantalones vaqueros y las aguas residuales no tratadas estaban contaminando el sistema local de abastecimiento de agua y afectando a un embalse que abastecía a 80 localidades y aldeas de la zona. Las autoridades públicas eran reacias a aplicar reglamentos de control de la contaminación porque temían perjudicar a una industria que era el motor de la economía local. Para tratar de resolver el problema se emprendió, en el marco del proyecto, una iniciativa conjunta que implicaba la participación de las autoridades públicas de Pernambuco y de Baviera (Alemania), así como de diversas empresas privadas de depuración de agua. Un empresario de Toritama, la principal zona de implantación de esas empresas, se avino a establecer una planta experimental que utilizaba tecnología de depuración del agua. El empresario logró reducir los niveles de contaminación a la mitad y reciclar el 60 por ciento de las aguas residuales. Esto se ha traducido en un nivel significativo de ahorro y ha permitido que las nuevas instalaciones amorticen sus gastos en un período de seis meses. Las 19 instalaciones de depuración más importantes de la región, que representan el 70 por ciento de la producción (y de la contaminación) han adoptado la nueva tecnología y ahora cumplen con todos los reglamentos medioambientales. SINDIVEST ha sido el catalizador de esas actividades.

b) Formación y perfeccionamiento del diseño

Pocas costureras habían recibido formación formal. El resultado era un trabajo de baja calidad y una escasa innovación del diseño. Junto con sus asociados, SINDIVEST organizó visitas de estudio a centros de formación en Alemania; misiones de corta duración al Brasil destinadas al personal de ingeniería textil de un establecimiento alemán para formar a instructores que impartirían cursos ofrecidos por el SENAI y la Universidad de Recife; cursos de formación en ingeniería textil y otras disciplinas; visitas a ferias comerciales internacionales para adquirir conocimientos en materia de calidad; y tres nuevas escuelas de formación para técnicos establecidas por el SENAI. En 2002, alrededor de 1.000 trabajadores habían recibido formación en varios ámbitos, no sólo en relación con la producción de prendas de vestir sino también con temas generales de gestión, recursos humanos, logística, moda y diseño. Actualmente se ofrecen varios tipos de cursos, desde seminarios de un día y cursos que duran varios días a programas más intensivos que abarcan 18 meses. Además, se ha establecido un Comité de la moda de Pernambuco que asumirá un papel de vanguardia en temas de diseño y se están desplegando esfuerzos para crear una marca local.

c) Tácticas de presión para reducir los impuestos y aumentar la formalización

Uno de los principales problemas que afrontaba la asociación empresarial era el hecho de que el 90 por ciento de las empresas del sector del vestido pertenecían al sector informal. Esas empresas informales no estaban interesadas en ingresar en el sector formal, no obstante, debido al elevado nivel del impuesto sobre las ventas (17 por ciento) que grava al sector. Junto con la Asociación de Comerciantes Mayoristas de Prendas de Vestir, SINDIVEST entabló discusiones con las autoridades estatales y locales para señalarles el problema. Las autoridades convinieron en reducir el impuesto sobre las ventas al 4 por ciento. La asociación empresarial llevó a cabo una exitosa campaña de sensibilización pública para alentar a las empresas informales a que «formalizaran» su situación. En las cuatro primeras semanas de la campaña se formalizaron más de 1.000 empresas y otras lo hicieron en una fase ulterior. A mediados de 2005, la tasa de informalidad había descendido del 90 por ciento al 81 por ciento de las empresas.

Fuente: M. Wahl y R. Meier: *How a business membership organization can contribute to improving the business environment (Case study: Northeast Brazilbox)*, documento presentado a la Conferencia Internacional sobre la Reforma del Entorno Empresarial, El Cairo, noviembre-diciembre de 2005.

305. Los sindicatos también contribuyen de manera crucial a fomentar los objetivos de competitividad y productividad y a promover el trabajo decente. El impacto de los sindicatos en los resultados económicos ha sido objeto de gran controversia:

En general, el neoliberalismo achaca a los sindicatos varias distorsiones del mercado de trabajo que generan muchos perjuicios económicos, por ejemplo, elevar los costos laborales por encima de sus niveles de equilibrio, con la consiguiente reducción tanto de la competitividad como del empleo; obstaculizar el ajuste flexible que aumentaría la productividad y rebajaría los costos de las empresas; socavar la estabilidad macroeconómica con acuerdos salariales excesivos (inflacionistas) y perturbar la paz laboral ¹⁶.

306. Sin embargo, no hay pruebas empíricas contundentes que sustenten esta opinión. Al contrario, en algunas circunstancias las pruebas indican una correlación positiva entre los sindicatos y los derechos de los trabajadores, por un lado, y los resultados económicos, por otro. En la parte restante de esta sección se examinan las pruebas del impacto que tienen los sindicatos en la eficiencia económica en tres esferas importantes: estabilidad macroeconómica, competitividad comercial y productividad.

307. *Resultados macroeconómicos.* Aunque resulte difícil aislar de otras variables las repercusiones económicas de los sindicatos y de las instituciones del mercado laboral (incluida la negociación colectiva), existe un cierto número de pruebas que sustentan la tesis de que, con una combinación adecuada de políticas e instituciones, los sindicatos pueden tener efectos económicos positivos a nivel macroeconómico. Pueden contribuir a reducir la posible correlación entre la inflación y el empleo y a facilitar y equilibrar los ajustes resultantes de la reforma económica ¹⁷.

308. Diversos estudios comparativos realizados en países de la OCDE sobre el período comprendido entre 1960 y 1998 examinaron los efectos del marco de negociación colectiva sobre un amplio espectro de indicadores de resultados macroeconómicos, tales como los índices de desempleo y de inflación. Tras el análisis de esos estudios se llega a la conclusión de que diferentes mecanismos institucionales pueden conducir a resultados macroeconómicos muy dispares; en particular se constató que la coordinación de la

¹⁶ E. Lee: «Perspectiva económica de los derechos sindicales», en *Revista Internacional del Trabajo* (Ginebra, OIT), 1998, vol. 117, núm. 3, págs. 333-340.

¹⁷ OIT: *Negociación colectiva y Programa de Trabajo Decente*, Comisión de Empleo y Política Social, 297.ª reunión del Consejo de Administración, noviembre de 2006, documento GB.297/ESP/2.

negociación¹⁸ tuvo un efecto positivo en los resultados macroeconómicos en los decenios de 1970 y 1980 y menos positivo en el decenio de 1990. Según otro análisis de esos estudios realizado por el Banco Mundial:

Por lo general, los países con un marco de negociación colectiva sumamente coordinado suelen asociarse a niveles inferiores y menos persistentes de desempleo, menor desigualdad de ingresos y de dispersión salarial, y huelgas menos frecuentes y más breves, en comparación con los países con un marco de negociación colectiva medianamente coordinado (por ejemplo, negociación a nivel industrial) o no coordinado (por ejemplo, negociación en el plano de la empresa o adjudicación de contratos individuales)¹⁹.

En ese análisis se pone de relieve que el entorno económico, jurídico y político en el que se desarrolla la negociación colectiva y en el que operan los sindicatos afecta en gran medida a la capacidad de los mismos para influir positivamente en los resultados económicos.

309. *Competitividad del comercio.* Existen pruebas muy sólidas de que los afiliados a sindicatos y otros trabajadores que están amparados por convenios colectivos en los países tanto industriales como en desarrollo obtienen salarios más elevados que sus homólogos que no están afiliados a sindicatos (o no están amparados), incluso si se tienen en cuenta otros determinantes de los salarios relacionados con la productividad²⁰. Por lo general, el monto del incremento de los salarios depende de una serie de factores, tales como el tipo de trabajador y las características del lugar de trabajo, el entorno económico (competencia del mercado de productos) y el marco de la negociación colectiva. Por esa razón se suele suponer que la influencia de los sindicatos, al entrañar un incremento de los costos laborales, perjudica a la competitividad del comercio, en especial, del comercio de bienes producidos con abundante mano de obra. Un estudio elaborado recientemente sobre esta cuestión²¹, que contiene datos relativos a 162 países entre 1993 y 1999, muestra que la consolidación de los derechos sindicales suele ir asociada a un volumen mayor de exportaciones totales de productos manufacturados, aunque no se encontró ninguna relación significativa entre esos derechos y las exportaciones de productos manufacturados con alto coeficiente de mano de obra. Por consiguiente, los derechos de los sindicatos no son incompatibles con la competitividad del comercio. De hecho, la relación positiva identificada demuestra que los posibles efectos negativos del incremento de los costos laborales debido a la consolidación de los derechos sindicales se pueden compensar con otros efectos positivos (por ejemplo, estabilidad social, mayor productividad, y buenas relaciones entre los trabajadores y la dirección).

310. *Productividad.* Los sindicatos pueden influir positivamente en la productividad. Pueden contribuir a crear un entorno laboral propicio al reducir la rotación de la mano de obra y promover la capacitación de los trabajadores. A través de la negociación colectiva también pueden proporcionar un mecanismo a las empresas para alentar la participación en el lugar de trabajo y fomentar la confianza y el compromiso en las relaciones de trabajo. Efectivamente, un gran número de elementos indican que la participación en el lugar de trabajo puede mejorar el rendimiento de la empresa, y que aquellas empresas

¹⁸ La *coordinación de la negociación* se define como el grado de coordinación entre los sindicatos y las organizaciones de empleadores en lo que respecta a la fijación de salarios y otros aspectos de las relaciones laborales (por ejemplo, las condiciones de trabajo, los días de vacaciones y de licencia, etc.).

¹⁹ T. Aidt y Z. Tzannatos: *Unions and collective bargaining: Economic effects in a global environment* (Washington, D.C., Banco Mundial, 2002), pág. 12.

²⁰ *Ibid.*, pág. 7.

²¹ D. Kucera y R. Sarna: «Trade union rights, democracy and exports, a gravity model approach», *op. cit.*

con un mayor grado de participación de los trabajadores obtienen mejores resultados que otras empresas²². Además, una mayor participación de los trabajadores en el lugar de trabajo reduce los costos de supervisión y se traduce en una mayor eficiencia. Hay datos empíricos que parecen indicar que la contribución positiva de los sindicatos en ese ámbito depende en gran medida de las condiciones del mercado y de las relaciones de trabajo. Los sindicatos resultan ser más eficaces para mejorar las condiciones de los trabajadores, sin costos sustanciales en materia de eficiencia, cuando se dan las siguientes condiciones: mercados de productos competitivos; acuerdos de negociación colectiva flexibles; y sindicatos que son capaces de absorber el costo de sus acciones²³.

311. El papel activo de los sindicatos en el ámbito de la formación, función que es importante para mejorar la productividad, está bien documentado. El Congreso de Sindicatos de Filipinas, por ejemplo, tiene un departamento educativo especial que proporciona formación de manera continua para que los trabajadores puedan mejorar sus condiciones de trabajo y desempeñar un papel activo en la promoción de la justicia social y el desarrollo ecológicamente sostenible. El departamento acredita a todos los educadores e instructores afiliados a sindicatos para impartir formación no formal en el lugar de trabajo y en el sindicato. Hasta el momento ha proporcionado formación exhaustiva sobre las relaciones entre los trabajadores y la dirección, las redes de seguridad social, el liderazgo de los jóvenes, la organización del sector informal y otras cuestiones pertinentes²⁴. Este tipo de formación también puede combinarse con éxito con cursos de formación sobre normas medioambientales y métodos para la protección del medio ambiente. En 2006, el Congreso de Sindicatos del Reino Unido emprendió un proyecto sobre los lugares de trabajo respetuosos del medio ambiente que tenía por finalidad impartir formación sobre la manera de abordar cuestiones relativas a la energía y el cambio climático en el lugar de trabajo. El objetivo del curso es formar a los representantes de los lugares de trabajo sobre la manera de mejorar la eficiencia y reutilizar los recursos²⁵.

312. Hay pruebas que indican que los países con alto nivel de sindicación y una de gran tradición en materia de negociación colectiva han logrado altos niveles de crecimiento económico y de productividad. Según el Informe sobre el Desarrollo Mundial 2006, sistemas diferentes de instituciones del mercado laboral pueden aportar vías igualmente apropiadas de crecimiento de la productividad. Por ejemplo, los países escandinavos y los Estados Unidos tienen conjuntos muy diferentes de instituciones del mercado laboral, pero tienen en común una trayectoria adecuada de crecimiento sólido de la productividad. El papel activo de los sindicatos y la función central de la negociación colectiva en los países escandinavos no han impedido que esos países logren niveles de productividad comparables a los de los Estados Unidos, y en algunos casos superiores. Además, lo han logrado con un grado de desigualdad salarial menor y una protección más amplia de los trabajadores²⁶.

²² OIT: *Negociación colectiva y Programa de Trabajo Decente*, documento GB.297/ESP/2, *op. cit.*, párrafo 23.

²³ Banco Mundial, *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2006* (Washington, D.C., Banco Mundial, 2005), pág. 148.

²⁴ Véase www.tucp.org.ph/departments/education/index.htm.

²⁵ Véase www.tucp.org.uk/sustainableworkplace.

²⁶ Banco Mundial: *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2006* (Washington, D.C., Banco Mundial, 2005), pág. 147.

Equidad social

313. En el terreno de la equidad social las organizaciones de empleadores y de trabajadores pueden cumplir una función importante. Esta función se ejerce a través de dos canales principales: la distribución de los ingresos y la inclusión social. Los sindicatos pueden contribuir eficazmente a reducir la desigualdad de ingresos. Pueden coadyuvar a ese objetivo obteniendo una parte más justa del producto total resultante del trabajo, reduciendo la dispersión salarial, abogando por la aplicación de un umbral para los salarios (salario mínimo) y, poniendo al alcance de un amplio número de trabajadores la posibilidad de adquirir calificaciones. Los sindicatos también pueden influir en las políticas gubernamentales fomentando la expansión de los sistemas de protección social y laboral. Hay pruebas empíricas que confirman la contribución positiva de los sindicatos en la construcción de sociedades más justas. El análisis realizado por el Banco Mundial muestra que los sindicatos «reducen la desigualdad y la discriminación salarial en países tan diversos como Ghana, República de Corea, México y España»²⁷. Además, cada vez hay más pruebas de que existe una «coyuntura favorable en muchos países con la presencia de instituciones de negociación colectiva, una distribución más equitativa y un ajuste más fluido a medida que los países se integran en la economía global»²⁸.

314. Cuando disminuye el poder de negociación de los trabajadores sindicados, tiende a aumentar la desigualdad de los ingresos. Por ejemplo, en los Estados Unidos, los aumentos de productividad han dejado de ir a la par de los incrementos salariales, lo que supone una notoria desviación de la experiencia de los últimos decenios. La productividad de los trabajadores aumentó un 16,6 por ciento entre 2000 y 2005, mientras que la remuneración total del trabajador medio aumentó un 7,2 por ciento²⁹. Como consecuencia de ello, la parte del producto interno bruto del país correspondiente a los salarios ha alcanzado el nivel más bajo desde que el Gobierno empezó a registrar esos datos en 1947.

315. No obstante, en algunas situaciones en las que los trabajadores sindicados representan una pequeña minoría y los sindicatos adoptan prácticas restrictivas cabe la posibilidad de que se perjudiquen la equidad y las perspectivas de empleo de los trabajadores no sindicados. Sin embargo, es frecuente que ese efecto «quede atenuado por varios factores: las instituciones tripartitas que estimulan a los sindicatos a tomar en cuenta los intereses socioeconómicos generales; la labor de aquellos sindicatos que comprenden y defienden a las colectividades de bajos ingresos o menos favorecidas, y la conquista sindical de avances sociales tales como los sistemas nacionales de protección sociolaboral, que en principio benefician a todos los trabajadores»³⁰. El mayor grado de competencia del mercado de productos, que limita la capacidad de las empresas para hacer pagar al cliente el costo de este tipo de prácticas indeseables, pasa a ser otro factor restrictivo.

316. Otra contribución importante de los sindicatos en pro de la equidad es su vocación de integración social. La potenciación de la capacidad de acción, la participación y la representación de los más vulnerables y discriminados es una forma de lograr la justicia social y la equidad. Un ejemplo concreto de ello es el interés creciente de los sindicatos

²⁷ *Ibid.*, pág. 148.

²⁸ OIT: *Negociación colectiva y Programa de Trabajo Decente*, documento GB.297/ESP/2, *op. cit.*, párrafo 7.

²⁹ Véase S. Greenhouse y D. Leonhardt: «Wages fail to match a rise in productivity», en *The New York Times* (Nueva York), 28 de agosto de 2006.

³⁰ E. Lee: «Perspectiva económica de los derechos sindicales», artículo publicado en la *Revista Internacional del Trabajo* (Ginebra, OIT), 1998, vol. 117, núm. 3, pág. 336.

en organizar la economía informal (véase el recuadro 10.3). Se están perfilando dos tendencias claras; por un lado, un número creciente de sindicatos formales están ampliando su cobertura a los trabajadores informales; por otro, también se están multiplicando los sindicatos de trabajadores informales ³¹.

Estudios de asociaciones de trabajadores informales en India, Sudáfrica y Tailandia indican que organizar a los trabajadores informales disminuye la invisibilidad de los trabajadores ante los encargados de formular las políticas y ante los legisladores, ayuda a esos trabajadores a tener acceso a la información, les otorga poder de expresión y de identidad propia y, en algunos casos, sirve para ofrecerles una gama de servicios de protección social ³².

Recuadro 10.3

Los sindicatos extienden su cobertura a la economía informal

La economía informal ha experimentado un crecimiento constante y se ha convertido en el principal componente de la economía nacional en la mayoría de países en desarrollo. Teniendo esto presente, es comprensible que numerosas instituciones estén ampliando su cobertura y elaboren programas destinados a integrar eficazmente a este pujante sector en la economía formal. Es importante señalar que las intervenciones en el sector informal deberían satisfacer dos objetivos a veces divergentes, pero igualmente necesarios e importantes: promover la aplicación de las normas fundamentales del trabajo, y fomentar al mismo tiempo la capacidad de generar ingresos de este sector crucial. Los sindicatos de diferentes partes del mundo se han esforzado para ayudar a organizar a los trabajadores informales de al menos tres maneras diferentes:

- a) El Sindicato de trabajadores del sector de los textiles, el vestido y el calzado, de Australia y el UNITE (un sindicato incipiente para los trabajadores de los sectores textil, hotelería y restauración, servicios de recepción, servicios de comida, prendas de vestir y sector minorista), en el Canadá, están organizando con éxito a los trabajadores de la industria del vestido, y los trabajadores a domicilio de la industria maderera de Ghana están organizados por el Sindicato Nacional de Madereros.
- b) En lugar de organizar a los trabajadores informales, los sindicatos también pueden ayudar a poner en marcha organizaciones especiales para los trabajadores informales, como ha ocurrido en Senegal y Hong Kong, China.
- c) En la India, la Asociación de Mujeres Trabajadoras Independientes (SEWA) forma parte de un movimiento influyente que trata de integrar los intereses de las trabajadoras pobres organizadas en la legislación y las políticas nacionales e internacionales.

Fuente: OIT: *Promoción de la igualdad de género: Carpeta de recursos para sindicatos* (Ginebra, OIT, 2001) y J. Birchall: *Organizing workers in the informal sector: A strategy for trade union – cooperative action* (Ginebra, OIT, 2001).

317. Las asociaciones de empleadores y de empresas también pueden contribuir a la inclusión social. Por ejemplo, pueden desempeñar un papel importante en la potenciación de la capacidad de acción de las mujeres y los jóvenes empresarios, y en la lucha contra la discriminación en el lugar de trabajo. En una publicación reciente de la OIT se documentan diez estudios de casos de organizaciones de empleadores de todo el mundo que desempeñan un papel activo en la lucha por la igualdad de género y la no discriminación ³³. Un ejemplo interesante es el de Nueva Zelanda, donde una iniciativa

³¹ Banco Mundial, *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2006* (Washington, D.C., Banco Mundial, 2005), pág. 148.

³² *Ibíd.*

³³ OIT: *Employers' organizations taking the lead on gender equality: Case studies from 10 countries*, ACT/EMP, núm. 43 (Ginebra, OIT, 2005).

conjunta voluntaria emprendida por el Gobierno y la asociación patronal de ese país condujo a la creación de un fondo fiduciario para la igualdad de oportunidades en el empleo, con el fin de facilitar la adaptación de los lugares de trabajo a la diversidad de la mano de obra y la aceptación de esa diversidad, mediante la adopción de los principios de igualdad de oportunidades en el empleo y las mejores prácticas en esa materia. El hecho de valorar la diversidad en los lugares de trabajo redundaba en beneficio tanto de los empleadores como de los trabajadores, ya que hace mejorar la eficacia, eficiencia y competitividad de los lugares de trabajo y los convierte en entornos laborales óptimos ³⁴.

318. En todo el mundo, las mujeres también están empezando a establecer sus propias asociaciones empresariales. Por ejemplo, la Asociación Nacional de Mujeres Empresarias de Malawi (NABW) ha concebido un programa específico de promoción que tiene por objeto defender los intereses de las mujeres empresarias y mejorar la condición económica general de las mujeres de Malawi ³⁵. La Asociación celebró reuniones a escala regional en todo el país y emprendió estudios independientes con el fin de identificar las necesidades más urgentes de las mujeres empresarias. En una etapa posterior, invitó a los funcionarios y organismos estatales clave en ese ámbito a que participaran en las reuniones de sus miembros para discutir y ultimar planes de desarrollo sectorial y recomendaciones al respecto. Gracias a la activa participación de un amplio número de responsables de la formulación de políticas, se modificaron varias leyes y políticas que perjudicaban a las empresarias de Malawi y el Gobierno aumentó los fondos destinados a varios ministerios para la ejecución de programas que beneficiaban a las mujeres empresarias ³⁶.

Condiciones necesarias para fortalecer las organizaciones

319. No todas las organizaciones de empleadores y de trabajadores son igualmente capaces de hacer los tipos de contribuciones positivas que se han descrito anteriormente. En realidad algunas son débiles, tienen poca cohesión y son generalmente ineficaces. Así pues, ¿qué condiciones han de darse para potenciar las posibilidades de desarrollo de una organización? En esta sección se analizan tres posibles variables explicativas importantes: libertad (derecho a organizarse y a la negociación colectiva), solidez (capacidad institucional) y condicionantes externos (el mercado y el Estado).

320. *Libertad de asociación y libertad sindical y negociación colectiva.* El derecho de los empleadores y los trabajadores «sin autorización previa, ... de constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como el de afiliarse a estas organizaciones,» ³⁷ y la libertad de negociación colectiva son derechos fundamentales en el trabajo y condiciones indispensables para que las organizaciones de empleadores y de trabajadores puedan prosperar y evolucionar. La promoción de esos derechos es fundamental para reforzar la contribución de esas organizaciones en aras del desarrollo y además es una piedra angular en la constitución de sociedades inclusivas y democráticas.

³⁴ *Ibid.*, pág. 10.

³⁵ S.E. Jalbert: *Women entrepreneurs in the global economy* (Washington, D.C., Center for International Private Enterprise, 2000).

³⁶ Center for International Private Enterprise (CIPE): *How to advocate effectively: A guidebook for business associations* (Washington, D.C., CIPE, 2003), pág. 24.

³⁷ OIT: Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), artículo 2.

321. *Solidez institucional.* Estudios académicos sobre las asociaciones empresariales han constatado tres condiciones que parecen necesarias para potenciar al máximo la capacidad institucional³⁸ (esos factores, relacionados entre sí, también son fácilmente extrapolables a los sindicatos): los beneficios selectivos de alto valor³⁹, un gran número de miembros, y la mediación eficaz entre los intereses de los miembros (incluidas las normas adecuadas de buena gobernanza). La experiencia demuestra que lo que refuerza la capacidad real es, ante todo, la sinergia entre los tres factores mencionados. Lógicamente, los recursos humanos y materiales también tienen su importancia, aunque suelen depender de los otros factores. Una deficiencia que suelen presentar muchas organizaciones es la escasa representación de los empleadores y los trabajadores de las micro empresas y las pequeñas empresas. Colmar el «vacío de representación» y conceder un papel más importante a los propietarios y trabajadores de las MYPE en el diálogo social es un objetivo común de los mandantes de la OIT y un ingrediente fundamental para fomentar la creación de un entorno propicio para el desarrollo empresarial⁴⁰. Por consiguiente, ese objetivo debería ser un elemento fundamental de cualquier estrategia para aumentar la formalización de las empresas y fomentar el trabajo decente.

322. *Condicionantes externos.* La solidez institucional no es suficiente; suele ser un recurso neutro que puede usarse bien o mal. El estudio mencionado anteriormente (Doner y Schneider) ha constatado que las organizaciones de trabajadores y de empleadores están sujetas por lo general a dos condicionantes externos principales: los mercados competitivos y la disciplina estatal. Los mercados competitivos reducen el riesgo de actividades de enriquecimiento y por ende generan incentivos para que las organizaciones de trabajadores y de empleadores se centren en las funciones encaminadas a lograr una mejora del bienestar. La disciplina estatal se refiere a los mecanismos que utiliza el Gobierno para otorgar beneficios selectivos a las organizaciones a cambio de los buenos resultados económicos de sus miembros. Este mecanismo parece haber desempeñado un papel importante en algunos países del sudeste asiático⁴¹.

323. A modo de conclusión, cabe decir que en determinadas circunstancias las organizaciones de empleadores y de trabajadores son capaces de crear condiciones propicias y básicas para el desarrollo empresarial sostenible (capítulo 3) en tres esferas: gobernanza democrática, eficiencia económica y equidad social. En lo que respecta a la gobernanza, pueden promover una mayor rendición de cuentas a nivel político y ofrecer un medio eficaz para el diálogo y la gestión de conflictos, aportando un mayor grado de transparencia y cohesión a la política. Las organizaciones de empleadores y de trabajadores también desempeñan una importante función económica. Influyen directa o indirectamente en las condiciones de trabajo en el plano de la empresa, así como en el entorno normativo y reglamentario en el que operan las empresas. Los datos disponibles indican que su repercusión en la competitividad y la productividad puede ser muy positiva. Por último, en lo referente a la equidad social, ambos tipos de organizaciones

³⁸ R. Doner y B. Schneider: «Business associations and economic development: Why some associations contribute more than others», *op. cit.*

³⁹ Los beneficios selectivos son los que la organización puede ofrecer exclusivamente a los miembros y que hacen valiosa la condición de miembro y costosa la renuncia a la misma. Un ejemplo de ello, en el caso de las asociaciones empresariales, es el de los contingentes de exportación.

⁴⁰ OIT: *Entorno empresarial, legislación laboral y micro y pequeñas empresas*, Comisión de Empleo y Política Social, 297.ª reunión del Consejo de Administración de la OIT, noviembre de 2006, documento GB.297/ESP/1, párrafo 42.

⁴¹ Banco Mundial: *The East Asian miracle* (Washington, D.C., Banco Mundial, 1993), pág. 181.

pueden desempeñar una función importante en la promoción de la inclusión social y la lucha contra todas las formas de discriminación. Su interacción, junto con el Estado, tiene también importantes consecuencias para la distribución de los ingresos. No obstante, es evidente que no todas las organizaciones de empleadores y de trabajadores son igualmente capaces de hacer los tipos de contribuciones positivas que se han descrito en esta sección. Para potenciar sus posibilidades de desarrollo tienen que darse tres condiciones fundamentales: libertad (derecho a organizarse y a la negociación colectiva), solidez (capacidad institucional) y condicionantes externos (el mercado y el Estado).

Puntos propuestos para la discusión

1. ¿Cuáles son los elementos fundamentales de un entorno propicio para las empresas sostenibles?
2. ¿Cuáles son los factores fundamentales que permiten que las empresas desarrollen sus actividades con éxito sobre una base económica y social sostenible?
3. ¿Cómo pueden los gobiernos reforzar su papel respecto de la aplicación de políticas y programas destinados a promover las empresas sostenibles? ¿Existen ejemplos útiles de «prácticas óptimas» aplicadas por los gobiernos?
4. ¿Qué pueden y deberían hacer los interlocutores sociales con miras a la promoción de empresas sostenibles?
5. ¿Qué papel deberían desempeñar los gobiernos y los interlocutores sociales para promover la contribución de las empresas al desarrollo social y económico?
6. ¿Qué puede hacer la Oficina para apoyar a los mandantes en sus esfuerzos tendientes a promover las empresas sostenibles?
7. ¿Cuáles deberían ser las prioridades de la OIT, en el marco de su Programa de Trabajo Decente, a la hora de respaldar la promoción de empresas sostenibles en las siguientes esferas:
 - promoción de un entorno empresarial y normativo propicio;
 - mejora de la cadena de valor y constitución de conglomerados (*clustering*);
 - desarrollo económico local;
 - promoción de prácticas idóneas en el lugar de trabajo, y
 - programas específicos: microempresas, PYME, EMN, desarrollo de la iniciativa empresarial (en particular de la mujer), la economía informal y cooperativas?
8. ¿Con qué asociados externos debería colaborar la OIT con miras a la promoción de las empresas sostenibles?