

## I

### **Resolución relativa a las pequeñas y medianas empresas y la creación de empleo decente y productivo<sup>1</sup>**

La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, congregada en Ginebra en su 104.<sup>a</sup> reunión (2015),

Habiendo celebrado una discusión general sobre la base del Informe IV, *Pequeñas y medianas empresas y creación de empleo decente y productivo*,

1. Adopta las conclusiones siguientes, y
2. Invita al Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo a que preste a estas conclusiones la consideración debida a la hora de planificar las futuras actividades y que solicite al Director General que las tenga en cuenta en la preparación de las futuras propuestas de programa y presupuesto, y que las lleve a la práctica, en la medida de lo posible, cuando aplique el Programa y Presupuesto para el bienio 2016-2017.

### **Conclusiones relativas a las pequeñas y medianas empresas y la creación de empleo decente y productivo**

#### CONTRIBUCIÓN DE LAS PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS A LA CREACIÓN DE EMPLEO DECENTE Y PRODUCTIVO

1. Las microempresas y las pequeñas y medianas empresas son vitales para conseguir el trabajo decente y productivo y la prosperidad. En términos generales, representan las dos terceras partes de todo el empleo y generan también la mayor parte de los nuevos puestos de trabajo. Contribuyen, junto con otras empresas, al crecimiento económico, impulsan la innovación y la diversificación económica y proporcionan medios de subsistencia.

2. La promoción de las pequeñas y medianas empresas (PYME) es un medio para crear más empleo productivo y trabajo decente para todos. Las PYME sostenibles crean puestos de trabajo productivos e ingresos, reducen la pobreza y las desigualdades, y subsanan los déficits de trabajo decente. La Recomendación sobre la creación de empleos en las pequeñas y medianas empresas, 1998 (núm. 189), la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202), las Conclusiones relativas a la promoción de empresas sostenibles adoptadas por la 96.<sup>a</sup> reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (2007), la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento (1998), el Programa Global de Empleo (2003) y la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa (2008) siguen proporcionando orientación para las acciones destinadas a la promoción de las PYME.

3. Las PYME se diferencian por tamaño, sector, economía rural o urbana, grado de formalidad, volumen de negocio, crecimiento y antigüedad de la empresa y por país. La diversidad de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas plantea un desafío para la formulación de políticas. No existen políticas aplicables a todas las PYME.

4. Los Estados Miembros deberían definir las PYME en consulta con las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores, teniendo en cuenta las condiciones sociales y económicas nacionales. Esas definiciones

---

<sup>1</sup> Adoptada el 12 de junio de 2015.

suelen basarse en el número de empleados, el volumen de negocio anual o el valor de los activos de la empresa.

5. Se dispone de datos empíricos fiables sobre el número de puestos de trabajo creados por las PYME, en particular en las empresas formales. Los datos sobre la calidad del empleo, la productividad y la sostenibilidad en esas empresas son insuficientes e inadecuados.

#### IDENTIFICACIÓN Y SUPERACIÓN DE LAS LIMITACIONES QUE AFRONTAN LAS PYME Y SUS TRABAJADORES

6. Las limitaciones que afrontan las PYME varían considerablemente y deberían analizarse en sus contextos nacionales específicos y diferenciarse en función de las características de la empresa. Reconociendo que un entorno propicio es vital para que las PYME puedan crecer y reducir los déficits de trabajo decente, los Estados Miembros deberían reunir y actualizar periódicamente información sobre las PYME desglosada en función de las características de la empresa a fin de establecer la base para formular políticas fundamentadas en datos empíricos en esta esfera.

7. Cuando se dispone de datos, éstos indican que los déficits de trabajo decente son en general más importantes en las PYME que en las empresas de mayor tamaño. Sin embargo, es preciso disponer de más información sobre la amplitud y el alcance de estos déficits. Se han hecho progresos notables en la definición operativa de la calidad del empleo. Si bien el Consejo de Administración de la OIT aún no ha llegado a un acuerdo sobre los indicadores de trabajo decente de la OIT, éstos proporcionan un marco de referencia útil para la evaluación, que los Estados Miembros podrían utilizar con objeto de generar información específica sobre las PYME. Los trabajadores de esas empresas en algunos contextos quedan total o parcialmente excluidos de la legislación laboral, en particular de sus derechos a la libertad sindical y a la negociación colectiva. La legislación de apoyo debería asegurar la cobertura y la protección apropiadas a todas las categorías de trabajadores y unidades económicas.

8. La existencia de un entorno propicio es particularmente importante para superar las limitaciones que afrontan las PYME y sus trabajadores y para la creación de empleo decente y productivo. Un entorno propicio es fundamental para la formación de nuevas empresas y su sostenibilidad. La metodología de la OIT destinada a crear un entorno propicio para las empresas sostenibles (EESSE) es una herramienta prometedora que puede utilizarse con objeto de trazar hojas de ruta para las reformas, sobre la base del diálogo social, incluidas medidas destinadas a mejorar las condiciones de los trabajadores y la sostenibilidad de las PYME. Un entorno propicio para las empresas sostenibles permite al mismo tiempo mejorar las perspectivas económicas de las PYME, superar los déficits de trabajo decente para los trabajadores y asegurar que las actividades económicas sean ambientalmente sostenibles.

9. Las medidas concretas para mejorar el entorno propicio deberían ajustarse a las Conclusiones sobre la promoción de las empresas sostenibles, de 2007, sin limitarse a ellas, y deberían incluir las siguientes:

- a) simplificar las reglamentaciones demasiado complejas, en consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores más representativas, garantizando al mismo tiempo la protección y las condiciones de empleo de los trabajadores. Las nuevas normas y reglamentaciones deberían formularse teniendo en cuenta sus posibles efectos en las PYME y el bienestar de sus trabajadores, antes de su introducción;
- b) aumentar el acceso de las PYME a la financiación con medidas como las garantías de préstamo, las subvenciones a las empresas incipientes, la facilitación de la financiación colectiva o la financiación de grupos, instituciones financieras para sectores específicos, y la mejora de los conocimientos financieros o de la inclusión financiera, como parte de las políticas de formalización de las microempresas y las pequeñas empresas;

- c) establecer conglomerados, redes, conexiones a plataformas tecnológicas, y promover las cadenas de valor y el desarrollo económico local, para hacer frente a la falta de escala y de alcance de las PYME. Las cooperativas y mutualidades pueden ser vías eficaces para ampliar la escala y alcanzar una mejor posición en los mercados finales y de proveedores, así como para movilizar los ahorros y mejorar la cobertura de la seguridad social. Debería prestarse especial atención al establecimiento de un entorno propicio para las cooperativas, en particular en las zonas rurales;
- d) abordar los déficits de trabajo decente en las PYME, como las limitaciones para ejercer los derechos fundamentales de los trabajadores y lograr mejores condiciones de trabajo. Es preciso adoptar medidas claras a fin de superar esos déficits;
- e) la inversión pública en infraestructuras, educación y formación, así como en tecnología, elementos de los que dependen las PYME. La manera más eficaz de lograr mejoras consiste en integrar políticas específicas de apoyo a las PYME en los planes nacionales de desarrollo y en las políticas genéricas. Esto incluye una atención especial a la modernización de los sistemas de educación y formación técnica y profesional (EFTP), al aprendizaje continuo, así como a programas de aprendizaje de calidad en colaboración con los interlocutores sociales para responder a las necesidades en materia de competencias de las PYME y ofrecer la oportunidad de vincular la formación profesional y la capacitación empresarial. Para los pequeños comerciantes, un acceso simplificado a ámbitos públicos de comercio y la disponibilidad de zonas aptas para negocios respaldan una competencia equitativa;
- f) apoyar la formalización de las PYME con arreglo a la Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal, 2015 (núm. 204).

10. Las PYME figuran entre las principales proveedoras de empleo, pero tienen niveles mucho menores de productividad. La realización de actividades con mayor valor añadido y el incremento de la productividad total de los factores, con unas buenas relaciones en el lugar de trabajo para mejorar la calidad del producto, así como el uso eficiente de los recursos y la energía, pueden ayudar a superar esta limitación.

11. Los marcos de seguridad y salud en el trabajo (SST) deberían adaptarse para establecer una cultura de salud y seguridad preventiva a fin de hacer frente a la incidencia desproporcionada de accidentes y problemas de salud relacionados con el trabajo en las PYME. Esto no sólo previene las tragedias humanas sino que también es muy eficaz en función de los costos, y mejora la productividad. Para ello es necesario un marco jurídico adecuado y una capacidad de aplicación apropiada, instrumentos de evaluación fácilmente accesibles y orientaciones adaptadas a cada caso, así como una proyección efectiva a las PYME y sus empleados, para colmar las brechas de información.

### ¿QUÉ FUNCIONA? POLÍTICAS EFICACES DE APOYO A LAS PYME PARA CREAR EMPLEO PRODUCTIVO Y TRABAJO DECENTE

12. Unas políticas bien concebidas sobre las PYME, teniendo en cuenta las circunstancias nacionales, pueden servir para crear más y mejores puestos de trabajo y contribuir a un crecimiento económico sostenible. Deberían estar de conformidad con políticas macroeconómicas sólidas, estrategias encaminadas a mejorar la aplicación y el cumplimiento, políticas sobre la educación y las competencias, y la promoción del diálogo social, la libertad sindical, la negociación colectiva y la protección social.

13. Las políticas y las acciones deberían tener en cuenta las características específicas de las empresas, las características de los destinatarios concretos y las circunstancias nacionales. Las futuras acciones deberían centrarse en el

apoyo en forma integrada, ya que ha quedado demostrado que son más eficaces que los programas individuales y deberían incorporar el seguimiento de la calidad del empleo y la sostenibilidad de las empresas. El diálogo social es imprescindible para respaldar las políticas eficaces de apoyo a las PYME.

14. Las políticas de apoyo a las PYME deben ser coherentes y basarse en datos empíricos. Se requiere prestar atención a la evaluación de la eficiencia y la eficacia en función de los costos de las acciones en apoyo de las PYME.

#### FUNCIONES DE LOS GOBIERNOS Y LOS INTERLOCUTORES SOCIALES EN LA PROMOCIÓN DE EMPLEO PRODUCTIVO Y TRABAJO DECENTE EN LAS PYME

15. La Comisión reafirma las funciones de los gobiernos y los interlocutores sociales en la promoción de las PYME para contribuir al empleo productivo y al trabajo decente, como se dispone en la Recomendación núm. 189 y las Conclusiones relativas a la promoción de empresas sostenibles de 2007.

16. La función del Gobierno es:

- a) crear y mejorar un entorno propicio para promover PYME sostenibles y trabajo decente, como se subraya en los puntos 8 y 9;
- b) asegurar el cumplimiento de las normas laborales y ambientales y servicios públicos fácilmente accesibles y eficaces, junto a instituciones sólidas;
- c) formular, financiar, aplicar, vigilar y evaluar las políticas y los programas dirigidos específicamente a las PYME o facilitar su financiación, y fortalecer las políticas genéricas que tengan importancia concreta para superar las limitaciones que afrontan las PYME y sus trabajadores;
- d) reunir y difundir datos sobre los aspectos cualitativos y cuantitativos del desarrollo y del empleo de las PYME, prestando atención especial a las cuestiones de género al considerar los salarios, las horas de trabajo, el equilibrio entre la vida profesional y personal, la seguridad y salud en el trabajo (SST), la protección social, el diálogo social, la representación sindical y la negociación colectiva;
- e) actuar como compradores responsables de bienes y servicios de las PYME;
- f) promover y facilitar el diálogo social y participar en éste;
- g) esforzarse por asegurar que los trabajadores de las PYME puedan ejercer sus derechos fundamentales en el trabajo; aplicar las normas laborales mediante sistemas de inspección y administración del trabajo eficaces y efectivos; promover un sistema de relaciones laborales que reduzca los déficits de trabajo decente en las PYME; establecer marcos jurídicos para la gobernanza de programas de aprendizaje de calidad, orientados por el *Entendimiento común del B-20 y el L-20 sobre los elementos clave de unos aprendizajes y pasantías de calidad*, que correspondan a las necesidades de las empresas y los intereses de los aprendices, garanticen una educación y formación técnica y profesional de alta calidad y actualizada e incluyan acuerdos contractuales para los aprendices.

17. Las organizaciones de empleadores y de trabajadores pueden desempeñar un papel importante al ayudar a las PYME y sus trabajadores a superar las limitaciones. Deberían aumentar la representación de las PYME y sus trabajadores en ambos tipos de organización, mejorar el diálogo social y prestar asistencia a sus miembros en la negociación colectiva. Los interlocutores sociales deberían fortalecer los servicios que sean beneficiosos para sus miembros en las PYME. Esos servicios incluyen herramientas e información sobre los derechos laborales, las leyes y reglamentos, la protección social y la asistencia jurídica, así como la formación, en particular la empresarial, la orientación sobre cómo acceder a servicios públicos y privados de apoyo empresarial, los vínculos con los recursos de investigación y consultoría, el establecimiento de contactos entre empresas y el asesoramiento sobre prácticas responsables en el lugar de trabajo. Pueden también proporcionar servicios

mediante instituciones, como las cooperativas y las mutualidades, y ayudar a la creación de cooperativas de productores y trabajadores. Por último, deberían colaborar con los gobiernos para evaluar y mejorar el entorno propicio.

LABOR FUTURA DE LA OIT EN RELACIÓN  
CON EL EMPLEO PRODUCTIVO  
Y EL TRABAJO DECENTE EN LAS PYME

18. La OIT debería ayudar a los Estados Miembros a formular y aplicar políticas de apoyo a las PYME que creen empleo productivo y trabajo decente. La OIT debería prestar debida consideración a las necesidades concretas de las PYME y sus trabajadores en la formulación de sus políticas y orientaciones. La OIT debería integrar sistemáticamente medidas encaminadas a fomentar un entorno propicio para las empresas sostenibles y los derechos en el trabajo, incluida la SST, en las políticas de apoyo a las PYME y promover una inspección del trabajo eficaz, la calidad del trabajo y mecanismos de protección social, en consulta y colaboración con las organizaciones de empleadores y de trabajadores.

19. La OIT debería formular orientaciones en materia de políticas que tuvieran en cuenta la situación específica de las regiones y los sectores.

20. La OIT debería mantener su cartera de acciones actual y consolidar los resultados alcanzados en los planos mundial y nacional, con la participación plena de los interlocutores sociales. Las acciones de la OIT deben ser estratégicas, mensurables y generar análisis y datos rigurosos que orienten a los gobiernos y a los interlocutores sociales en materia de políticas de apoyo a las PYME. La OIT debería prestar atención especial a los aspectos siguientes:

- a) debería ampliar y mejorar las medidas que combinen el desarrollo empresarial, los derechos en el trabajo y los servicios financieros. Las acciones deberían adaptarse a determinados grupos destinatarios, como empresarias, jóvenes y empresas de alto crecimiento, y mejorar las competencias de gestión y la provisión de servicios financieros;
- b) el programa EESE debería revisarse con la participación plena de los interlocutores sociales con miras a ampliarlo. Esa ampliación podría incluir:
  - i) la creación de vínculos más fuertes para trabajar con las políticas sobre empleo y calidad del trabajo de la OIT y los Programas Nacionales de Trabajo Decente;
  - ii) la superación del nivel de las evaluaciones para incluir el apoyo a los mandantes y el desarrollo de su capacidad con objeto de determinar, aplicar y vigilar las reformas encaminadas a mejorar el entorno empresarial de las PYME y las condiciones de empleo de los trabajadores, y
  - iii) la ampliación del enfoque EESE para apoyar la formalización de las empresas;
- c) la OIT debería ampliar su labor relativa a programas probados que tienen por objeto facilitar la transición a la formalización de las PYME informales. La OIT debería recopilar conocimientos más sólidos sobre enfoques que promuevan la formalización de las PYME y el cumplimiento de la legislación laboral y social;
- d) en relación con el aumento de la productividad y las condiciones de trabajo en las PYME, la OIT debería elaborar modelos destinados a ampliar sus acciones, como la herramienta PEER, que puedan integrarse en políticas y programas nacionales basados en el diálogo social y fundados en evaluaciones sólidas del impacto. La OIT debería fortalecer la capacidad de los interlocutores sociales para vigilar, evaluar y contribuir a esas acciones;

- e) la labor de la OIT en relación con la cadena de valor y el desarrollo sectorial tiene gran potencial de impacto y debería ampliarse, mejorándose el acceso de las PYME a los mercados, analizando y contribuyendo a mejorar las condiciones de trabajo en determinados sectores, en colaboración con las asociaciones empresariales, los sindicatos y las cooperativas, según proceda. La OIT debería realizar investigaciones sobre las buenas prácticas de compras de bienes y servicios de las grandes empresas en las cadenas de suministro, y aplicar estrategias sobre las PYME que faciliten y apoyen mejor la labor de esas empresas para obtener valor añadido a fin de fundamentar la discusión sobre el trabajo decente en las cadenas de suministro mundiales en la reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo de 2016;
- f) la labor de la OIT sobre las empresas cooperativas debería ampliarse con objeto de elaborar modelos de acción destinados a apoyar a las empresas y los sindicatos en la prestación de servicios financieros y empresariales que puedan ampliarse y reproducirse. La OIT debería proseguir y aumentar su asistencia técnica sobre la reforma normativa y legislativa de las cooperativas, como se indica en la Recomendación sobre la promoción de las cooperativas, 2002 (núm. 193).

21. A fin de determinar qué funciona en el desarrollo de las PYME debería asignarse más importancia a la reunión de datos, la formulación de políticas basadas en datos empíricos, la vigilancia, la evaluación y la medición rigurosas del impacto, en particular respecto de la sostenibilidad de las empresas, la mejora de las condiciones de trabajo y del espíritu empresarial de la mujer, de los jóvenes y de grupos vulnerables. La labor de la OIT sobre las estadísticas relativas a las cooperativas debería agilizarse. La OIT también debería seguir ampliando su labor sobre la sostenibilidad ambiental de las PYME y una transición equitativa hacia una economía con bajas emisiones de carbono para esas empresas y sus trabajadores. Además, la OIT debería facilitar estudios basados en datos empíricos sobre el impacto del diálogo social y los sistemas de negociación colectiva en las condiciones de trabajo de las PYME e información y consultas con los trabajadores de estas empresas.

22. La OIT debería seguir reforzando su labor de formación sobre tecnología y de facilitación de transferencia de tecnología, de conformidad con su mandato, en colaboración con otros asociados, y ampliar su labor de EFTP para el desarrollo de las PYME y de sus trabajadores.

23. La OIT debería ampliar su colaboración y sus alianzas en la esfera del desarrollo de las PYME con organizaciones e instituciones internacionales y regionales, dentro y fuera del sistema de las Naciones Unidas. Especialmente, la OIT debería intensificar su cooperación con otras organizaciones, en particular para colmar la importante brecha de conocimientos en relación con la calidad de los empleos en las PYME, así como la productividad y sostenibilidad de esas empresas, sin limitarse a ello.

24. En noviembre de 2015 debería presentarse al Consejo de Administración un plan de acción que incluyera los objetivos, plazos y requisitos en materia de recursos, integrado en el Programa y Presupuesto aprobado y sus resultados.