

**PARA DEBATE Y ORIENTACION**

PRIMER PUNTO DEL ORDEN DEL DIA

**Entorno empresarial, legislación laboral
y micro y pequeñas empresas****Introducción**

1. El presente documento responde a la decisión adoptada por la Mesa de la Comisión de Empleo y Política Social (ESP) de incluir en el orden del día de su reunión de noviembre de 2006 un punto para discusión sobre la cuestión del entorno empresarial, la legislación laboral y las micro y pequeñas empresas. El documento se propone tratar el dilema de encontrar un equilibrio entre reducir al mínimo los costos de la carga reglamentaria de las micro y pequeñas empresas y aumentar así las perspectivas de competitividad y expansión, sin comprometer la protección de aquellos que trabajan en las MYPE. Esta es una cuestión que suscita un creciente interés en los debates internacionales y cada vez más se pide a la Oficina que proporcione orientación a los mandantes y a otros organismos. La Comisión ESP trató esta cuestión en la 289.^a reunión del Consejo de Administración, cuando se inscribió en el orden del día el elemento fundamental núm. 5 del Programa Global de Empleo. La cuestión también se trató en la 90.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo en 2002 en relación con el trabajo decente y la economía informal. En el presente documento se formulan algunas recomendaciones provisionales, y se solicita a la Comisión que proporcione orientación a la Oficina sobre cómo profundizar en esta esfera de actividad.

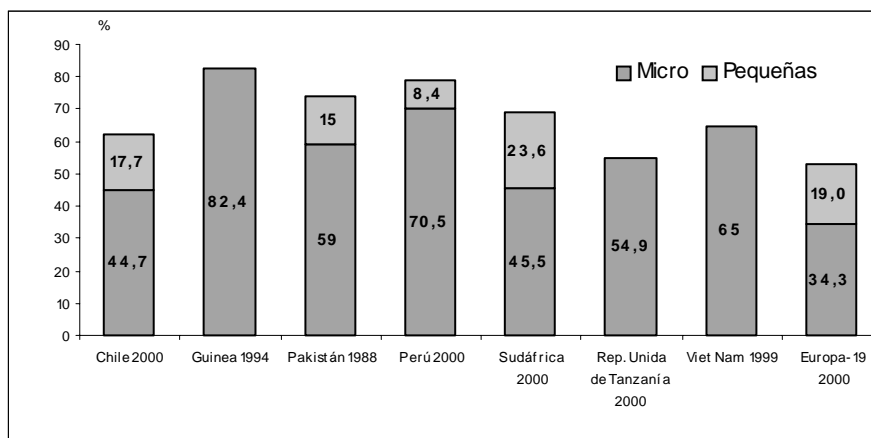
**I. Promover el trabajo decente en las micro
y pequeñas empresas (MYPE)**

2. Las micro y pequeñas empresas (MYPE)¹ tienen un papel esencial que desempeñar en la creación de empleo. En la mayoría de los países, son las MYPE las que generan la mayor

¹ No existe una definición única del concepto de micro, pequeñas y medianas empresas, y el número de trabajadores empleados puede que no sea el único criterio para definir las. Sin embargo, se suele considerar que las PYME son empresas no filiales e independientes cuyo número de trabajadores es inferior a un valor determinado. Dicho valor umbral varía según el país. El límite superior más utilizado es de 250 trabajadores, que es el que se aplica, por ejemplo, en la Unión

parte del empleo (véase gráfico 1 *infra*)². Estas empresas también son importantes a la hora de fomentar la capacidad empresarial e infundir dinamismo a la economía. Son extremadamente heterogéneas y abarcan desde actividades de supervivencia con márgenes de beneficio muy reducidos a empresas de alta tecnología en los nuevos sectores de servicios.

Gráfico 1. Proporción de empleo correspondiente a micro y pequeñas empresas en el empleo no agrícola



Nota: Las MYPE incluyen a las personas empleadas por cuenta propia.

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

3. Muchas MYPE, que se encuentran en su mayor parte pero no exclusivamente en el extremo inferior del espectro de tamaños, forman parte de la economía informal, que se está expandiendo en la mayoría de las regiones (véase gráfico 2 *infra*)³ y suele caracterizarse también por la precariedad económica. En la mayoría de los países, el porcentaje de trabajadoras y empleadoras en las microempresas es muy superior al de las empresas de mayor tamaño (el 47 por ciento de mujeres trabaja en microempresas en Perú y el 60 por ciento en Nepal)⁴. Como no se crean suficientes empleos en la economía

Europea. Sin embargo, algunos países fijan este límite en 200. Suelen considerarse pequeñas empresas las que emplean a menos de 50 trabajadores, mientras que las microempresas tienen como máximo 10, y en algunos casos, cinco trabajadores. A veces, también se utilizan los activos financieros y el volumen de negocios para definir a las PYME. OCDE 2002: *Small and medium enterprise outlook*.

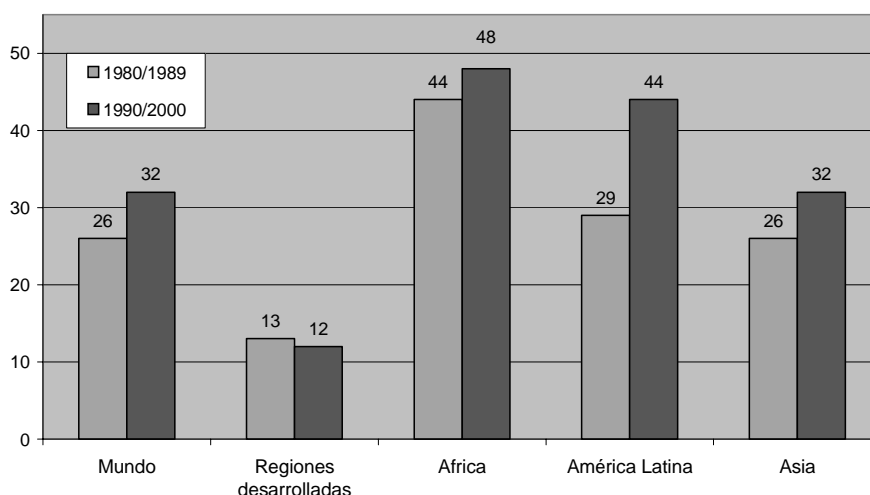
² OIT: *Panorama laboral 1999*. Lima; CEPAL, *Una década de desarrollo social en América Latina, 1990-1999*. Santiago, 2004; G. Reinecke y S. White, *Políticas para pequeñas empresas: crear el entorno adecuado para un empleo digno*. OIT, Ginebra, 2004; OIT: *Panorama laboral 2005 (Avance primer semestre)*, Lima; 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.

³ El término «economía informal» hace referencia al conjunto de actividades económicas que, tanto en la legislación como en la práctica, están insuficientemente contempladas por sistemas formales o no lo están en absoluto. Las actividades no están recogidas por la ley, lo que significa que se desempeñan al margen de ella; o no están contempladas en la práctica, es decir, que si bien se pueden ejercer dentro del ámbito de la ley, ésta no se aplica o no se cumple; o la propia ley no fomenta su cumplimiento por ser inadecuadas, engorrosas o imponer costos excesivos. OIT, Conclusiones sobre el trabajo decente y la economía informal, Conferencia Internacional del Trabajo, 90.ª reunión, Ginebra, junio de 2002.

⁴ G. Reinecke y S. White: *op. cit.*; and Pushkar Bajracharya, Binaya Maharjan and Bimal Raman Parajuli: «Assessment of the MSE Sector», documento elaborado para la oficina de la OIT en

formal, muchos gobiernos conceden gran importancia al desarrollo de las MYPE por sus posibilidades de generar empleo y reducir la pobreza. En este sentido, se viene reconociendo cada vez más la importancia de un entorno económico propicio para el crecimiento de las empresas.

Gráfico 2. Empleo por cuenta propia no agrícola, 1980-1989 y 1990-2000
(como porcentaje del total del empleo no agrícola)



Nota: El empleo por cuenta propia se utiliza como medida del empleo en la economía informal.

Fuente: OIT: *Women and Men in the Informal Economy – A Statistical Picture*, Ginebra, 2002, pág. 22.

4. Algunos datos muestran que las reformas que se introducen en el entorno empresarial tienen un efecto positivo en el crecimiento y la naturaleza del empleo. Los países que mejoran su reglamentación para adaptarla a las normas de buenas prácticas pueden aumentar su crecimiento hasta un 2,3 por ciento al año⁵. Los mejores resultados en la facilidad de hacer negocios se asocian a la creación de empleos y, a la inversa, cuando la reglamentación es costosa y engorrosa, es más probable que las empresas operen en la economía informal, se queden muy pequeñas y creen pocos trabajos decentes. Hay casos en los que, en conjunto, las reformas normativas satisfactorias tienen importantes repercusiones en la creación de empleo. Por ejemplo, algunos estudios pretenden mostrar que si el clima de inversión para las empresas en Dhaka fuera equiparable al de Shanghai, Dhaka reduciría, en teoría, su diferencia de productividad en un 40 por ciento y los salarios aumentarían un 18 por ciento mientras que para Calcuta los efectos se duplicarían, aumentando los salarios un 38 por ciento⁶. Las investigaciones realizadas en Eslovaquia indican que las reformas han contribuido a reducir el número de desempleados en 43.000 desde 2002, mientras que, según las informaciones, en Colombia las reformas del empleo y de la normativa que regula la creación de empresas han creado 300.000 puestos de trabajo en la economía formal⁷. No obstante, está claro que es necesario realizar más investigaciones sobre la relación que existe entre las reformas del entorno empresarial y el crecimiento y la naturaleza del empleo.

Katmandú como parte de su labor relacionada con el examen de las políticas relativas a las MYPE, 2003.

⁵ S. Djankov, C. McLeish y C. Ramlho: *Regulation and Growth* (Washington, Banco Mundial, 2005).

⁶ Banco Mundial: *Informe sobre el desarrollo mundial – Un mejor clima para la inversión en beneficio de todos* (Washington, Banco Mundial, 2004).

⁷ Banco Mundial: *Doing Business in 2006 – Creating Jobs* (Washington, Banco Mundial, 2006), pág. 6.

II. Entorno empresarial que propicie el desarrollo de las empresas y la creación de empleo

5. Entre los componentes básicos de un entorno empresarial propicio al crecimiento de las empresas figuran las políticas macroeconómicas adecuadas (como las políticas monetarias, fiscales y comerciales), la demanda agregada, la estructura de los mercados y el acceso a los mismos, el acceso a los insumos y al crédito, la existencia de infraestructura como el transporte y las comunicaciones, políticas que tengan en cuenta la promoción empresarial y un entorno normativo favorable. La rápida expansión de las economías de Asia y América Latina son la prueba de cómo un entorno propicio ha resultado ser decisivo para aumentar las oportunidades empresariales y de generación de empleos productivos.
6. Si bien estos factores afectan a las empresas de todos los tamaños, las MYPE suelen estar desproporcionadamente afectadas ya que tienen menos recursos para vencer los obstáculos en el entorno empresarial⁸. En muchos casos, operan en sectores económicos de fácil acceso, en los que hay una competencia encarnizada y escasos márgenes de beneficio. La informalidad y precariedad son los principales motivos por los que los trabajadores y propietarios de las MYPE operan en malas condiciones que distan mucho del objetivo de la OIT de un trabajo decente para todos y suelen entrañar pobreza y falta de protección social. Un entorno empresarial favorable aumenta las posibilidades de que se desarrollen las MYPE y creen más y mejores oportunidades de empleo.
7. La OIT realiza diversas actividades de investigación, promoción y cooperación técnica para contribuir a la introducción de mejoras en el entorno empresarial que favorezcan a las MYPE. El apoyo que presta la OIT a los Estados Miembros abarca las evaluaciones del entorno político y normativo en el que se inscriben las MYPE para capacitar a las organizaciones representativas a promover la adopción de mejores políticas. La formación impartida por ITCILO sobre cómo crear un entorno empresarial favorable es un ejemplo de fortalecimiento de la capacidad de los mandantes y de otras partes interesadas pertinentes. La cooperación técnica en los ámbitos de los servicios de desarrollo empresarial, las microfinanzas, el análisis de la cadena de valor y la mejora del sector, el desarrollo económico local, la capacidad empresarial de las mujeres y la incorporación de las cuestiones de género así como la capacidad empresarial de los jóvenes tiene por objetivo superar las limitaciones con que se encuentran las MYPE para hacer frente al entorno empresarial. La OIT es también un miembro activo de la Comisión de Organismos Donantes para el Fomento de la Pequeña Empresa y preside su Grupo de Trabajo sobre el Entorno Empresarial, que permite influir en cómo otros organismos operan en este ámbito.
8. Las encuestas sobre el clima para la inversión del Banco Mundial, que abarcan a más de 26.000 empresas en 53 países, muestran que si bien las limitaciones prioritarias pueden oscilar enormemente entre los países y en el interior de los mismos, en conjunto, son la incertidumbre política y la estabilidad macroeconómica los aspectos que se destacan sistemáticamente como principales obstáculos a sus actividades y expansión (véase gráfico 3). De todas las empresas encuestadas, cerca del 60 por ciento señaló que la reglamentación del mercado laboral representaba un obstáculo (menor, moderado, importante). Aproximadamente el 16 por ciento señaló que esta reglamentación constituía un obstáculo importante para sus actividades y expansión. Sin embargo, no todas las empresas se ven afectadas de la misma manera por la reglamentación laboral; las empresas de tamaño medio (de 20 a 100 trabajadores) son las más afectadas, mientras que las MYPE suelen ser las menos afectadas. Esta divergencia se puede imputar a la falta de cumplimiento de la legislación laboral en las MYPE, o bien a las exenciones legales o a la informalidad generalizada.

⁸ G. Reinecke y S. White: *op. cit.*

Gráfico 3. Obstáculos a las actividades de las empresas en los países en desarrollo que se señalan con más frecuencia



Nota: Se pidió a las empresas que clasificaran la lista de cuestiones en función de si constituían un obstáculo para su expansión y actividades en una escala de cinco puntos, que abarcaban de «ningún obstáculo» a «obstáculos graves».

Fuente: Encuestas sobre el clima para la inversión del Banco Mundial.

9. A los fines de la discusión en el presente documento, la reglamentación laboral y conexas abarcará los siguientes ámbitos⁹:

- Negociación colectiva y libertad sindical
- Antidiscriminación/igualdad de oportunidades de empleo
- Prohibición del trabajo forzoso/trabajo infantil
- Salario mínimo
- Horas extraordinarias/límites del tipo de trabajo
- Tiempo libre remunerado
- Seguridad social (prestaciones de jubilación, invalidez, defunción, enfermedad y salud)
- Seguro de desempleo
- Indemnización de los trabajadores
- Protección contra el despido injustificado

⁹ Basada grosso modo en la clasificación de las normas internacionales del trabajo de la OIT.

- Normas de seguridad y salud en el trabajo
 - Preaviso y consulta (para los despidos masivos), colocación después del despido
 - Licencia parental/familiar
 - Consulta a los trabajadores
 - Protección de los derechos y prestaciones en la cesión de empresas.
- 10.** La labor realizada por la Oficina hasta la fecha para promover la creación de un entorno empresarial favorable, incluidos los debates en la Comisión de Organismos Donantes, ha llevado al reconocimiento de que la aplicación y el cumplimiento de la legislación laboral por las MYPE es una parte importante y a menudo controvertida del entorno empresarial. Al mismo tiempo, la OIT tiene que desempeñar un papel especialmente importante en relación con la configuración del debate y la promoción de leyes bien concebidas que se puedan aplicar realmente y abarquen de forma amplia a las MYPE dado que dicha legislación puede contribuir a mejorar la calidad del empleo y, por consiguiente, tener una incidencia directa en el trabajo decente.

III. Cobertura de las MYPE en la legislación laboral y la legislación conexas

Escasa cobertura de las MYPE en la legislación laboral

- 11.** A pesar la incitación a instaurar una cobertura legal adecuada, hecha en documentos políticos fundamentales tales como la Recomendación sobre la creación de empleos en las pequeñas y medianas empresas, 1998 (núm. 189) de la OIT ¹⁰, una proporción importante de trabajadores y propietarios de MYPE de todo el mundo está desprotegida a efectos de la legislación laboral y la legislación conexas. Los bajos niveles de cobertura a efectos de la legislación laboral y conexas constituyen una parte importante del problema del déficit de trabajo decente en las MYPE, ya que se relacionan directamente con las carencias registradas en términos de niveles de ingreso (salarios mínimos), protección social (afiliación a regímenes de seguridad social) y seguridad en el empleo (contratos de trabajo). En estas empresas, los contratos de trabajo formales son menos habituales que en las empresas de mayor tamaño, y son frecuentes las infracciones a la legislación laboral y a las normativas clásicas en materia de seguridad y salud en el trabajo ¹¹.

¹⁰ El párrafo 5 de la Recomendación núm. 189 dice lo siguiente: «A fin de crear un entorno favorable al crecimiento y desarrollo de las pequeñas y medianas empresas, los Miembros deberían: a) adoptar y poner en práctica políticas fiscales, monetarias y de empleo adaptadas a la promoción de un entorno económico óptimo (en particular, respecto de la inflación, los tipos de interés y de cambio, los impuestos, el empleo y la estabilidad social); b) establecer y aplicar disposiciones jurídicas apropiadas, en particular con respecto al derecho de propiedad, con inclusión de la propiedad intelectual, la localización de las empresas, la ejecución de contratos, y la competencia leal, así como una legislación social y laboral adecuada; c) hacer más atractiva la condición empresarial, evitando las medidas normativas y jurídicas que perjudiquen a quienes desean llegar a ser empresarios».

¹¹ L. Gasparini: «Protección social y empleo en América Latina: Estudio sobre la base de encuestas de hogares», estudio para *Panorama Laboral 2002* (Lima, OIT, 2003).

12. Algunas de las razones fundamentales que explican la escasa cobertura en las MYPE serán objeto de examen en los párrafos siguientes, con arreglo a los tres epígrafes principales siguientes:
- a) exenciones, exclusiones parciales y regímenes de legislación laboral paralelos;
 - b) escaso cumplimiento de la legislación por diversos motivos; y
 - c) representación insuficiente de las MYPE.

Exclusiones y regímenes laborales paralelos

13. En respuesta a las dificultades que se plantean para aplicar la legislación laboral y conexas en las MYPE, los países han adoptado distintos enfoques:
- a) *Exención del cumplimiento de la legislación laboral y conexas para las MYPE:* En algunos países (por ejemplo en Asia Meridional), todas las empresas cuyo tamaño se sitúa por debajo de un umbral determinado (en general 10 trabajadores) quedan excluidas del ámbito de aplicación de toda la legislación laboral. Este enfoque se aplica únicamente en un reducido número de Estados Miembros de la OIT¹². En otros países, algunas categorías de trabajadores quedan excluidas debido a definiciones restrictivas de la relación de trabajo que se aplican, por ejemplo, a los «trabajadores contratados por días»¹³.
 - b) *Exención parcial del cumplimiento de ciertos estatutos:* en algunos países, la legislación laboral abarca a todos los trabajadores, pero exime a las MYPE del cumplimiento de ciertas secciones del estatuto general, por ejemplo los requisitos para crear una comisión de seguridad y salud en el trabajo en la empresa o las disposiciones relativas a los despidos colectivos.
 - c) *Regímenes de legislación laboral paralelos:* una búsqueda a través de NATLEX revela que 18 países (incluidos algunos países latinoamericanos tales como Brasil, Ecuador y Perú) han adoptado legislación específica para las MYPE a lo largo del último decenio, en general pero no en todos los casos como textos aislados al margen de la legislación laboral principal. Algunos países han creado regímenes laborales paralelos para las MYPE que establecen un régimen normativo menos estricto en cuestiones tales como la contratación y el despido, las vacaciones remuneradas, las horas de trabajo y la seguridad social, y que, en algunos casos, instauran procedimientos administrativos simplificados.
14. En términos generales, las exclusiones parciales o genéricas del cumplimiento de la legislación para las empresas cuyo tamaño se sitúa por debajo de un determinado umbral presentan importantes desventajas. Dejan desprotegidos a los trabajadores e implican el riesgo de «trampas de crecimiento», que llevarán a las que las empresas a dejar de crecer (o a encubrir su crecimiento manteniéndose o volviéndose informales) con el fin de evitar traspasar el citado umbral¹⁴. Dichas exclusiones también ofrecen incentivos a las empresas

¹² J. L. Daza: *Economía informal, trabajo no declarado y administración del trabajo*, Dialogue, documento núm. 9 (OIT, Ginebra, 2005).

¹³ Fenwick y otros, 2006, *op. cit.*

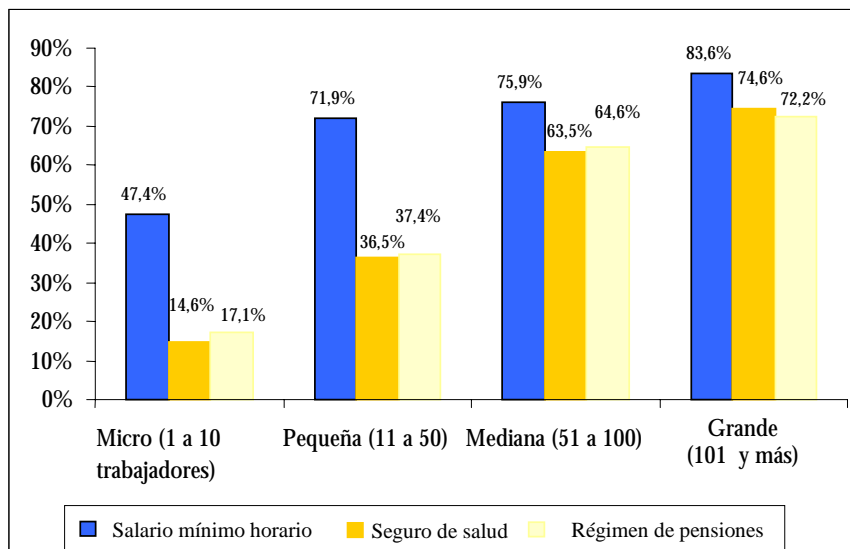
¹⁴ Lamentablemente, al margen de casos anecdóticos de empresas que tratan de mantener su tamaño por debajo del que fija el umbral, existen pocos estudios sistemáticos en los que se investigue esta

situadas por encima del umbral para escindirse en distintas unidades, y pueden dar lugar a una competencia desleal entre las empresas que quedan abarcadas por la ley y las que quedan fuera de su alcance. Por otra parte, los regímenes de legislación laboral paralelos que prevén normas laborales menos estrictas mantienen a las MYPE al margen de la economía general, reduciendo de este modo sus posibilidades de integración en las cadenas de suministro.

Motivos que explican las diferencias en términos de cumplimiento de la legislación

15. En el gráfico 4 se muestra la brecha que, en términos de cumplimiento de la legislación, se establece en el caso del Perú entre las MYPE por una parte, y las empresas de mayor tamaño por otra. Mientras que en las grandes empresas, más del 70 por ciento de los trabajadores asalariados están protegidos por los regímenes de seguro de salud y de pensiones a los que tienen derecho, esta proporción se reduce a menos del 40 por ciento en las pequeñas empresas, y a menos del 20 por ciento en las microempresas. El cumplimiento de las disposiciones vinculantes en materia de salario mínimo también varían según el tamaño de la empresa. En las microempresas, más de la mitad de los trabajadores asalariados ganan menos que el salario mínimo horario. Existen indicios de cifras similares a las que se dan en Perú en otros muchos países en desarrollo.

Gráfico 4. Perú: Cumplimiento de la legislación laboral y de seguridad social según el tamaño de la empresa, trabajadores asalariados del sector privado, áreas urbanas, 2005



16. La **precariedad económica** de muchas MYPE constituye un obstáculo principal para el cumplimiento de la legislación. Muchas empresas que sólo tratan de sobrevivir apenas generan los recursos necesarios para la supervivencia de los trabajadores y los propietarios de la empresa; para este tipo de empresas, incluso costos de cumplimiento de la legislación que parecen reducidos en términos absolutos pueden resultar demasiado onerosos. La competencia despiadada y la entrada y salida frecuente de la actividad económica constituye un factor importante para dicha precariedad.

cuestión. Un estudio reciente sobre la legislación alemana de protección frente al despido sólo encuentra pruebas estadísticas no contrastadas del efecto umbral, y señala la necesidad de proseguir esta investigación. Véase S. Verick: *Threshold effects of dismissal protection legislation in Germany*. IZA DP 991 (Instituto para el estudio de la mano de obra, Bonn, 2004).

17. En muchos casos, la **formulación de la legislación** no parece adaptada a su aplicación a las MYPE. Aunque no existe una fórmula generalmente aceptada para evaluar la legislación laboral (véase recuadro 1), es evidente que, en muchos países, las legislaciones laborales no se adaptan a las necesidades de las MYPE. Como consecuencia de ello, las MYPE se ven coartadas por los costos del cumplimiento de la legislación, y los trabajadores quedan desprotegidos. En Pakistán, la Ley de Fábricas (1934) establece para las pequeñas empresas de diez o más trabajadores una lista extensa y muy detallada de medidas para cumplir con la legislación en el ámbito de la seguridad y salud en el trabajo, incluida la periodicidad con la que deben pintarse los muros y los requisitos para documentarlo en un registro ¹⁵. Tras reconocer la complejidad de esta legislación y otras similares que afectan a las empresas, el Gobierno se ha implicado en un proceso de refundición de toda la legislación aplicable a las empresas.

Recuadro 1
Elaborar y comparar las normativas laborales

¿Cuáles son los métodos apropiados para medir y comparar la calidad de la legislación laboral y el nivel óptimo de reglamentación?

La iniciativa *Doing Business* del Banco Mundial, que se cita con frecuencia, ha realizado una importante contribución al debate internacional sobre lo que constituye, en términos generales, un entorno empresarial propicio. Su evaluación de 175 países abarca diez ámbitos reglamentarios: el inicio de un negocio, la tramitación de las licencias, la contratación de trabajadores, el registro de la propiedad, la obtención de crédito, la protección de los inversores, el pago de impuestos, el comercio transfronterizo, el cumplimiento de los contratos y el cierre de un negocio. Sin embargo, en el ámbito de las normativas laborales, sus conclusiones han sido objeto de un animado debate, y las limitaciones de la metodología aplicada en dicho ámbito y la posible interpretación errónea de los datos demuestran las complejidades y dificultades que presenta esta cuestión.

Lo que miden los indicadores *Doing Business* en el ámbito laboral es, fundamentalmente, la rigidez de las normativas de empleo para empresas de tamaño relativamente grande (201 o más empleados) en la ciudad más poblada del país, principalmente en relación con la contratación, las horas de trabajo y el despido de trabajadores. También se limita a los trabajadores de sexo masculino a tiempo completo empleados por la misma empresa durante más de 20 años y cuyos ingresos representen al menos el salario promedio nacional. En la encuesta, dirigida por expertos locales a partir de un cuestionario normalizado, sólo se incluye a las sociedades anónimas manufactureras de propiedad nacional ¹⁶. Así pues, el alcance de la misma es limitado en términos de las empresas y los trabajadores abarcados, de los ámbitos reglamentarios laborales examinados y de los criterios de evaluación aplicados.

La manera de atribuir puntos, que se limita a asignar un puesto más elevado en la clasificación a los países que cuentan con un menor nivel de reglamentación, implica un riesgo grave de error en la interpretación de los datos. Muchos lectores podrían extraer la conclusión de que la falta de reglamentación constituye el nivel óptimo de reglamentación, si bien esta interpretación no cuenta con el apoyo del propio Banco Mundial ¹⁷, que reconoce explícitamente que un puesto más elevado en la clasificación no significa necesariamente una mejor reglamentación. Las mediciones de base más amplia, que pueden captar mejor la necesidad de equilibrar la flexibilidad con la protección tanto de los trabajadores como de los empleadores, podrían aprovecharse para la formulación de políticas y para prestar asistencia a los gobiernos, las organizaciones de empleadores y los sindicatos a la hora de elaborar normas e instituciones mejoradas para gobernar el mercado de trabajo.

18. En muchos casos, los **elevados costos de transacción**, como son los costos (entre los que figuran el tiempo y las ausencias del lugar de trabajo) asociados al acceso a la información,

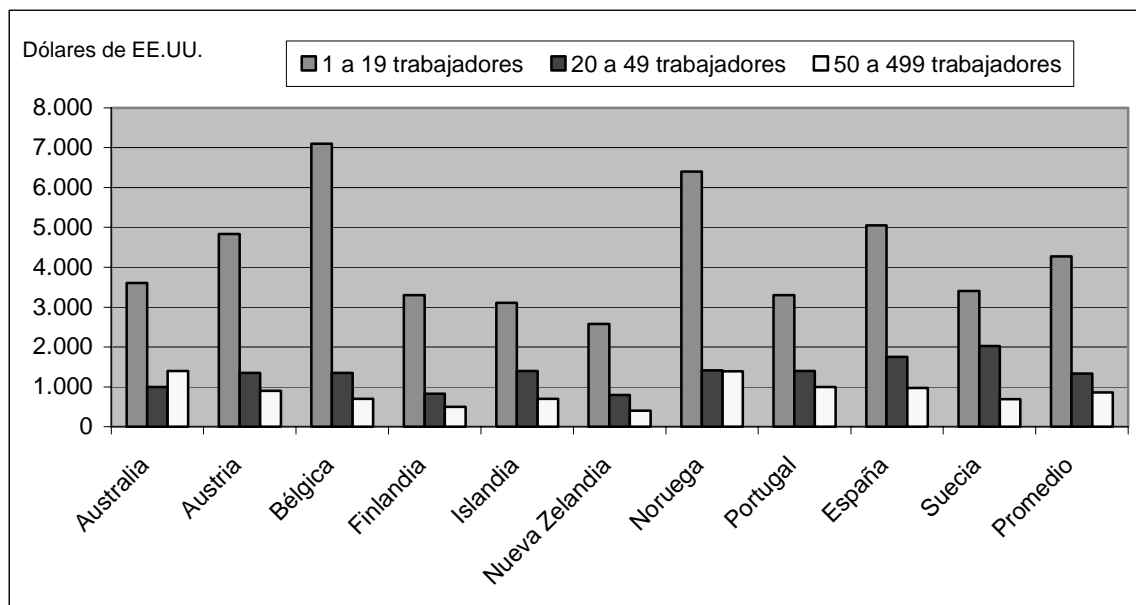
¹⁵ OIT: *Creating a conducive policy environment for micro, small and medium-sized enterprises in Pakistan*, SEED documento de trabajo núm. 29, Ginebra, 2002.

¹⁶ El método aplicado en la parte de la encuesta relativa al empleo de trabajadores puede verse en la dirección <http://www.doingbusiness.org/MethodologySurveys/EmployingWorkers.aspx>.

¹⁷ Banco Mundial: *op. cit.*, 2006. Washington, DC, 2005.

los procedimientos legales y burocráticos y la inspección laboral se han convertido en obstáculos al cumplimiento de la legislación en numerosos países. Dado que los costos de transacción suelen incluir un importante componente de costos fijos que apenas varían en función del tamaño de la empresa, el costo de cumplimiento de la legislación, ya sea por empleado, ya como proporción del volumen de negocio, es más elevado para las MYPE que en el caso de las grandes empresas. Los costos que ello representa en los países de la OCDE, tal y como queda reflejado en el gráfico 5, demuestran la carga desproporcionada que suponen para las empresas de menor tamaño.

Gráfico 5. Costo anual por trabajador, ligado al cumplimiento de la legislación, por país y según el tamaño de la empresa



Nota: Los costos administrativos incluyen los pagos fiscales y la reglamentación medioambiental y laboral.

Fuente: OCDE: *Businesses' Views on Red Tape: Administrative and Regulatory Burdens on Small and Medium-sized Enterprises* (París, OCDE, 2001).

- 19.** Una **cuña impositiva** importante en relación con el factor trabajo¹⁸ puede afectar de manera negativa al empleo formal, y estimular la informalidad. En Colombia, por ejemplo, un incremento del 10 por ciento de los impuestos sobre la nómina redujo los salarios del sector manufacturero entre el 1,4 y el 2,3 por ciento, y el empleo formal entre el 4 y el 5 por ciento¹⁹. También en la UE8 (República Checa, Hungría, Polonia, Eslovaquia, Eslovenia, Letonia, Lituania y Estonia), cada punto porcentual de diferencia en la cuña

¹⁸ La cuña impositiva sirve para medir la diferencia entre el costo total de la mano de obra para un empleador y la renta disponible correspondiente de un trabajador. Se trata de la suma del impuesto de la renta personal, las contribuciones a la seguridad social y los impuestos sobre la nómina, deduciéndose las prestaciones en metálico.

¹⁹ 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 (Instituto para el estudio de la mano de obra, Bonn, 2003).

impositiva representa un descenso del crecimiento del empleo entre el 0,5 y el 0,8 por ciento ²⁰.

20. La **capacidad de las autoridades** para velar por el cumplimiento de la legislación laboral y las leyes conexas en las MYPE es muy desigual entre los países y, a menudo, insuficiente. Esto está vinculado en parte a los recursos limitados que se asignan a la administración del trabajo, que limitan la capacidad y la autoridad de las inspecciones laborales. Esta situación ha desembocado con frecuencia en problemas de corrupción y bajos niveles de cumplimiento de la legislación.
21. La dependencia exclusiva del **enfoque de aplicación tradicional**, fuertemente centrado en las sanciones, no ha resultado necesariamente en un cumplimiento generalizado de la legislación, y ha propiciado al mismo tiempo las circunstancias que ocasionan una mayor corrupción. Las investigaciones muestran que, cuando se combinan con medidas positivas de información e incentivos para el cumplimiento de la legislación, las sanciones han permitido obtener mejores resultados en términos generales ²¹.
22. También se producen con frecuencia **carencias en relación con el procedimiento**, que dificultan el cumplimiento de la legislación. Por ejemplo, aunque el contenido de la legislación laboral de Sudáfrica se considera en términos generales como apropiado, existen ciertos aspectos ligados al procedimiento que originan dificultades, en especial para las MYPE. En relación con los procedimientos para el despido, se afirma en un estudio reciente que «los empleadores, consultores, abogados, árbitros y jueces han seguido poniendo demasiado énfasis en los procedimientos previos al despido y, al hacerlo, han impuesto una carga innecesaria a los empleadores, sin que ello redunde en una mayor protección de los trabajadores ²²».
23. Otra cuestión que afecta al cumplimiento de la legislación es la frecuente **falta de información** de los empleadores y trabajadores de las MYPE acerca de esta última. Según estudios realizados en varios países, tales como la República Unida de Tanzania, Nepal y China, son numerosos los empleadores que simplemente desconocen sus obligaciones legales ²³. Del mismo modo, muchas MYPE no conocen los beneficios a los que pueden acogerse en virtud de las políticas de promoción de las pequeñas empresas o mecanismos similares ²⁴. En muchos casos, esto se ve agravado por la frecuente introducción de

²⁰ Banco Mundial, *Quarterly Economic Report, Special topic: labor taxes and employment in the EU-8*, Washington, DC, 2005.

²¹ Fenwick: 2006, *op. cit.*

²² H. Cheadle: *Concept paper: Regulated flexibility and small business. Revisiting the LRA & the BCEA*, documento elaborado para el Ministerio de Trabajo, Pretoria, 2006.

²³ P. Tibandebage, S. Wangwe, 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 la Oficina de la OIT en Katmandú, 2004; y F. Cooke, «Employment relations in small commercial businesses in China». en: *Industrial Relations Journal* Vol 36, No. 1, págs. 19-37, 2005.

²⁴ R. Meier y M. Pilgrim, «Policy-induced constraints on small enterprise development in Asian developing countries». en: *Small Enterprise Development* 5(2), 1994, págs. 32 a 38; y A. K. Singh, A. Joshi, y otros: *Review of policy and regulatory environment for micro and small enterprises in Uttar Pradesh* documento elaborado para la Oficina Subregional de la OIT en Nueva Delhi, OIT, 2005.

cambios normativos, lo cual supone una presión adicional para los propietarios y gestores de las empresas ²⁵.

Representación insuficiente de las MYPE

24. Una manera de garantizar que la legislación laboral y conexas se adaptan a los requisitos de las MYPE es la participación de estas últimas en el proceso de elaboración de la ley. Aunque la responsabilidad fundamental para la fijación del marco político y legal corresponde al gobierno, éste no debería ser el único que asuma la iniciativa de mejorar y reformar este entorno. La metodología de la OIT para la reforma participativa de la legislación laboral es un ejemplo de este enfoque de sentido común ²⁶.
25. Las investigaciones desarrolladas por la OIT ²⁷ y por otros ²⁸ indican claramente que la representación del sector de las MYPE en los procesos de formulación de las políticas suele ser insuficiente, y que éste es uno de los motivos que explican el sesgo en favor de las grandes empresas en el entorno político de muchos países. Pocas veces se organizan las MYPE de una manera que les permita participar o influir en la formulación de las políticas públicas. Tanto los trabajadores como los empleadores de las MYPE suelen experimentar dificultades en materia de representación. En promedio, los empleadores de las MYPE están menos dispuestos a afiliarse a las organizaciones de empleadores, y los trabajadores de las MYPE son más reacios a afiliarse a sindicatos que sus homólogos de las grandes empresas, en parte como consecuencia de las restricciones legales por las que se establece un número mínimo de trabajadores para poder constituir un sindicato, y en parte debido a la precaria situación de las empresas.
26. En la casi totalidad de los países para los que se dispone de datos, las tasas de sindicación en las MYPE son muy inferiores que en las grandes empresas. Por ejemplo, en la República Unida de Tanzania el porcentaje de empresas que cuentan con sindicatos pasa del 12 por ciento para las microempresas y el 33 por ciento para las pequeñas empresas al 96 por ciento para las grandes empresas. Los datos correspondientes a Sudáfrica y a varios países latinoamericanos reflejan una tendencia similar ²⁹.
27. En muchos países, la sindicación y la negociación colectiva están jurídicamente supeditadas a un tamaño mínimo de la empresa, tal y como ocurre en varios países latinoamericanos con sistemas de relaciones laborales basados en sindicatos de empresa, que no reconocen a los trabajadores de las empresas de menor tamaño la posibilidad de organizarse en sindicatos. No obstante, en Uruguay no se establece ninguna restricción o

²⁵ T. Fashoyin, E. Sims y otros: *Labour-management cooperation in SMEs - Forms and factors*. Ginebra, OIT 2006.

²⁶ Véase el sitio web de legislación laboral de OIT DIALOGUE, donde se hace hincapié en la reforma participativa de la legislación laboral: <http://www.ilo.org/public/spanish/dialogue/ifpdiaVareas/legislationindex.htm>.

²⁷ Reinecke y White: 2004, *op. cit.*

²⁸ A. Berry: *Creating an enabling policy environment for promotion of small enterprises. Traditional and innovative approaches*, Focal/CIS Discussion Papers, FC1995-10 (Toronto, Center for International Studies, 1995), pág. 1.

²⁹ Reinecke y White: 2004, *op. cit.*

tamaño mínimo para la creación de un sindicato³⁰. Los trabajadores de empresas que no alcanzan este tamaño mínimo sólo pueden acogerse a sindicatos y convenios colectivos de alcance sectorial o nacional. Esta limitación impuesta a la sindicación parece discutible en el contexto del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) de la OIT³¹. Por ejemplo, en Ecuador se exige un mínimo de 30 trabajadores para poder crear una organización de trabajadores³².

IV. Orientaciones para el cambio: reducir la precariedad de las MYPE y mejorar el cumplimiento de la legislación

28. La complejidad y diversidad de los problemas descritos anteriormente sugieren que no existe una solución rápida y universal al desafío que supone mejorar la cobertura de propietarios y trabajadores de las MYPE en el ámbito de la legislación laboral y conexas; en lugar de ello, lo que se requieren son reformas y medidas en toda una gama de ámbitos interrelacionados. En esta sección se determinarán las cuestiones fundamentales que es preciso abordar.

Reducir la precariedad y promover la formalización del sector de las MYPE

29. Las medidas de carácter general para mejorar el entorno empresarial, como son las políticas macroeconómicas destinadas a promover la demanda global, el acceso los mercados y a insumos tales como la infraestructura, el crédito y los servicios de desarrollo empresarial, así como un sistema económicamente viable de reparación jurídica, pueden contribuir a reducir la precariedad de las MYPE y, de este modo, mejorar su capacidad para cumplir con la legislación y la normativa. La reducción del costo de inscripción de nuevas empresas en los registros y la garantía de unos derechos de propiedad adecuados han demostrado ser importantes medidas que facilitan la formalización de las MYPE³³, especialmente cuando vienen acompañadas de incentivos concretos tales como el acceso al crédito, a los contratos del gobierno, la formación, el seguro de salud de bajo costo y otros servicios. Algunos países han apoyado con éxito medidas de este tipo mediante la creación de departamentos especiales para las MYPE y de ventanillas únicas para la información, los trámites burocráticos, etc. (por ejemplo, Perú y las Filipinas).

30. Entre los ejemplos de tales incentivos figuran las oportunidades de formación, seguro y crédito facilitadas por el gobierno municipal de Shangai a los trabajadores independientes a cambio de mayores niveles de formalización, o los beneficios fiscales concedidos a las MYPE en Vietnam y Hungría durante cierto período posterior al registro. Las investigaciones llevadas a cabo en Perú también señalan que incentivos tales como el

³⁰ J. Dieste (2005): *La aplicación de la legislación en las micro y pequeñas empresas. El caso de Uruguay*, Santiago, OIT.

³¹ C. Schlyter: *International labour standards and the informal sector: Developments and dilemmas*, documento de trabajo sobre la economía informal, núm. 3, OIT, Ginebra, 2002.

³² OIT: *Organizarse en pos de la justicia social*, Informe global en virtud del seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, Conferencia Internacional del Trabajo, 92.ª reunión, Informe 1 (B), Ginebra, 2004.

³³ H. de Soto (1989): *Otro sendero: la revolución informal*, Lima, Editorial El Barranco, 1986.

acceso al crédito o a los mercados resultan esenciales para inducir a las empresas a incorporarse al sector formal³⁴. Mientras que, en virtud de un régimen laboral especial sólo 5.000 empresas decidieron inscribirse en el registro, en un régimen que ofrecía incentivos fiscales para las microempresas se registraron 300.000 de ellas.

31. Es posible que hayan de adoptarse medidas específicas para permitir a las mujeres empresarias iniciar, ampliar y formalizar sus empresas. La falta de títulos legales sobre la propiedad de la tierra y la discriminación en el acceso a los mecanismos oficiales de crédito perjudican a menudo de manera específica a las mujeres empresarias. Es preciso introducir o consolidar los mecanismos jurídicos destinados a acabar con esta discriminación.
32. Las organizaciones de empleadores pueden desempeñar un papel fundamental a la hora de mejorar la competitividad de las MYPE y de promover su formalización. Ocupan una posición privilegiada para prestar apoyo a las pequeñas empresas, ya que tienen un acceso privilegiado a los legisladores y pueden proporcionar o facilitar el acceso a servicios y mercados³⁵. Para aprovechar este potencial, la OIT ha desarrollado, en colaboración con la Organización Internacional de Empleadores, una herramienta de capacitación llamada «Reaching out to SMEs» (llegar a las MYPE) que se está utilizando en Asia Meridional, Europa Oriental, América Central y África Meridional.

Reducir siempre que sea posible la cuña impositiva sobre la mano de obra

33. La reducción de los impuestos sobre la mano de obra, especialmente para los trabajadores con un menor nivel de calificación, puede en algunos casos contribuir a mejorar la competitividad y el empleo formal. Allí donde la economía informal es considerable y los ingresos básicos demasiado reducidos, podrían considerarse instrumentos alternativos a la fiscalidad laboral con el fin de avanzar en la consecución del doble objetivo del progreso social y el desarrollo económico. Por ejemplo, los gastos de seguridad social podrían financiarse en parte a partir de los impuestos generales, como ocurre en varios países de Europa y en otros lugares del mundo, reduciéndose así la carga que representa para los empleadores y los trabajadores³⁶.

Simplificar y racionalizar la normativa, teniendo en cuenta las repercusiones sobre las MYPE

34. La reducción de los costos ligados al cumplimiento de la legislación laboral es una tarea importante, especialmente en los casos en que los costos incurridos no contribuyen al bienestar de los trabajadores. Debería examinarse en qué medida responden los requisitos legales a la situación de las MYPE, de preferencia con la participación de los empleadores

³⁴ V. Zuin, *Business Strategies of Informal Micro-Entrepreneurs in Lima, Peru*, Programa de Investigación Trabajo Decente, Instituto Internacional de Estudios Laborales, Ginebra, 2005; y J. Chacaltana, *op. cit.*, OIT, Ginebra, 2006.

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

³⁶ Para un análisis detallado de las implicaciones de las fuentes alternativas de financiación de la protección social, véase M. Cichon, S. Wolfgang, y otros: *Financing social protection. Quantitative Methods* en Social Protection Series (OIT/AISS, Ginebra, 2004).

y trabajadores interesados, orientándose, entre otras cosas, a establecer distinciones en materia de aplicación en función de las empresas y del caso de que se trate.

35. Existen ciertos ámbitos en los que los convenios internacionales del trabajo reconocen la necesidad de las empresas de que se adopten disposiciones especiales para las pequeñas empresas, especialmente en los ámbitos del empleo, la seguridad social y la negociación colectiva³⁷. No obstante, aunque los gobiernos tienen que mostrarse realistas en cuanto a la capacidad de las MYPE para cumplir con la legislación laboral, no deberían existir exenciones generales del cumplimiento de las normas del trabajo³⁸. En lugar de ello, el objetivo debería ser simplificar y reducir el costo ligado al cumplimiento de la legislación.
36. En algunos casos, es posible simplificar la legislación refundiendo textos legales (que en algunas jurisdicciones son a menudo numerosos) y eliminando los preceptos y las obligaciones legales contradictorios. Por ejemplo, en Pakistán se ha iniciado un proceso de reforma de la legislación laboral a fin de reducir el número de leyes laborales de 27 a 6³⁹. Una multiplicación de marcos legislativos paralelos puede crear ambigüedad y confusión; por ejemplo en la India, existen 38 leyes centrales, y un número mucho mayor de leyes estatales aplicables a las empresas, con umbrales distintos en cuanto al número de trabajadores (la Ley de Fábricas no se aplica a las empresas de menos de diez trabajadores, la Ley de Conflictos Laborales no se aplica cuando se trata de menos de 50 trabajadores)⁴⁰. Muchas de estas leyes pueden resultar menos pertinentes en los tiempos actuales, ya que algunas de ellas proceden de la era colonial.
37. Aunque el contenido de la legislación pueda resultar en algunos casos problemático para las MYPE, es frecuente que los complicados procedimientos administrativos ligados al cumplimiento de la legislación se conviertan en una carga mayor aún que la propia legislación. En consecuencia, es importante simplificar la aplicación de la legislación laboral y la legislación conexas, eliminando pagos innecesarios, reduciendo el número y la complejidad de los formularios o simplificando el contenido de los mismos, así como eliminar la necesidad de comprobaciones y asesoramiento jurídicos, revisar la periodicidad de la presentación de informes y la recopilación de datos de carácter cíclico, y fortalecer las capacidades y la transparencia de los organismos encargados de velar por el cumplimiento de la ley, incluida la eliminación de las prácticas de corrupción.

Sensibilizar respecto de la legislación y la normativa

38. El desconocimiento generalizado de la legislación y la normativa entre las MYPE es un obstáculo principal en lo que atañe al cumplimiento de la legislación. Este problema puede abordarse a través de campañas de información a cargo de los gobiernos, de los mandantes y de otros grupos (véase recuadro 2). Una difusión amplia de las normas en vigor también

³⁷ G. von Potobsky: «Pequeñas y medianas empresas y derecho del trabajo» en *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 112 (1), 1993.

³⁸ Fenwick, 2006: *op. cit.*

³⁹ Reinecke y White, 2004: *op. cit.*, e información facilitada por la Oficina de la OIT en Islamabad, junio de 2006.

⁴⁰ N. Chandra y V. Parashar: *Labour law reforms and MSE growth trap*, documento elaborado para la Oficina de la OIT en Nueva Delhi, 2005.

puede contribuir a ello ⁴¹. Los sistemas de recompensas y otras iniciativas también pueden resultar eficaces para lograr una mayor sensibilización.

Recuadro 2

Campana de sensibilización realizada por la OIT

Varios proyectos de cooperación técnica de la OIT han puesto en práctica programas de sensibilización del público respecto de la legislación laboral y su aplicación a través de sus mandantes. Los principales medios de comunicación, tales como la radio, la televisión y la imprenta, e incluso los miembros de teatros callejeros de los países del proyecto (Indonesia, Kenya, Uganda y República Unida de Tanzania) recibieron formación para producir programas, responder a las llamadas 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, todo ello como parte de las campañas de comunicación.

Fuente: OIT.

39. El lenguaje utilizado en los documentos jurídicos resulta a menudo difícil de entender para el común de las personas. El llamado «movimiento del lenguaje corriente» en Sudáfrica, por ejemplo, trata de asegurarse de que todas las leyes puedan entenderse, implicando a especialistas de la redacción de textos que no sean juristas. Estas medidas pueden resultar especialmente eficaces en el caso de las MYPE, donde los niveles de alfabetización son a menudo bajos.

Fomentar un vínculo positivo entre los resultados empresariales y las normas laborales

40. Las normas del trabajo desempeñan una función esencial, al velar por que la integración del mercado y el desarrollo económico se lleven a cabo de manera que se garanticen la competitividad a largo plazo y el carácter dinámico de las economías ⁴². Divulgar los ejemplos de los beneficios que obtienen las empresas gracias al cumplimiento de la legislación laboral puede ser un mecanismo más eficaz para lograr que siga extendiéndose el cumplimiento de la legislación. Existen numerosos ejemplos relacionados con los beneficios obtenidos gracias al cumplimiento de la legislación. Por ejemplo, las empresas de nueva creación que aplican buenas prácticas en el lugar de trabajo han demostrado registrar un crecimiento más rápido del empleo ⁴³, y las pequeñas y medianas empresas que utilizan prácticas de gestión progresistas basadas en unas condiciones de trabajo adecuadas también han mostrado una mayor propensión al crecimiento ⁴⁴. Los estudios demuestran que las jornadas excesivas pueden suponer un incremento de la producción a corto plazo, pero acaban causando problemas de salud que suponen un descenso de la productividad a

⁴¹ Para consultar algunos ejemplos de los esfuerzos desplegados por la OIT para compartir descripciones simples, véase *Labour Law Profiles* en la dirección: <http://www.ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial/info/nationalindex.htm> y *Tennination of Employment Digest* (únicamente en inglés) en la dirección: <http://www.ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial/info/termination/>.

⁴² S. Deakin y F. Wilkinson: «Rights vs. Efficiency? The Economic Case for Transnational Labour Standards», en *Industrial Law Journal*, vol. 23, núm. 4, diciembre de 1994, págs. 289 a 310.

⁴³ P. Doeringer, C. Evans-Klock, y D. Terkla: *Start-Up Factories: High-Performance Management, Job Quality, and Regional Advantage*, Oxford University Press, Oxford, 2002.

⁴⁴ A. Cosh, A. Hughes, y M. Weeks, *The Relationship Between Training and Employment Growth in Small and Medium-Sized Enterprises*, DfEE Publications, Nottingham, 2000.

largo plazo⁴⁵. Del mismo modo, un estudio acerca de los vínculos entre las variables ligadas a la salud y la productividad realizado en Nicaragua llegó a la conclusión de que la mala salud podía reducir la productividad hasta un 58 por ciento⁴⁶.

41. De los programas técnicos de la OIT podrían extraerse otros ejemplos de los beneficios ligados al cumplimiento, como es el caso del Programa sobre las mejoras del trabajo en las pequeñas empresas (WISE) y del Programa para la mejora del entorno laboral y el negocio (I-WEB), en los que se vincula la mejora de la productividad al cumplimiento de la normativa en materia de seguridad y salud. Por ejemplo en Moradabad (India), unas prácticas laborales adecuadas han desembocado en el aumento de la productividad y la competitividad en el segmento de los utensilios de latón⁴⁷. En el proyecto *Better Factories Cambodiak*, de la OIT, se supervisa la aplicación de la legislación y las normas de la OIT a través de la implicación de los trabajadores y los gestores, y se ha informado acerca de una mejora de las condiciones de trabajo y de la productividad⁴⁸.

Implicar a los propietarios y trabajadores de las MYPE en la reforma legal y normativa a través del diálogo social

42. Colmar el «vacío de representación»⁴⁹ y conceder un papel más importante a los propietarios y trabajadores de la MYPE en el diálogo social es un ingrediente fundamental de cualquier estrategia destinada a mejorar la elaboración y aplicación de la legislación laboral y la legislación conexas en las MYPE. Un objetivo importante, tanto para los empleadores como para las organizaciones de trabajadores, es por lo tanto ampliar su influencia sobre las empresas de menor tamaño y la economía informal. En México, por ejemplo, la Confederación de Trabajadores Mexicanos (CTM) incorpora a una amplia gama de organizaciones, incluidas las comunidades agrarias y las pequeñas empresas. En El Salvador, la organización nacional de empleadores prestó ayuda a las mujeres que vendían en los mercados productos fabricados en microempresas para relacionarse con las autoridades y, a consecuencia de ello, algunas de estas mujeres se afiliaron a la organización⁵⁰.
43. Por su parte, los gobiernos podrían crear mecanismos para implicar a representantes del sector de las MYPE en la elaboración de la nueva legislación, y llevar a cabo controles periódicos de la eficacia, la efectividad y los problemas que se plantean con la legislación y la normativa. El Reino Unido, Irlanda, Canadá y Australia, por ejemplo, han creado diversos mecanismos participativos con el fin de examinar las repercusiones de la 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 de la legislación.

⁴⁵ Lee y McCann, en preparación; véase también: http://www.ilo.org/public/english/bureau/inf/features/06/asrm_hanoi.htm.

⁴⁶ J. Espinosa, C. Hernández y otros: «Productivity and health status in Nicaragua», en W. Savedoff y T. P. Schultz (directores de la publicación): *Wealth from health. Linking social investments to earnings in Latin America*, Washington, IADB, 2000.

⁴⁷ OIT: *Castig a new die, a CD on Moradabad programme*, OIT Nueva Delhi, 2005.

⁴⁸ <http://www.betterfactories.org>.

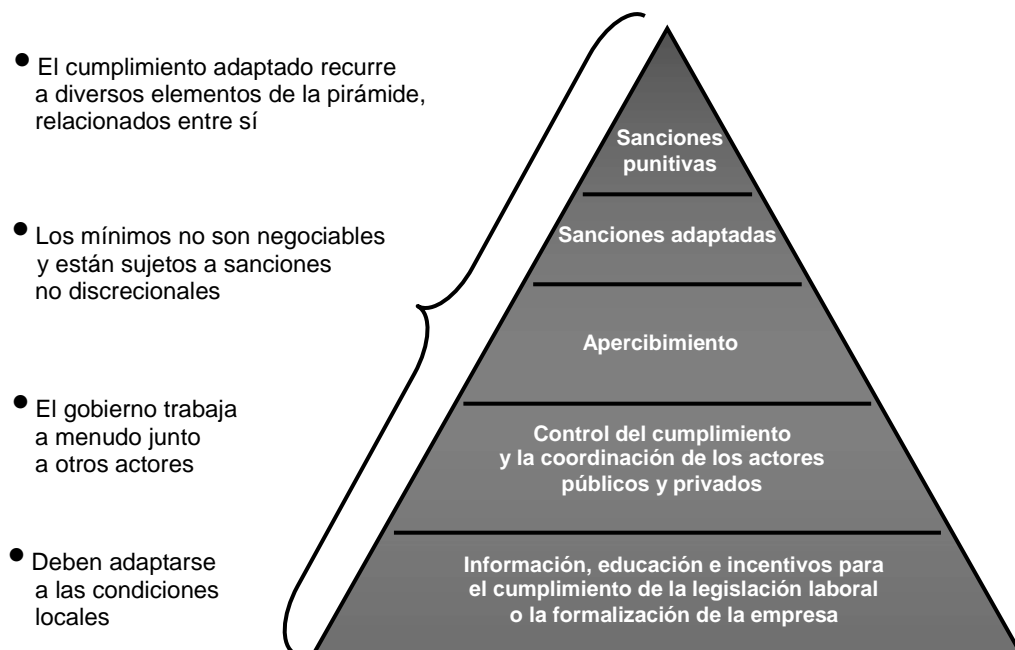
⁴⁹ OIT: *El trabajo decente y la economía informal*, Informe VI, Conferencia Internacional del Trabajo, 90.ª reunión (Ginebra, 2002).

⁵⁰ OIT: *Organizarse en pos de la justicia social*, Informe Global en virtud del seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, Conferencia Internacional del Trabajo, 92.ª reunión, Informe I (B), Ginebra, 2004.

Introducir estrategias innovadoras para el cumplimiento de la legislación

44. Muchos regímenes de legislación laboral se basan fundamentalmente en un enfoque tradicional de la supervisión del cumplimiento, que descansa en gran medida en la imposición de sanciones. En otras palabras, se establecen derechos y normas laborales de obligado cumplimiento, se faculta a un organismo regulador o más en los planos nacional y subnacional para velar por la supervisión y el cumplimiento de las normas, y se disponen sanciones para los casos de incumplimiento. No obstante, son cada vez más las pruebas que indican que es más probable que una estrategia más holística e innovadora desemboque en un mayor nivel de cumplimiento de la legislación en las MYPE ⁵¹.
45. En el gráfico 6 se refleja un enfoque más holístico de este tipo, en forma de una «pirámide de estrategias de cumplimiento». Un aspecto fundamental de la pirámide es que da por sentado que es probable que la normativa sea más eficaz cuando quienes la formulan disponen de diversas opciones para consolidar el cumplimiento de la legislación laboral. La presencia de reglas jurídicas y normas que consagran los derechos y las obligaciones laborales, concebidos como un comportamiento mínimo que no es negociable, quedando el incumplimiento sujeto a un castigo no discrecional, se sitúa en la cúspide de la pirámide. Sin embargo, las sanciones y las multas son tan sólo uno de los mecanismos para garantizar el cumplimiento de la legislación. Pueden emplearse otras estrategias reguladoras, a menudo en colaboración con otros actores reguladores, con el fin de lograr el cambio deseado de una manera que se adapte a las circunstancias de las MYPE.

Gráfico 6. 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).

⁵¹ Fenwick: *op. cit.*

46. 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 respetar la legislación laboral y a mejorar las prácticas de gestión de sus empleados.
47. En esta pirámide, se reconoce la necesidad de que las autoridades reglamentarias 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 del Estado 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.
48. 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 adaptadas. 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 han logrado introducir cambios en los comportamientos. Dichos apercibimientos pueden ir acompañados de asistencia a los empleadores para ayudarles a cumplir con la legislación.
49. Las sanciones adaptadas permiten a las administraciones laborales del Estado 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 la introducida 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 multa⁵².
50. 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 culpable de incumplimiento. Aunque las sanciones punitivas constituyen la cúspide de la pirámide de

⁵² 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, G. Reinecke, y otros: *Sustitución de multas por capacitación: Evaluación de una experiencia innovadora de aplicación de la legislación laboral en microempresas* (OIT, Santiago, 2006).

cumplimiento, el hecho de que la persona encargada de la reglamentación disponga de ellas contribuye a la eficacia de las demás estrategias de la pirámide.

51. Aunque se considera necesaria una estrategia de cumplimiento integrada global como la descrita para lograr una cobertura efectiva de la legislación laboral, también se reconoce que la misma exigirá una asignación de recursos mucho mayor que la actual en muchos Estados Miembros⁵³.

V. Puntos propuestos para la discusión

52. La Comisión tal vez considere oportuno ofrecer asesoramiento y orientación respecto de las prioridades y medidas futuras en lo que atañe a la labor de la Oficina en materia de legislación laboral y la legislación conexas en relación con las MYPE, con arreglo a lo descrito en el presente documento. La orientación facilitada por la Comisión podría referirse a los siguientes ámbitos:

- orientaciones de la labor desarrollada por la Oficina para apoyar los esfuerzos de los mandantes destinados a acabar con el actual vacío de representación que impide o reduce en muchos Estados Miembros la capacidad de los propietarios y trabajadores de las MYPE para influir sobre el proceso de formulación de las políticas en general, y de la legislación laboral en particular, así como para fortalecer la capacidad de implicación de los mandantes en debates políticos en el ámbito de la legislación laboral destinada a las MYPE;
- indicaciones respecto de la mejor manera de que la Oficina aproveche la experiencia de los mandantes en el ámbito de la legislación laboral y las MYPE, incluidas las estrategias destinadas a lograr unas políticas de cumplimiento innovadoras y eficaces que podrían entrañar una labor integrada a escala de toda la Oficina;
- prioridades específicas para la labor de la Oficina en lo que atañe a la mejora de sus conocimientos, del apoyo que presta y de las herramientas en este área, incluidas las metodologías para evaluar los costos y beneficios ligados al cumplimiento de la legislación laboral y, en particular, las repercusiones de las reformas del entorno empresarial sobre el empleo;
- interlocutores con los que la Oficina podría reforzar la colaboración en este ámbito de trabajo, incluida una posible colaboración con el Banco Mundial en relación con la evaluación y comparación de la legislación laboral.

Ginebra, 3 de octubre de 2006.

Este documento se presenta para debate y orientación.

⁵³ Documento GB.297/ESP/3.