



Organización
Internacional
del Trabajo



EESE
Enabling Environment for
Sustainable Enterprises

RESUMEN EJECUTIVO



- ▶ **Un marco para apoyar a las pequeñas empresas de los países en desarrollo a superar las crisis y aumentar su resiliencia**

Un marco para apoyar a las pequeñas empresas de los países en desarrollo a superar las crisis y aumentar su resiliencia

► Resumen ejecutivo

Durante siglos, las empresas se han visto afectadas por shocks, perturbaciones y acontecimientos adversos, desde recesiones y guerras, hasta desastres naturales, enfermedades y crisis políticas. Pese a la diversidad de estos eventos, es posible agruparlos en tres categorías principales, que se diferencian por su frecuencia y por el impacto que ejercen en las pequeñas empresas: shocks y perturbaciones de los ciclos económicos, eventos catastróficos y tendencias a la desorganización de los mercados. Los shocks y perturbaciones de los ciclos económicos provocadas por las crisis financieras o los incumplimientos crediticios y por las recesiones mundiales o regionales pueden generar déficits de materias primas, interrumpir el acceso a los mercados y ocasionar inestabilidad fiscal y monetaria o inflación excesiva. Los eventos catastróficos, como los desastres naturales y las pandemias, a menudo causan pérdidas de vidas y de medios de subsistencia y destruyen los activos productivos. Por último, las tendencias a la desorganización de los mercados, como consecuencia de la innovación tecnológica o la globalización, provocan perturbaciones que inciden directamente en los sectores económicos y las empresas, sobre todo las más pequeñas y menos adaptables. No obstante, sea cual sea su

origen, los shocks y las perturbaciones por lo general afectan directamente a las pequeñas empresas que en situaciones normales son viables, al reducir los niveles de empleo y el acceso a condiciones de trabajo decente.

Las pequeñas empresas suelen verse especialmente castigadas por los shocks, perturbaciones y los acontecimientos adversos. Existen numerosos motivos ampliamente reconocidos por los que las pequeñas empresas son menos resilientes que las empresas de mayor tamaño, en particular, su dificultad de acceso a la financiación, su acceso limitado a los mercados, su insuficiente capacidad de negociación, las deficiencias en su gestión del flujo de efectivo, su baja productividad, su déficit de competencias y capacidades, y la vulnerabilidad intrínseca de su fuerza de trabajo.

Por otra parte, los gobiernos de los países en desarrollo suelen estar menos preparados para prestar apoyo a las pequeñas empresas, especialmente en tiempos de crisis. Entre los obstáculos a los que se ven confrontados están las limitaciones de sus propios recursos, tanto a nivel financiero como a nivel de las capacidades, la inestabilidad política y la dispersión de las políticas, y, con frecuencia,

la rigidez de sus infraestructuras normativas. Asimismo, para brindar apoyo a las pequeñas empresas, dichos gobiernos tienen que ocuparse de un entorno diverso y fuertemente fragmentado, que también incluye numerosas empresas informales.

En el presente informe, preparado por la unidad de pequeñas y medianas empresas (PyMEs) de la OIT con el apoyo de McKinsey & Company, se propone un marco compuesto de un amplio abanico de opciones de política que pueden servir de orientación a los gobiernos de los países en desarrollo a la hora de prestar apoyo a las pequeñas empresas, con miras a hacer frente a las condiciones de crisis provocadas por shocks y perturbaciones para desarrollar resiliencia frente a las mismas. Dicho marco aporta un método estructurado para gestionar los riesgos de liquidez a corto plazo, abordar los desafíos operacionales a corto y medio plazo, tratar los problemas fundamentales relativos al mantenimiento del empleo y la protección de los trabajadores, evitar daños sistemáticos a la infraestructura jurídica y financiera, y crear capacidad para la gestión de riesgos.

Las medidas incluidas en el marco se clasifican en torno a dos ejes: 1) gestión de crisis: con el fin de mitigar y aliviar el estrés que padecen las empresas como consecuencia de las perturbaciones repentinas y acelerar su recuperación, y 2) resiliencia empresarial: con la finalidad de incrementar la capacidad de supervivencia de las pequeñas empresas antes de que se produzca un nuevo evento adverso, ayudándoles a mejorar su capacidad de gestión de los riesgos. Por lo que se refiere a cada uno de estos dos ejes, el marco detalla los objetivos, los instrumentos y las medidas concretas, y ofrece ejemplos de cómo estas fueron puestas en práctica durante las crisis pasadas, y en especial durante la pandemia de COVID-19.

Por otro lado, las medidas propuestas para hacer frente a las crisis se cuantifican según su frecuencia de empleo durante la pandemia de COVID-19. Este análisis, que se basa en aproximadamente 1 600 medidas recopiladas de la base de datos del Banco Mundial sobre iniciativas de apoyo a las pymes ante la COVID-19, muestra que las acciones gubernamentales se han orientado mayoritariamente a mejorar la estabilidad financiera y la liquidez de las pequeñas empresas (en torno al 70 por ciento), y, en segundo lugar, a apoyar el

mantenimiento y la adaptación del empleo (cerca del 25 por ciento). El objetivo de adaptación operacional solo representó alrededor del 5 por ciento de las medidas, y el impulso a la reestructuración, menos del 1 por ciento.

Si bien la adopción de medidas financieras puede brindar un alivio inmediato, los gobiernos de los países en desarrollo no siempre tienen acceso a los recursos financieros y en efectivo necesarios; además, dichas medidas, si se aplican a gran escala, conllevan un mayor endeudamiento, un incremento de los préstamos de baja rentabilidad y un posible riesgo inflacionista. Por ello, tal vez convenga también que los gobiernos consideren la puesta en marcha de acciones que ayuden a las pequeñas empresas a adaptar sus actividades y proceder a su reestructuración, lo cual puede necesitar menos recursos en efectivo y tener efectos más sostenibles a medio y largo plazo. Paralelamente, los gobiernos podrían invertir de forma proactiva en medidas de resiliencia y entablar una colaboración más estrecha con otros actores del ecosistema, como organizaciones de empleadores y de trabajadores, ONG, donantes, instituciones financieras, círculos universitarios o actores privados más importantes, que tengan la capacidad y la voluntad de prestar apoyo a las pequeñas empresas en épocas de crisis.

En todo caso, el marco propuesto no tiene como finalidad impulsar un tipo concreto de medida o proporcionar una solución única. Si bien toda medida individual puede brindar un apoyo efectivo, su combinación y secuenciación y las opciones de aplicación óptimas dependen principalmente de muchos factores, como el tipo de crisis, los sectores prioritarios –sus necesidades y capacidad para obtener apoyo–, la dinámica del ecosistema más amplia y los recursos gubernamentales disponibles.

Concentrarse excesivamente en el tipo de medidas, sin tomar suficientemente en cuenta la forma de aplicarlas, es uno de los factores que pueden provocar su fracaso en las etapas comprendidas entre su creación y su puesta en práctica. Para solventar este problema, en el presente informe se recomienda también que los gobiernos sigan un procedimiento de tres etapas bien concebido, a la hora de decidir en qué medidas centrarse y cómo llevar a cabo su puesta en práctica.

En primer lugar, los responsables de la adopción de políticas deben determinar el tipo de crisis que está causando efectos importantes e identificar los sectores en los que es preciso centrarse, ya sean sectores industriales prioritarios o grupos particularmente vulnerables, como las mujeres, los empresarios jóvenes y las empresas informales. A continuación, podrían pasar a definir una lista de medidas con más potencial para abordar convenientemente los aspectos problemáticos de los sectores prioritarios, y adaptarlas a sus necesidades específicas y sus medios para obtener apoyo. En seguida, los gobiernos deberían definir las vías de aplicación que maximicen el alcance de las medidas de apoyo, así como los medios para controlar y ajustar las medidas con flexibilidad. Por ejemplo, los responsables de la adopción de políticas tendrían que asegurarse de que se desarrollen mecanismos de aplicación que sean favorables a la equidad en el acceso y reduzcan los posibles fraudes, sin establecer requerimientos excesivos para otorgar acceso a medidas mediante procedimientos de aplicación complejos o que exijan la presentación de muchos documentos.

Para llevar a cabo estas complejas tareas, los gobiernos podrían basarse en dos prácticas adecuadas: 1) la coordinación estratégica de su apoyo –para orientar el poder de diferentes órganos gubernamentales, y asegurar una reacción rápida y simplificada en momentos de presión, y 2) la movilización proactiva de otros componentes del ecosistema más general, incluidas las organizaciones de empleadores y de empresas, los donantes, las ONG, las instituciones financieras, las asociaciones

profesionales, los círculos universitarios y las grandes empresas–, a fin de complementar sus recursos limitados y adaptar y poner en práctica medidas que se ajusten a las especificidades de las pequeñas empresas. Al mismo tiempo, para los gobiernos puede ser provechoso basar su respuesta a la crisis en los programas existentes relativos a las pymes, los cuales pueden ser activados y redimensionados para adecuarlos a las mayores necesidades en épocas de crisis. Esto puede ahorrar significativamente el tiempo y los recursos que se dediquen a lograr un acuerdo con respecto al enfoque, diseñar la política, convertirla en legislación y reajustar los mecanismos de aplicación.

Además, en el informe se ponen de relieve ideas relacionadas con las metas especiales que los gobiernos podrían fijar con miras a brindar un apoyo todavía más adaptado y específico en ese sentido, por ejemplo, con respecto al sector informal, las mujeres empresarias, los trabajadores jóvenes o las pequeñas empresas con un alto potencial de crecimiento.

Por último, dado que la aplicación de cualquier medida de apoyo depende de la eficacia del Estado y de la forma en que este se articula internamente y con el resto de los actores involucrados, las medidas propuestas tendrían que ir acompañadas por acciones concretas, a fin de que los gobiernos puedan reconstruirse y contribuir a crear un entorno favorable a las empresas, de modo que los responsables de la adopción de políticas y las empresas estén mejor preparados para hacer frente a las crisis que se produzcan en el futuro.

La versión completa del reporte, disponible en inglés, puede ser descargada [aquí](#)