

**PROMOCIÓN DE LA  
INCORPORACIÓN DE LAS  
MUJERES DE LA  
MICROEMPRESA Y  
UNIDADES ECONÓMICAS  
FAMILIARES AL SISTEMA  
LABORAL FORMAL  
SISTEMATIZACIÓN DE LA EXPERIENCIA**

 **Manuela Ramos**  
Una apuesta por la equidad



# PROMOCIÓN DE LA INCORPORACIÓN DE LAS MUJERES DE LA MICROEMPRESA Y UNIDADES ECONÓMICAS FAMILIARES AL SISTEMA LABORAL FORMAL

## SISTEMATIZACIÓN DE LA EXPERIENCIA

Sistematización del Proyecto “Promoción de la incorporación de las mujeres de la microempresa y unidades económicas familiares al sistema laboral formal”

©Movimiento Manuela Ramos  
Programa Derecho a la Participación Política y Ciudadanía  
Av. Juan Pablo Fernandini 1550  
Lima 21 – Perú  
T: (51-1) 4238840  
F: (51-1) 4314412  
E-mail: [postmast@manuela.org.pe](mailto:postmast@manuela.org.pe)  
<http://www.manuela.org.pe>

Elaborado por: Fiorella Benavente Minaya  
Revisado por: Ana María Yáñez  
Colaboración: Lizeth Román Baquirozo  
Coordinación General: Lisbeth Guillén Chávez

Diagramación e impresión: Servicios Gráficos JMD  
Av. José Gálvez 1549 - Lince Telf.: 472-8273 / 470-6420

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2010-13832  
Lima, febrero 2009.

Esta publicación es auspiciada por la Comisión Europea, en el marco del Proyecto “Promoción de la incorporación de las mujeres de la microempresa y unidades económicas familiares al sistema laboral formal”.

Los contenidos son responsabilidad de sus autoras y no expresan necesariamente el punto de vista de la Comisión Europea.

## CONTENIDO

Agradecimientos	05
Presentación	07
Antecedentes institucionales	11
Introducción	
I. El Proyecto	12
1.1 Diseño	12
1.2 Objetivos	13
1.3 Líneas de intervención	13
1.4 Resultados esperados	14
1.5 Metas	14
1.6 Gestión del proyecto	14
II. El contexto de la experiencia: las regiones de intervención	14
III. Un nuevo tema en la agenda: la formalización laboral de las microempresas, derechos laborales y seguridad social.	17
3.1 Derecho a tener derechos	18
IV. La formalización: un mensaje fácil de transmitir una idea difícil de vender	19
4.1 Clases y ciclos de la formalización	19
4.2 Resistencias a la formalización	19
V. Trabajando con el Sector Público, Alianza Sociedad Civil–Estado	21
VI. Contexto cambiante: modificación de la Ley N° 28015	21
VII. Logros alcanzados	24
a) Sensibilización y difusión	24
b) Desarrollo de capacidades	26
c) Formalización	27
d) Acceso a seguridad social	28
e) Fortalecimiento de asociaciones de microempresarias/os	29
f) Simplificación administrativa	30
VIII. Testimonios de usuarios y usuarias del proyecto	35
IX. Retos y perspectivas para el desarrollo de la microempresa	36
9.1 En cuanto al Sector	36
9.2 En cuanto a los proyectos de desarrollo del Sector	37
X. Conclusiones	38



## Agradecimientos

Expresamos nuestro agradecimiento a la Comisión Europea que hizo posible el desarrollo de esta iniciativa y a los y las representantes de las instituciones con las que se involucró el proyecto para el logro de sus objetivos. Nuestro reconocimiento a los microempresarios y microempresarias que con su trabajo cotidiano hacen posible el empleo para millones de mujeres y hombres en nuestro país.

Agradecemos también a los COREMYPES de Junín, Ucayali y Tacna por su disponibilidad para colaborar. Del mismo modo a las municipalidades de las zonas de intervención y a las diferentes entidades del Estado que colaboraron con las acciones de difusión y asesoría a las/los microempresarios/as. A nivel de instituciones privadas, expresamos nuestro reconocimiento a las Cámaras de Comercio por su destacable rol en la promoción de la actividad empresarial privada, incluyendo a las microempresas de sus respectivos ámbitos de influencia.

Finalmente, señalamos nuestro reconocimiento y agradecimiento a las personas que integraron los equipos de trabajo en cada una de las regiones. En Tacna, Delia Espíllico y Julia Vizcarra; en Pucallpa, Alfredo Tello<sup>1</sup>, Tessy Cartagena y Lorena Prentice; en Huancayo, Anabel Zárate y Róger Zevallos; y en Lima, Fiorella Benavente y Lizeth Román. Junto a estos equipos participaron funcionarias y funcionarios de la Dirección Nacional de la Micro y Pequeña Empresa del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y de la Dirección Regional de Trabajo y Promoción del Empleo. Asimismo funcionarios y funcionarias de las Direcciones Regionales de Empleo de las zonas de intervención. A ellos también nuestro agradecimiento por sus importantes aportes y por su apertura para trabajar en igualdad de condiciones con el Movimiento Manuela Ramos.

El proyecto fue coordinado por Lisbeth Guillén Chávez con la asesoría de Ana María Yáñez.

---

<sup>1</sup> Coordinador regional durante el primer año de ejecución del proyecto.



## Presentación

En el Perú existen casi 3'000,000 de microempresas que brindan ocupación a casi 8'000,000 de personas. Son en su mayoría negocios familiares, muchos de los cuales se inician como meras estrategias de sobrevivencia. Algunas pocas alcanzan a dar el salto cualitativo y convertirse en verdaderas empresas, con capacidad de acumulación, desarrollo tecnológico y soporte administrativo contable. El sector de la microempresa es el principal generador de empleo u ocupación, principalmente para el sector pobre. Casi la mitad del sector está integrado por mujeres y dentro de ellas, por un importante número de trabajadoras familiares no remuneradas.

Durante años, la promoción de la microempresa ha estado a cargo del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo por ser éste una entidad del Estado de carácter trans-sectorial, es decir con competencia para regular y resolver conflictos laborales en todos los sectores productivos. Sin embargo, este Ministerio ha sido una especie de "cenicienta" del Ejecutivo, con bajísimos presupuestos en proporción a su importancia social. La explicación a esto la podemos encontrar en su rol: arbitrar conflictos entre el capital y el trabajo, pero desde una perspectiva pro-laboral por la función tuitiva del Estado que se traduce en la protección de la parte más débil de la relación laboral: los trabajadores y trabajadoras. Un Ministerio fuerte en este sentido, crearía presiones incómodas sobre un Ejecutivo más dado a favorecer al empresariado grande y mediano. Generalmente estas empresas, en un país en el que campea el incumplimiento de la ley, no ven con agrado ningún nivel de interferencia en sus actividades laborales, más allá de su licitud. La presión del sector empresarial, en general, sobre cualquier sistema de control y sanción en la explotación de la mano de obra no sólo se ha hecho sentir en este Ministerio sino a nivel del conjunto del aparato estatal.

La ecuación trabajada en torno al falso dilema mayor control laboral = menor generación de empleo, ha calado en la prensa, en líderes de opinión y en la conciencia ciudadana con efectos nocivos no sólo para las personas que laboran en condiciones de informalidad, sino para el Estado que debe atender la salud de millones de personas no cubiertas por el sistema de seguridad social, que como se sabe debe estar financiado tripartitamente por tres sectores: laboral, empleador y por el Estado en su calidad de agente que emplea a personas. El tema de las pensiones es otro tema que resulta gravitante pues no existe cobertura para los casos de jubilación o invalidez de las millones de mujeres que trabajan en la microempresa.

En el caso de las mujeres esta situación es aún peor si tenemos en cuenta que no cuentan con servicios apropiados para atender una maternidad saludable, en el marco de un sistema de seguridad y previsión social con licencias especiales y subsidios maternales y de lactancia.

En este contexto surge el proyecto cuya sistematización aquí presentamos. Se origina con el ánimo de contribuir a dar vida a los lineamientos del Estado planteados en diferentes planes y políticas en torno a la formalización de la microempresa. De ahí que el proyecto se co-ejecutara con el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y las Direcciones Regionales de Trabajo.

Durante los primeros meses de la intervención nos ocupamos del registro que deben hacer los empresarios y empresarias con voluntad de formalizarse al amparo de la Ley 28015 de promoción de la microempresa, a fin de conocer el número de microempresarios/as formalizados/as laboralmente. Sólo se encontró alrededor de 1,000 en las zonas de intervención. A partir de ese momento se empezó una fuerte campaña que incluyó la difusión de la Ley, desconocida para la mayoría de los microempresarios y aún de autoridades con competencia sobre el tema, como por ejemplo las municipales. La campaña tenía como mensaje principal convencer a los microempresarios/as sobre las ventajas de la formalización y que encontraran en el Ministerio de Trabajo un aliado para la mejora de sus capacidades y no un censor. La formalización laboral empezó a crecer de un modo exponencial, llegando a más de 4,000 cuando concluyó el proyecto. Sin embargo, esta cifra seguía siendo ínfima en relación al universo total de microempresarios/as. Detectamos también que del total de microempresarios formalizados, sólo una parte de sus trabajadores y trabajadoras, generalmente los propios conductores de las microempresas y/o sus cónyuges o familiares, figuraban en los registros de ESSALUD.

Así como una persona puede pasar toda su vida sin documento de identidad, una microempresa también puede pasar toda su vida sin formalizarse. Para ambos casos existe la misma razón: no los necesitan. Por tanto, el proyecto desarrolló una estrategia consistente en promover mejoras en los negocios a fin de que su crecimiento y desarrollo no fuera posible sin recurrir a la formalización. Es decir, se trataba de crear la necesidad de formalizarse. Esta estrategia debía diseñarse potenciando las capacidades productivas de las microempresas y ampliando sus mercados. Para ello se trabajó bajo la modalidad del “taylor made”, es decir ofertando productos elaborados a la medida de las necesidades concretas de microempresas específicas y capacitándolas para una participación exitosa en las compras estatales.

Este proceso que funcionó muy exitosamente como un piloto, que además se ajustaba a los lineamientos de política pública en relación a la microempresa, se interrumpió por cambios en la normatividad de la microempresa y sobre todo por el cambio de sector competente para promover su desarrollo. Pasó del Ministerio de Trabajo al Ministerio de la Producción. Lamentable decisión política por cuanto este último no tiene funciones transversales como el de Trabajo y sólo se ocupa de dos sectores que son marginales en la microempresa: Pesquería e Industria. La amplia mayoría de microempresas se ubica en los sectores Comercio y Servicios, ajenos ambos al Ministerio de la Producción.

Pese a estos cambios en las orientaciones políticas del tratamiento de la microempresa, la experiencia ha sido muy productiva para miles de mujeres microempresarias que han visto crecer y formalizar sus negocios, para la sensibilización de las autoridades regionales de trabajo y de ESSALUD sobre la importancia de brindar protección social al trabajador y sobre todo a la trabajadora, para las instituciones privadas como los gremios que promueven la mejora del comercio en sus respectivas zonas que empezaron a tomar conciencia de las consecuencias negativas a mediano y largo plazo de la informalidad laboral y sobre todo para parte importante del sector que ha interiorizado la necesidad de la articulación comercial, el mejoramiento de la productividad y la am-

pliación de sus mercados como requisitos para completar el ciclo de la formalización, incluyendo la laboral, que los lleven a convertirse en pequeñas y medianas empresas exitosas.

El Movimiento Manuela Ramos, agradece de modo muy especial a la Comisión Europea y a su funcionaria y gestora del mismo, Señora Roxana Guerra, el auspicio brindado a este proyecto que nos ha permitido identificar los obstáculos que se levantan contra la empleabilidad de las mujeres, tener una voz autorizada sobre el tema y formular planteamientos para el logro de la equidad e igualdad de las mujeres en el campo laboral.

Lima, febrero del 2009.

**Ana María Yáñez**  
**Movimiento Manuela Ramos**



## Antecedentes institucionales

El Movimiento Manuela Ramos, a través de su línea estratégica de Derechos Económicos, brinda servicios de crédito a mujeres del área periurbana y rural, así como capacitación a empresarias y artesanas para el desarrollo de productos destinados a su comercialización en el mercado nacional e internacional.

Desde esta línea se implementan proyectos que combinan la prestación de servicios con las acciones de sensibilización e incidencia para el logro de la igualdad de género en el sector de la micro y pequeña empresa y se facilita el acceso de hombres y mujeres a capacitación en gestión empresarial y técnico productiva. Así contribuye a la mejora de la calidad de vida de la población.

La experiencia que la institución tiene en este campo es producto de la implementación de diversos proyectos, como *Credimujer* que beneficia, a través de microcréditos, a mujeres de las regiones de La Libertad, Ucayali, San Martín, Amazonas, Ancash y Puno; *"Potenciando la Economía de Mujeres Rurales"* ejecutado en Puno y en Ucayali; *"Ampliando las Oportunidades para la Participación Económica sostenible de Mujeres Rurales en Puno"*; además del presente proyecto *"Promoción de la Incorporación de las Mujeres de la Microempresa y Unidades Económicas Familiares al Sistema Laboral Formal"*; entre otros. Esta experiencia garantiza contribuciones importantes al sector MYPE a través de sus intervenciones en todo el país.

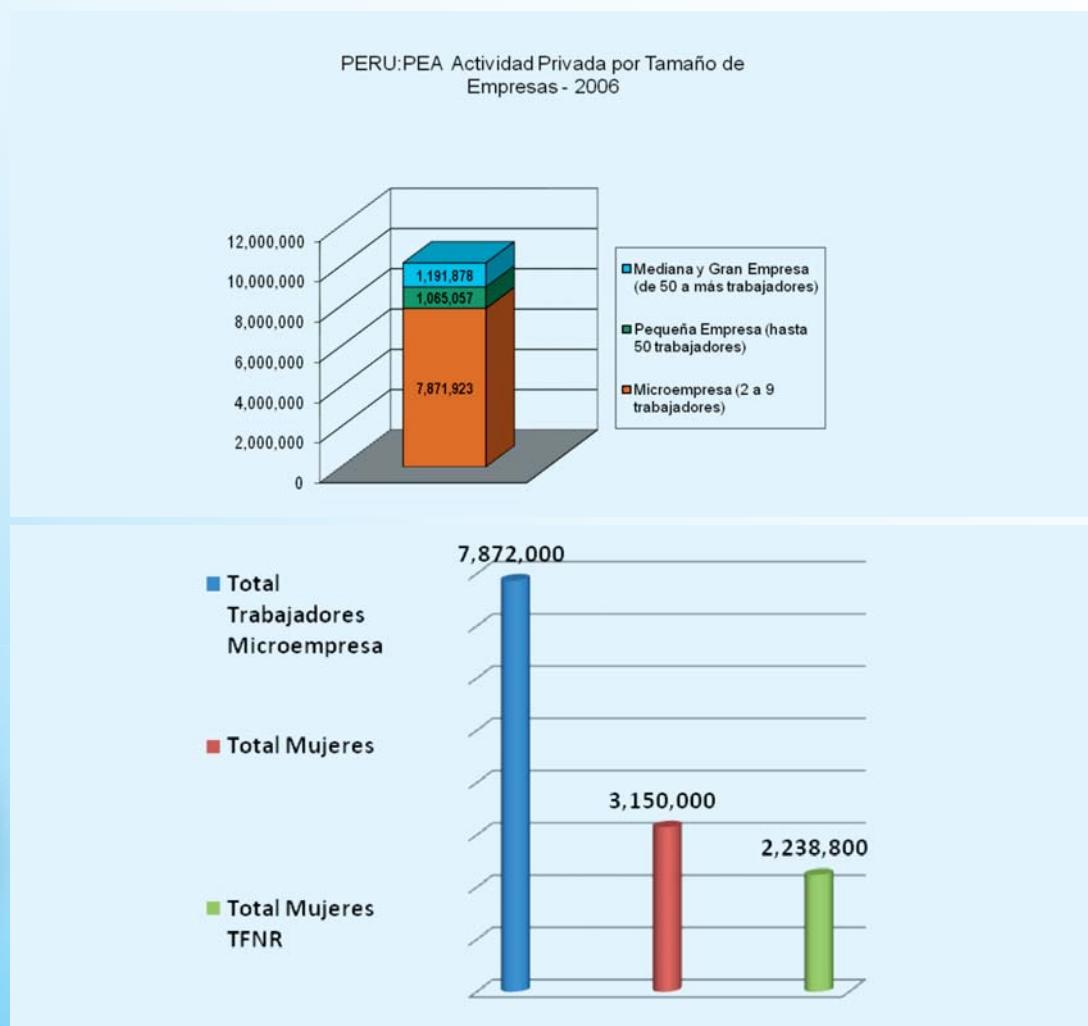
Actualmente el Movimiento Manuela Ramos integra el Consejo Directivo del Consorcio de Organizaciones Privadas de Promoción al Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa (COPEME).

## I. El proyecto

### 1.1 El diseño

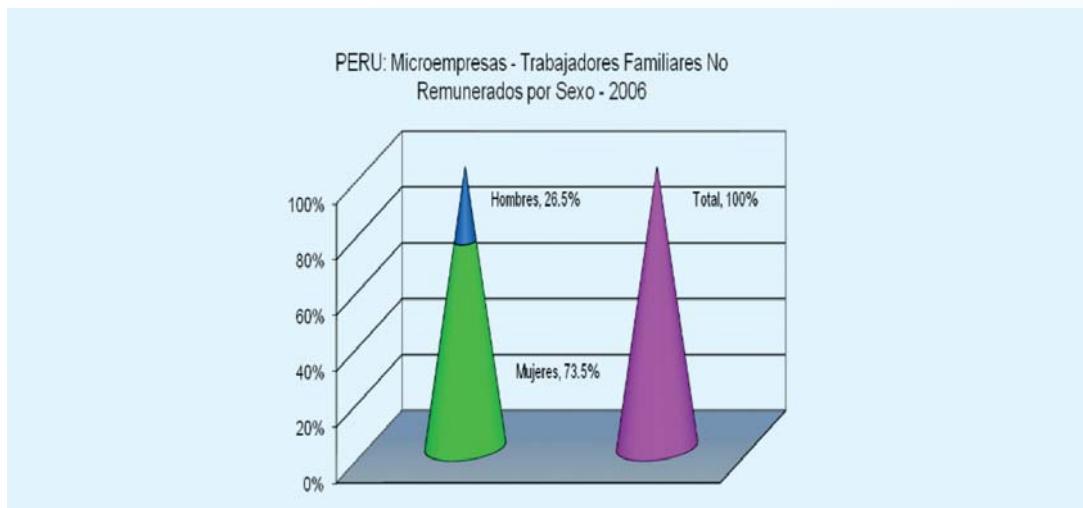
La formulación inicial del proyecto se dio en el año 2004, aproximadamente un año después de la entrada en vigencia de la Ley 28015<sup>2</sup>, Ley de Promoción y formalización de la micro y pequeña empresa. Se implementó entre el año 2006 e inicios del 2009.

Una de las principales motivaciones para implementar este proyecto fue la constatación del enorme contingente de trabajadores y trabajadoras que el sector MYPE ocupa. Como se sabe, la flexibilidad que brinda la informalidad ofrece posibilidades a las mujeres madres para compatibilizar sus tareas domésticas con la generación de ingresos. Sin embargo, la magnitud del número de mujeres en situación de precariedad y la ausencia de seguridad social, deberían ser motivo de alarma para quienes diseñan políticas de empleo por las enormes consecuencias económicas y sociales que se incuban debajo de la informalidad laboral.



TFNR: Trabajadore/as familiares no remuneradas

<sup>2</sup> Ley N° 28015, publicada el 03 de julio de 2003.



La generalizada informalidad del sector MYPE motivó a integrantes del Movimiento Manuela Ramos a establecer contacto con la Dirección Nacional de la Micro y Pequeña Empresa del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo para diseñar un proyecto que aprovechara la oportunidad que brindaba la reciente Ley MYPE para el acceso a los derechos laborales y a la seguridad social a través del acogimiento al Régimen Laboral Especial de la Microempresa (RLE), creado por la Ley 28015.

Las metas del proyecto se centraron en el incremento del acogimiento al mencionado régimen y la consecuente afiliación a ESSALUD de los/as conductoras y trabajadoras de las microempresas formalizadas laboralmente. Para lograrlo, se incluyó en el diseño del proyecto los componentes de difusión, sensibilización de autoridades para la implementación de procesos de simplificación administrativa y desarrollo de capacidades y competencias de conductores/as y trabajadores/as de las microempresas.

## 1.2 Objetivos

### General:

Contribuir a homogeneizar y mejorar las condiciones de trabajo de trabajadoras/es del sector informal con el sector formal, con criterios de articulación empresarial y equidad de género, en el marco de la política de empleo del Estado que se dirige a la creación de empleo de mejor calidad y más sostenible.

### Específico:

Promover la incorporación de los/as trabajadores/as de la microempresa al sistema laboral formal y a la seguridad social (que protege la salud reproductiva y la maternidad), en las Regiones de Lima Metropolitana, Ucayali, Junín y Tacna; al amparo de la "Ley de Promoción y Formalización de la Micro y Pequeña Empresa", que creó un régimen laboral especial para estas empresas facilitando su formalización.

## 1.3 Líneas de Intervención

- Difusión de la Ley de Promoción y Formalización de la Micro y Pequeña Empresa, Ley N° 28015, entre microempresarios/as y funcionarios/as públicos de las insti-

tuciones vinculadas a la formalización.

- Asesoría en simplificación administrativa municipal, enfocada en los procedimientos para el otorgamiento de la licencia municipal a las micro y pequeñas empresas.
- Fortalecimiento de capacidades y competencias de las microempresas de las zonas de intervención, a través de capacitación técnica productiva y de gestión empresarial.

#### **1.4 Resultados Esperados**

- Microempresarios/as informados/as sobre la Ley de Promoción y Formalización de la Micro y Pequeña Empresa, Ley 28015 y sobre el Régimen Laboral Especial creado por dicha ley.
- Autoridades de Gobiernos Locales y ESSALUD aplican procesos de simplificación administrativa orientados a la formalización del sector MYPE.
- Microempresas formalizadas incrementan capacidades y competencias en sus procesos productivos, respondiendo a la demanda del mercado.

**14**

#### **1.5 Metas**

- 15,000 microempresas informadas sobre la Ley 28015 y el Régimen Laboral Especial de la Microempresa.
- 1,500 microempresas acogidas al Régimen Laboral Especial de la Microempresa.
- 2,000 mujeres afiliadas a ESSALUD.

#### **1.6. Gestión del Proyecto**

La primera actividad del proyecto consistió en la suscripción de un Convenio con el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo para una implementación coordinada entre ambos. La gestión del proyecto estuvo a cargo de un Comité integrado por dos representantes del Ministerio de Trabajo, específicamente de la Dirección Nacional de la Micro y Pequeña Empresa y de la Dirección Regional de Trabajo y Promoción del Empleo (Lima) y dos del Movimiento Manuela Ramos. Este Comité definía los lineamientos generales de la intervención, además de adoptar medidas para remontar las dificultades que fueron surgiendo durante su ejecución.

### **II. El contexto de la experiencia: las regiones de intervención**

Las regiones de intervención fueron seleccionadas en base a las potencialidades y oportunidades que éstas ofrecían al momento de la aplicación de la Ley 28015 o Ley MYPE.

Si bien casi todas las regiones del Perú podían ser elegibles para la implementación de este proyecto de promoción de la formalización del empleo, el supuesto de intervención requería de una combinación de potencialidades específicas e indicadores de crecimiento económico, como ubicación geográfica estratégica, posicionamiento comercial de determinadas actividades económicas, existencia de productos de demanda nacional, importante población laboral femenina en edad de trabajar, y número creciente de microempresas.

Frente a esta situación, la Ley MYPE ofrecía una oportunidad de acceso a derechos laborales a todo el contingente de trabajadores/as informales, a la vez que colocaba a las microempresas formalizadas en mejor posición para competir en el mercado.

Las zonas de intervención que se eligieron fueron las siguientes:

#### **a) Ucayali**

Segunda región en importancia en la amazonía peruana después de Loreto. Entre sus ventajas comparativas destacan el recurso forestal maderero, variedad de flora y fauna, extensas áreas de suelos aluviales, diversidad de ecosistemas, diversidad de peces, presencia de recursos energéticos como el gas y el petróleo y el río Ucayali, navegable todo el año, que une a la Amazonía con el Océano Atlántico.

Al 2005, había en la región Ucayali 7,302 microempresas formales con menos de 75 unidades impositivas tributarias (UIT). La Población económicamente activa (PEA) en MYPE, era al 2002, de 70.5%<sup>3</sup>. La intervención se concentró principalmente en la provincia de Coronel Portillo.

#### **Coronel Portillo**

El Censo 2007 revela que la provincia de Coronel Portillo, capital de Ucayali tiene el 77.2% de la población de todo ese departamento, de los cuales sólo un 42% tiene algún tipo de seguro de salud. El 34% del PEA de Coronel Portillo son mujeres, y sólo un 33.2% de la PEA total tiene un seguro de salud.

Según el tamaño de empresas, la PEA ocupada en Coronel Portillo está distribuida de la siguiente manera: 70.7% (empresas de 1-5 personas), 11.1% (empresas de 6-10 personas), 8.3% (empresas de 11-50 personas), 9.9% (empresas de 51 a más). Entre sus actividades principales están: comercio (19.3%), agricultura (18.4%) y transporte (11.2%).

#### **b) Junín**

Ubicada en la sierra central era, y es, ampliamente reconocida por su riqueza minera, agrícola, ganadera, artesanal y turística. Caracterizada por su emprendimiento económico y por la existencia de diversos conglomerados económicos en particular en la rama artesanal (Tejidos, joyería, mates burilados principalmente) y en la manufactura de con-

<sup>3</sup> No se tienen datos acerca del número de microempresas con ventas brutas anuales entre 75 y 150 UIT. Sin embargo, hay que tener presente que la mayoría de las microempresas en el Perú se encuentran en el segmento de hasta 75 UIT.

fecciones de prendas de vestir. Sin embargo, su situación de informalidad ponía, y pone, límites a sus posibilidades de crecimiento, de ampliación de su mercado, de mejoramiento de la calidad e innovación de sus productos. Además existía, y existe, una interesante demanda de subcontratación de medianas y grandes empresas que pueden constituir a futuro, importantes cadenas empresariales verticales.

Al 2005, las microempresas formales con menos de 75 UIT eran en la región Junín, 23,415. La PEA ocupada en la MYPE era de 57.5%. En el caso de Junín la intervención se centró en la provincia de Huancayo.

### **Huancayo**

La provincia de Huancayo está poblada por el 38.1% de habitantes de la región Junín, de ellos un 30.5% posee algún tipo de seguro. El 41.8% de la PEA son mujeres, y sólo un 26.6% de la PEA total posee un seguro de salud.

Según el tamaño de empresas, la PEA ocupada en esta provincia está distribuida de la siguiente manera: 71.3% (empresas de 1-5 personas), 9.1% (empresas de 6-10 personas), 8.4% (empresas de 11-50 personas), 11.2% (empresas de 51 a más). Huancayo tiene entre sus principales actividades económica comercio (24.6%), agricultura (14.5%), enseñanza (9.3%).

**16**

### **c) Tacna**

Ubicada al extremo sur del Perú, hallaba su potencial económico en su pujante sector comercial, su ubicación en zona de frontera con Chile y el impresionante flujo turístico proveniente de dicho país. Si bien poseía un interesante sector agroindustrial, a nivel microempresarial éste no se encontraba en una fase óptima de desarrollo.

En Tacna, en el 2005, eran 11,041 las microempresas formales con menos de 75 UIT. La PEA ocupada en MYPE llegaba al 32.8%. La intervención se centró en la provincia de Tacna.

### **Tacna**

Según el Censo del año 2007, realizado por el INEI, la provincia de Tacna, capital del departamento del mismo nombre, posee el 91% de la población de la región, de las cuales sólo el 33.9% poseen algún seguro de salud. De la Población Económicamente Activa (PEA) de la provincia, el 42.6% son mujeres, de este mismo universo (PEA) sólo un 30% posee algún seguro de salud.

Según el tamaño de empresas, la PEA ocupada en la provincia de Tacna está distribuida de la siguiente manera: 69.4% (empresas de 1-5 personas), 9% (empresas de 6-10 personas), 8.6% (empresas de 11-50 personas), 12.9% (empresas de 51 a más). Entre las principales actividades económicas de la provincia se encuentran el comercio (28.5%), la agricultura (10.5%) y el transporte (9.7%).

### **d) Lima Metropolitana**

Por su concentración de población en edad de trabajar, de microempresas formales e

informales, y por su accesibilidad a instancias nacionales, fue seleccionada como una zona de intervención.

En el 2005, eran 314,139 las microempresas formales con menos de 75 UIT las que se encontraban en la región Lima<sup>4</sup>, y la PEA ocupada en MYPE ascendía a 33.4%.

Zonas de intervención		
Región	Provincia	Distritos
Ucayali	Coronel Portillo	Callería y Yarinacocha
Junín	Huancayo	Huancayo, Chilca y El Tambo
Tacna	Tacna	Tacna, Gregorio Albarracín y Alto de la Alianza
Lima	Lima Metropolitana	Comas, Independencia, San Juan de Lurigancho y Villa El Salvador.

### **III. Un tema nuevo en la agenda: la formalización laboral de las microempresas/derechos laborales y seguridad social en el sector de la microempresa**

El proyecto inicia su ejecución en enero de 2006, para esa fecha, la Ley N° 28015, Ley de Promoción de la Formalización de la Micro y Pequeña Empresa, tenía ya dos años y medio de vigencia. Sin embargo, las medidas de promoción del sector eran casi totalmente desconocidas entre los y las microempresarios y las obligaciones que impone a las municipalidades eran cumplidas de manera heterogénea, lo cual evidenciaba que también para un sector de funcionarios y autoridades municipales esta Ley no era del todo conocida. Por ejemplo, en algunas municipalidades de Lima Metropolitana y en regiones, se seguía exigiendo requisitos para la otorgación de la licencia municipal, que la Ley 28015 ya había derogado.

Las Municipalidades, desde sus Gerencias de Desarrollo Económico Local, implementan proyectos de desarrollo para emprendedores y empresarios y trabajadores/as MYPE. Todas las municipalidades tienen este eje de trabajo, y en alianza con organizaciones no gubernamentales participan en la implementación de proyectos que tienen como fin mejorar la calidad de vida de la población a través de la constitución de microempresas.

La mayoría de estas intervenciones trabajaba los ejes de capacitación, financiamiento y formalización, esta última entendida como la constitución formal del negocio y su autorización para emitir algún tipo de comprobante de pago, es decir la formalización tributaria. En menor medida se conocieron iniciativas sobre articulación empresarial o ampliación de mercados u orientadas a mejorar las condiciones de vida de los trabajadores/as MYPE como una forma de mejorar también la productividad. Sólo un proyecto implementado por la Municipalidad de Independencia y Villa El Salvador en alianza con organizaciones no gubernamentales, estuvo dirigido a promover la responsabilidad social empresarial, a través de la implementación de medidas de reducción de accidentes laborales. No se conoció proyectos que promovieran el acceso del sector MYPE a los derechos laborales de este sector.

<sup>4</sup> Incluye la provincia Constitucional del Callao.

Esta situación se tradujo en la menor posibilidad de establecer alianzas con otras organizaciones, ya que si bien había coincidencia en el tema MYPE, los ejes de trabajo eran distintos. Pero aún, incluir el tema de formalización laboral complejizaba la gestión municipal pues exigía esfuerzos no previstos en sus propios planes y prioridades de atención a las MYPEs.

### **3.1 Derecho a tener derechos**

La información sobre la existencia de un Régimen Laboral Especial para la Microempresa, que facilitaba la contratación formal de trabajadores/as, no fue siempre bien recibida por parte de los usuarios y usuarias del proyecto.

Conductores de microempresas mostraron desconfianza y en algunos casos rechazo a la propuesta de formalizar lo laboral, negocios que ya se consideraban formales por el hecho de tener RUC y/o licencia de funcionamiento; o porque algunos de sus integrantes, generalmente el propio conductor y/o algún trabajador, ya estaban afiliados a ESSALUD por tener la condición de jubilado o de derechohabiente. Por supuesto, había también quienes conociendo las diferentes formas de la formalización empresarial, no tenían planeada la formalización laboral de sus negocios en el corto o mediano plazo.

Conductores y trabajadores/as, parecían no ser conscientes de que el trabajo realizado genera derechos en el sentido estricto de la palabra, sobretodo en microempresas de pocos trabajadores/as y donde en la mayoría de casos, ambos, conductor/a y trabajador/a comparten el mismo perfil socioeconómico o son familiares.

En las unidades más grandes, que son la minoría, la conciencia sobre los derechos que genera el trabajo era más nítida, y fue en este grupo donde tuvieron lugar las críticas al Régimen Laboral Especial de la Microempresa, por establecer diferencias en cuanto a derechos entre los trabajadores/as de la microempresa y los de la mediana y gran empresa.

Trabajar sobre esta doble evaluación del RLE fue una tarea que se realizó tanto hacia fuera como hacia dentro. Es decir con los y las microempresarias y/o trabajadores/as de microempresas, así como con el equipo del proyecto en Lima y en regiones el cual estaba integrado también por funcionarios/as del Ministerio de Trabajo.

Manuela Ramos, caracterizada por su activo rol en la sociedad peruana y con amplia experiencia en proyectos orientados a elevar la calidad de vida de la población y en particular de las mujeres, vio en el Régimen Laboral de la Microempresa, una oportunidad para el acceso al empleo formal de miles de trabajadores/as del sector de la microempresa.

En un sector en el que la informalidad legal llega casi al 100%, el acceso de los trabajadores/as y de sus familias (como derechohabientes) a los servicios y prestaciones económicas que brinda ESSALUD, en especial las referidas a la maternidad, así como al descanso vacacional que todo trabajador necesita y merece, constituía un gran reto y un importante objetivo.

El proyecto posibilitó también el abordaje del tema de los derechos laborales en particular y de los derechos ciudadanos en general. Éstos eran temas no abordados entre la población destinataria y sobre los que se carecía de información.

## **IV. La formalización: un mensaje fácil de transmitir/una idea difícil de vender**

La formalización empresarial es el cumplimiento de las disposiciones del Estado para el adecuado inicio y desarrollo de una actividad empresarial.

Hablar de formalización o “vender” la idea a los microempresarios que ya tienen un negocio en curso o a aquellos que están por iniciarla, implica en primer lugar diferenciar y explicar los diversos tipos o aspectos de la formalización ya que para muchos ésta es entendida solo como la constitución formal de un negocio y/o como la autorización para entregar boleta o factura.

### **4.1 Clases y ciclos de la formalización**

- i) La formalización jurídica, que tiene que ver con la constitución de la empresa, sea como persona natural o jurídica.
- ii) La formalización tributaria, referida a la autorización para emitir comprobantes de pago y/o al acogimiento a regímenes tributarios especiales.
- iii) La formalización sectorial, relativa a los permisos especiales que toda empresa debe gestionar antes de producir y/o comercializar sus productos, estos son DIGESA, DILGEMID, DISCAMEC, MINCETUR, transportes, entre otros.
- iv) La formalización laboral; relacionada al acogimiento al Régimen Laboral Especial de la microempresa, o al Régimen Laboral General, con la presentación de contratos, la autorización de las planillas y la afiliación de los/as trabajadores/as a la seguridad social en salud (ESSALUD).
- v) La formalización municipal, que consiste en todos los trámites previos para la obtención de la licencia de funcionamiento: compatibilidad de uso, zonificación e informes de defensa civil.

### **4.2 Resistencias a la formalización**

Todos los procesos de formalización generan un costo monetario para el usuario y suponen una inversión de tiempo, que en el caso de las microempresas es asumido por el propio conductor de la unidad. Estos dos factores son los más citados cuando se exponen las causas de la informalidad empresarial por los propios actores.

Una vez que se empieza a informar sobre la importancia y la forma de tramitar la **licencia municipal** de funcionamiento (que incluye la aprobación de Defensa Civil) con la finalidad de evitar multas y accidentes dentro y fuera del local, es frecuente es-

cuchar frases como “la municipalidad se demora una vida en dar la licencia”, “la licencia es muy cara y en la municipalidad solo saben sacar plata” o “por gusto la licencia, la municipalidad no inspecciona como sí lo hace la SUNAT”.

**Con la formalización tributaria**, como bien expresa la última cita, pasa algo distinto, está más generalizada la idea de eficiencia de la SUNAT como entidad pública. Cabe señalar que esta idea no solo está presente en el sector MYPE sino que alcanza incluso a otros sectores empresariales y a individuos.

La formalización tributaria se ve más como una necesidad y obligación que como una elección. Aún así existe un sin número de empresas, y no solo en el sector MYPE, que evaden sus responsabilidades tributarias. Pero en el sector MYPE, la crítica se orienta por el lado de la incomprensión y desproporción. Se percibe como injusta la clausura de locales comerciales chicos que si no pagan impuestos es porque las pocas ganancias no les permiten cumplir con esa obligación.

**La formalización en la constitución de las empresas** es más frecuente puesto que existen servicios estatales que rebajan los costos de constitución. No todas las personas se animan a constituir sus negocios como persona jurídica porque temen el incremento en el cobro de servicios básicos como agua y luz. Esta resistencia también es expresada frente a la licencia de funcionamiento municipal en relación al pago de arbitrios.

20

**La formalización sectorial** solo la conocen quienes tienen o han querido emprender un negocio generalmente de carácter productivo, como por ejemplo el que exige el registro sanitario, por citar el más común. Al respecto las críticas son mayores, sobretodo en regiones puesto que se trata de un trámite que implica el envío de muestras del producto a Lima para su análisis y/o aprobación en laboratorios que generalmente funcionan sólo en la capital de las regiones. Esto eleva el costo del trámite el cual con suerte es aprobado la primera vez que se gestiona. Es decir, la formalización en el sector correspondiente supone una inversión importante para cualquier empresa y más, para una microempresa.

**La formalización laboral**, que involucra todo el tema de planillas, derechos laborales, contratos a plazo y afiliación a ESSALUD es menos conocida y considerada también menos urgente, por las cuestiones antes señaladas y también por la gran cantidad de mano de obra disponible para trabajar en condiciones precarias.

Todo lo antes señalado, favorece la formación de un entorno contrario a la formalización, más aún la laboral, que muchas veces ni siquiera aparece como parte del proceso mismo de formalización. Frente a esto, las estrategias de sensibilización y de simplificación administrativa municipal, resultaron claves para poder promover el acogimiento al RLE.

Parte de la estrategia de sensibilización fue iniciar los talleres con testimonios de microempresarios/as que habían optado por el acogimiento al RLE, gestionado la licencia de funcionamiento municipal y/o participado en los procesos de compras estatales. Estas intervenciones alentaron a los participantes a aprovechar las ventajas reales que la Ley 28015 daba en materia de contratación formal de trabajadores/as y de obtención de licencia de funcionamiento, ventajas que eran desconocidas por la mayoría.

## **V. Trabajando con el Sector Público: Alianza Sociedad Civil-Estado**

Desde su formulación el proyecto asumió como necesaria la coordinación con las entidades del Estado, que por sus competencias, venían trabajando con el sector MYPE. Es por ello que la ejecución contó con la colaboración permanente del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), a través de la conformación de un Comité de Gestión, integrado por representantes de ambas instituciones.

Desde esta instancia, mensualmente, se monitoreaba y evaluaba los avances del proyecto en las 04 regiones de intervención, se analizaba el contexto del sector y se fijaban las acciones orientadas a darle sostenibilidad.

Una de estas acciones fue por ejemplo, la incorporación de representantes del MMR en los Consejos Regionales de la Micro y Pequeña Empresa (COREMYPE) de Ucayali, Tacna y Junín. Esto permitió al equipo del proyecto, realizar incidencia en el tema de formalización laboral de la microempresa dentro de esta instancia integrada por representantes de actores clave del sector MYPE: funcionarios públicos municipales, gremios y organizaciones sociales. Importa mencionar que para el caso de Lima Metropolitana no se ha instalado el COREMYPE debido a decisiones políticas del Gobierno Regional de Lima.

Como se ha mencionado antes, la agenda de la MYPE en las regiones y a nivel nacional, estuvo concentrada en temas de productividad y competitividad, quedando prácticamente excluido el tema de los derechos laborales en el sector microempresarial. A través de la participación en los COREMYPE se logró impulsar y facilitar importantes actividades de difusión del Régimen Laboral Especial y sobre todo se logró sensibilizar a sus integrantes sobre la importancia de promover el empleo formal.

Las Direcciones Regionales de Trabajo y Promoción del Empleo, jugaron también un rol importante. Éstas identificaron en el proyecto una oportunidad para ampliar la cobertura de sus servicios, principalmente de información y difusión de la Ley MYPE; y el proyecto por su parte, identificó en ellas una oportunidad de acercamiento al sector de la microempresa.

El trabajo con Municipalidades formó parte de la estrategia de intervención del proyecto en los ejes de simplificación administrativa, vinculada principalmente a la emisión de licencias de funcionamiento para las MYPE; y en la identificación de grupos de microempresarios/as de los sectores con mayor potencial en sus jurisdicciones, para que accedan a los servicios de capacitación técnica productiva que ofrecía el proyecto. Fue así que se llegó a contactar a grupos de mujeres tejedoras en San Juan de Lurigancho, al conglomerado de restaurantes en Independencia, en Lima Metropolitana, y a al conglomerado de restaurantes de Yarinacocha en Pucallpa (Ucayali), entre otros.

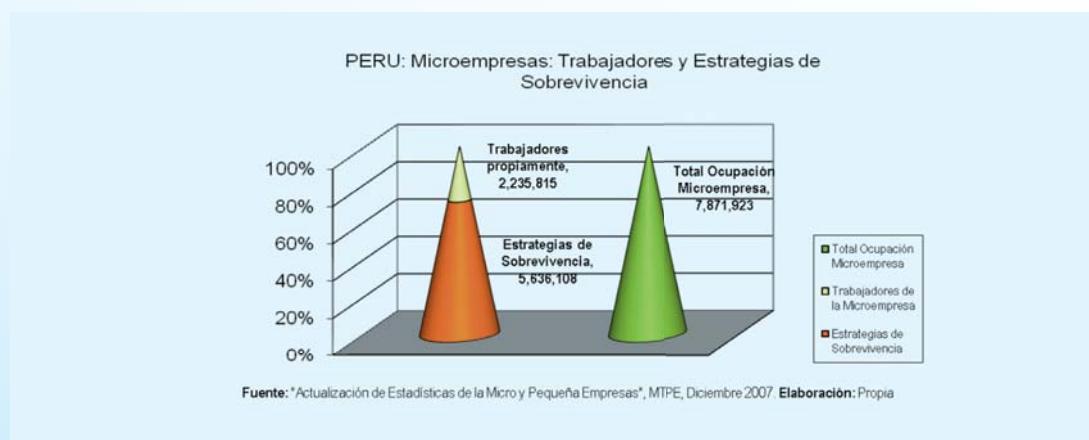
## **VI. Contexto cambiante: la modificación a la Ley N° 28015**

A inicios del año 2007 se hizo pública la propuesta de modificación a la Ley de Promoción y Formalización de la Micro y Pequeña Empresa, Ley 28015. En ese marco, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo a través de las Direcciones Regionales

de Trabajo y de los COREMYPE convocaron a los gremios de microempresarios a los *Diálogos Regionales Perfeccionando la Ley MYPE*, con el objetivo de recoger aportes y sugerencias de los empresarios para modificar la ley que los regía.

En ese contexto, el proyecto se propuso contribuir al debate y facilitar la participación de gremios MYPE en los espacios de discusión disponibles en las regiones de intervención. Sin embargo, la ley anunciada para febrero de 2007 no fue publicada sino hasta mediados del 2008, bajo la forma del Decreto Legislativo N° 1086, expedido al amparo de delegación de facultades (abiertas y genéricas y no precisas como señala la Constitución) para legislar sobre el tema del empleo.

*Un estudio del Ministerio de Trabajo revela que el 96% de las microempresas de 2 a 4 trabajadores/as, que abarcan a más de 5 millones de peruanos, son de sobrevivencia.*



22

En ese proceso, el Ministerio de Trabajo a través de su Viceministro de Empleo y MYPE, en el foro público “MYPE, Motor del crecimiento y el Empleo” organizado por el proyecto en mayo del 2007, presentó los principales aspectos de la Ley 28015 que serían o podrían ser modificados, entre ellos los siguientes:

- Acceso progresivo a derechos laborales.
- Diferenciación de las unidades empresariales o microempresas familiares de las estrategias de sobrevivencia.
- Incremento a 19 el número de trabajadores/as para la microempresa.
- Precisión de los atributos de las unidades empresariales o las microempresas familiares las cuales debían contar con derecho a salario, seguro social y pensión universal para sus trabajadores/as.
- Consideración de una política de aseguramiento para la PEA desempleada.
- Acceso al seguro social de salud.
- Fortalecimiento del modelo de “Mi Empresa” como instrumento de formalización en la que se ofrecen servicios empresariales en articulación con entidades públicas como la Sunat, Indecopi, Sunarp, Banco de la Nación y otras entidades.

En el mencionado foro, el Viceministro hizo referencia a las principales discrepancias entre los Sectores Trabajo y Producción, y señaló que éstas giraban en torno al

incremento del número de trabajadores/as para que una unidad económica sea considerada microempresa. En opinión del Sector Trabajo esto podría originar que las empresas medianas busquen "achicarse" con la finalidad de eludir sus responsabilidades para con sus trabajadores/as. Así también, señaló que el Sector Producción estaba en desacuerdo con la propuesta de segmentar a la microempresa de subsistencia y a la microempresa familiar, propuesta que había sido trabajada en el Ministerio de Trabajo con la asistencia de expertos de primer nivel.

La constante postergación de la publicación de la nueva Ley MYPE hacía presumir que tales discrepancias lejos de resolverse al interior de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), se acentuaban más y que probablemente los contenidos de la propuesta final, según información publicada en la prensa escrita, terminaría por favorecer más al segmento de las medianas y grandes empresas.

Este contexto de incertidumbre significó un reto para el proyecto por cuanto, como se ha mencionado antes, la razón para promover el acogimiento al Régimen Laboral Especial era su carácter especial y temporal y también su aplicabilidad a un segmento empresarial caracterizado por su baja productividad.

Es así que en un intento por evidenciar el peligro que significaba la aplicación de este RLE a empresas de más de 10 trabajadores/as, el Proyecto elaboró un Encarte periodístico en el que a partir de los logros del proyecto, se argumentó la necesidad de mantener el contenido central de la Ley 28015 y se alentó una mayor difusión, para que más microempresarios puedan beneficiarse de la ley. El encarte se distribuyó a nivel nacional con el Diario La República el 24 de junio de 2008.

Pocos días después (28.06.08) se publicó finalmente la nueva Ley MYPE (Decreto Legislativo N° 1086), que modificó los criterios de clasificación de las micro y pequeñas empresas, ampliando el tope del número de trabajadores y de ventas brutas anuales de una manera significativa y extendiendo la aplicación del Régimen Laboral Especial de la Microempresa, ahora Régimen Laboral de la MYPE, también a las pequeñas empresas (hasta 100 trabajadores). Si bien se mantiene para los microempresarios la posibilidad de afiliarse a ESSALUD, se creó un subsidio del 50% del costo de la cobertura para que las microempresas se afilién al Seguro Integral de Salud (SIS), a cargo del Ministerio de Salud, aportando 15 nuevos soles y el Estado subsidia con otros 15 nuevos soles. Frente a este subsidio es de esperar que las microempresas opten por el SIS y no por ESSALUD. Sin embargo y como ya se ha mencionado, la diferencia en la cobertura es grande.

Otro cambio importante fue el paso de las competencias en materia de micro y pequeña empresa, del Sector Trabajo al Sector Producción y con ello también el cambio de orientación del trabajo con las micro y pequeñas empresas.

Este nuevo escenario modificó la orientación en la implementación del Proyecto. La institución estuvo en desacuerdo con la ampliación del número de trabajadores de las pequeñas empresas y con la incorporación de éstas al Régimen Laboral de la Micro y Pequeña Empresa, antes solo aplicable para las microempresas. En la práctica implicaba la implantación de dos regímenes laborales paralelos (el nuevo con menos derechos) susceptibles de ser aplicados a millones de trabajadores, teniendo como resulta-

do que personas que realizan labores de la misma naturaleza tengan regímenes laborales diferenciados, lo cual colisiona no sólo con los principios del derechos laboral sino con convenios OIT y con jurisprudencia nacional e internacional. Rechazó también la promoción del aseguramiento de las microempresas en el Sistema Integral de Salud<sup>5</sup>, y principalmente, la naturaleza permanente del nuevo Régimen Laboral MYPE, por considerarlo cuestionable constitucionalmente.

*“El debate sobre la definición de la microempresa no debe darse al margen del régimen laboral aplicable. El Régimen Laboral Especial tiene aceptación en la medida que: a) es transitorio; y b) recae sólo sobre un determinado sector de trabajadores, por lo demás precario”.*

Ante esta situación y considerando que las metas ya habían sido cumplidas casi en su totalidad, se decide bajar la intensidad del componente de difusión del acogimiento al RLE y fortalecer el componente de desarrollo de capacidades, a través de los cursos técnico-productivos y de las asesorías para la participación de las microempresas en las compras estatales.

## **VII. Logros alcanzados**

### **a) Sensibilización y difusión**

**24**

Un conjunto de actividades se realizaron con la finalidad de sensibilizar a los actores involucrados en la ejecución del proyecto, así como para difundir los contenidos de la Ley 28015. Todas estas acciones contribuyeron con el logro de las metas trazadas.

**Campañas:** 14,470 microempresarios informados, de los cuales 6,999 fueron mujeres. Las campañas de formalización, organizadas como ferias de servicios, fueron pensadas para acercar a los microempresarios/as a las instituciones que brindan servicios a las MYPE, pero que por distancia y desconocimiento muchas veces eran inaccesibles para ellos/as. Su desarrollo implicó un trabajo de coordinación multisectorial, con la finalidad de lograr la participación de la mayor cantidad de instituciones.



**Talleres:** 5,654 microempresarios informados, de los cuales 3160 fueron mujeres. Los talleres fueron otro mecanismo de difusión y sensibilización. Se realizaron considerando los horarios y lugares indicados por los participantes, y muchas veces utilizando sus propios locales.

<sup>5</sup> Si bien la afiliación a ESSALUD es permitida para las microempresas, el subsidio estatal se aplica solo para el aseguramiento en el Seguro Integral de Salud (SIS) a cargo del Ministerio de Salud.



**Spots de tv y cuñas radiales:** Si bien el proyecto ejecutó sus acciones en los distritos de intervención de las regiones de Tacna, Ucayali, Junín y Lima Metropolitana. Los spots y cuñas radiales buscaron ampliar la difusión y llegar incluso a muchas otras regiones más. Así por ejemplo, el primer spot del proyecto fue difundido a nivel nacional a través de la señal de TV Perú, y a través del Canal de señal cerrada del Banco de Crédito del Perú.

La difusión se complementó con las cuñas radiales a través de emisoras regionales y a través de Internet.

Gracias a estos canales, el proyecto recibió comunicaciones y pedidos de información de las regiones de Cusco y Ancash, entre otras.



25

**Formación de asesores MYPE:** La realización de dos cursos informativos y de sensibilización para asesores MYPE tales como funcionarios, promotores, asesores y proveedores de servicios empresariales MYPE de las zonas de trabajo del proyecto para dar continuidad a la intervención. Los cursos se centraron en formalización laboral y en la importancia del análisis de género en la asistencia técnica y en la capacitación al sector.

Estos cursos involucraron también a funcionarios municipales y de las direcciones regionales de trabajo, quienes incrementaron y complementaron sus conocimientos y además fueron sensibilizados sobre la problemática de las mujeres microempresarias.



## **b) Desarrollo de capacidades**

Las acciones de capacitación combinaron el componente de gestión empresarial con el de desarrollo de destrezas técnicos productivos. La selección de los participantes se realizó considerando dos criterios: i) oportunidad de acceso y ii) de impacto del sector al que pertenecían los microempresarios/as. Es decir, se priorizó los grupos de microempresarios/as con menores oportunidades de acceso a capacitación de calidad pero que a la vez formen parte de sectores con potencial de desarrollo, a diferencia de las actividades de difusión las cuales buscaban llegar a la mayor cantidad posible de microempresarios/as.

### **Gestión Empresarial y cursos técnico productivo**

Se implementaron cursos de carpintería, gastronomía, tejido, lácteos, confecciones, calzado y panadería para asociaciones de microempresarios/as en las cuatro regiones de intervención. Todos estos cursos fueron complementados con cursos de gestión empresarial y con cursos sobre derechos de las mujeres y su participación en el sector MYPE.

947 microempresarios/as, de las que 622 fueron mujeres, accedieron a 57 cursos técnicos y de gestión en las zonas de intervención del proyecto.

**26**



### **Compras Estatales**

1,500 MYPEs interesadas en postular en la demanda de compras estatales fueron capacitadas mediante talleres sobre estándares de calidad en las evaluaciones técnicas de Licitaciones de entidades del Estado.

80 microempresarios/as con posibilidades de participar en estos procesos recibieron asesoría personalizada de un especialista de CONSUCODE quien detenidamente absolvio sus inquietudes mediante talleres para la formación de consorcios y calificación de la demanda en Licitaciones del Estado.

Ambas actividades se complementaron con actividades de actualización sobre las nuevas leyes con el personal encargado de logística y de seleccionar a las empresas proveedoras de bienes y servicios de municipalidades y gobiernos regionales de Tacna, Ucayali y Junín. Estas actividades también estuvieron acompañadas con funcionarios de CONSUCODE.



### **Identificación y fortalecimiento de Conglomerados**

41 Conglomerados fueron identificados en las zonas de intervención con potencialidades económicas de desarrollo y de ampliación por medio de la articulación vertical. Estos recibieron el paquete de capacitación que comprendía los temas de gestión empresarial y cursos técnicos productivos vinculados a su principal actividad económica. Los conglomerados identificados fueron los siguientes:

- Huancayo (Junín): 10 de los sectores calzados, comercio y lácteos
- Pucallpa (Ucayali): 7 de los sectores de muebles de madera, servicios de restaurantes e impresiones, carpintería, ferretería y soldadura metálica.
- Tacna: 14 de los sectores de confecciones, muebles de madera, servicios, comercio y vinos y pisco.
- Lima (distritos de San Juan de Lurigancho, Independencia, Comas y Lima Cercado): 10 de los sectores de muebles de madera, comercio, servicios y tejidos.

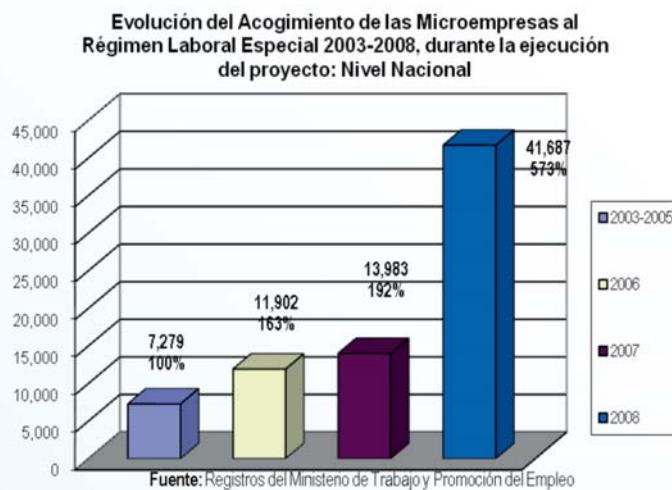


### **c) Formalización**

#### **Acogimiento al Régimen Laboral Especial de la Microempresa**

En lo relacionado al RLE, la evolución del acogimiento mantuvo la tendencia positiva en los tres años de ejecución, llegando a un total de 41,687 microempresas acogidas.

El acogimiento se dio como se muestra en el siguiente cuadro.



Cabe resaltar que estos datos responden únicamente a los distritos de intervención pero que las acciones de difusión realizadas en los tres años de ejecución del proyecto tuvieron una cobertura mayor. No sólo pero principalmente, en los distritos vecinos a los de intervención, a través de las campañas, seminarios y foros masivos de difusión de la Ley 28015; también a nivel nacional con los spots de televisión y el material impreso distribuido en las zonas donde el Movimiento Manuela Ramos interviene con iniciativas similares y en las 24 regiones donde el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo tiene sus direcciones regionales de trabajo. En ese sentido el proyecto ha contribuido con el acceso a derechos laborales de un número mayor de trabajadores/as y conductores/as de microempresas.

**28**

#### **d) Acceso a seguridad social**

Para gozar de las prestaciones que brinda ESSALUD se requiere que el microempresario/a que se acogió al RLE cumpla con realizar las aportaciones pertinentes por tres meses consecutivos o por cuatro meses no consecutivos. El proceso es el mismo para todas las empresas sin importar el tamaño o el régimen laboral que tengan.

Se podría pensar que los conductores de microempresas que realizan el trámite de acogimiento al RLE, realizan también todas las gestiones que se derivan de dicho acogimiento, lo cual incluye el cumplimiento de las aportaciones a ESSALUD. Sin embargo, la experiencia del proyecto permitió conocer que ésta no es la ruta o secuencia natural que toman las cosas, sino que es necesario sensibilizar a los conductores de microempresas a cumplir puntualmente con sus aportes; y a los trabajadores/as, a recordar y/o exigir a sus empleadores, que cumplan.

El problema del incumplimiento de aportes explica la diferencia entre el número de microempresas acogidas al RLE y el número de microempresas en las que conductores y/o trabajadores/as pueden hacer efectivo su derecho a la seguridad social en salud.

Esta complejidad para conocer el número real de microempresarios y/o trabajadores/as afiliados a ESSALUD implicó realizar un meticuloso trabajo de verificación nombre por nombre a través de la página web de ESSALUD<sup>6</sup> y conocer si los/as conductores estaban realizando sus aportes y si éstos se encontraban al día, que es lo que le da la condición de “activo” y por lo tanto habilitado para acceder a las prestaciones.

<sup>6</sup> Consulta de acreditación: <http://www4.essalud.gob.pe:779/acredita/>

Se ha considerado para el reporte de esta meta el número de conductoras y operarias de microempresas afiliadas “activos” a ESSALUD. La afiliación se dio como se muestra en el cuadro.



### e) Fortalecimiento de asociaciones de microempresarios/os

En el eje de formalización, eje central del proyecto, además de las acciones para incrementar el número de microempresas acogidas al RLE, se realizaron acciones orientadas a fortalecer las asociaciones de microempresarios/as, principalmente aquellas que se habían conformado en el marco del proyecto y que estaban integradas principalmente por mujeres. Es el caso de:

- **La Asociación Expo Alameda del Mueble**, agrupa a 10 microempresarios/as del conglomerado de fabricantes y comerciantes de muebles de madera de la zona de San Carlos en San Juan de Lurigancho. Con ellos/as se realizaron asesorías legales y talleres de construcción de objetivos y organización de la asociación.



- **La Asociación de Tejedoras de Sisi Wasi**, agrupa a 20 mujeres tejedoras del distrito de San Juan de Lurigancho, dedicadas a la prestación de servicio de tejido para terceros. Con ellas se trabajaron asesorías legales y sobre organización de la asociación.

Actualmente brindan servicios de enseñanza a asociaciones de mujeres y a usuarias del proyecto Madres Fuertes, ejecutado por el Movimiento Manuela Ramos.



- **La Asociación de Confeccionistas Tacna**, se formalizó al término del programa de capacitación técnica productiva y de gestión empresarial realizado por el Proyecto. En este caso en particular, el Proyecto las conectó con el COREMYPE Tacna a fin de que puedan acceder a programas de apoyo a la microempresa en la región.



#### **f) Simplificación Administrativa**

Fue una de las líneas de intervención del proyecto que supuso mayor coordinación y compromiso por parte de las municipalidades. Se escogieron 8 municipalidades en las 04 regiones de intervención, éstas fueron las municipalidades provinciales y algunas distritales con importante actividad comercial MYPE.

Importa precisar el contexto de la intervención en el año 2006. El proyecto PROPOLI, financiado por la Comisión Europea, se encontraba en su etapa final de ejecución y había tenido intervenciones en el tema de simplificación administrativa municipal. Sin embargo, la identificación y evaluación de los procesos de emisión de licencias de funcionamiento a cargo del equipo del proyecto, arrojaba que, en Lima Metropolitana, las municipalidades de San Juan de Lurigancho y Comas no habían logrado implementar dichos procesos.

En las regiones se decidió trabajar en primer lugar con las Municipalidades Provinciales de Tacna, Huancayo y Coronel Portillo; en Tacna, Junín y Ucayali respectivamente; y con las Municipalidades Distritales de Tacna y Alto de la Alianza (Tacna) y Huancayo y Chilca (Junín).

El 05 de febrero de 2007, fue publicada La Ley Marco de Licencia de Funcionamiento, que eliminaba la licencia temporal para las MYPE, creada por la Ley 28015, y esta-

blecía nuevos procedimientos de emisión de licencias de funcionamiento a la vez que daba a las municipalidades un plazo de adecuación de 180 días, tiempo en que dicha ley entraba en vigencia.

Este nuevo contexto colocó a las municipalidades en la necesidad de asesoría especializada, puesto que el plazo de adecuación era relativamente corto, la carga de trabajo era abundante y la adecuación suponía el establecimiento de una nueva estructura de costos que debía ser formulada con precisión a fin de evitar problemas futuros. Es en este escenario que el proyecto concretó su intervención en el grupo de municipalidades, que podríamos llamar de la segunda etapa, integrado por la Municipalidad Distrital de Independencia (Lima), que originalmente no había sido considerada por contar con una unidad denominada Centro Municipal de Servicios Empresariales (CEMSE) a través de la que otorgaban licencias en un plazo corto y acorde a la Ley 28015, y la Municipalidad Distrital de Manantay en Ucayali, que había sido recientemente creada y cuya jurisdicción perteneció antes al distrito de Callería o Pucallpa.

### **Lo realizado en/con las Municipalidades**

El trabajo con las municipalidades tuvo tres ejes, el primero fue de trabajo directo con las Gerencias de Desarrollo Económico y con algunas otras gerencias involucradas, según los alcances de cada asesoría; el segundo, fue la elaboración conjunta de propuestas de ordenanzas en el tema de emisión de licencia de funcionamiento; y, el tercero, fueron las reuniones de intercambio de experiencias municipales. Con este tercer eje, se logró que las municipalidades socializaran sus procesos de adecuación a la nueva ley y que aquellas con mayor capacidad técnica o con asistencia externa, como la que brindó el proyecto, pudieran guiar a las municipalidades con mayores dificultades en el proceso de adecuación.

#### **En Lima Metropolitana**

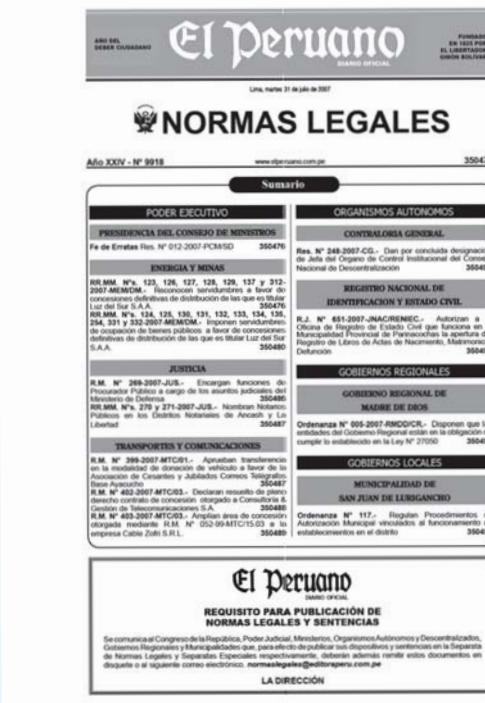
- a) **Municipalidad de San Juan de Lurigancho:** En el segundo año del proyecto se inició una asesoría para la simplificación administrativa, en particular, para impulsar la implementación del proceso de adecuación de la municipalidad a la Ley MYPE, ya que ésta establecía la eliminación de algunos requisitos para el caso de las MYPE.

Se realizaron una serie de talleres participativos con el personal de las Gerencias de Desarrollo Económico y con el personal que brinda información al público, la idea era sensibilizarlos respecto a la necesidad de brindar un servicio de calidad al vecino, que en este caso eran los microempresarios/as.

Conscientes de que la Municipalidad requería asistencia en simplificación administrativa no solo vinculada a la licencia de funcionamiento, se amplió la asesoría brindada por el proyecto a fin de satisfacer intereses de ambas instituciones que tenían como beneficiario final al vecino microempresario/a de San Juan de Lurigancho.

El 31 de julio de 2007 se publicó la Ordenanza N° 117, que regula los procedimientos de autorización municipal vinculados al funcionamiento de establecimientos en

el distrito. Se considera esta norma como uno de los logros del proyecto y así lo reconocen también los funcionarios de la municipalidad que participaron del proceso.



32

- b) Municipalidad de Comas:** En el tercer año del proyecto se realizó una evaluación técnica del sistema digital de licencias de funcionamiento implementado en el marco del proyecto PROPOLI y se orientó al personal encargado de su manejo en el uso del mismo. Debido a que esta Municipalidad ya contaba con un sistema digital de registro de licencias y que ya estaba en capacidad de operarlo, el proyecto ayudó a que la Municipalidad digitalizara todas las licencias de funcionamiento emitidas, lo cual les permitió conocer no solo el número de licencias emitidas, sino también los giros de actividad y la ubicación de los negocios.

Esta información cuantitativa permitirá análisis cualitativos que ayude a sus funcionarios/as a responder de una mejor manera a las necesidades de su población empresarial.

- c) Municipalidad de Independencia:** En el tercer año del proyecto se realizó una asesoría en materia de simplificación administrativa. Esta asesoría tuvo dos objetivos, el primero fue desarrollar un análisis técnico legal de la Ordenanza N° 145-MDI, que regula los procedimientos de autorización municipal vinculados al funcionamiento de establecimientos en el distrito de Independencia. El segundo, elaborar manuales de procedimientos (MAPROs) de: i) emisión de certificado de licencia de funcionamiento y ii) cese de licencia de funcionamiento de un establecimiento.

La ordenanza antes mencionada fue elaborada por el equipo técnico de la Gerencia de Desarrollo Económico de la Municipalidad y requería un análisis externo a cargo de un equipo de expertos. Este análisis se llevó a cabo a través de una serie de reuniones de trabajo y culminó con la entrega de un informe final, el cual incluyó los manuales de procedimientos antes señalados.

### **En Junín**

- d) Municipalidad Provincial de Huancayo:** En el segundo año del proyecto se realizó la asesoría a la Municipalidad Provincial de Huancayo. De manera similar a lo ocurrido con otras municipalidades, se realizaron reuniones de trabajo y talleres donde, de manera conjunta, el equipo asesor y los funcionarios municipales desarrollaron una propuesta de ordenanza. Esta propuesta de ordenanza fue publicada el 08 de agosto de 2007. Se trató de la Ordenanza N° 335, que aprueba el régimen procedural para el otorgamiento de la licencia de funcionamiento de establecimientos comerciales y servicios.

Al siguiente año, se realizaron reuniones de intercambio de experiencias de adecuación a la Ley Marco de Licencia de Funcionamiento, con el objetivo de impulsar el intercambio entre municipalidades provinciales y distritales.

- e) Municipalidad Distrital de Chilca:** En el tercer año del proyecto se realizó la asesoría a la Municipalidad Distrital de Chilca. Se trabajó una propuesta de ordenanza, la cual quedó pendiente de aprobación debido a problemas de corte político al interior de la Municipalidad.

La Municipalidad de Chilca participó junto a varias otras municipalidades, de las actividades de intercambio de experiencias de adecuación a la Ley Marco de Licencia de Funcionamiento, liderada por la Municipalidad Provincial de Huancayo.

### **En Tacna**

- f) Municipalidad Distrital de Alto de la Alianza:** La asesoría realizada en el segundo año de ejecución del proyecto tuvo el objetivo de brindar asistencia técnica para el fortalecimiento de la gestión municipal de promoción de la MYPE, y para desarrollar la propuesta de una Plataforma especializada de atención al vecino, reduciendo los tiempos invertidos en los trámites administrativos como por ejemplo el de la licencia de funcionamiento.

Esta asesoría fue complementada con una asesoría de seguimiento, realizada en el año 2008, con la que se identificaron deficiencias en los procesos de emisión de licencias de funcionamiento, entre otros procesos.

- g) Municipalidad Provincial de Tacna:** Se inició en el segundo año del proyecto. Se trabajaron propuestas normativas de modificación al reglamento general de emisión de licencias de funcionamiento de establecimientos comerciales, industriales y de servicios, entre otros.

La modalidad de intervención se mantuvo, se realizaron talleres participativos con el personal y reuniones de trabajo con funcionarios de las gerencias involucradas.

En el tercer año del proyecto, se realizaron reuniones de intercambio de experiencias de adecuación a la Ley Marco de Licencia de Funcionamiento en la que participaron también las municipalidades de Alto de la Alianza y Gregorio Albaracín.

### **En Ucayali**

- h) Municipalidad Provincial de Coronel Portillo:** La Municipalidad de Coronel Portillo fue la primera municipalidad donde se realizó una asesoría en materia de simplificación administrativa. La razón fue que el Ministerio de Trabajo a través de su Dirección Nacional de la MYPE, había firmado un convenio mediante el cual éste se comprometía a brindar asesoría legal y la Municipalidad se comprometía a destinar los recursos necesarios para la implementación de las recomendaciones y propuestas del equipo técnico.

La Municipalidad implementó algunas de las recomendaciones del equipo técnico en ese año y otras recomendaciones quedaron pendientes de implementación. Cuando se trabajaba en eso, se da la promulgación de la nueva Ley de Licencia de Funcionamiento y otra vez fue necesario intervenir a fin de culminar el proceso iniciado. Es así que en el tercer año, se realiza una asesoría para ayudar al equipo de trabajo de la Municipalidad a elaborar una estructura de costos acorde a la normatividad vigente. El proceso culminó con la entrega de los documentos técnicos los cuales fueron insumos para la estructura aprobada por la Municipalidad.

- i) Municipalidad Distrital de Manantay:** En el segundo año del proyecto se creó el distrito de Manantay. En su calidad de distrito recién creado, Manantay requería de una asesoría especializada.

Es así que a inicios del tercer año de ejecución del proyecto se realizó una primera asesoría que tuvo el objetivo de identificar la problemática de la Municipalidad de Distrital de Manantay en materia del proceso de otorgamiento de las licencias de funcionamiento, de proponer mecanismos y herramientas que faciliten la implementación de un proceso de simplificación de trámites para la obtención de la licencia de funcionamiento, y de desarrollar capacidades en los recursos humanos de la municipalidad.

El trabajo se realizó bajo la modalidad de talleres participativos con todo el personal de las áreas involucradas, y de reuniones con los funcionarios. En el tercer año del proyecto, se realizó una asesoría de seguimiento para conocer el estado actual del proceso de emisión de licencias y se realizaron reuniones de intercambio de experiencias municipales.

## **VIII. Testimonios de usuarios y usuarias del proyecto**

Señora: **Violeta Pérez Ramos**

Actividad: Fabricación y comercio de muebles de madera.

Región: Lima

*“Manuela Ramos es muy especial para nosotros porque llegó en un momento en que nosotros también como grupo empezábamos a trabajar, poco a poco nos fuimos juntando sin saber siquiera a donde íbamos a llegar, era necesario tener un poco de orientación y conocimiento y es en ese momento que aparece Manuela Ramos.*

*Yo pensaba que Manuela solamente veía temas sociales, el tema del abuso y la violencia de la mujer, que también trabajen el tema de microempresa me parece genial porque muchas mujeres estamos incursionando y estamos contra metidas en el negocio, no solamente dirigiéndolo sino también laborando en el. He recibido capacitaciones que me han ayudado mucho en el negocio: marketing, costos y también lo de la formalización, cosa muy importante, por eso ahora somos una SAC. Estamos aplicando lo aprendido y creo que va en beneficio de la empresa”.*

Señor: **Oscar Hernández Calderón**

Actividad: Elaboración de jugos regionales

Región: Ucayali

*“Muy importantes los talleres que ha organizado Manuela Ramos, sobre todo para tener conocimientos en la parte gerencial y en la parte administrativa, tributario y en la parte laboral. Porque cuando empezamos los cursos todavía no teníamos trabajadores en planilla, ahora ya acogiéndonos a la Ley MYPE ya tenemos trabajadores/as en planilla, ya tenemos 9 en planilla, sabemos nuestros derechos laborales, sabemos nuestros derechos tributarios”.*

Señor: **Pompeyo Santana Chavarría**

Actividad: Distribución de pegamento para el sector calzados

Región: Junín

*“Yo he asistido a las capacitaciones de Manuela Ramos, a los cursos técnicos y a los cursos de gestión. En este tipo de cursos he aprendido mucho realmente, me ha servido para mejorar la gestión de mi empresa y también la parte productiva. Me dedico a la distribución de pegamentos y los conocimientos que he adquirido los he transmitido a mis clientes”.*

Señora: **Gladis Hunda Mercado**

Actividad: Confecciones de ropa

Región: Tacna

*“Es la primera vez que he podido participar en un programa de capacitación en gestión empresarial. Nos han dado todo un paquete completo de cursos técnicos que nos han servido para mejorar nuestros productos. Nos ha servido también para reconocer que tenemos muchas oportunidades y potencialidades personales, yo reconozco que tenía muchas deficiencias y me ha servido para revalorarme”.*

## **IX. Retos y perspectivas para el desarrollo de la microempresa**

### **9.1 En cuanto al sector**

La experiencia de implementación de este Proyecto ha permitido identificar retos que deben trabajarse con la finalidad de lograr el desarrollo de este importante sector que genera la mayor parte del empleo y la ocupación en el país. Entre ellos resalta el fortalecimiento del perfil de los líderes y representantes del sector MYPE. Es necesario elevar y potenciar sus conocimientos para su mejor desenvolvimiento en instancias de coordinación como son el COREMYPE<sup>7</sup>, CODEMYPE<sup>8</sup> y el Consejo Nacional del Trabajo.

Otro reto importante es promover en el sector de la microempresa el uso de las nuevas tecnologías de la información, que les puede permitir ampliar su mercado y acceder a información legal, comercial y educativa actualizada.

El trabajo intersectorial también debe fortalecerse si realmente se quiere que la microempresa como sector logre niveles competitivos a escala nacional e internacional. La desarticulación entre las iniciativas de los sectores y de las instituciones privadas ocasiona, en muchos casos, duplicidad de esfuerzos y pobres resultados. Así también genera entre la población destinataria una sensación de confusión y poca seriedad.

La producción de información actualizada sobre las micro y pequeñas empresas a nivel no solo nacional sino también regional, es una necesidad urgente y representa un reto a superar si se quieren políticas públicas de calidad. Si bien se sabe que la mayor parte del sector MYPE está conformado por las microempresas, es necesario tener cifras diferenciadas y periódicas de ambos segmentos empresariales de acuerdo al número de trabajadores/as que ocupan. Otra necesidad urgente es la desagregación de la información del sector por sexo.

Está también el reto de formular e implementar proyectos con enfoque de género, que permitan trabajar las relaciones de género al interior de estas unidades económicas, caracterizadas por la superposición de las relaciones familiares y laborales. Si bien se reconoce que el enfoque de género no se trata simplemente de incluir mujeres en la población destinataria, se debe reconocer también que todavía son ellas quienes tienen menor acceso a los servicios de desarrollo empresarial y por lo tanto, es necesario que estos servicios se orienten también a atender a sus necesidades en términos de requisitos de participación, contenidos, fechas y horarios.

<sup>7</sup> Consejo Regional de la Micro y Pequeña Empresa - COREMYPE

<sup>8</sup> Consejo Regional para el Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa - CODEMYPE

Es importante tener presente que la formalización es un proceso donde los y las microempresarias son un actor más, tal vez el más importante pero no el único responsable de la generalizada informalidad legal. Las entidades públicas con competencias en la materia deben también hacer su parte y ofrecer un servicio de calidad. En ese sentido, debería entenderse que la transparencia y la erradicación de la corrupción son también condiciones necesarias para la reducción de la informalidad.

Entre las perspectivas de trabajo con el sector, se puede mencionar el uso de medios de comunicación electrónicos como una herramienta alternativa a los medios de comunicación convencionales, caracterizados por sus altos costos y su poca apertura para apoyar la difusión de mensajes con contenido social. Sin embargo, es preciso señalar que la radio es un importante medio, muy accesible y con gran llegada a la población.

Promover las investigaciones sobre el sector, es también una perspectiva de trabajo interesante y necesaria. Tendría una contribución enorme al conocimiento de las dinámicas internas del sector. En la actualidad son pocos los estudios existentes sobre el impacto económico del RLE. Resultaría de gran interés realizar estudios de seguimiento a las microempresas que se acogieron al RLE y que afiliaron a sus trabajadores/as a ESSALUD, ver si siguen aportando y analizar los criterios por los cuales afiliaron a unos y a otros no. Evaluar la productividad de estos trabajadores formalizados puede aportar elementos orientadores sobre la conveniencia de acogerse al régimen laboral especial.

## **9.2 En cuanto a los proyectos de desarrollo del Sector**

Respecto a los técnicos, profesionales o especialistas que se requiera para la implementación de proyectos de desarrollo, debe promoverse la contratación de personal local, pues favorecería no solo su gestión debido a sus conocimientos de la zona, de la gente y de sus autoridades, sino que podría contribuir al desarrollo de recursos humanos locales que puedan insertarse en instituciones públicas y privadas y dar continuidad a este y a otros trabajos realizados. Es decir, se contribuye de este modo a brindar sostenibilidad a proyectos de desarrollo, aspecto tan valorado tanto por quienes los ejecutan como por las entidades de cooperación que generalmente los financian

Otro aspecto importante es la inclusión del componente de incidencia en los proyectos. Si bien éste no tendrá la misma fuerza en todos los proyectos, es importante vincular a la población destinataria con los tomadores de decisión. Además resulta clave para afrontar los cambios de contexto que pueden ser drásticos.

El involucramiento de la población destinataria constituye un elemento crucial en la buena ejecución de un proyecto. Si bien no en todos los aspectos, quienes ejecutan y quienes participan como usuarios deben tener poder de decisión. Es importante posibilitar la participación de los directamente involucrados, para favorecer de paso el desarrollo de esquemas de participación ciudadana.

Apostar por las intervenciones público privadas es a la vez un reto y una perspectiva de trabajo interesante. Si bien el sector privado y el público tienen dinámicas distintas,

lo que podría originar tensiones, éstas se ven compensadas con la ampliación del alcance de su presencia que como entidades públicas tienen en la población. Una buena coordinación garantizaría un trabajo complementario exitoso.

## X. Conclusiones

El proyecto ejecutado ha sido una contribución al gran reto de la formalización, principalmente laboral, de la microempresa. Desde esta intervención ejecutada en alianza con el Estado (a nivel nacional y regional) se ha colocado en la agenda pública, la importancia de la formalización laboral como un componente necesario del desarrollo y consolidación empresarial en un marco de igualdad de oportunidades para mujeres y hombres.

La difusión de la Ley 28015, la asistencia técnica a las municipalidades y el fortalecimiento técnico-productivo y de gestión de las microempresas y unidades económicas familiares, ha sido una estrategia que ha dado como resultado el mayor conocimiento de la ley, primera condición para ejercer los derechos y exigir su cumplimiento. Esto se muestra en el incremento del acogimiento al régimen laboral especial y consiguientemente el mayor acceso a las prestaciones de la seguridad social de salud, que para el caso de las mujeres significa garantizar la atención de su salud reproductiva.

Hoy asistimos a un nuevo contexto para las micro y pequeñas empresas. Ha cambiado de Sector competente, ha pasado de Trabajo y Promoción del Empleo a Producción y se ha modificado su régimen laboral, sobre todo en la parte del derecho a la seguridad social. Confiamos que los esfuerzos futuros que realice el Estado para la formalización de las microempresas considere la formalización laboral junto a otros aspectos igualmente importantes.

Lima, febrero del 2010.



Impreso en los talleres gráficos de  
Servicios Gráficos JMD  
José Gálvez 1549 - Lince Telf.: 470-6420 / 472-8273  
en el mes de Febrero del 2011.