



OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO

OFICINA SUBREGIONAL PARA LOS PAÍSES ANDINOS

**POLÍTICAS DE CONTRATACIÓN PÚBLICA Y
MODALIDADES LEGALES DE ORGANIZACIÓN
PARA LA PEQUEÑA EMPRESA
EN LOS PAÍSES ANDINOS**

**ACCESO DE LAS MICRO Y PEQUEÑAS EMPRESAS A LOS CONTRATOS
PÚBLICOS PARA OBRAS Y SERVICIOS EN PERÚ, BOLIVIA Y ECUADOR**

**JOSE YENG
SERGE CARTIER VAN DISSEL**

LIMA, NOVIEMBRE DE 2003

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual, en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción deben formularse las correspondientes solicitudes a la Oficina de Publicaciones (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza; solicitudes que serán bien acogidas.

YENG, José y CARTIER VAN DISSEL, Serge

Políticas de contratación pública y modalidades legales de organización para la pequeña empresa en los países andinos - Acceso de las micro y pequeñas empresas a los contratos públicos de obras y servicios en Perú, Bolivia y Ecuador

Lima, OIT/ Oficina Subregional para los Países Andinos, 2003, 83p.

Contrato, licitación, microempresa, pequeña empresa, estudio de casos, legislación, Bolivia, Ecuador, Perú. 03.04.5

ISBN 92-2-315201-1 (versión impresa)

ISBN 92-2-315202-X (versión PDF)

Datos de catalogación de la OIT

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones de la OIT pueden obtenerse en Las Flores 275, San Isidro, Lima 27 - Perú, o pidiéndolas al Apartado Postal 14-124, Lima, Perú.

Vea nuestro sitio en la red: www.oit.org.pe

ADVERTENCIA

El uso de un lenguaje que no discrimine ni marque diferencias entre hombres y mujeres, es una de las preocupaciones de nuestra Organización. Sin embargo, no hay acuerdo entre los lingüistas sobre la manera de hacerlo en nuestro idioma.

En tal sentido y con el fin de evitar la sobrecarga gráfica que supondría utilizar en español o/a para marcar la existencia de ambos sexos, hemos optado por emplear el masculino genérico clásico, en el entendido de que todas las menciones en tal género representan siempre a hombres y mujeres.

PRÓLOGO

En los últimos 20 años se ha entendido que la masa crítica de las organizaciones empresariales y del empleo en nuestros países, está concentrada en lo que se ha denominado el sector de la micro y pequeña empresa. Además, se ha visto que este sector es responsable por una gran parte de la generación de empleo en los países en vías de desarrollo, en los que se nota altos porcentajes de desempleo y subempleo. Esto ha generado diversas y variadas políticas y estrategias de fortalecimiento, consolidación y desarrollo del sector.

Sin embargo, observamos que este sector se encuentra mayormente en la informalidad. La falta de políticas y legislación adecuadas para la formalización de las diferentes modalidades de organización legal, hace que la informalidad siga siendo la opción más atractiva para las micro y pequeñas empresas, cubriendo solo un mínimo de formalidad para realizar sus actividades económicas formales.

Con respecto al acceso a la economía formal, específicamente la de la contratación pública, la situación de formalidad de las micro y pequeñas empresas no representa muchas ventajas para una mayor participación en este mercado, lo cual se ve restringido por otras políticas y legislaciones desfavorables. La contratación pública está generalmente diseñada para las medianas y grandes empresas, sin tener en cuenta la realidad distinta de las micro y pequeñas empresas.

Los aspectos mencionados resultan en un conjunto de barreras legales que dificultan y hasta imposibilitan el acceso de las micro y pequeñas empresas a la contratación pública en muchos países. Estas barreras existen tanto en la constitución de las empresas, como en su subsecuente contratación por el Estado. Esto resulta en la derivación de gran parte de las organizaciones empresariales y del empleo involucrado hacia la informalidad, y en el desaprovechamiento de su potencial de generar fuentes de trabajo.

Este estudio busca revocar esta tendencia mediante la identificación de las principales barreras legales existentes y la recomendación de maneras de mejorar el acceso de las micro y pequeñas empresas a la contratación pública mediante posibilidades existentes en las legislaciones nacionales, tanto como propuestas para el ajuste de estas legislaciones. Con respecto a este objetivo, el estudio se concentra en la contratación pública para obras y servicios en Bolivia, Ecuador y Perú, adoptando el enfoque del proyecto RLA/97/M08/DAN: *Promoción de Tecnologías Intensivas en Mano de Obra en la Inversión Pública en Bolivia, Ecuador y Perú*, bajo lo cual se ejecutó el estudio.

La OIT espera que este documento servirá como base para el mejoramiento del acceso de las micro y pequeñas empresas a la contratación pública, y para el ajuste de la legislación pertinente para dotarlas de alternativas de organización legal más eficaces y adecuadas a su tipo de gestión. En ambos casos, se trata de fortalecer instrumentos y mecanismos que faciliten la formalización de las micro y pequeñas empresas y la generación de empleo mediante las inversiones públicas en obras y servicios.

Ricardo Hernández Pulido
Director
Oficina Subregional para los Países Andinos

AGRADECIMIENTOS

Los autores de este documento quisieran, sobre todo, agradecer a la Agencia Danesa de Asistencia al Desarrollo (DANIDA) que ha hecho posible la elaboración de este estudio mediante el financiamiento del proyecto de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) RLA/97/M08/DAN: *Promoción de Tecnologías Intensivas en Mano de Obra en la Inversión Pública en Bolivia, Ecuador y Perú*. Dentro de su objetivo de la generación de empleo mediante inversiones públicas, el proyecto desarrolló este documento para que sirva como instrumento eficaz en entender las barreras legales existentes y las posibilidades de mejorar el acceso de micro y pequeñas empresas a la contratación pública para obras y servicios. Además se agradece a Emilio Salomón, consultor del proyecto, y Mario Tueros y Alessandra Molz de la Oficina Subregional para los países Andinos en Lima, por sus valiosos comentarios sobre las versiones iniciales. Su experiencia y conocimiento han enriquecido mucho el contenido de este documento.

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	11
1. EL SISTEMA DE CONTRATACIÓN PÚBLICA	13
1.1 Criterios de comparación	13
1.2 Categorías y modalidades de contratación pública	14
1.2.1 Categorías de contratación pública	14
1.2.2 Modalidades de contratación pública	15
1.3 Modalidades de licitación pública	15
1.4 Modalidades de concurso público	19
1.5 Modalidades de concurso privado	22
1.6 Modalidades de selección directa	25
1.7 Políticas y mecanismos favorables existentes	27
1.7.1 El caso de Bolivia	27
1.7.2 El caso del Ecuador	28
1.7.3 El caso del Perú	29
2. LAS MODALIDADES LEGALES DE ORGANIZACIÓN	31
2.1 Categorías de organización	31
2.1.1 Organizaciones empresariales	31
2.1.2 Organizaciones asociativas	32
2.1.3 Organizaciones comunales	32
2.1.4 Precisiones	33
2.2 Modalidades de organización	34
2.2.1 Modalidades de organización empresarial	34
2.2.2 Modalidades de organización asociativa	35
2.2.3 Modalidades de organización comunal	36
2.3 Tipos de organización	36
2.3.1 Tipos de organización empresarial	36
2.3.2 Tipos de organización asociativa	40
2.3.3 Tipos de organización comunal	41
2.4 Comparación de las modalidades legales de organización	44
2.4.1 Función de la organización	44
2.4.2 Cobertura de la regulación	45
2.4.3 Reconocimiento legal	46
2.4.4 Tiempo de constitución	47
2.4.5 Costo de constitución	48
2.4.6 Exigencias de contabilidad	48
2.4.7 Costos tributarios	49
2.4.8 Costos laborales	49
2.4.9 Distribución de utilidades económicas	50
2.4.10 Acceso a crédito	50

3. ESTUDIO DE CASO	51
3.1 El caso del Perú	51
3.1.1 El modelo legal de la microempresa	51
3.1.2 El proceso de contratación pública	52
3.2 El caso del Ecuador	53
3.2.1 El modelo legal de la microempresa	53
3.2.2 El proceso de contratación pública	55
3.3 El caso de Bolivia	55
3.3.1 El modelo legal de la microempresa	56
3.3.2 El proceso de contratación pública	56
4.CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	57
4.1 El sistema de contratación pública	57
4.1.1 Cuantías	58
4.1.2 Convocatoria y número de postores	59
4.1.3 Certificados de Acreditación	59
4.1.4 Garantías	60
4.2 Las modalidades legales de organización	61
4.2.1 Inventario de las modalidades existentes	61
4.2.2 Cobertura de la regulación	62
4.2.3 Reconocimiento legal	62
4.2.4 Costos de constitución	64
4.2.5 Acceso a crédito	64
ANEXO 1: La tarjeta empresarial (Bolivia)	65
Características	65
Decreto Supremo	67
ANEXO 2: Ley de promoción y formalización de la MyPE (Perú)	70
Características	70
Ley de Promoción y Formalización de la MyPE	72

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1: Categorías de contratación pública	14
Cuadro 2: Modalidades de contratación pública	15
Cuadro 3: Modalidades de licitación pública	15
Cuadro 4: Modalidades de concurso público	19
Cuadro 5: Modalidades de concurso privado	22
Cuadro 6: Modalidades de selección directa	25
Cuadro 7: Categorías de organización	31
Cuadro 8: Modalidades de organización empresarial	34
Cuadro 9: Modalidades de organización asociativa	35
Cuadro 10: Modalidades de organización comunal	36
Cuadro 11: Categorías, modalidades y tipos de organización	42

INTRODUCCIÓN

El presente estudio forma parte de una serie de publicaciones que ha realizado la OIT a través de su proyecto RLA/97/M08/DAN: *Promoción de Tecnologías Intensivas en Mano de Obra en la Inversión Pública en Bolivia, Ecuador y Perú*, el cual opera con recursos de la Agencia Danesa de Asistencia al Desarrollo (DANIDA). Dicho proyecto tiene como finalidad estudiar y divulgar metodologías de trabajo para la generación de empleo en inversiones públicas en obras y servicios, y se inscribe dentro de una política más amplia de la OIT que se implementa a través del Programa de Inversiones Intensivas en Empleo (PIIE). Un enfoque específico del PIIE es el desarrollo de capacidades de micro y pequeñas empresas locales y su acceso a la contratación pública¹, bajo lo cual se ejecutó este estudio.

Dos son los propósitos del estudio:

El primero, revisar el estado actual de las políticas de contratación pública en Bolivia, Ecuador y Perú en relación a la participación de las micro y pequeñas empresas en el mercado de obras y servicios públicos. Para facilitar la comparación entre los tres países se identificaron 4 categorías de contratación pública reguladas en las legislaciones: licitaciones públicas, concursos públicos, concursos privados y selecciones directas. Estas categorías de contratación permiten agrupar modalidades de contratación que comparten características similares.

El segundo propósito ha sido la elaboración de un esquema de interpretación que permita entender las características principales y la estructura de funcionamiento de la multiplicidad de organizaciones existentes en los tres países con la finalidad de promover un mejor uso de sus modalidades en la aplicación de los programas de formación de micro y pequeñas empresas. Para este efecto se definió una metodología de trabajo con base en tres categorías de organización universal: empresariales, asociativas y comunales. Cada una de las categorías puede incorporar una o varias modalidades, las cuales a su vez pueden tener diversos tipos.

El estudio consta de cuatro capítulos:

El primer capítulo aborda el tema de la contratación pública y las micro y pequeñas empresas, la descripción de las categorías y modalidades aplicables en los tres países y el análisis comparativo. En seguida, se identifican los mecanismos favorables existentes en cada uno de los países materia del estudio.

El segundo, aborda el tema de las modalidades de organización legal vigentes en los tres países, presenta la metodología del esquema de interpretación, de estas organizaciones a partir de los criterios de: categoría, modalidad y tipo. Posteriormente, se realiza el análisis comparativo de las diversas modalidades y tipos para cada uno de los países.

El tercero, señala el caso de las microempresas de mantenimiento vial en Perú, Ecuador y Bolivia como un ejemplo de aplicación de los dos temas analizados, es decir la experiencia, los problemas enfrentados y las soluciones adoptadas en lo referente a la definición y promoción de la modalidad de organización legal, así como el proceso de contratación pública. Se explica cómo se logró su contratación efectiva, reconociendo que no siempre esta contratación ha sido eficaz. Sin duda, estas

¹ Un documento importante sobre este tema es *Desarrollo de capacidades para la contratación en el sector de la construcción* por Peter Bentall, Andreas Beusch y Jan de Veen. OIT, Ginebra, 2000.

experiencias permiten identificar un conjunto de lecciones aprendidas para futuros programas de formación y contratación de microempresas similares.

El cuarto capítulo recoge las conclusiones y recomendaciones principales del estudio. Para esto se presentan dos grupos de recomendaciones, por una parte, aquellas destinadas a mejorar el acceso de las MyPE a la contratación pública de obras y servicios; y por otra parte, las recomendaciones dirigidas a mejorar el uso y eficacia de las diferentes modalidades de organización existentes en los tres países.

Finalmente, se ha considerado sólo dos *Anexos* al estudio. El primero está referido a la propuesta de la Tarjeta Empresarial, experiencia desarrollada en Bolivia como un mecanismo facilitador para «habilitar» la participación de las MyPE en los procesos de contratación pública. El segundo presenta la experiencia peruana de la Ley de Promoción y Formalización de la Micro y Pequeña Empresa, promulgada en julio del 2003.

1. EL SISTEMA DE CONTRATACIÓN PÚBLICA

En este capítulo se revisará el estado actual de las políticas de contratación pública en Bolivia, Ecuador y Perú en relación a la participación de las pequeñas y microempresas en el mercado de las obras y servicios públicos. En base a determinados criterios, se presenta un análisis de las diferentes modalidades de contratación pública.

1.1 Criterios de comparación

Para realizar la comparación entre las modalidades de contratación pública en Bolivia, Ecuador y Perú se han considerado 9 criterios, los cuales se describen a continuación.

1. Materia: Identificación del objeto de la convocatoria: (a) adquisición de *bienes*, (b) prestación o suministro de *servicios*, y (c) ejecución de *obras* públicas.

2. Cuantía: Monto dinerario o valor económico de la convocatoria. Los montos de la cuantía están de acuerdo con la modalidad de contratación y el presupuesto público correspondiente.

3. Convocatoria: Invitación para la presentación de las propuestas, la que puede ser: (a) *abierta*: pública, dirigida a cualquier postor potencial, (b) *cerrada*: selectiva o por listas cortas dirigidas a potenciales postores precalificados, y, (c) *preferencial*: directa o dirigida a un postor único.

4. Numero de postores: Permite establecer el número de postores según la modalidad de la convocatoria: (a) *indeterminado* si es una convocatoria abierta, (b) *determinado* si es una convocatoria cerrada o preferencial. En el caso de los postores indeterminados, este número puede ser determinado posteriormente, primero con la adquisición de las bases (Ecuador y Perú) o pliegos de condiciones (Bolivia) y posteriormente en la oportunidad de la presentación de las propuestas.

5. Certificados de acreditación: Permite verificar si el postor esta inscrito en, por ejemplo registros públicos o sectoriales que otorgan personería jurídica, registros de contribuyentes, registros de contratistas del Estado, registros especiales como proveedor de la entidad pública. Asimismo, permite verificar diferentes certificaciones, como el cumplimiento de contratos públicos anteriores, poderes y representación legal, y la capacidad legal de contratación de los postores.

6. Informes previos: Se refiere a aquellos procesos de consulta, aprobación o no objeción de los procesos de contratación pública que efectúan las entidades públicas de control externo a la entidad que convoca el proceso de contratación.

7. Capacidad económica y financiera: Se refiere a la solvencia económica y financiera de los postores mediante la presentación de los estados financieros y contables, que son considerados como una referencia de confiabilidad en el cumplimiento de los contratos.

8. Plazos: El tiempo de duración previsto para llevar adelante el proceso de contratación, incluyendo todas sus fases: preparatoria, convocatoria, presentación de propuestas, evaluación, selección y buena pro, y suscripción del contrato administrativo.

9. Garantías: Existen tres tipos de garantías: (a) la *garantía de seriedad* de la propuesta, requisito para la presentación de las ofertas (b) la *garantía de fiel cumplimiento*, requisito para la suscripción del contrato

y (c) la *garantía por anticipos* o adelantos, requisito solicitado en la ejecución del contrato.

1.2 Categorías y modalidades de contratación pública

Si bien las modalidades legales de contratación pública tienen diferentes denominaciones o nomenclaturas en Bolivia, Ecuador y Perú, se propuso identificar un conjunto de características similares que permita uniformizarlas y agruparlas, para lo que se utilizó en el estudio el concepto de «categoría». Las categorías de contratación permiten agrupar una «familia» de modalidades que comparten características similares.

1.2.1 Categorías de contratación pública

Se identificaron 4 categorías de contratación pública². Si bien esta clasificación no es absoluta, nos permite diferenciar cuatro esquemas de contratación utilizados en los países de la región y que representan diferentes condiciones, requisitos, procesos administrativos y tiempos para la entidad contratante y para los postores. En el siguiente cuadro se presenta la caracterización referencial de cada una de las cuatro categorías de contratación pública propuestas para el presente estudio.

Cuadro 1: *Categorías de contratación pública*

CATEGORÍA	CARACTERÍSTICAS REFERENCIALES
Licitaciones públicas	<ul style="list-style-type: none"> • Son procesos de convocatoria abierta, nacional o internacional. • Se aplican para procesos de máxima cuantía. • Se exige una mayor capacidad técnica y económica. • Se aplican especialmente para la ejecución de obras de infraestructura mayor y servicios especializados o con altos costos de tecnología. • El tiempo del proceso es mayor de 90 días calendario.
Concursos públicos	<ul style="list-style-type: none"> • Son procesos de convocatoria abierta y de alcance nacional. • Se aplican para procesos con una escala de cuantía menor a la de la licitación pública. • Se aplican para la ejecución de obras de infraestructura mediana y especialmente para los servicios públicos. • El tiempo del proceso es mayor de 60 y menor de 90 días calendario.
Concursos privados	<ul style="list-style-type: none"> • Son procesos de convocatoria cerrada mediante invitación a postores precalificados o por listas cortas. Generalmente se exige un mínimo de 3 postores. • Se aplican para procesos con una escala de cuantía menor a la de la licitación pública y/o concurso público. • Se aplican para la adquisición mayor de bienes, ejecución de pequeñas obras y servicios públicos locales. • El tiempo del proceso es mayor de 30 y menor de 60 días calendario.
Selecciones directas	<ul style="list-style-type: none"> • Son procesos en los cuales se convoca o invita a un solo postor. No existe ningún tipo de concurso y sólo se exige que los costos y calidad de los servicios o bienes correspondan al estándar aceptado. • Se aplican para procesos con una escala de menor cuantía. • Se aplica para la adquisición de bienes en pequeña escala, reparación de pequeñas obras y pequeños servicios específicos. • El tiempo del proceso es menor a 30 días calendario.

² No se incluyó la categoría de contratación directa denominada «contratación por excepción», mecanismo especial en el que se exonera por causas calificadas la obligación de efectuar los procesos de *licitación o concurso público*.

1.2.2 Modalidades de contratación pública

En el siguiente cuadro se presenta la propuesta de clasificación por categorías de las diferentes modalidades de contratación pública identificadas en los tres países. Para su elaboración se revisaron las diferentes legislaciones de contratación pública. Si bien las denominaciones para cada una de las modalidades difieren entre sí, salvo el caso de las licitaciones públicas, existen características similares que permiten agruparlas en una categoría determinada.

Cuadro 2: *Modalidades de contratación pública*

CATEGORÍA	MODALIDADES DE CONTRATACIÓN PÚBLICA			
	Bolivia	Ecuador	Perú	
Licitaciones públicas	Licitación pública	Licitación pública	Licitación pública	
Concursos públicos	Invitación pública	Concurso público	Concurso público	
Concursos privados	Contrataciones menores	Concurso privado	Adjudicación pública directa	Adjudicación directa selectiva
Selecciones directas	Contrataciones directas	Adjudicación de menor cuantía	Adjudicación directa de menor cuantía	

1.3 Modalidades de licitación pública

En la *licitación pública* existe coincidencia en los tres países, con la única diferencia de que en Bolivia y Ecuador esta modalidad se aplica para bienes, obras y servicios indistintamente, mientras que en el Perú sólo es aplicable a la contratación de bienes y obras. A continuación se ha preparado el siguiente cuadro para facilitar la comparación de las modalidades de licitación pública en los tres países.

Cuadro 3: *Modalidades de licitación pública*

N°	CRITERIO	BOLIVIA Licitación pública	ECUADOR ³ Licitación pública	PERÚ Licitación pública
1	Materia	Bienes, obras y servicios	Bienes, obras y servicios	Bienes y obras
2	Cuantía	Más de US\$ 134,048	Igual o más de US\$255,682	Más de US\$225,110
3	Convocatoria	<ul style="list-style-type: none"> Abierta y pública Publicación en la gaceta Oficial y en un periódico de circulación nacional o departamental. 	<ul style="list-style-type: none"> Abierta y pública Publicación en el diario oficial y en un diario de circulación nacional. 	<ul style="list-style-type: none"> Abierta y pública Publicación en el diario oficial y en un diario de circulación nacional.
4	Numero de postores	Indeterminado	Indeterminado	Indeterminado

³ Puede revisarse el *Estudio de licitaciones en el Ecuador - Documento Preliminar* - Setiembre 1998, elaborado por Carlos Rivadeneyra para el proyecto RLA/97/MO8/DAN de la Oficina de Área y Equipo Técnico Multidisciplinario para los Países Andinos de la OIT.

N°	CRITERIO	BOLIVIA Licitación pública	ECUADOR ³ Licitación pública	PERÚ Licitación pública
5	Certificados de acreditación	<ul style="list-style-type: none"> • Testimonio de constitución de la empresa. • Poder del representante legal registrado ante el SENAREC. • Registro de Matrícula vigente otorgada por el SENAREC. • Registro Único de Contribuyentes (RUC). • El contrato de Asociación Incidental, en su caso. • Nota expresa dando fe del cumplimiento de contratos efectuados con el sector público y privado en los últimos 5 años. • Declaración jurada de no encontrarse en causal de inhabilitación. • Recibo del pago del valor del pliego de condiciones. 	<ul style="list-style-type: none"> • Certificado de la Contraloría general del Estado sobre cumplimiento de contratos. • Los estados financieros y contables del último ejercicio fiscal. • El contrato de asociación, en su caso. • Certificado de existencia legal y de cumplimiento de obligaciones expedido por la Superintendencia de Compañías o de la entidad de control respectiva. • Poder vigente del representante legal. • Otros documentos o certificaciones 	<ul style="list-style-type: none"> • Declaración jurada de no estar impedido de contratar⁴. • Declaración jurada de datos del postor⁵ • Copia simple del Certificado de Inscripción vigente en el Registro Nacional de Contratistas. • Promesa de Consorcio, en su caso. • Declaración Jurada de ser una pequeña o microempresa según el caso⁶. • Documentación referida a las principales obras ejecutadas, ejecución de obras similares, otros aspectos técnicos.
6	Informes previos	No	<ul style="list-style-type: none"> • Informe de Contraloría⁷ • Informe de la Procuraduría. 	No
7	Capacidad económica y financiera	Información económica y financiera (Balance, Estado de Pérdidas y Ganancias, etc.) .	Información económica y financiera (Balance, Estado de Pérdidas y Ganancias, etc.) .	Información económica y financiera (Balance, Estado de Pérdidas y Ganancias, etc.) .
8	Plazos	60 - 90 días	90 - 120 días	60 - 90 días
9	Garantías	<ul style="list-style-type: none"> • Seriedad de oferta (1%) • Fiel cumplimiento (7 %) • Anticipos (100%) • Seriedad de oferta (2%) 	<ul style="list-style-type: none"> • Fiel cumplimiento (5%) • Anticipos (100%) • Seriedad de oferta: a criterio de la entidad 	<ul style="list-style-type: none"> • Fiel cumplimiento (10%) • Anticipos (100%)

En relación al tratamiento legal de las modalidades de *licitación pública* en los tres países podemos comentar lo siguiente:

1. Materia: En Bolivia y Ecuador esta modalidad es aplicable para la adquisición de bienes, servicios y obras públicas, sin ninguna distinción. En el caso del Perú, esta modalidad sólo es utilizada para la adquisición de bienes y contratación de obras.

2. Cuantía: Cada país establece diferentes escalas o rangos para las adquisiciones del sector público. En el caso de Bolivia la licitación pública es aplicable para montos económicos superiores a US\$

⁴ Indicando lo siguiente: (a) no tener impedimento para participar en el proceso de selección, ni para contratar con el Estado, (b) conocer, aceptar y someterse a las bases, condiciones y procedimientos del proceso, asumir la responsabilidad por la veracidad de los documentos e información presentada, (c) compromiso a mantener su oferta durante el proceso de selección, (d) conocer las acciones contenidas en la Ley y su Reglamento.

⁵ Indicando el nombre, razón social del postor, representante legal, domicilio, inscripción en los Registros Públicos, documento de identidad. No podrá exigirse la presentación de certificados o documentos ya sea en original o copia.

⁶ Hasta el año 2000 esta auto calificación se realizaba en forma conjunta para obtener el Registro Único en el Sector Comercio e Industria. Eliminado este registro, se deberá entender que se trata de una auto calificación al amparo de la Ley de Promoción de la Micro y Pequeña Empresa, y de la última norma sobre formalización y promoción de este sector.

⁷ Se otorga 15 días para presentar dicho informe, considerándose que vencido el plazo se dará como aprobada la convocatoria a la *licitación pública*. Esto mismo resulta aplicable al informe de la procuraduría.

134,048⁸. En el Ecuador esta modalidad es aplicable a las adquisiciones iguales o superiores a US\$ 225,110. En el caso del Perú, es aplicable para cuantías iguales o superiores a US\$ 255,682⁹.

3. Convocatoria: Su tratamiento es similar en los tres países. Esto significa que por el carácter público de la convocatoria (publicación en diarios) la invitación para participar en esta modalidad está abierta a cualquier postor interesado que cumpla las condiciones previstas en las bases o pliegos.

4. Número de postores: En los tres países el número de postores es indeterminado en la fase de la convocatoria, sin embargo, este número puede ser determinado posteriormente, primero con la adquisición de las bases (Ecuador y Perú) o pliegos de condiciones (Bolivia) y posteriormente con la presentación de las propuestas.

5. Certificados de acreditación: Se encuentra que en los tres países las normas de contratación pública exigen diferentes certificados de acreditación previa para la calificación de los postores.

En los tres países los postores adjudicados deberán presentar el Certificado de Información sobre Solvencia con el Fisco emitido por la Contraloría General de la República. En el caso de la Asociación Accidental o Consorcio Adjudicado, deberán presentar el contrato de asociación protocolizado ante Notario Público.

En Bolivia, las normas SABS¹⁰ establecen, entre otros requisitos, que los postores deberán acreditar lo siguiente: (a) la inscripción de la constitución de la empresa ante el Servicio Nacional de Registro de Comercio (SENAREC), (b) el certificado del registro comercial vigente ante la misma entidad, (c) la declaración jurada o nota expresa de buen cumplimiento de los contratos públicos y privados ejecutados de los últimos cinco años. (d) la información que acredite la capacidad económica y financiera del postor en relación a la obra o servicio que se pretende contratar.

En Perú, la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado establece dos certificados previos para ser considerado postor: (a) el certificado de no estar inhabilitado de contratar con el Estado, y (b) el certificado de contratista del Estado ante el Consejo Superior de Contratistas del Estado (COSUCODE). Estas certificaciones no excluyen las demás referidas al buen cumplimiento de contratos y a la capacidad económica y financiera, las cuales son exigibles y evaluadas en el proceso mismo de calificación del postor.

En Ecuador la Ley de Contratación Pública establece igualmente algunas certificaciones previas tales como: (a) el certificado de no estar inhabilitado como contratista que otorga la Procuraduría del Estado, (b) la acreditación de la constitución legal de la empresa, según su modalidad legal, y (c) la certificación de estar inscrito en la Cámara de la Construcción de la Provincia correspondiente. En los casos de ser los contratistas personas naturales, debe acreditarse ser profesional de la Ingeniería Civil¹¹. Estas certificaciones no excluyen las demás referidas al buen cumplimiento de contratos y a la capacidad económica y financiera, las cuales son exigibles y evaluadas en el proceso mismo de calificación del postor.

6. Informes previos: En Bolivia y Perú no se exigen informes de control previos. En Bolivia se aplica un seguimiento y control ex-post a través del sistema de Información de Contrataciones Estatales

⁸ Equivalente a 1,000,000 de bolivianos al cambio de Bs 7.46 por US\$ 1.00 a Diciembre del 2002.

⁹ Equivalente a 900,000 nuevos soles considerando el tipo de cambio de 3.52 nuevos soles por dólar americano a diciembre del 2002.

¹⁰ Texto único ordenado de las normas básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios de julio del 2001.

¹¹ Esto significa que en principio las personas naturales «no profesionales» no pueden ser postores en los procesos de obras públicas.

(SICOES), mientras que en Perú también se aplica un mecanismo similar de control ex-post sobre las convocatorias realizadas y los contratos suscritos, cuya información se remite al CONSUCODE.

En el caso de las licitaciones públicas, en el Ecuador se requiere informes previos aprobatorios de los procesos de convocatoria, selección y adjudicación de la buena pro que deben ser emitidos por parte de la Contraloría General y la Procuraduría del Estado. Esto explicaría la mayor duración de los procesos de contratación pública.

7. Capacidad económica y financiera: La evaluación de la capacidad económica y financiera está referida a la acreditación de solvencia del postor en relación a la obra o servicio que pretende atender. La información requerida es variable dependiendo del monto de la cuantía y de las exigencias establecidas en las bases o pliegos. En general, se consideran indispensables: los balances y estados de pérdidas y ganancias, la información que acredite el valor acumulado de los contratos ejecutados en los últimos cinco años, la calificación como sujeto de crédito por parte de las entidades financieras y su capacidad de financiamiento del contrato, etc.

8. Plazos: Se estima, en forma referencial, que en las licitaciones públicas los plazos pueden variar entre 60 y 90 días calendarios, para el caso de Perú y Bolivia, y de 90 a 120 días, para el caso del Ecuador.

9. Garantías: Las garantías exigidas son similares en los tres países. Estas garantías pueden ser exigibles en los siguientes casos:

- a) Las garantías de seriedad de la oferta, exigidas para garantizar o avalar la suscripción del contrato por parte del ganador de la buena pro.
- b) Las garantías de fiel cumplimiento del contrato, exigidas para avalar la buena ejecución de las obligaciones contractuales.
- c) Las garantías por anticipos, si se solicitan adelantos a cuenta del monto total del contrato.

Los porcentajes exigidos como garantía de seriedad de la oferta para las licitaciones públicas son los siguientes: en Bolivia no debe ser mayor del 1% y en el Ecuador es el 2%. En el caso del Perú esta garantía sólo será exigible si así lo considera la entidad pública, no se establece ningún porcentaje específico, pero se entiende que éste debe ser razonable y proporcional a la naturaleza de la obra o servicio requerido. En el Perú también se exige, en algunos casos, una garantía adicional por el monto diferencial de la propuesta económica¹².

Para la garantía de fiel cumplimiento del contrato, en el caso de Bolivia se exige el 7%, en el Ecuador 5% y en Perú el 10%. Adicionalmente, en los contratos de obra se realiza una retención del 5% de cada pago para la conformación de un fondo de garantía, el cual es devuelto con la liquidación final del contrato. En el caso del Ecuador, esta retención es obligatoria, en tanto en el caso del Perú y Bolivia será de acuerdo al criterio de la entidad y de acuerdo a lo establecido en las bases de licitación o pliego de condiciones según corresponda.

En lo que se refiere a la garantía por anticipos, en los tres países debe cubrir el 100% del monto adelantado a cuenta del contrato, y el monto del adelanto no debe superar el 20% del monto total del contrato.

Si bien hay variación y diferencias entre los porcentajes exigibles en cada caso, estas garantías deberán ser incondicionales, solidarias, irrevocables y de realización automática en el país, al sólo

¹² Cuando la propuesta económica fuese inferior al Valor Referencial en más del 20% de éste, la garantía será equivalente a la diferencia porcentual entre ambas.

requerimiento de la entidad pública contratante. Los tipos de garantías usualmente exigidas y aceptadas son las siguientes:

- Garantía líquida, mediante un depósito en efectivo a una cuenta bancaria, o la afectación de un fondo de garantía a favor de la entidad contratante.
- Garantía bancaria, mediante una carta fianza o un cheque de gerencia.
- Garantía de seguro, mediante una póliza de seguro de crédito.

En el caso del Ecuador, la ley de contratación pública permite el uso de garantías personales (fianzas) y la presentación de letras y pagarés; sin embargo, en la práctica éstas no son aceptadas por las entidades públicas, por considerar su baja eficacia como garantías, en especial por no ser de ejecución inmediata.

Finalmente, respecto a la vigencia de las garantías, debe mencionarse que en los tres países existe la posibilidad de reducir en forma progresiva el porcentaje de las garantías de fiel cumplimiento, aunque este mecanismo no tiene los mismos alcances y puede ser sujeto de interpretaciones restrictivas.

La Ley de Contratación Pública del Ecuador señala en su artículo 83 (último párrafo) que si el contrato admite recepciones parciales, las garantías de fiel cumplimiento se reducirán en igual porcentaje que dicha recepción parcial. Se entiende que esta norma es aplicable a los servicios u obras que admitan cumplimientos parciales o de servicios de tracto sucesivo.

En el caso del Perú, el Reglamento de la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado en su artículo 130 (último párrafo) permite que en el caso de la garantía por adelantos destinados a materiales, insumos o servicios puede reducirse en forma proporcional de acuerdo al desarrollo de la obra o servicio¹³.

En el caso de Bolivia el Texto Ordenado de las Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios (SABS) en su artículo 51, inciso B, permite que la garantía por la correcta inversión del anticipo en el caso de obras, pueda ser reducida en forma proporcional al avance de la obra.

1.4 Modalidades de concurso público

En el Concurso Público, hay dos diferencias entre los países. La primera referida a la nomenclatura o denominación de la modalidad: en el caso de Bolivia se denomina «Invitación Pública», mientras que en Ecuador y Perú se denomina «concurso público». La segunda, en cuanto a la materia: al igual que en el caso anterior, en Perú se aplica exclusivamente para las adquisiciones de servicios, en tanto en Bolivia y Ecuador su aplicación es para todo tipo de materia. En el siguiente cuadro se describen las modalidades de concurso público en los tres países.

Cuadro 4: *Modalidades de concurso público*

Nº	CRITERIO	BOLIVIA Invitación Pública	ECUADOR Concurso Público de Ofertas	PERÚ Concurso Público
1	Materia	Bienes, obras y servicios	Bienes, obras y servicios	Servicios
2	Cuantía	US \$8,043 a US \$134,048	US\$ 112,555 a US\$225,110	Igual o más de US \$42,614

¹³ Debe precisarse que en el caso del Perú el adelanto por este concepto puede alcanzar hasta el 40 % del monto del contrato.

N° CRITERIO		BOLIVIA Invitación Pública	ECUADOR Concurso Público de Ofertas	PERÚ Concurso Público
3	Convocatoria	<ul style="list-style-type: none"> • Abierta o invitación pública. • Invitación simultánea a potenciales proponentes. • Publicación en la gaceta oficial y periódico de circulación nacional. 	<ul style="list-style-type: none"> • Abierta o invitación pública 	<ul style="list-style-type: none"> • Abierta o invitación pública
4	Numero de postores	Postores indeterminados	Postores indeterminados	Postores indeterminados
5	Certificados de acreditación	<ul style="list-style-type: none"> • Testimonio de Constitución de la empresa. • Poder del representante legal registrado ante el SENAREC. • Registro de matrícula vigente otorgada por el SENAREC. • Registro Único de Contribuyentes (RUC). • El contrato de Asociación Incidental, si corresponde. • Nota expresa dando fe del cumplimiento de contratos efectuados con el sector público y privado en los últimos 5 años y declaración jurada de no encontrarse en causal de inhabilitación. 	<ul style="list-style-type: none"> • Certificado de la Contraloría general del Estado sobre cumplimiento de contratos. • Los estados financieros y contables del último ejercicio fiscal. • El contrato de asociación, en su caso. • Certificado de existencia legal y de cumplimiento de obligaciones expedido por la Superintendencia de Compañías o de la entidad de control respectiva. • Poder vigente del representante legal. • Otros documentos o certificaciones. • Declaración jurada de no estar impedido de contratar¹⁴. 	<ul style="list-style-type: none"> • Declaración jurada de datos del postor¹⁵. • Promesa de consorcio, en su caso. • Declaración jurada de ser una pequeña o microempresa según el caso¹⁶. • Documentación referida al tiempo de experiencia en la actividad, principales trabajos realizados y/o trabajos similares (copias simples de constancias o contratos).
6	Informes previos	No	<ul style="list-style-type: none"> • Informe de Contraloría¹⁷ • Informe de la Procuraduría. 	No
7	Capacidad económica y financiera	Información económica y financiera (Balance, Estado de Pérdidas y Ganancias, monto de contratos ejecutados, etc.)	Información económica y financiera (Balance, Estado de Pérdidas y Ganancias, monto de contratos ejecutados, etc.)	Información económica y financiera (Balance, Estado de Pérdidas y Ganancias, monto de contratos ejecutados, etc.)
8	Plazos	60 - 90 días	90 - 120 días	60 - 90 días
9	Garantías	<ul style="list-style-type: none"> • Seriedad de oferta (2%) • Fiel cumplimiento (7%) 	<ul style="list-style-type: none"> • Anticipos (100%) • Seriedad de oferta (2%) • Fiel cumplimiento (5%) 	<ul style="list-style-type: none"> • Anticipos (100%) • Seriedad de oferta: a criterio de la entidad • Fiel cumplimiento (10%)

- Anticipos (100%)

En relación al tratamiento legal de las modalidades de **concurso público** en los tres países podemos comentar lo siguiente:

¹⁴ Se indican los mismos datos que en la modalidad de licitación pública

¹⁵ Se indican los mismos datos que en la modalidad de licitación pública.

¹⁶ Se entiende como una auto calificación.

¹⁷ Se otorga 15 días para presentar dicho informe, considerándose que vencido el plazo se dará como aprobada la convocatoria a la licitación pública. Esto mismo resulta aplicable al informe de la procuraduría.

1. Materia: En el caso de Bolivia y Ecuador, esta modalidad es aplicable para la adquisición de bienes, servicios y obras públicas, sin ninguna distinción. En el caso del Perú, esta modalidad sólo es utilizada para la adquisición de servicios¹⁸.

2. Cuantía: Cada país establece diferentes escalas o rangos para las adquisiciones del sector público. En el caso de Bolivia la invitación pública es aplicable para cuantías mayores de US \$8,043 hasta US \$134,048¹⁹. En el Ecuador esta modalidad es aplicable a las adquisiciones iguales o superiores a US \$112,555 hasta US \$225,110. En el caso del Perú, es aplicable para cuantías iguales o superiores a US \$42,614²⁰.

3. Convocatoria: Su tratamiento es similar en los tres países, lo cual significa que por el carácter público de la convocatoria esta modalidad es abierta a cualquier potencial postor. En el caso de Bolivia, se realiza además en forma simultánea una invitación expresa a una lista corta de postores precalificados, que a criterio de la entidad cuenten con las condiciones suficientes para participar en el proceso de selección.

4. Número de postores: En los tres países el número de postores es indeterminado en la fase de la convocatoria; sin embargo, este número puede ser determinado posteriormente, primero con la adquisición de las bases (Ecuador y Perú) o pliegos de condiciones (Bolivia) y posteriormente con la presentación de las propuestas mismas.

5. Certificados de acreditación: Se encuentra que en los tres países las normas de contratación pública exigen diferentes certificados de acreditación previa para la calificación de los postores. El tratamiento de estos requisitos es similar al caso de las modalidades de licitación pública, con la única diferencia de que en el caso de Bolivia, se permite expresamente que las pequeñas empresas presenten la denominada «Tarjeta Empresarial²¹» en sustitución de los certificados de constitución empresarial y matrícula comercial ante el SENAREC (Art. 18 inciso II de las normas SABS). Asimismo, están exonerados de la presentación de los certificados que acrediten la experiencia anterior en la ejecución de contratos anteriores o similares, y tampoco se les exige la presentación de información que acredite su capacidad económica y financiera. Sin embargo, en el inciso IV del mismo artículo 18 se establece que la calificación de la experiencia mínima para habilitar la participación de las pequeñas empresas es del 50% de la requerida en el pliego de condiciones; se debe entender que para realizar dicha evaluación se deberá presentar dicha información con carácter de declaración jurada (de ser así la indicada exención resultaría contradictoria o confusa).

6. Informes previos: Se aplican las mismas exigencias que en el caso de las modalidades de licitación pública. Es decir, sólo en el caso del Ecuador se requieren informes previos de la Contraloría y de la Procuraduría del Estado.

7. Capacidad económica y financiera: La evaluación de la capacidad económica y financiera está referida a la acreditación de solvencia del postor en relación a la obra o servicio que pretende atender. La información requerida es variable dependiendo del monto de la cuantía y de las exigencias establecidas en las bases o pliegos. En general se consideran indispensables: los balances y estados de pérdidas y ganancias, la información que acredite el valor acumulado de los contratos ejecutados en los últimos cinco años, la calificación como sujeto de crédito por parte de las entidades financieras y su capacidad de financiamiento del contrato, etc.

¹⁸ Se entiende como servicios en general aquellos que la entidad contrata con terceros para desarrollar actividades técnicas, como limpieza, vigilancia, reparaciones, mantenimiento y otras similares.

¹⁹ Equivalente a respectivamente 60,001 y 1,000,000 de bolivianos al cambio de Bs 7.46 por US \$1.00 para diciembre del 2002.

²⁰ Equivalente a 150,000 nuevos soles considerando el tipo de cambio de 3.52 nuevos soles por dólar americano para diciembre del 2002.

²¹ Vea el Anexo 1 para más información sobre la Tarjeta Empresarial.

8. Plazo: Se estima, en forma referencial, que en las licitaciones públicas los plazos pueden variar entre 60 y 90 días calendarios para el caso de Perú y Bolivia y de 90 a 120 días para el caso del Ecuador.

9. Garantías: El tratamiento de las garantías exigidas para los concursos públicos es similar en los tres países y se aplican los mismos alcances que en el caso de las licitaciones públicas. La única diferencia, en el caso de Bolivia, es que la exigencia de la garantía de seriedad de oferta es del 2%, es decir el doble que el exigido en la licitación pública. Asimismo, se establece en el artículo 18 inciso III de las normas SABS la flexibilización de las garantías en caso de presentar la Tarjeta Empresarial para promover la participación de las micro y pequeñas empresas. En este sentido, se establece que la garantía de seriedad de oferta no deberá ser mayor al 1 % del presupuesto previsto para la contratación. Por otra parte, la garantía de fiel cumplimiento del contrato no será mayor al 3.5% del valor del contrato, con vigencia desde la firma del contrato hasta la recepción definitiva del bien o servicio.

1.5 Modalidades de concurso privado

En el concurso privado hay concordancia entre los países, aún cuando las nomenclaturas, procedimientos y cuantías sean diferentes. Las nomenclaturas utilizadas para designar a estas modalidades no permiten definir su contenido esencial. En el caso de la denominación «Adjudicación Directa» (Perú) ésta puede confundirse con la «Selección Directa» (cuarta categoría). Del mismo modo, la denominación «Contratación Menor» (Bolivia) tiene un enfoque restrictivo en función de la cuantía y no de la naturaleza del proceso de selección. Finalmente la calificación «Concurso Público de Ofertas» (Ecuador) puede confundirse con el «Concurso Público» (segunda categoría) y parece no corresponder a la característica cerrada de la convocatoria que precisamente se define por la invitación a una lista de potenciales postores (mínimo tres) que a criterio de la entidad cuenten con capacidad suficiente para participar en el proceso de selección.

Para facilitar la descripción y comparación de estas modalidades representativas de la categoría de concurso privado se ha preparado el siguiente cuadro comparativo.

Cuadro 5: *Modalidades de concurso privado*

N°	CRITERIO	BOLIVIA Contrataciones menores	ECUADOR Concurso público de ofertas	PERÚ			
				Adjudicación directa pública		Adjudicación directa selectiva	
1	Materia	Bienes, obras y servicios	Bienes, obras y servicios	Bienes y obras	Servicios	Bienes y obras	Servicios
2	Cuantía	Hasta US \$8,043	Hasta US\$ 112,555	US\$ 127,841 a US\$ 255,682	US\$ 21,307 a US\$ 42,614	US\$ 25,568 a US\$ 127,841	US\$ 4,261 a US\$ 21,307
3	Convocatoria	• Cerrada con postores preseleccionados.	• Cerrada con postores preseleccionados.	• Cerrada con postores preseleccionados • Publicación de la convocatoria y buena pro	• Cerrada con postores preseleccionados • Sin publicación		
4	Número de postores	Mínimo 3 postores ²² .	Mínimo 3 postores.	Mínimo 3 postores.			

²² Salvo el caso de municipios con menos de 15,000 habitantes, en dichos casos se exige sólo 2 cotizaciones.

N°	CRITERIO	BOLIVIA Contrataciones menores	ECUADOR Concurso público de ofertas	PERÚ Concurso público
5	Certificados de acreditación	<ul style="list-style-type: none"> • Requeridos por cada entidad de acuerdo a su Reglamento Interno. • Flexibilidad variable 	<ul style="list-style-type: none"> • Certificado de la Contraloría general del Estado sobre cumplimiento de contratos. • Los estados financieros y contables del último ejercicio fiscal. • El contrato de asociación, en su caso. • Certificado de existencia legal y de cumplimiento de obligaciones expedido por la Superintendencia de Compañías o de la entidad de control respectiva. • Poder vigente del representante legal. • Otros documentos o certificaciones. 	<ul style="list-style-type: none"> • Declaración jurada de no estar impedido de contratar²². • Declaración jurada de datos del postor²⁴ • Promesa de consorcio, en su caso. • Declaración jurada de ser una pequeña o microempresa según el caso²⁵. • En el caso de obras: copia simple del Certificado de Inscripción vigente en el Registro Nacional de Contratistas • En el caso de obras: documentación referida a las principales obras ejecutadas, ejecución de obras similares, otros aspectos técnicos. • En el caso de servicios: la documentación referida al tiempo de experiencia en la actividad, principales trabajos realizados y /o trabajos similares (copias simples de constancias o contratos).
6	Informe previo	No	No	No
7	Capacidad económica y financiera	Información económica y financiera (Balance, Estado de Pérdidas y Ganancias, monto de contratos ejecutados)	Información económica y financiera (Balance, Estado de Pérdidas y Ganancias, monto de contratos ejecutados, etc.)	Información económica y financiera (Balance, Estado de Pérdidas y Ganancias, monto de contratos ejecutados, etc.)
8	Plazos	30 - 60 días	30 - 60 días	30 - 60 días
9	Garantías	<ul style="list-style-type: none"> • Anticipos (100%) 	<ul style="list-style-type: none"> • Seriedad de oferta (2%) • Fiel cumplimiento (5%) 	<ul style="list-style-type: none"> • Anticipos (100%) • Seriedad de oferta: a criterio de la Entidad • Fiel cumplimiento (10%). • Anticipos (100%)

En relación al tratamiento legal de las modalidades de *concurso privado* en los tres países podemos comentar lo siguiente:

1. Materia: Bajo estas modalidades puede contratarse cualquier tipo de adquisiciones: bienes, obras y servicios.

2. Cuantía: En el caso de Bolivia, las contrataciones menores pueden utilizarse para cuantías hasta US \$8,043²⁶. En el Ecuador, el concurso privado de precios se aplica para cuantías hasta US \$112,555. En el caso del Perú, se establecen dos tipos de adjudicación directa: (a) la Adjudicación Directa

²³ Se indican los mismos datos que en las modalidades de licitación y concurso público.

²⁴ Se indican los mismos datos que en las modalidades de licitación y concurso público.

²⁵ Se entiende como una auto calificación.

²⁶ Equivalente a 60,001 de bolivianos al cambio de Bs 7.46 por US\$ 1.00 para diciembre del 2002.

²⁷ Equivalente a respectivamente 450,000 y 900,000 nuevos soles considerando el tipo de cambio de 3.52 nuevos soles por dólar americano para diciembre del 2002.

Pública cuya cuantía para obras y bienes es mayor de US \$127,841 y menor de US \$255,682²⁷, y la cuantía para servicios es mayor de US \$21,307 y menor de US \$42,614²⁸; y (b) la Adjudicación Directa Selectiva cuya cuantía para obras y bienes es mayor de US \$25,568 hasta US \$127,841²⁹, y la cuantía para servicios es mayor de US \$4,261 hasta US \$21,307³⁰.

3. Convocatoria: El tratamiento es similar en los tres países, siendo la convocatoria cerrada a una lista calificada de potenciales postores. En el caso del Perú, la Adjudicación Directa Pública establece la obligación de publicar la convocatoria, sin embargo esto tiene sólo un efecto «informativo» y de transparencia, y no afecta el carácter selectivo de la convocatoria.

4. Numero de postores: En los tres países el número de postores está determinado y será como mínimo de tres. En el Caso de Bolivia, existe una excepción en el caso de municipios de menos de 15,000 habitantes, en los cuales se exige sólo dos postores.

5. Certificados de acreditación: En el caso de Ecuador y Perú las normas de contratación pública exigen diferentes certificados de acreditación previa para la calificación de los postores. El tratamiento de estos requisitos es similar al caso de las modalidades de licitación y concurso público. En el caso de Bolivia, el tratamiento es diferente debido a que se califica esta categoría de contratación como de menor cuantía, facultándose a las entidades públicas a determinar los procedimientos y requisitos a nivel de cada uno de sus reglamentos internos. Por lo general, se establecen diversas flexibilidades en la exigencia de certificados de acreditación. Al igual que en el caso de las modalidades de concurso público se permite el uso de la «Tarjeta Empresarial» en sustitución de los certificados de constitución empresarial y matrícula comercial ante el SENAREC (Art. 18 inciso II de las normas SABS), y en este caso se incluye tanto a las pequeñas como a las micro empresas.

6. Informes previos: Para estas modalidades de contratación no se requieren ningún tipo de informe previo de entidades externas a la entidad gestora del proceso de convocatoria.

7. Capacidad económica y financiera: Para el caso del Ecuador y Perú, las condiciones de exigencia son similares a las requeridas para las modalidades de concurso público. En el caso de Bolivia, las condiciones de capacidad económica y financiera son mínimas. En el caso de la participación de la micro y pequeña empresa con presentación de la Tarjeta Empresarial, podrán ser calificadas de acuerdo a los criterios establecidos en los reglamentos de cada entidad, y, en todo caso bastará que cumplan con el 50% de la capacidad económica prevista.

8. Plazos: Se estima en forma referencial que en los concursos privados el plazo de duración total puede variar entre 30 y 60 días calendarios.

9. Garantías: El tratamiento de las garantías exigidas para los concursos privados son similares en el Ecuador y en el Perú, aunque pueden existir diversas flexibilidades, dependiendo de la naturaleza de las obras o servicios y del criterio de las entidades públicas. En el caso de la Adjudicación Directa Selectiva en Perú, no se exigirá la garantía de fiel cumplimiento en los contratos de servicios derivados de procesos, cuando el pago sea periódico o contra prestaciones ejecutadas. En el caso de Bolivia, las garantías se mantienen sólo para el caso de los adelantos o anticipos.

²⁸ Equivalente a respectivamente 75,000 y 150,000 nuevos soles considerando el tipo de cambio de 3.52 nuevos soles por dólar americano para diciembre del 2002.

²⁹ Equivalente a respectivamente 90,000 y 450,000 nuevos soles considerando el tipo de cambio de 3.52 nuevos soles por dólar americano para diciembre del 2002.

³⁰ Equivalente a respectivamente 15,000 y 75,000 nuevos soles considerando el tipo de cambio de 3.52 nuevos soles por dólar americano para diciembre del 2002.

1.6 Modalidades de selección directa

En la aplicación de estas modalidades de contratación, la legislación general no regula específicamente esta modalidad, sino que la remite a los reglamentos internos de cada entidad pública. Esto significa que los criterios referidos a la cuantía, plazos, exigencias y tipo de convocatoria pueden ser variables. De esta manera, hay entidades que consideran cuantías muy bajas para aplicar esta modalidad y la aplican de forma muy restrictiva. En otros casos, se solicitan tres cotizaciones para realizar la selección del ganador, y si bien esta práctica garantiza una mejor «transparencia» del proceso de selección, su aplicación generalizada distorsiona el propósito de la selección directa y la convierte en una forma de concurso privado.

Al respecto, debe tenerse en cuenta que la característica fundamental de esta categoría de contratación es que se realice la invitación a un solo postor precalificado por la entidad, y este postor invitado es el único que presenta la propuesta respectiva. Bajo este mecanismo, no hay concurrencia o competencia de propuestas.

Para facilitar la descripción y comparación de estas modalidades representativas de la categoría de selección directa, se ha preparado el siguiente cuadro comparativo.

Cuadro 6: *Modalidades de selección directa*

N°	CRITERIO	BOLIVIA	ECUADOR	PERÚ	
		Contrataciones directas	Adjudicación de menor cuantía	Adjudicación de menor cuantía	
1	Materia	Bienes, obras y servicios	Bienes, obras y servicios	Bienes y obras	Servicios
2	Cuantía	Menores a US \$8,043 (definido por cada entidad pública)	Menores de US \$112,555 (definido por cada entidad pública)	Menores US \$25,568	Menores US \$4,261
3	Convocatoria	<ul style="list-style-type: none"> • Preferencial • Invitación directa al postor seleccionado 	<ul style="list-style-type: none"> • Preferencial • Invitación directa al postor seleccionado 	<ul style="list-style-type: none"> • Preferencial • Invitación directa al postor seleccionado 	
4	Numero de postores	1-3 postores	1-3 postores	1-3 postores	
5	Certificados de acreditación	Mínimos/ flexibles	Flexibles	Flexibles	
6	Informes previos	No	No	No	
7	Capacidad económica y financiera	Mínima/ flexible	Mínima/ flexible	Mínima /Flexible	
8	Plazos	30 días	30 días	30 días	
9	Garantías	<ul style="list-style-type: none"> • Anticipo (100%) • Fiel cumplimiento (5%) 	<ul style="list-style-type: none"> • Anticipos (100%) 	<ul style="list-style-type: none"> • Anticipos (100%) 	

En relación al tratamiento legal de las modalidades de selección directa en los tres países, podemos comentar lo siguiente:

1. Materia: Bajo estas modalidades pueden contratarse cualquier materia: bienes, obras y servicios sin ninguna distinción.

2. Cuantía: En Bolivia, las contrataciones directas pueden aplicarse para montos de menores de US \$8,043³¹. En el Ecuador, las adjudicaciones de menor cuantía no pueden superar los US \$112,555³². En el caso del Perú, se establecen dos tipos de adjudicación directa de menor cuantía: (a) para obras y bienes cuyo monto máximo es US \$25,568³³; y (b) para servicios cuyo monto máximo es US \$4,261³⁴. Como se mencionó inicialmente, los montos de contratación son definidos por las entidades públicas y la tendencia predominante en los tres países es que los montos de contratación para esta modalidad sean bastante bajos, no mayores al 30% del monto máximo autorizado para las contrataciones por concurso privado.

3. Convocatoria: Las convocatorias bajo esta modalidad son variables por la falta de uniformidad y diferencia de criterio entre las entidades públicas. Se han identificado tres aplicaciones: (a) convocatoria mediante carta de invitación a tres postores para su aceptación y propuesta, y la entidad selecciona al ganador (muy similar al concurso privado); (b) preselección de tres candidatos, y la selección de uno de ellos a criterio de la entidad e invitación al postor único para presentar su propuesta; (c) invitación directa a un solo candidato, como postor único. A la selección directa sólo corresponderían los dos últimos mecanismos, sin embargo, se observa una actitud sumamente conservadora y restrictiva por parte de las entidades públicas en los tres países, lo que puede explicarse porque la legislación general no regula en forma clara esta modalidad de contratación legal.

4. Número de postores: En este tipo de modalidades se convoca a un «postor único»; sin embargo en la práctica se invita hasta tres postores, de manera similar al concurso privado.

5. Certificados: Si bien formalmente no se indican exoneraciones, generalmente en este tipo de modalidad se reducen al mínimo o se aplican en forma flexible, usualmente mediante declaraciones juradas.

6. Informes previos: Para estas modalidades de contratación no se requiere ningún tipo de informe previo de entidades externas a la entidad gestora del proceso de convocatoria.

7. Capacidad económica y financiera: Esta determinada en los reglamentos de las entidades públicas; sin embargo, por tratarse de procesos de menor cuantía las exigencias sobre capacidad económica y financiera son mínimas y, en su caso, flexibles. En Bolivia, el tratamiento de las micro y pequeñas empresas con Tarjeta Empresarial es similar a las modalidades de concurso privado.

8. Plazo: Se estima, en forma referencial, que en los procesos de **selección directa** el plazo de duración total puede variar, pero no es mayor de 30 días calendarios.

9. Garantías: Usualmente, para este tipo de modalidades las garantías exigidas se limitan a la garantía por anticipo o adelanto. Salvo el caso del Ecuador para la contratación de obras, en la cual casi siempre se exige la garantía de fiel cumplimiento del contrato, aunque en condiciones flexibles.

³¹ Equivalente a 60,001 de bolivianos al cambio de Bs 7.46 por US \$1.00 para diciembre del 2002. Si bien esta cuantía puede coincidir formalmente con la aplicable a las modalidades de contratación menor, en la práctica son las entidades públicas las que definen los montos para cada una. Se estima, en el caso de Bolivia, que las contrataciones menores no superan el 15% del monto máximo establecido para las contrataciones menores.

³² Al igual que en el caso de Bolivia, este monto es sólo nominal. En la práctica los montos de adjudicación directa que utilizan los consejos provinciales y municipios no superan los US \$15,000.

³³ Equivalente a 90,000 nuevos soles considerando el tipo de cambio de 3.52 nuevos soles por dólar americano para diciembre del 2002.

³⁴ Equivalente a 15,000 nuevos soles considerando el tipo de cambio de 3.52 nuevos soles por dólar americano para diciembre del 2002.

1.7 Políticas y mecanismos favorables existentes

En esta sección se presenta una breve descripción de las políticas y mecanismos más importantes existentes en los tres países para mejorar el acceso de la micro y pequeña empresa en los procesos de contratación pública. Algunos de los mecanismos ya vienen aplicándose de manera selectiva, e incluso en forma restrictiva, mientras otros aún no son utilizados apropiadamente por la falta de políticas de contratación pública orientadas al sector.

1.7.1 El caso de Bolivia

En Bolivia existe una política general favorable para facilitar el acceso de las micro y pequeñas empresas³⁵ a la contratación pública, en especial a partir de la aprobación de la Ley del Diálogo (año 2000), la cual obliga a implementar un conjunto de facilidades y mecanismos para mejorar la participación de este sector en la economía y el empleo nacional. Asimismo, la existencia del Viceministerio de la Microempresa ha sido un espacio clave para el desarrollo del sector. En relación a los principales mecanismos legales que pueden impulsar la contratación pública de las microempresas, podemos mencionar los siguientes:

No exigencia del Registro Nacional de Contratistas para las MyPE: El Texto Ordenado de las «Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios» (SABS) no exige que los postores se encuentren inscritos en el Registro Nacional de Contratistas u otro análogo como requisito para participar en los procesos de selección y contratación pública. Esto facilita la participación de la micro y pequeña empresa en las convocatorias a los procesos de contratación pública.

Convocatoria preferencial a las MyPE en las contrataciones menores y directas: La contratación de la micro y pequeña empresa tendrá prioridad en las adquisiciones referidas a Contrataciones Menores y Contrataciones Directas (Artículo 18 inc. I de las normas SABS), con sólo la presentación de su inscripción en el Registro Único de Contribuyentes (RUC). El monto no supera los US \$8,043³⁶, salvo con presentación de la Tarjeta Empresarial, en cuyo caso el monto se aumenta hasta US \$26,810³⁷.

La Tarjeta Empresarial como un mecanismo de calificación legal del postor: El artículo 18 inc. II del SABS, permite que las pequeñas empresas participen en los procesos de **invitación pública** con solo la presentación de la Tarjeta Empresarial, lo cual sustituye los certificados de constitución legal y el registro de matrícula vigente ante el SENAREC. (Art. 36 incisos a y c del SABS).

Reducción en 50 % de la experiencia exigida en la invitación pública: El artículo 18 inc. IV del SABS permite que las pequeñas empresas puedan ser consideradas habilitadas para participar en los procesos de selección en las **invitaciones públicas** (modalidad de concurso público) si cumplen con el 50 % de la experiencia requerida en el pliego de condiciones.

Reducción de las garantías exigibles: El artículo 18 inc. III del SABS permite reducir la garantía de seriedad de propuesta del 2% al 1% y la garantía de fiel cumplimiento del 7% al 3.5% para la participación de las pequeñas empresas.

³⁵ Según el Ministerio de Trabajo, se califica como microempresa aquella organización que tiene hasta 9 personas ocupadas en forma permanente, hasta US \$75,000 de ventas anuales y activos productivos hasta US \$15,000. La pequeña empresa tiene entre 10 y 29 personas ocupadas, entre US \$75,001 y US \$250,000 de ventas anuales y de US \$15,001 hasta US \$100,000 como activos productivos.

³⁶ Con este monto sólo es posible contratar microempresas de servicios públicos por periodos de tres a cuatro meses. Como se aprecia, estos montos no permiten desarrollar servicios públicos con periodicidad anual. En el caso de obras, estos montos sólo permiten contratar pequeñas reparaciones localizadas.

³⁷ Equivalente a 200,000 de bolivianos al cambio de Bs 7.46 por US \$1.00 para diciembre del 2002.

La promoción de los contratos asociativos como una alternativa para acceder a las invitaciones y licitaciones públicas: Las normas del SABS permiten la participación de microempresas y pequeñas empresas organizadas en contratos asociativos tales como: los Consorcios y las Asociaciones Incidentales³⁸, así como el uso de mecanismos de subcontratación entre empresas medianas, pequeñas y microempresas bajo esquemas de cadenas productivas.

Flexibilidad en la determinación de las cuantías de las modalidades de contratación pública: El artículo 14 del SABS permite solicitar a la Unidad de Normas del Ministerio de Hacienda la modificación de las cuantías de acuerdo a las necesidades de la entidad pública. De esta manera, si la entidad considera en forma justificada que las cuantías vigentes constituyen una restricción para la agilidad de sus contrataciones, podrá solicitar su ampliación³⁹. Esto significa que de aceptarse la solicitud de ampliación de cuantía, esta modificación es aplicable sólo para la entidad solicitante y puede ser aprobada por Resolución Ministerial.

Aplicación de procedimientos especiales de contratación en los convenios de financiamiento internacional: De acuerdo al Art. 15 de las normas SABS, en el caso de las contrataciones con recursos de crédito y donación externa, se regularán por las normas generales establecidas en el SABS y por el Reglamento Específico de cada Entidad Pública, salvo lo expresamente previsto en los respectivos convenios de crédito o donación. Esto significa que, bajo estos mecanismos, los convenios internacionales, mediante las disposiciones del Manual de Operación respectivo, podrían establecer normas especiales, tales como modalidades de contratación por selección directa o por listas cortas y cuantías de contratación diferentes o mayores a las que resulten aplicables por las normas SABS.

1.7.2 El caso del Ecuador

En el Ecuador no existe una política general para facilitar el acceso a la contratación pública de la micro y pequeña empresa⁴⁰. Sin embargo, en los últimos años se vienen promoviendo diversos mecanismos para la promoción agresiva de este sector, y actualmente se viene discutiendo una propuesta de ley general de micro y pequeñas empresas. En relación a los principales mecanismos legales que pueden impulsar la contratación pública de las microempresas, podemos mencionar los siguientes:

La promoción de los contratos asociativos como una alternativa para acceder a las licitaciones y concursos públicos: La legislación ecuatoriana permite la formación de contratos asociativos entre microempresas y pequeñas empresas tales como los Consorcios⁴¹ y las Asociaciones en Participación⁴². De la misma forma pueden ser promovidos mecanismos de subcontratación entre empresas medianas, pequeñas y microempresas bajo esquemas de cadenas productivas.

³⁸ En este caso el postor es el contratista principal. La relación de colaboración entre los miembros de la asociación será de carácter interno y de absoluta responsabilidad del contratista principal.

³⁹ Un caso aplicado es el Servicio Nacional de Caminos, el que solicitó la ampliación de los montos de contratación de menor cuantía para poder renovar los contratos de mantenimiento rutinario de 90 kilómetros con dos microempresas que atienden la carretera El Alto - Desaguadero .

⁴⁰ El Ministerio de Trabajo en Ecuador tiene el siguiente criterio: la microempresa es aquella organización autogestionaria, formal o informal que cuenta con menos de 10 personas ocupadas en forma permanente y cuyo capital no excede de US \$25,000.

⁴¹ En principio, el mecanismo de consorcio es una posibilidad para que los pequeños contratistas puedan asociarse entre sí para intervenir en los procesos de contratación pública.

⁴² En este caso, la exigencia del Registro de Contratistas se limita al pequeño contratista principal y éste será calificado como postor en los procesos de contratación con el Estado. La relación de colaboración entre los miembros de la asociación será de carácter interno y de absoluta responsabilidad del contratista principal.

La contratación de proyectos de interés social en infraestructura pueden ser objeto de contratación por selección directa con las MyPE: La contratación de proyectos de interés social en infraestructura, según la Ley del año 1993, puede ser efectuada mediante contrataciones directas con pequeños contratistas y las MyPE. Sin embargo, esta norma que pudiera ser la base legal para promover la contratación con las MyPE no es aplicada por la falta de reglamentación.

Aplicación de procedimientos especiales de contratación en los convenios de financiamiento internacional: El artículo 58 de la Ley de Contratación Pública establece como un caso especial las licitaciones, concursos públicos, concursos privados y contratación directa destinados a contratar obras, bienes o servicios cuyo financiamiento se realice con recursos provenientes de organismos multilaterales de crédito (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, y CAF por ejemplo). En estos casos, se aplicará los procedimientos establecidos en el convenio (y sus anexos), y de manera supletoria se aplicará las disposiciones de la Ley de Contratación Pública. Bajo este mecanismo se podrían establecer modalidades de contratación, cuantías, requisitos y procedimientos especiales que faciliten el acceso o determinen políticas dirigidas a la contratación directa o por concurso de las pequeñas y microempresas.

1.7.3 El caso del Perú

En el Perú existen algunas disposiciones favorables para mejorar el acceso a la contratación pública de las micro y pequeña empresas⁴³ que cada vez tienen mayor importancia. La existencia de una Ley de Promoción y Formalización de las MyPE, y una normatividad especial en el ámbito laboral y tributario, conjuntamente con una mayor intervención en el desarrollo de compras estatales a cargo de la Comisión de Promoción de las Pequeñas y Microempresas (PROMPYME) y la reciente creación del Viceministerio de Promoción del Empleo, que asume como tarea central la promoción de las MyPE, constituyen un entorno favorable para este sector de la economía. En relación a los principales mecanismos legales que pueden impulsar la contratación pública de las microempresas podemos mencionar los siguientes:

La publicidad de la convocatoria de procesos de adjudicación directa selectiva y de menor cuantía: El artículo 85 del reglamento de la Ley de Adquisiciones y Contratación con el Estado establece la obligación de notificar la convocatoria para un proceso de Adjudicación Directa Pública⁴⁴. Esta notificación se realiza a la Comisión de Promoción de la Pequeña y Microempresa (PROMPYME) para su difusión entre las micro y pequeñas empresas registradas en su base de datos. Sin embargo, este mecanismo no garantiza la participación efectiva de las microempresas en estos procesos⁴⁵.

La promoción de los contratos asociativos como una alternativa para acceder a las licitaciones y concursos públicos: La Ley de Adquisiciones y Contratación con el Estado establece en el artículo 37 la posibilidad de que las ofertas de los postores se realicen en consorcio, lo cual podría ser aplicado por extensión a los contratos de asociación en participación previstos en la Ley General de Sociedades. El mecanismo de consorcio es una posibilidad para que las MyPE puedan asociarse entre sí para intervenir en los procesos de contratación pública. Sin embargo, la principal limitación

⁴³ De acuerdo a la ley vigente, se califica como microempresa aquella organización que cuenta con menos de 10 personas ocupadas en forma permanente y como pequeña empresa cuando tiene entre 11 y 40 personas. Adicionalmente, para cada sector se establecerán otros criterios de calificación específicos, tales como: el valor de ventas, el valor de los activos, el volumen de producción y la capacidad instalada, entre otros.

⁴⁴ Esta convocatoria considera la invitación expresa a una lista corta de tres potenciales postores.

⁴⁵ Una situación diferente sería que en base a la información previa sobre el plan de adquisiciones anuales de las entidades públicas, se implemente un derecho de preferencias para las micro y pequeñas empresas que puedan ser pre-calificadas como postores o, por lo menos, puedan ser invitadas a participar en el proceso convocado.

para su aplicación es que en el caso de obras se exige que todos los miembros del consorcio deben estar inscritos en el Registro Nacional de Contratistas a cargo del CONSUCODE.

Asimismo, el artículo 38 de la Ley permite el mecanismo de subcontratación parcial (hasta el 60%) de la obra o servicio, previa aprobación de la entidad. No obstante, al igual que en el caso del consorcio, para el caso de obras se requiere que el subcontratista este inscrito en el Registro Nacional de Contratistas. Es importante mencionar que el artículo 120 del Reglamento de la Ley establece que las subcontrataciones se efectuarán de preferencia con las pequeñas y microempresas. Lamentablemente, esta declaración no tiene ningún correlato en la Ley ni en el reglamento respecto a establecer algunas condiciones especiales o flexibilidades en las condiciones de selección.

La contratación de servicios públicos locales sujetos a tarifas únicas podrán contratarse bajo la modalidad de selección directa: El artículo 19, inciso b de la Ley y el artículo 107 del Reglamento, establece que para los procesos de contratación de servicios públicos sujetos a tarifas únicas se admite como excepción la aplicación de modalidades de selección directa. Esto podría ser aplicable a los casos de las microempresas y pequeñas empresas que brindan servicios públicos de aseo urbano y de mantenimiento rutinario, entre otros. Para estos casos se requiere que las tarifas únicas sean aprobadas por el organismo regulador competente, como es el caso de OSINERG (energía eléctrica), OSITRAN (mantenimiento de caminos) y la SUNASS (saneamiento, agua, limpieza y aseo urbano, etc.). Asimismo, se requiere que las tarifas no sean susceptibles de pacto o acuerdo entre la **entidad contratante** y las micro o pequeñas empresas prestadoras de los servicios públicos. La contratación de estos servicios públicos con carácter de excepción requerirán un informe técnico legal sustentatorio (art. 113 del Reglamento), la publicación de la resolución o acuerdo de la **entidad pública** correspondiente (art.115 del Reglamento), y debe indicarse que los servicios contratados bajo esta modalidad de excepción no pueden ser subcontratados (art. 106 del Reglamento).

Aplicación de procedimientos especiales de contratación en los convenios de financiamiento internacional: De acuerdo a la Ley Marco de Presupuesto Público y a la Ley de Contratación Pública, las contrataciones que se financien con fondos provenientes de organismos multilaterales de crédito aplicarán los procedimientos establecidos en los respectivos convenios; en todo aquello no establecido expresamente, será aplicable la legislación nacional. Bajo éste mecanismo se podrían establecer modalidades de contratación, cuantías, requisitos y procedimientos especiales que faciliten el acceso o determinen políticas dirigidas a la contratación, directa o por concurso de las pequeñas y microempresas. Para la aplicación de este mecanismo, los procedimientos especiales constarán en el Manual de Operaciones correspondiente.

2. LAS MODALIDADES LEGALES DE ORGANIZACIÓN

Para desarrollar este tema se ha elaborado un esquema de interpretación que permita entender las características principales y la estructura de funcionamiento de la multiplicidad de organizaciones existentes en los tres países. Para este efecto se definió una metodología de trabajo en base a 3 niveles de análisis:

1. La existencia de tres *categorías de organización* universal.
2. Cada una de las categorías pueden incorporar una o varias *modalidades de organización*.
3. Cada una de las modalidades de organización puede tener diversos *tipos de organización*.

En este capítulo se presentará los 3 niveles de análisis de las organizaciones legales, seguido por una comparación de las modalidades de organización legal, según ciertos criterios.

2.1 Categorías de organización

En el marco del esquema de clasificación general, válido para los tres países, se consideró tres categorías de organización:

Cuadro 7: *Categorías de organización*

CATEGORÍAS
ORGANIZACIONES EMPRESARIALES
ORGANIZACIONES ASOCIATIVAS
ORGANIZACIONES COMUNALES

Se estableció una caracterización básica, lo suficientemente amplia, para incluir a las distintas modalidades de organización existentes en cada uno de los tres países, de tal manera que la agrupación sea representativa. En función de las tres categorías de organización, se realizó un inventario preliminar⁴⁶ de las diferentes modalidades y tipos de organización legal vigentes en Bolivia, Ecuador y Perú, la misma que se agruparon en la clasificación general. A continuación, se describe y caracteriza cada una de las tres categorías de organización propuestas.

2.1.1 Organizaciones empresariales

La finalidad de las organizaciones empresariales es predominantemente económica y sus objetivos son la producción, el comercio o la prestación de servicios. Cuentan con un capital económico, el cual está conformado generalmente por aportaciones de los socios, lo que genera derecho a percibir utilidades en forma variable. Este derecho de percibir renta o utilidades es entendido como «fin lucrativo», aún cuando los alcances de su aplicación pueden ser variables (igualitarias o diferenciadas). Generalmente, existe la responsabilidad económica que está limitada al patrimonio de la empresa. Sin embargo, existen tipos en los cuales esta responsabilidad alcanza los bienes de los socios. En

⁴⁶ Este inventario inicial incluye modalidades y tipos de organización regulados y no regulados (informales). Sin embargo, debe advertirse que pueden haber otras modalidades no inventariadas, como consecuencia de la heterogeneidad y dispersión normativa existente en los tres países.

esta categoría de organizaciones, puede existir diferenciación o coincidencia entre el socio de la empresa y sus trabajadores.

Los procesos de constitución y permisos de operación para las empresas empresariales requieren mayores procedimientos y requisitos formales. La fiscalización del cumplimiento de las disposiciones tributarias y laborales son mayores que en otras categorías de organizaciones. Las organizaciones empresariales son consideradas como los agentes económicos por excelencia por su capacidad de generar empleo y recursos para la economía nacional, por eso tienen mayores posibilidades de acceso al crédito y a la contratación pública y privada.

2.1.2 Organizaciones asociativas

La finalidad de las organizaciones asociativas es predominantemente social y sus objetivos son lograr beneficios comunes para sus miembros: (a) defensa gremial y concertación de intereses, (b) acceso a políticas de promoción del Estado, (c) satisfacer necesidades de alimentación, salud, empleo e ingresos, etc. Pueden o no contar con un patrimonio económico, pero su principal recurso es su capacidad de gestión y el trabajo aportado por sus asociados. En caso de existir, está limitado a las posibilidades de aportación de los asociados o de otras entidades. El mayor o menor aporte no tiene incidencia en los beneficios para los asociados.

En esta categoría de organizaciones, existe una responsabilidad social de los dirigentes y asociados en el cumplimiento de los objetivos de la organización. En la medida que su propósito no es necesariamente un objetivo económico, la pérdida o el fracaso supone la imposibilidad de acceder a los beneficios, bienes o servicios demandados. En este tipo de organizaciones, generalmente los asociados participan directamente en las actividades de su organización. Propiamente, no puede calificarse como «trabajadores» a los miembros de la organización que brindan servicios o apoyo.

Los procesos de constitución y permisos de operación requieren menores procedimientos y requisitos formales. La fiscalización tributaria y laboral son limitadas y, a veces, inexistentes, en parte por considerar que realizan actividades «sin fines de lucro». Generalmente, no hay mayor interés en considerarlos como sujetos de crédito por parte de las entidades bancarias y financieras, y tampoco son de importancia para las políticas de contratación pública o privada. La excepción la constituyen las organizaciones de integración de las «empresas», que siendo asociativas tienen miembros con fines de lucro.

2.1.3 Organizaciones comunales

La finalidad de las organizaciones comunales es la integración de la comunidad en todos los aspectos de su desarrollo: cultural, social y económico. Estas organizaciones tienen una tradición cultural e histórica que va más allá de una simple calificación legal. Cuentan con un patrimonio cultural, social y económico variable. Su principal patrimonio está conformado por los activos de la comunidad (tierras por ejemplo), las cuales tienen diferentes mecanismos de posesión y usufructo por parte de sus miembros. Sin embargo, es común que estas organizaciones no cuenten con estudios patrimoniales. Esto puede explicarse porque la normatividad elaborada para la protección de las comunidades ha declarado la casi «intangibilidad» de dichos activos y, en ese sentido, no hay mucho interés en reconocer su valor de mercado.

En este tipo de organizaciones, mayormente dedicadas a la agricultura, los miembros de la comunidad realizan faenas comunales y trabajos propios bajo diversos mecanismos de cooperación social. No hay posibilidad de calificar a los comuneros como «trabajadores» de la comunidad porque las relaciones de trabajo son totalmente diferentes a las existentes en las organizaciones empresariales.

Estas organizaciones tienen reconocimiento constitucional y legal mediante estatutos especiales. Su conformación es histórica y el reconocimiento de su personería jurídica es simplemente declarativo. En el Perú, en los últimos años las comunidades campesinas, nativas o indígenas deben tramitar el Registro Único del Contribuyente (RUC) para realizar actividades económicas de carácter empresarial, y de esta manera han sido incorporadas como sujetos tributarios.

Estas organizaciones no son consideradas como sujeto de crédito, salvo que adopten modalidades empresariales para realizar sus actividades económicas. En cuanto a su participación en la contratación pública, sólo son aceptadas cuando se tratan de pequeñas obras y las comunidades los cofinancien mediante faenas comunales. Se implementan con recursos de los Fondos de Inversión Social o fondos especiales de entidades de desarrollo rural.

2.1.4 Precisiones

Antes de desarrollar cada una de las modalidades de organización, es importante realizar dos precisiones. La primera es que el fin social no es exclusivo de las organizaciones comunitarias y asociativas. En este sentido existen varios tipos de organizaciones empresariales cuyos principios de constitución están definidos por objetivos «sociales», de «solidaridad» y de «asociatividad», siendo el ejemplo más conocido el de las cooperativas.

La segunda precisión es que las tres categorías de organización mencionadas no son casilleros estancos, sino que mantienen relaciones dinámicas y funcionales, tanto al interior como entre ellas. En el primer caso, estamos al frente de mecanismos de «integración»⁴⁷, mientras, en el segundo caso, hablamos de «asociatividad»⁴⁸.

⁴⁷ Las organizaciones empresariales pueden integrarse bajo dos propósitos: (a) para hacer negocios, en cuyo caso pueden utilizar los mecanismos legales de contratos de colaboración empresarial en sus diversas variantes y/o los mecanismos legales de subcontratación; (b) para defender, proteger o mejorar las condiciones o intereses del grupo, del gremio o del sector empresarial; puede ser utilizado cualquier mecanismo de integración asociativa: Asociaciones, Comités, Federaciones, Confederaciones, etc.

En las organizaciones asociativas, la racionalidad de la agrupación es variada: defensa de intereses comunes, acceso a bienes y servicios, generación de empleo e ingresos, desarrollo de proyectos, etc. Los tipos de organización son similares a los que pueden utilizar las organizaciones empresariales; sin embargo, existe una mayor variedad, como es el caso de los sindicatos para la defensa de los trabajadores asalariados.

En las organizaciones comunales, se aplican los tipos similares a los previstos para las organizaciones asociativas, con la diferencia que los propósitos de estas organizaciones han sido más para lograr objetivos reivindicativos y defender derechos políticos y sociales.

⁴⁸ Pueden existir organizaciones asociativas conformadas por empresas (por ejemplo: Asociación de Exportadores); de la misma manera, pueden existir empresas conformadas por organizaciones asociativas, (por ejemplo: la empresa comercializadora de alimentos de los comedores populares).

2.2 Modalidades de organización

El estudio ha identificado diversas modalidades en cada categoría de organización. Para poder homologar estas modalidades, se ha buscado una nomenclatura común que preserve su naturaleza y funcionalidad.

2.2.1 Modalidades de organización empresarial

Cuadro 8: *Modalidades de organización empresarial*

CATEGORÍA	MODALIDADES DE ORGANIZACIÓN
ORGANIZACIONES EMPRESARIALES	1. Sociedades mercantiles
	2. Contratos asociativos
	3. Sociedades civiles
	4. Empresas de economía solidaria
	5. Empresas individuales

Existen 5 modalidades de organización legal empresarial:

1. *Las sociedades mercantiles:* modalidad tradicional cuyos orígenes son los «comerciantes individuales» del siglo XIX, que luego conforman «Compañías» o «Sociedades Comerciales». Este tipo de modalidades opera en cualquier tipo de actividad económica de producción de bienes, de comercio o de prestación de servicios.
2. *Los contratos asociativos:* son contratos de colaboración empresarial mediante los cuales se establece una relación asociativa de carácter temporal para realizar actividades o negocios específicos, y que no genera una persona jurídica distinta. De acuerdo al tipo de asociación, pueden ser de dos tipos básicos: (a) el Consorcio (asociación horizontal) y, (b) la Asociación en Participación o Incidental (asociación vertical).
3. *Las sociedades civiles:* modalidad cuyos orígenes son los gremios y las ligas de «profesionales» y que en la actualidad sirve generalmente para agrupar a las sociedades de profesionales «independientes» y a las firmas consultoras, entre otras.
4. *Las empresas de economía solidaria:* conformadas por todas aquellas empresas en las cuales los valores de «cooperación», «autogestión», «asociatividad», «solidaridad» y «propiedad social» definen su organización y funcionamiento. Esta modalidad incluye diversos tipos regulados y no regulados.
5. *Las empresas individuales:* modalidad predominante en el sector de la micro y pequeña empresa. Por sus características, no requieren de procedimientos complejos para operar y son flexibles a los costos de la legalidad. Se discute todavía si esta modalidad representa una forma de empresa o si más bien corresponde a las actividades típicas del comerciante individual, autoempleado, trabajador a cuenta propia o del profesional independiente. Actualmente, la diferencia de calificación está justificada por dos características: la primera, por el tipo de «registro tributario» asignada a la persona natural, y la segunda, por el tipo de «actividad gravada»; en este caso está definido por aquellas consideradas como «rentas empresariales».

2.2.2 Modalidades de organización asociativa

Cuadro 9: Modalidades de organización asociativa

CATEGORÍA	MODALIDADES DE ORGANIZACIÓN
ORGANIZACIONES ASOCIATIVAS	1. Asociaciones
	2. Fundaciones
	3. Comités
	4. Organizaciones sociales
	5. Organizaciones laborales

Existen 5 modalidades de organización legal asociativa:

1. *Las asociaciones:* conformadas por la agrupación de personas naturales, jurídicas o ambas, para realizar actividades con fines comunes de carácter no lucrativo. Por sus alcances, pueden incluir diversos fines: educativos, culturales, sociales, políticos, gremiales, asistenciales, religiosos, etc. Debe precisarse que su naturaleza «no lucrativa» está definida por la limitación o prohibición de la distribución del patrimonio existente, en calidad de renta, entre sus asociados.
2. *Las fundaciones:* una modalidad de organización cuyo propósito principal es la «afectación de un patrimonio» para la realización de determinados fines «sociales», «altruistas» y «no lucrativos». Generalmente, aunque tiene sus variantes, la **fundación** tiene como propósito apoyar a determinados sectores o a una población específica mediante el financiamiento y canalización de recursos económicos y no económicos.
3. *Los comités:* una modalidad bastante heterogénea, cuya característica principal es la de lograr objetivos específicos y normalmente inmediatos. Bajo este mecanismo, las personas con intereses comunes se agrupan temporalmente para: (a) recaudar fondos, (b) gestionar obras y servicios sociales, (c) ejecutar obras o servicios, (d) acceder a beneficios públicos o privados. Por su variabilidad, los comités pueden incluir a personas naturales o a personas jurídicas, asimismo pueden considerar la participación de entidades públicas y privadas. El ejemplo típico es el caso de los llamados «Núcleos Ejecutores» creados por los diversos Fondos de Inversión Social en Perú, Ecuador y Bolivia.
4. *Las organizaciones sociales,* una modalidad abierta y heterogénea que incluye diversas agrupaciones asociativas para desarrollar actividades sociales, de servicios, de satisfacción de necesidades básicas, de defensa de intereses colectivos y de acceso a derechos sociales y económicos, entre otros. La mayor parte de estas organizaciones sociales no están reguladas o están reguladas parcialmente, lo que genera que sus actividades se desarrollen normalmente en la informalidad.
5. *Las organizaciones laborales:* organizaciones representativas de los trabajadores, sean dependientes o autónomas, y tienen como propósito principal la defensa de los derechos laborales y sociales de sus miembros. Ejemplos son el sindicato, el gremio y el comité.

2.2.3 Modalidades de organización comunal

Cuadro 10: Modalidades de organización comunal

CATEGORÍA	MODALIDADES DE ORGANIZACIÓN
ORGANIZACIONES COMUNALES	1. Organizaciones campesinas (indígenas o nativas)
	2. Organizaciones amazónicas (tribales o nativas)
	3. Organizaciones de mancomunidad

1. *Las organizaciones campesinas (indígenas o nativas)*, que pueden incluir a una variedad de unidades, agrupaciones y comunidades con cierta cultura y tradición colectiva, ubicadas predominantemente en la zona de Sierra.
2. *Las organizaciones amazónicas (tribales o nativas)*, que también pueden incluir una variedad de grupos, tribus, etnias y comunidades con cultura y tradición colectiva, ubicadas predominantemente en la zona de Selva o Amazonía.
3. *Las organizaciones de mancomunidad*, que incluyen una variedad de agrupaciones y comunidades vinculadas por un origen común, características raciales o étnicas, posesión de territorios, defensa de intereses comunes, etc. Se ubican tanto en la zona de Sierra como en las zonas urbanas.

2.3 Tipos de organización

Como hemos podido revisar, cada una de las tres categorías de organización legal está conformada por diversas modalidades. A su vez, las modalidades están representadas por diferentes «tipos» de organizaciones. En el cuadro de más adelante, se presenta un resumen de las modalidades y tipos de organización legal empresariales, asociativas y comunales identificadas en Bolivia, Ecuador y Perú, a manera de un inventario preliminar y que servirá para realizar el análisis comparativo.

Esta tipología es variada, heterogénea y se encuentra regulada en forma dispersa. A continuación se presenta el siguiente inventario preliminar por tipos legales representativos identificados en los tres países.

2.3.1 Tipos de organización empresarial

Los tipos definidos para las diferentes modalidades de organización empresarial son los siguientes:

Las sociedades mercantiles

Se distinguen dos modelos básicos, aplicables a los tres países:

1. *Las sociedades de personas*, en las cuales la base de la organización y de la participación está definida por la calidad personal de los socios, y en menor grado, por la capacidad de aportación económica. El tipo más utilizado es el de la Sociedad o Compañía Colectiva.
2. *Las sociedades de capitales*, en las cuales la base de la organización está definida por el aporte del capital de los socios. Los tipos más utilizados son la Sociedad Anónima y la Sociedad de Responsabilidad Limitada.

Los tipos de sociedades son similares aun cuando las nomenclaturas pueden variar entre los tres países. Esto se explica porque tienen la misma influencia legislativa del derecho español, en especial en lo referente al Derecho de Sociedades y al Código de Comercio.

- En Bolivia existen 5 tipos: Sociedad Colectiva, Sociedad en Comandita Simple, Sociedad de Responsabilidad Limitada, Sociedad Anónima y Sociedad en Comandita por Acciones.
- En Ecuador existen 5 tipos: Compañía en nombre Colectivo, Compañía en Comandita Simple y por Acciones, Compañía de Responsabilidad Limitada, Compañía Anónima y Compañía de Economía Mixta.
- En Perú existen 5 tipos: Sociedad Colectiva, Sociedad en Comandita Simple, Sociedad en Comandita por Acciones, Sociedad Anónima y Sociedad de Responsabilidad Limitada.

Los contratos asociativos

Están reguladas en forma especial por el Código de Comercio (Bolivia), la Ley de Compañías (Ecuador) y en la Ley General de Sociedades (Perú). En el caso de Bolivia, se denomina «Asociación Accidental» o «Cuentas en Participación»; en Ecuador, «Asociación en Cuentas de Participación»; en tanto en Perú se denominan contratos de colaboración empresarial, y son de dos tipos: la «Asociación en Participación» y el «Consortio». En el primer caso, se trata de contratos de integración vertical, muy utilizados para la subcontratación, mientras que, en el segundo caso, se trata de estructuras de contratación horizontal o de contratos con grupos similares.

Tanto en los casos de las Asociaciones como de los Consortios se trata de una relación asociativa temporal para actividades o negocios específicos y no genera una persona jurídica. Una particularidad, es el caso de los consortios en la legislación peruana, la cual permite que estos contratos pueden ser objeto de un Registro Único del Contribuyente, un sistema de facturación y contabilidad temporal por el plazo del contrato. Asimismo, estos contratos son reconocidos como modalidades válidas para participar en los procesos de contratación pública y son óptimos para promover mecanismos de asociación y subcontratación.

Las sociedades civiles

Están reguladas por el Código Civil y son tipos de organizaciones empresariales que agrupan predominantemente a «profesionales independientes». No obstante, nada impide legalmente que puedan ser utilizadas para realizar otro tipo de servicios distintos de los profesionales y técnicos.

Las empresas de economía solidaria

Bajo esta modalidad se han clasificado a todos aquellos tipos de organizaciones empresariales cuyos propósitos promueven los principios de autogestión, solidaridad, asociatividad, propiedad social, mancomunidad de intereses, etc. Bajo esta modalidad, pueden operar diversos tipos de empresas en el ámbito urbano o rural, incluyendo la participación de las diversas variantes de unidades campesinas. Estas modalidades se pueden agrupar en 4 clases:

Empresas Cooperativas: El tipo legal más representativo, en los tres países es sin lugar a dudas el caso de las cooperativas, cuya tradición en los tres países data de mediados del siglo pasado. Los tres países cuentan con diversas legislaciones sobre cooperativas y numerosos estudios e investigaciones sobre su problemática y desarrollo. Las cooperativas pueden desarrollar cualquier tipo de actividad, incluyendo la extracción, producción, servicios variados y comercialización,

abarcando diversos sectores económicos (minería, agricultura, pesca, industria, servicios financieros, vivienda, educación, etc.).

La aceptación o prestigio del modelo cooperativo es mayor en Bolivia y Ecuador y bastante menor en el Perú. Esto es entendible si se toma en cuenta los serios problemas ocurridos en el sector cooperativo en los últimos 20 años, además del abandono de este sector por parte de las diversas entidades públicas y privadas que en algún momento impulsaron su promoción.

Unidades Económicas Familiares (UEF): En el caso de las Unidades Económicas Familiares⁴⁹ se trata de un tipo especial que se caracteriza por la participación directa de los miembros de la familia básica (padres e hijos) o ampliada (tíos y primos). El mayor desarrollo de éste tipo se ha dado en los sectores sociales llamados «populares» y corresponde a uno de los grupos más representativos del sector de la Micro y Pequeña Empresa. Este tipo de empresas no tiene regulación especial en ninguno de los tres países.

Si bien es cierto que bajo este tipo de organización pueden generarse relaciones de asociatividad considerando el criterio formal de que los miembros de la empresa son también propietarios y trabajadores, el tipo de organización y el liderazgo notorio del padre o de la madre en la dirección y gestión de la empresa, determinan una diferencia sustancial con la organización y gestión de los tipos de empresas calificadas como «asociativos».

Unidades Económicas Asociativas (UEA): Estas unidades se caracterizan, fundamentalmente, porque las personas que se asocian en forma voluntaria para conformarla, son al mismo tiempo propietarios y trabajadores de la empresa, y participan con iguales derechos y obligaciones en función de su trabajo. Este tipo de unidades no cuentan con una legislación específica y, generalmente, al igual que en el caso anterior, se adoptan o prestan tipos próximos para lograr cierto nivel de «formalidad» y poder operar en el mercado. La diferencia con las Unidades Económicas Familiares, es que en este tipo de empresas el rol de la familia o su composición familiar no son predominantes en su organización y operación.

Bajo esta modalidad se encuentran diversos tipos que en su mayoría no se encuentran regulados y que optan por operar de hecho o informalmente, o toman tipos «prestados» para adaptarlos a sus objetivos y necesidades, como los de la Asociación Civil o Corporación. No obstante, es interesante mencionar que en el Perú se aprecian algunos tipos regulados que pueden ser calificados bajo la modalidad de Unidades Económicas Asociativas y que por sus características son únicos en América Latina. Al respecto podemos mencionar tres tipos:

- Las Empresas de Propiedad Social (EPS)
- Las Empresas de Propiedad de sus Trabajadores
- Las Empresas Administradas por sus Trabajadores

Unidades Económicas Campesinas o Nativas (UEC): La promoción de estos tipos es heterogénea en los tres países, y salvo el caso del Perú en el que se legisla un tipo especial de empresa denominada como «Empresa Comunal» y «Multicomunal»⁵⁰, las comunidades campesinas, indígenas o nativas, y los grupos de mancomunidad, según el caso, pueden conformar empresas bajo cualquiera de las

⁴⁹ Es importante destacar el caso de las empresas familiares como aquellas en las cuales uno de los padres, o ambos, asumen el rol de «administrador del patrimonio económico» y operan como «cabeza» visible de las actividades económicas que realizan los hijos, hermanos y otros familiares. Normalmente, no existe división de trabajo ni diferencia entre el patrimonio familiar y de la «empresa», lo cual significa asumir el riesgo total por el éxito o fracaso del negocio. Incluso, se verifica que las actividades económicas se realizan en el propio domicilio de la familia, confundiendo incluso su propio espacio.

⁵⁰ Artículo 25 de la Ley N° 24656 del 13.04.87. Ley General de Comunidades Campesinas y el Reglamento del Régimen Económico de estas empresas comunales, D:S N° 004-92-TR, del 20.02.92.

modalidades vigentes en la legislación: cooperativas, sociedades mercantiles, etc. Si bien cada una de las cuales tiene diverso origen y características, sus propósitos han sido la extracción, la producción agropecuaria, la agroindustria y la comercialización agrícola, entre otras actividades económicas.

Si se trata de comunidades campesinas, nativas o indígenas reconocidas legalmente como tales y que cuentan con una legislación especial en los tres países, se cuenta en los tres países con legislaciones especiales de promoción de estos grupos campesinos. En Ecuador, se consideran agrupadas bajo el calificativo de «indígenas» y son protegidas por diversas normas, entre las cuales destaca la Ley de Comunas. En Bolivia, son consideradas como «Comunidades Campesinas» y protegidas por una Ley Especial de Comunidades. En el Perú, se reconoce dos tipos de organización: las Comunidades Campesinas y las Comunidades Nativas (Selva). Ambas cuentan con su propia legislación de protección. Asimismo, debe considerarse que este tipo de organizaciones comunales, incluyendo los tipos de empresas comunales que puedan promoverse, se encuentran consideradas dentro del ámbito del Convenio N° 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

En Bolivia son promovidas por las comunidades o por los grupos campesinos y tienen dos tipos generales de organización:

1. Las Cooperativas.
2. Las Unidades Económicas Campesinas (en su mayoría no reguladas).

En Ecuador son promovidas por las comunas o por los grupos campesinos y tienen tres tipos generales:

1. Las Cooperativas.
2. Las Fundaciones.
3. Las Unidades Económicas Campesinas Indígenas (en su mayoría no reguladas).

En Perú son promovidas por las Comunidades Campesinas y Nativas y organizaciones campesinas. Los tipos son:

1. Las Cooperativas Agrarias (CAP).
2. Las Empresas de Propiedad Social (EPS).
3. Las Sociedades Agrícolas de Interés Social (SAIS).
4. Las Empresas Comunales y Multicomunales.

El tipo de Empresa Comunal sólo es regulada en el Perú y su característica esencial radica en que esta empresa es de propiedad legal de la «Comunidad». Es decir, es una modalidad por la cual la comunidad adopta una personería jurídica especial («empresa») para ejercer actividades económicas de su interés y de manera competitiva.

Si se trata de grupos o asociaciones de campesinos, estos pueden organizar empresas en forma autónoma y al margen de su pertenencia a la comunidad campesina, indígena o nativa. Para este efecto pueden adoptar cualquiera de los tipos empresariales previstos por la legislación, como por ejemplo los tipos mercantiles o la cooperativa. Sin embargo, aquí también se aprecia la tendencia a utilizar modalidades «prestadas», como es el caso de las Asociaciones o Corporaciones y el de los Comités para realizar actividades económicas en el ámbito rural, debido a la falta de alternativas de tipos empresariales asociativos debidamente regulados.

Las empresas individuales

Esta modalidad tiene dos tipos específicos:

1. Las Empresas Unipersonales (EU).
2. Las Empresas Individuales de Responsabilidad Limitada (EIRL).

El primer tipo está conformado por organizaciones cuya gestión está a cargo de una persona natural. Si bien no existe una regulación específica que reconozca a este tipo de organización como empresa, en los tres países la titularidad legal para su operación está fundada en la obtención del Registro Único del Contribuyente (RUC) y las autorizaciones municipales para su funcionamiento.

El segundo tipo está conformado por organizaciones constituidas como personas jurídicas con un solo propietario y cuyos titulares legales pueden ser: la persona natural, la sociedad conyugal o la sociedad indivisa (heredera legal). Este tipo sólo existe legalmente en el Perú⁵¹, aun cuando en el Ecuador existe una propuesta legal en este sentido.

2.3.2 Tipos de organización asociativa

Los tipos definidos para las diferentes modalidades de organización asociativa son los siguientes:

Asociaciones (Corporaciones), Fundaciones y Comités

1. Asociaciones o Corporaciones.
2. Fundaciones.
3. Comités.

Las Asociaciones (Perú y Bolivia) o las Corporaciones (Ecuador) y las Fundaciones y algunos tipos de Comités están regulados por el Código Civil. También se encuentran reguladas en diversas disposiciones administrativas, como es el caso del Ecuador.

En cuanto a los Comités, su regulación es dispersa puesto que son organizaciones generalmente temporales con propósitos diversos. En el caso del Ecuador son conocidos los llamados Comités Pro-Mejoras; sin embargo, también existen aquellos destinados a recaudar fondos, brindar servicios y ejecutar obras, entre otros⁵². Su regulación es parcial y si bien son considerados como organizaciones sociales, la mayoría de estos Comités operan de hecho.

En el caso del Perú, los Comités regulados por el Código Civil son organizaciones generalmente temporales cuyo propósito es la recolección de fondos para fines de ayuda social y humanitaria. En la realidad social, la figura del Comité es utilizada para diversos fines tales como gestionar obras, servicios, representación de defensa gremial o de protección de actividades económicas (por ejemplo: los Comités de transporte público). Estos tipos de organización no están regulados y operan como agrupaciones de hecho o adoptan otros tipos jurídicos regulados.

Un aspecto que debe ser mencionado es que en las organizaciones asociativas, específicamente en las asociaciones, se observa que son utilizadas para realizar diversas actividades económicas, sin tener necesariamente una estructura y organización empresarial. Esto se explica por dos razones: de una parte, la creación de programas públicos y privados de promoción del empleo temporal o de distribución de ingresos que estableció como base operativa la formación de estas organizaciones; de otra parte, el uso, a veces indiscriminado, de las «asociaciones civiles» para obtener cierto nivel de formalidad con mayor celeridad y menores costos, o para refugiarse en beneficios tributarios como la exoneración del impuesto a la renta.

⁵¹ Esta regulado por una ley especial del año 1975 y es el único caso, en la legislación peruana, en el cual una persona jurídica tiene un solo miembro o titular de derechos.

⁵² La Ley de Descentralización contempla el reconocimiento de tipos asociativos como los Comités Barriales.

Las organizaciones sociales

En el caso de Bolivia, las Organizaciones Sociales están reconocidas en la Constitución y en la Ley de Participación Popular y en la Ley del Diálogo; no obstante, por su heterogeneidad no cuentan con una definición expresa de los tipos que la conforman, razón por la cual la mayoría de estas organizaciones opera como organizaciones de hecho o de manera informal, con estructuras y mecanismos de operación muy variables.

Por su parte, en el Ecuador las Organizaciones Sociales están reconocidas en la Constitución y en diversos Acuerdos Ministeriales del sector de Trabajo y Bienestar Social. Si bien su calificación como organizaciones sociales es bastante amplia, los tipos legales que las representan coinciden con las de tipo asociativo, es decir Corporaciones, Fundaciones, Comités, e incluso con las propias comunas. Esto genera cierto nivel de confusión respecto a sus alcances, lo que conlleva en la práctica a un tratamiento común con las otros tipos asociativos.

En cuanto al Perú, las Organizaciones Sociales están reconocidas en la Constitución y en la Ley de Organizaciones Sociales de Base. Entre estas organizaciones se encuentran: las Organizaciones Vecinales, los Comités del Vaso de Leche, los Comedores Populares, las Bibliotecas Populares, los Grupos de Comunicación Barrial y los talleres productivos, entre otros.

Estas organizaciones sólo tienen reconocimiento administrativo a nivel municipal, pero no cuentan con personería jurídica. Algunas de estas organizaciones están reconocidas y otras operan sin dicho reconocimiento.

Las organizaciones laborales

En el caso de las organizaciones laborales de trabajadores, podemos mencionar hasta tres tipos: (a) el Sindicato, (b) el Gremio, y (c) el Comité. En el caso de las organizaciones de empresarios, estos pueden adoptar diversos tipos de organización. Entre estos podemos mencionar los siguientes: (a) la Asociación o Corporación, (b) la Cámara (c) el Comité y, (d) el Gremio.

2.3.3 Tipos de organización comunal

Están caracterizadas por tres modalidades genéricas:

1. Las Organizaciones Campesinas, conformadas por Comunidades Campesinas y diversas variedades de Grupos Campesinos.
2. Las Comunidades Amazónicas conformadas por diversas etnias.
3. Las Organizaciones de Mancomunidad rural y urbana.

Las dos primeras tienen un origen histórico, cultural y constitucional y se encuentran amparadas en estatutos especiales bajo un régimen de protección. En tanto, la última tiene escasa regulación legal y se mantiene básicamente como organización de «hecho».

Cuadro 11: Categorías, Modalidades y Tipos de Organización

CATEGORÍA	MODALIDADES Y TIPOS DE ORGANIZACIÓN		
	BOLIVIA	ECUADOR	PERÚ
ORGANIZACIONES EMPRESARIALES	<p>I. Sociedades Mercantiles</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sociedad Colectiva. • Sociedad en Comandita Simple. • Sociedad de Responsabilidad Limitada. • Sociedad Anónima. • Sociedad en Comandita por Acciones. <p>II. Contratos Asociativos</p> <ul style="list-style-type: none"> • Asociación Accidental o Cuentas en Participación. <p>III. Sociedades Civiles</p> <p>IV. Empresas de Economía Solidaria</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cooperativas. • Unidades Económicas Familiares (UEF). • Unidades Económicas Asociativas (UEA). • Unidades Económicas Campesinas (UEC): <ul style="list-style-type: none"> a. Cooperativas b. Unidades Económicas Campesinas <p>V. Empresas Individuales</p> <ul style="list-style-type: none"> • Empresas Unipersonales. 	<p>I. Compañías Mercantiles</p> <ul style="list-style-type: none"> • Compañía en nombre Colectivo. • Compañía en Comandita Simple y por Acciones. • Compañía de Responsabilidad Limitada. • Compañía Anónima. • Compañía de Economía Mixta. <p>II. Contratos Asociativos</p> <ul style="list-style-type: none"> • Asociación en Cuentas de Participación. <p>III. Sociedades Civiles</p> <p>IV. Empresas de Economía Solidaria</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cooperativas. • Unidades Económicas Familiares (UEF). • Unidades Económicas Asociativas (UEA). • Unidades Económicas Campesinas (UEC): <ul style="list-style-type: none"> a. Cooperativas. b. Fundaciones. c. Unidades Económicas Campesinas. <p>V. Empresas Individuales</p> <ul style="list-style-type: none"> • Empresas Unipersonales. 	<p>I. Sociedades Mercantiles</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sociedad Colectiva. • Sociedad en Comandita Simple. • Sociedad en Comandita por Acciones. • Sociedad Anónima. • Sociedad de Responsabilidad Limitada. <p>II. Contratos Asociativos</p> <ul style="list-style-type: none"> • Asociación en Participación. • Consorcio. <p>III. Sociedades Civiles</p> <p>IV. Empresas de Economía Solidaria</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cooperativas. • Unidades Económicas Familiares (UEF). • Unidades Económicas Asociativas (UEA): <ul style="list-style-type: none"> a. Empresas de Propiedad Social (EPS). b. Empresas de Propiedad de sus Trabajadores. c. Empresas Administradas por sus Trabajadores. • Unidades Económicas Campesinas (UEC): <ul style="list-style-type: none"> a. Cooperativas Agrarias (CAP). b. Empresas de Propiedad Social (EPS). c. Sociedades Agrícolas de interés Social (SAIS). d. Empresas Comunales y Multicomunales. <p>V. Empresas Individuales</p> <ul style="list-style-type: none"> • Empresas Unipersonales. • Empresas Individuales de Responsabilidad Limitada (EIRL).

CATEGORÍA	MODALIDADES Y TIPOS DE ORGANIZACIÓN		
	BOLIVIA	ECUADOR	PERÚ
ORGANIZACIONES ASOCIATIVAS	<p>I. Asociaciones</p> <p>II. Fundaciones</p> <p>III. Comités</p> <ul style="list-style-type: none"> • Para recaudar fondos. • Para gestionar obras/ servicios. • Para ejecutar obras/ servicios. • Núcleos Ejecutores. <p>IV. Organizaciones Sociales</p> <ul style="list-style-type: none"> • Comedores. • Clubes de Madres. • Centros. • Grupos Asociativos. • Asociaciones Barriales. <p>V. Organizaciones Laborales</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sindicato. • Gremio. • Comité. • Asociación. • Cámara. 	<p>I. Corporaciones (Asociaciones)</p> <p>II. Fundaciones</p> <p>III. Comités Pro- Mejoras</p> <ul style="list-style-type: none"> • Para recaudar fondos. • Para gestionar obras/ servicios. • Para ejecutar obras / servicios. • Núcleos Ejecutores. <p>IV. Organizaciones Sociales</p> <ul style="list-style-type: none"> • Comedores. • Clubes de Madres. • Centros. • Grupos Asociativos. • Comités Barriales. <p>V. Organizaciones Laborales</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sindicato. • Gremio. • Comité. • Corporación. • Cámara. 	<p>I. Asociaciones</p> <p>II. Fundaciones</p> <p>III. Comités</p> <ul style="list-style-type: none"> • Para recaudar fondos. • Para gestionar obras/ servicios. • Para ejecutar obras/ servicios. • Núcleos Ejecutores. <p>IV. Organizaciones Sociales</p> <ul style="list-style-type: none"> • Comedores Populares. • Comités del Vaso de Leche. • Clubes de Madres. • Centros. • Grupos Asociativos. • Organizaciones Vecinales. <p>V. Organizaciones Laborales</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sindicato. • Gremio. • Comité. • Asociación. • Cámara.
ORGANIZACIONES COMUNALES	<p>I. Organizaciones Campesinas</p> <ul style="list-style-type: none"> • Comunidades Campesinas. • Grupos Campesinos. <p>II. Organizaciones Amazónicas</p> <ul style="list-style-type: none"> • Comunidades Amazónicas/ Nativas. <p>III. Organizaciones de Mancomunidad</p> <ul style="list-style-type: none"> • Comunidades de Colonos. • Comunidades de Migrantes. • Comunidades Urbanas. • Comunidades Étnicas. 	<p>I. Organizaciones Campesinas</p> <ul style="list-style-type: none"> • Comunidades Campesinas. • Grupos Campesinos. <p>II. Organizaciones Amazónicas</p> <ul style="list-style-type: none"> • Comunidades Amazónicas/ Nativas. <p>III. Organizaciones de Mancomunidad</p> <ul style="list-style-type: none"> • Comunidades de Colonos. • Comunidades de Migrantes. • Comunidades Urbanas. • Comunidades Étnicas. 	<p>I. Organizaciones Campesinas</p> <ul style="list-style-type: none"> • Comunidades Campesinas. • Grupos Campesinos. <p>II. Organizaciones Amazónicas</p> <ul style="list-style-type: none"> • Comunidades Amazónicas/ Nativas. <p>III. Organizaciones de Mancomunidad</p> <ul style="list-style-type: none"> • Comunidades de Colonos. • Comunidades de Migrantes. • Comunidades Urbanas. • Comunidades Étnicas.

2.4 Comparación de las Modalidades Legales de Organización

Para realizar la comparación entre las modalidades y tipos de organización legal en Bolivia, Ecuador y Perú, se han considerado 10 criterios:

1. Función de la organización.
2. Cobertura de la regulación.
3. Reconocimiento legal.
4. Tiempo de constitución.
5. Costos de constitución.
6. Exigencias de contabilidad.
7. Costos tributarios.
8. Costos laborales.
9. Distribución de utilidades.
10. Acceso a crédito.

A continuación se revisarán los alcances de cada uno de los criterios para los tres países objeto del estudio.

2.4.1 Función de la organización

Este criterio permite definir a una organización por los fines predominantes que persigue y que explican su razón de ser. Para efectos del presente estudio se consideran tres tipos de función:

1. *Función económica*: representa fines de producción, comercio y servicios demandados por el mercado.
2. *Función social*: representa fines sociales, específicos o generales, vinculados a satisfacer necesidades individuales y grupales u obtener beneficios colectivos. Entre éstos se encuentran los siguientes: defensa de intereses y derechos, satisfacer necesidades de salud, alimentación, educación y capacitación, generación de ingresos familiares, etc.
3. *Función cultural*: representa fines de integración y desarrollo cultural y de mancomunidad étnica, a partir de lo cual se originan los otros fines socio económicos.

En general las distintas funciones pertenecen a las diferentes categorías de organización, siendo la función económica normalmente asignada a las organizaciones empresariales, la social a las organizaciones asociativas y la cultural a las organizaciones comunales, principalmente a las comunidades campesinas, nativas o indígenas. Sin embargo, las legislaciones de los tres países que regulan a las diferentes modalidades y tipos de organización legal no definen con claridad y precisión los objetivos y funciones que deben tener dichas organizaciones en la sociedad. A esta falta de precisión debe agregarse la confusa normatividad constitucional sobre el pluralismo económico que admite en forma abierta todo tipo y modalidad de organización legal para desarrollar las actividades económicas. Esta misma concepción se repite en las legislaciones reguladoras del sector de la micro y pequeña empresa. Tal falta de orientación legal explica en gran parte el uso inapropiado de algunos tipos legales, como la asociación civil, para desarrollar actividades de naturaleza predominantemente económica y que requerirían una organización empresarial.

2.4.2 Cobertura de la regulación

Si bien los textos constitucionales establecen la coexistencia y participación de diversas modalidades y tipos de organizaciones empresariales y no empresariales, e incluso son protectoras con las organizaciones comunales y asociativas, y con algunas modalidades que pueden ser calificadas como de «economía solidaria», la legislación es heterogénea y dispersa.

De acuerdo a este nivel de regulación específico, existen tipos regulados y tipos no regulados. En el caso de los tipos regulados, lo que significa normados o incorporados en la legislación nacional de los países objeto del estudio, la regulación puede ser total; es decir, considerar todos los aspectos necesarios para su constitución, operación, funcionamiento y cierre; o puede ser parcial. Esto implica establecer sólo aquellos aspectos esenciales o principales que deben ser respetados como normas de orden público, dejando en libertad de los asociantes, socios, participantes o miembros de las organizaciones el establecer sus disposiciones específicas.

Respecto a los tipos no regulados, es decir no considerados en las legislaciones nacionales, se aprecia que estos se encuentran especialmente en los tipos vinculados con las modalidades de empresas de economía solidaria y algunos tipos asociativos y comunales. En estos casos nos encontramos ante organizaciones de hecho, cuyo reconocimiento tiene diverso amparo a partir del derecho constitucional. En especial, se encuentran protegidos por 4 principios: Libertad de asociación, Pluralismo económico, Libertad de contratación y Libertad de empresa.

Lo mencionado demuestra que existe un desfase entre la oferta y la demanda de «tipos legales» en variados sectores. Esto es válido a pesar de que en la actualidad predomina la tendencia de políticas regulatorias mínimas e, incluso, de desregulación. Desde un punto de vista más amplio, estos tipos de organización corresponden al sector informal⁵³. Lo curioso es que la informalidad de estas organizaciones no puede ser explicada únicamente como consecuencia de los problemas de «acceso» o «costos», sino que principalmente se originan por la ausencia de una regulación suficiente y apropiada de los tipos legales solidarios y asociativos.

En los tres países se observa la práctica generalizada de usar modalidades y tipos legales prestados. Esta situación puede explicarse por dos razones: la primera, como consecuencia de la excesiva, deficiente o insuficiente regulación normativa de algunos tipos de organización empresarial. La segunda, por la necesidad de cubrir un mínimo de formalidad para realizar sus actividades económicas asumiendo el menor costo posible. Sin embargo, esta práctica viene promoviendo un uso inapropiado de las modalidades de organización empresarial, desnaturalizando la estructura y el funcionamiento de las «empresas» y distorsionando la racionalidad de las organizaciones asociativas cuya función no es predominantemente económica. Los tipos prestados más usuales son los siguientes:

⁵³ Dos son las tesis más importantes sobre el sector informal. La primera es la propuesta de informalidad legal, sustentada por Hernando de Soto, por la cual la economía, y por tanto las organizaciones empresariales, se encuentran ubicadas en dos sectores definidos: el formal y el informal como consecuencia de acogerse o no a la ley vigente. La causa de esta situación es el «alto costo» expresado en barreras económicas, en procedimientos legales y en tiempo invertido por los usuarios y agentes del sistema legal para acceder a la formalidad. Las soluciones apuntan al desarrollo de políticas de «simplificación administrativa» y de «desregulación de las actividades económicas».

La segunda tesis, es la desarrollada por los estudios de la OIT-PREALC, mediante los cuales se relativiza el concepto legal de la informalidad. De esta manera, los agentes económicos y, por extensión, las organizaciones de las que son miembros, operan y se desplazan permanentemente entre el sector formal e informal a través de una zona «intermedia» o «zona gris». Se lograría así preservar ciertos «grados» o «señales» de formalidad, al menos para su acceso inicial al mercado, aún cuando después se opere total o parcialmente en el sector «informal». En este enfoque las decisiones del costo-beneficio de las operaciones de las organizaciones es altamente variable, utilizándose el «corredor informal» en diferentes oportunidades. Esta tesis permite explicar mejor otras «causas» de la informalidad, tales como: el uso de la informalidad en los sectores de las empresas «tradicionalmente formales»; el uso de la informalidad como un mecanismo «compensatorio» de las malas políticas regulatorias o de la ausencia de regulación; la función de la formalidad como plataforma para desarrollar una economía de mercado en países con alto grado de economía «campesina»

Las Empresas Unipersonales: Son utilizadas también por las empresas familiares y empresas asociativas. Esta situación es característica en el caso de las microempresas debido a su facilidad para garantizar un mínimo acceso a la formalidad. En los tres países, aproximadamente el 70 % de las microempresas adopta el tipo de Empresa Unipersonal.

Las Asociaciones Civiles o Corporaciones sin fines de lucro: Son utilizadas por las empresas familiares y empresas asociativas cuyas características de conformación y funcionamiento son de carácter solidario y autogestionario. La Asociación Civil tiene una estructura legal flexible que permite el ingreso y la salida de sus miembros en forma rápida y sin mayor formalidad. Esto es muy útil en la aplicación de programas sociales de empleo e ingresos, y en los mecanismos de subcontratación temporal. Sin embargo, por su características y escaso control tributario y laboral, la asociación puede ser utilizada como un mecanismo para pagar menos impuestos (en especial el impuesto a la renta) y desarrollar mecanismos de contratación laboral informal. Esto puede generar la desnaturalización de los propósitos de este tipo legal.

Los Comités: Son utilizados para representar cualquier demanda de servicios o necesidades, así como para la defensa de derechos de diversos grupos asociativos. Debido a que no se requiere conformar una persona jurídica, tienen la suficiente flexibilidad para cubrir necesidades de representación temporal.

2.4.3 Reconocimiento legal

Se utilizan dos parámetros para analizar el grado de reconocimiento legal:

1. Si permite otorgar la personería jurídica a la organización, como entidad u organización con existencia y responsabilidad propia, distinta de los miembros que la conforman⁵⁴.
2. El nivel de aceptación o «prestigio» de la personería jurídica o reconocimiento legal.

El reconocimiento legal de las organizaciones legales conlleva, generalmente, la obtención de la personería jurídica a favor de ésta, salvo tres casos: las empresas de personas naturales (unipersonales), los contratos asociativos (consorcios y asociaciones en participación o incidentales), y algunos casos de comités. En el caso de los contratos asociativos, si bien existe una pluralidad de asociados, estos no conforman una persona jurídica distinta, sino un acuerdo de negocios temporales regulados por el contrato mismo. Este tratamiento normativo es similar en los tres países, con la sola indicación que en el caso del Perú las personas naturales también pueden obtener su personería jurídica si se constituyen como Empresas Individuales de Responsabilidad Limitada (EIRL), tipo regulado especialmente en el Decreto Ley 21621 del 14.09.76.

Ninguna de las legislaciones de los tres países obliga a adoptar específicamente alguna de las modalidades legales vigentes; por el contrario, los textos constitucionales y la legislación existente, incluyendo la referida a la micro y pequeña empresa, establece y reconoce una amplia posibilidad de elección respecto de las modalidades existentes. Sin embargo, ante la imposibilidad legal de conformar organizaciones empresariales con una racionalidad diferente a las empresas mercantiles y no teniendo las cooperativas una aceptación generalizada, se observa en la práctica de los tres países el uso inapropiado (aún cuando pueda ser justificado) de la personería jurídica de la «asociación

⁵⁴ Esto significa que generalmente la responsabilidad patrimonial del socio puede quedar limitada al aporte de capital efectuado, sin mayor afectación del patrimonio personal o familiar.

civil»⁵⁵ para promover micro y pequeñas empresas asociativas, incluyendo los propios programas públicos⁵⁶.

Si bien existe libertad para elegir la modalidad de organización más conveniente, no todas las modalidades y tipos tienen la misma aceptación o prestigio. Esto responde a la percepción u opinión de las entidades y personas sobre la eficacia que tiene la personería jurídica para la función que debe desempeñar la organización. Esto significa, por ejemplo, que usualmente en las actividades económicas se prefieren determinados tipos de personería jurídica por considerarlas «comerciales» y con mayor confiabilidad que otras, en especial a la Sociedad Anónima considerada como «modelo de éxito». Incluso esta preferencia se manifiesta en las políticas de contratación pública y en aquellas orientadas al crédito para las micro y pequeñas empresas.

2.4.4 Tiempo de constitución

Este criterio permite conocer en forma referencial el tiempo de espera legal para que las organizaciones puedan iniciar «oficialmente» sus actividades. Hay una relación directa entre el tiempo de constitución y la mayor o menor exigencia de procedimientos para la formalización. El parámetro utilizado es el número de días calendario requeridos para cumplir con el trámite de constitución legal.

Los tiempos de formalización son variables en los tres países, dependiendo de las modalidades y tipos de organización. Para la constitución de los tipos comerciales o mercantiles, el tiempo de constitución puede variar entre 30 y 120 días calendarios en Ecuador⁵⁷ y Bolivia⁵⁸. En el Perú⁵⁹, el plazo de constitución varía entre 30 y 90 días. Para la constitución de las empresas unipersonales, el tiempo promedio de formalización en los tres países es de 30 días calendarios.

Para la constitución de las Asociaciones o Corporaciones, Fundaciones y Comités, el tiempo de constitución puede variar entre 30 y 60 días en Perú⁶⁰ y Ecuador⁶¹, y de 60 a 90 días en Bolivia⁶².

La gran mayoría de organizaciones comunales ya cuenta con reconocimiento legal de larga data.

⁵⁵ La asociación civil tiene una estructura legal flexible que permite el ingreso y la salida de sus miembros en forma rápida y sin mayor formalidad, esto es muy útil en la aplicación de programas sociales de empleo e ingresos, y en los mecanismos de subcontratación temporal. Sin embargo, por sus características y escaso control tributario y laboral, la asociación puede ser utilizada como un mecanismo para pagar menos impuestos (en especial el impuesto a la renta) y desarrollar mecanismos de contratación laboral informal. Esto puede generar una distorsión o desnaturalización de los propósitos y función de este tipo legal.

⁵⁶ Las microempresas de mantenimiento vial, en el caso del Perú (Programa Caminos Rurales) y en el Ecuador (Programa Caminos Vecinales), son una muestra clara del uso de las asociaciones o corporaciones como alternativa legal ante la falta de opciones de organización de empresas asociativas, incluso en desmedro de la propia opción cooperativa.

⁵⁷ En el caso del Ecuador, la formalización legal incluye la escritura pública ante notario, la inscripción de la empresa ante la Superintendencia Nacional de Compañías y la obtención de la Licencia Municipal correspondiente.

⁵⁸ En el caso de Bolivia, la formalización supone la suscripción de la escritura pública ante notario y la inscripción en el Servicio Nacional del Registro Comercial (SENAREC), así como la licencia municipal correspondiente. Con la implementación de la Ley del Diálogo, se estima que el plazo para la constitución legal de las MyPE no deberá ser mayor de 60 días.

⁵⁹ En el caso de Perú, la formalización supone la suscripción de la escritura pública ante notario y la inscripción en el Registro Mercantil a cargo de la Superintendencia de Registros Públicos, así como la licencia municipal correspondiente. Con la implementación de la Ley de Promoción, Formalización y Competitividad de las MyPE, el plazo máximo podría ser reducido a 60 días.

⁶⁰ En el Perú estos tipos legales se constituyen por escritura pública notarial y se inscriben en el Registro de Personas Jurídicas correspondiente. Al igual que las demás personas jurídicas requiere Licencia Municipal.

⁶¹ En Ecuador la autorización para la operación de estos tipos la realiza el Ministerio correspondiente al sector de la actividad. No requiere escritura pública.

⁶² En Bolivia se realiza mediante escritura pública notarial y debe ser aprobado por la Prefectura del Departamento correspondiente y obtenerse la Licencia Municipal.

2.4.5 Costo de constitución

Este criterio permite medir el costo económico para acceder a la legalidad. Los costos de constitución serán analizados mediante dos parámetros:

1. El costo referencial de la constitución legal.
2. El costo del aporte obligatorio del capital social o del patrimonio.

Los costos de formalización son variables en los tres países, dependiendo de las modalidades y tipos de organización. Para las organizaciones empresariales, el costo de constitución legal de las modalidades mercantiles o comerciales puede variar entre los 100 y 500 dólares en el caso de Bolivia y Perú, en tanto que en el Ecuador puede alcanzar entre 100 y 700 dólares. El costo del aporte obligatorio para el capital social es en promedio de US \$200 en Bolivia, US \$300 en Perú y entre US \$600 y US \$800 en el Ecuador. Para las empresas unipersonales el costo puede variar entre 100 y 150 dólares.

Los costos de formalización son variables en los tres países, dependiendo de las modalidades y tipos de organización. Para las organizaciones asociativas, el costo de constitución legal de las modalidades asociativas pueden variar entre los 50 y 100 dólares en el caso del Ecuador, de 100 a 200 dólares en Bolivia, y de 200 a 350 dólares en Perú. El costo del aporte obligatorio para el patrimonio social es de US \$500 y sólo es exigible en el Ecuador.

La gran mayoría de organizaciones comunales ya cuenta con reconocimiento legal de larga data.

2.4.6 Exigencias de contabilidad

En este criterio se consideran dos parámetros:

1. Tipo de contabilidad exigida: completa, mínima y no exigencia.
2. Alcances de la fiscalización: estricta, flexible y sin fiscalización.

La exigencia de contabilidad es aplicable a todas las personas jurídicas, tributen o no. Las organizaciones empresariales requieren de contabilidad completa, salvo las unipersonales y, en el caso de Bolivia y Perú, las incluidas en el Régimen Simplificado. La no exigencia o exoneración de llevar contabilidad, sólo es aplicable al caso de las empresas unipersonales (no son persona jurídica) en cuanto se encuentren bajo el régimen tributario simplificado, el cual funciona en Bolivia y Perú.

Las organizaciones asociativas y comunales, como las Asociaciones Civiles o Corporaciones, Comités y similares, y las Comunidades Campesinas o Indígenas o Nativas, requieren una contabilidad mínima, salvo que realicen actividades gravadas en forma periódica o permanente.

El grado de fiscalización sobre la exigencia de llevar contabilidad es variable, y está vinculado al cumplimiento de las obligaciones tributarias, las que a su vez están en función de las operaciones y actividades económicas de éstas organizaciones. Se observa que el control es mayor para las organizaciones empresariales bajo los tipos mercantiles, es menor en los tipos asociativos, y casi nulo o inexistente en los tipos comunales. En el Perú y Ecuador el control es mayor, mientras que en Bolivia es mucho menor.

Un caso especial, que es importante mencionar, es que en el Perú la legislación permite que en los contratos asociativos (asociación en participación y consorcios) se implemente un mecanismo de contabilidad temporal por un plazo similar al del contrato, el mismo que se liquida a su vencimiento. Este mismo mecanismo es aplicable para la obtención de un RUC temporal .

2.4.7 Costos tributarios

Para este criterio se considera dos parámetros:

1. Porcentaje de tasa de Impuesto al Valor Agregado
2. Porcentaje de tasa de Impuesto a la Renta (utilidades o ganancias).

El impuesto más importante en los tres países es el denominado «Impuesto al Valor Agregado» (IVA). La mayor tasa de dicho impuesto se aplica en el caso del Perú (18%) y la menor en el caso del Ecuador (12%), y en Bolivia esta tasa se encuentra en un 13%. Las organizaciones asociativas sólo pagan el IVA cuando realizan operaciones gravadas. Las organizaciones comunales sólo pagan el IVA por ventas y servicios permanentes o periódicos realizados por la propia comunidad con uso del RUC.

En el caso del Impuesto a la Renta, su aplicación tiene algunas diferencias. Si se tratan de organizaciones empresariales, la tasa del impuesto es del 25% en Bolivia, entre 20 y 25% en Ecuador, en tanto en el Perú esta tasa alcanza entre 25 y 30 %. En el caso peruano, además del régimen general, existe un régimen especial para las actividades de producción y comercialización en función de un ingreso máximo anual.

En los tres países, las organizaciones asociativas y comunales pueden estar exoneradas del Impuesto a la Renta, siempre que cumplan con los objetivos sociales establecidos por sus estatutos y en las disposiciones tributarias de cada país, y cuenten con una autorización administrativa emitida por la Entidad de Fiscalización tributaria correspondiente a cada uno de ellos.

En el caso del Perú y Bolivia se implementó un régimen simplificado aplicable a las empresas unipersonales, especialmente destinado al sector de la microempresa, mediante el pago de una cuota fija mensual según una escala de ingresos determinada por la autoridad tributaria. Este mecanismo es sustitutorio del pago del Impuesto al Valor Agregado y del Impuesto a la Renta.

2.4.8 Costos laborales

Se considera como parámetro de este criterio, el porcentaje total que afecta a la organización, incluyendo los pagos al sistema de pensiones y al seguro obligatorio de salud.

Los costos laborales son aplicables a todo tipo de organización legal, empresarial, asociativa o comunal, siempre que contraten trabajadores dependientes. Esto rige en los tres países. Los dos conceptos principales son las contribuciones al régimen de salud, a cargo del empleador, y el régimen de pensiones, a cargo del trabajador.

En el caso de Bolivia y Perú, la tasa a cargo del empleador (entiéndase la organización) es del 12%⁶³ mientras que en el Ecuador la tasa es del 10.85%. En ambos casos se calcula sobre la remuneración total percibida por el trabajador en forma mensual. En el caso del Perú y Bolivia se establecen tasas diferenciadas a cargo del empleador y el trabajador mientras que en el caso del Ecuador es una sola tasa que luego se asigna a cada componente. Si se consideran los costos laborales a cargo del trabajador, para efectos del impacto en las remuneraciones, se puede indicar lo siguiente: los costos laborales mínimos en el Ecuador alcanzan el 9.35%, en Bolivia el 12.5% de los sueldos y salarios y en Perú el 13.5%.

En los tres países se verifica un alto grado de incumplimiento de las contribuciones laborales y sociales y esta situación se ve acentuada por la presencia cada vez mayor de «organizaciones asociativas» que realizan actividades empresariales al margen de las normas laborales.

⁶³ En Perú es 9% para salud y 5% por solidaridad, mientras en Bolivia es 10% por salud y 2% por pensiones

2.4.9 Distribución de utilidades económicas

Este criterio permite diferenciar la naturaleza de las organizaciones empresariales respecto de aquellas asociativas y comunales. En ese sentido, si bien no existe una legislación que califique a una organización como empresarial o no, los criterios referidos a la disponibilidad de obtener «utilidades o ganancias» (y su contrapartida: pérdidas) permite conocer si estamos ante una organización de naturaleza predominantemente económica y que «recompensa» el aporte de capital, con ganancias. Si hay distribución, estamos frente a una organización empresarial; en caso contrario se tratará de una organización asociativa o comunitaria.

Las legislaciones de los tres países establecen normas claras y precisas para realizar los aportes de capital y la distribución de utilidades, en cuanto existan. Esto se aplica a los casos de las empresas mercantiles, cooperativas, y a todas aquellas en las que se exija un capital social constitutivo. Por el contrario, en el caso de las organizaciones asociativas y comunales se establece la prohibición de distribución del «patrimonio social», sea en forma directa o indirecta, aun cuando es muy difícil efectuar este control. Esta característica define con toda claridad el carácter predominantemente social de la organización, aún cuando pueda realizar actividades económicas que permitan generar ingresos para el cumplimiento de sus fines.

2.4.10 Acceso a crédito

En los tres países se observa que las organizaciones empresariales tienen mayor acceso al crédito del sistema financiero tradicional, especialmente las modalidades mercantiles. El supuesto que justificaría esta mejor posición de «credibilidad», es la consideración de que los tipos mercantiles cuentan con mayor capacidad de pago y mejores garantías para cubrir el riesgo del crédito. Por ejemplo, la existencia de un capital social permite responder directamente por las deudas asumidas y sirve como referente del patrimonio económico de la empresa.

En el caso del acceso al crédito por parte de las micro y pequeñas empresas, el sistema tradicional no es tan receptivo a facilitar su financiamiento. Sin embargo, en los últimos años el sistema se ha ido flexibilizando, básicamente por la implementación de programas especiales de crédito dirigidos para este sector. Al mismo tiempo, un mayor número de entidades de financiamiento «no tradicional» impulsan programas de crédito especializados (Cajas Municipales, fondos de crédito de ONG, fondos rotatorios de proyectos de inversión social, líneas de financiamiento MyPE de bancos nuevos y pequeños, etc.).

En el caso de las organizaciones asociativas, existen pocas posibilidades de acceso al crédito del sistema financiero tradicional, debiendo recurrirse a programas públicos o sociales. En estos casos, el acceso se limita a programas de crédito focalizados en actividades productivas o de servicios para la generación de empleo e ingresos, y es casi inexistente para cualquier tipo de actividad distinta a las calificadas como «actividades económicas».

Respecto a las organizaciones comunales, su acceso al crédito es nulo, salvo que se trate de programas especiales públicos o de ONG para financiar proyectos productivos o actividades económicas reembolsables.

3. ESTUDIO DE CASO

Este capítulo presenta el caso de las microempresas de mantenimiento rutinario de caminos en los tres países. Los casos muestran las barreras encontradas en la selección de modalidades de organización para las microempresas y su subsecuente contratación, y las soluciones usadas para sobrepasar estas barreras.

Los programas de mantenimiento rutinario de caminos con microempresas tienen como propósito garantizar el mantenimiento permanente de los caminos recientemente rehabilitados, generando empleo local y responsabilidad empresarial a través de pequeñas unidades de servicios especializadas denominadas «microempresas».

Este sistema es complementario en la medida en que no excluye la aplicación de otras modalidades de conservación vial que son necesarias para atender los requerimientos de un «ciclo sano». En este sentido, requiere intervenciones previas de rehabilitación así como intervenciones posteriores de mantenimiento periódico.

3.1 El caso del Perú

Desde 1991 el Ministerio de Transportes del Perú inició un proceso sostenido de rehabilitación de la red vial nacional para lo cual se creó el Programa Especial de Rehabilitación del Transporte (PERT) el que contó con el apoyo financiero del BID. Para asegurar el mantenimiento vial de los caminos rehabilitados, en 1994 se creó el Sistema Nacional de Mantenimiento de Caminos (SINMAC) como un Proyecto Especial del Ministerio de Transportes, encargado de atender los caminos nacionales, asfaltados y con peaje, y de implementar su progresiva concesión y contratación con el sector privado.

Precisamente, en 1994 el SINMAC, en convenio con el Instituto de Promoción de la Economía Social (IPES), desarrolló un proyecto piloto para conformar dos microempresas asociativas para atender 120 kilómetros de caminos nacionales asfaltados en el Departamento de Ancash. Esta experiencia permitió demostrar la viabilidad y beneficios de la propuesta respecto a otras formas tradicionales existentes.

En este contexto, en 1995 el Ministerio de Transportes, con el apoyo del Banco Mundial y el BID, inició el desarrollo del Programa Caminos Rurales con el propósito de atender la rehabilitación y posterior mantenimiento de los caminos vecinales rurales a través del sistema de microempresas.

3.1.1 El modelo legal de la microempresa

En el marco del Programa Caminos Rurales, el Ministerio de Transporte y Comunicaciones estableció que el concepto de microempresa era entendido como un concepto operativo referido a cualquier modalidad de organización legal. De esta manera, se aceptaba la posibilidad de promover distintas modalidades de organización empresarial.

El PCR definió la necesidad de proponer modelos de organización legal apropiados a la realidad de la organización rural andina, ámbito en el cual se desarrolla el 80% de las metas del programa. El PCR decidió adaptar el modelo de cooperativas utilizado para el caso colombiano. Se establecieron algunos criterios de base:

1. Que la modalidad de la organización fuese flexible, en el sentido de facilitar el ingreso y salida de los socios sin mayores restricciones legales, debido a la alta rotación e inestabilidad de los asociados.
2. Que el proceso de constitución legal sea lo más expeditivo y lo menos oneroso. Esto, considerando que el proceso de constitución legal, debía ser realizado en las provincias y departamentos y que la meta establecida para la formación de microempresas alcanzara las 400 para los primeros 3 años de implementación en 12 departamentos del país.
3. Que la carga tributaria sea la menor posible para la organización legal.

Las modalidades legales que podrían cumplir con algunas de estas ventajas y que fueron revisadas y comparadas son las siguientes:

1. Las Asociaciones Civiles sin fines de lucro reguladas por el Código Civil.
2. Las Sociedades Mercantiles, principalmente la Sociedad Anónima y la Sociedad de Responsabilidad Limitada.
3. Las Cooperativas.
4. Las Empresas Comunales⁶⁴.

Considerando los criterios de base establecidos por el PCR, se propuso que la modalidad legal que tenía mayores ventajas era la «Asociación Civil» regulada por el Código Civil. Esta modalidad ha sido la implementada para 420 microempresas durante la ejecución de la primera etapa del programa (1996-2000). Sin embargo, en 1987 se conformaron 10 microempresas bajo la modalidad legal de Sociedades Anónimas.

En la evaluación de desempeño efectuada en el año 2001, se observó que las 10 microempresas bajo la modalidad de Sociedad Anónima se encontraban calificadas dentro del tercio superior, y tres de ellas dentro de las mejores 10 calificadas. Sin embargo, sería interesante evaluar si la modalidad de organización legal adoptada por estas microempresas ha tenido algún impacto directo en los resultados de su desempeño.

3.1.2 El proceso de contratación pública

Se definió que la entidad contratante de las microempresas fuese el PCR como unidad ejecutora nacional del proyecto a nivel de los 12 departamentos. Esto no tuvo mayores inconvenientes y, por el contrario, se ejecutó un plan amplio de contrataciones directas con las microempresas (sólo en el año 1997 se formaron y contrataron cerca de 100 microempresas, y en el año 1998 este número se incrementó a 250). El PCR lo hizo en forma centralizada, cumpliendo las metas previstas por el proyecto para los primeros 5 años.

Para ejecutar el plan de contrataciones se aplicó la modalidad de selección directa con un solo postor, mecanismo legal previsto en el manual de operaciones del PCR, el cual forma parte en calidad de Anexo Técnico del Convenio de Préstamo suscrito con el Banco Mundial y el BID. La base legal para este tipo de contratación se encuentra en la Ley Marco del Presupuesto Público, la que establece que en los procesos de contratación aplicados al amparo de los convenios de Financiamiento con Entidades Multilaterales se aplican las disposiciones del convenio y, en forma supletoria o complementaria, la legislación nacional.

Bajo el convenio, el monto máximo permitido para la contratación anual de las microempresas es de US \$50.000, cantidad suficiente para cubrir todas las contrataciones sin mayor dificultad. Sin embargo,

⁶⁴ Reguladas en la Ley de Comunidades Campesinas.

con el proceso de transferencia a los Gobiernos Locales puede generarse diversos problemas en los procesos de contratación, esto debido a que éstas entidades deberán aplicar la legislación nacional para los procesos de contratación, presentándose problemas con las cuantías máximas permitidas para los procesos de adjudicación directa, además de la exigencia obligatoria de tres cotizaciones.

3.2 El caso del Ecuador

La primera experiencia con microempresas se viene desarrollando desde el año 2000 en la Provincia de Cuenca, bajo la dirección del Consejo Provincial de Azuay y con el apoyo de la OIT. En este proyecto piloto se ha promovido la conformación y operación de dos microempresas para atender el mantenimiento rutinario de aproximadamente 30 kilómetros, generando un total de 15 puestos de trabajo.

No se cuenta aún con una evaluación completa sobre los resultados técnicos y sociales de esta primera experiencia, pero según la información proporcionada por OIT, la transitabilidad de los caminos que son atendidos por las microempresas es buena y existe aceptación por los trabajos que vienen realizando y los beneficios generados para los usuarios, resultando en su replicación y la formación de microempresas adicionales por el municipio.

La segunda experiencia es la que actualmente viene implementado el Ministerio de Obras Públicas a través del Programa de Infraestructura Rural del Transporte (PIRT) y que en su primera etapa ha contado con el apoyo financiero del BID. En esta primera etapa se ha previsto conformar 35 microempresas de mantenimiento rutinario de caminos vecinales en 6 zonas piloto de 6 Provincias del Ecuador. En su segunda etapa, se prevé atender al menos 3,000 kilómetros de caminos rurales a nivel nacional, para lo cual se incluye la participación del BID y del Banco Mundial, en forma conjunta. También, en este mismo esquema de microempresas se viene implementando desde el año 2001 un programa selectivo para caminos nacionales asfaltados, que hasta la fecha tiene más de 50 microempresas operativas en aproximadamente 2,000 kilómetros de la red vial nacional que no han sido concesionados ni se encuentran bajo competencia de los gobiernos provinciales.

3.2.1 El modelo legal de la microempresa

En el marco del Proyecto PIRT BID-MOP, se consideró como microempresa a todas las personas jurídicas que realicen el mantenimiento rutinario, cualquiera que sea su modalidad o forma empresarial. Se trata de un concepto genérico y legalmente abierto. Esto significa que en el marco del PIRT no hay un «modelo único» ni «absoluto».

Por las características especiales existentes en el Ecuador y específicamente la existencia de una alta participación de las organizaciones indígenas, se diseñó un modelo de microempresa que pudiera estar articulada a un esquema dinámico de participación comunitaria. A este modelo de microempresa se la ha calificado como Microempresas Integradas con la Comunidad (MIC), cuyo diseño y características son bastante diferentes de otros modelos de empresas asociativas.

Para la definición del modelo legal que deberían adoptar las microempresas de mantenimiento rutinario se establecieron cuatro criterios de base:

1. Que la modalidad de la organización fuese flexible, en el sentido de facilitar el ingreso y salida de los socios sin mayores restricciones legales, y que facilite una variedad de composiciones al interior de la organización: socios temporales y socios permanentes, o una combinación de ambos.

2. Que el proceso de constitución legal sea lo más expeditivo y lo menos oneroso. Esto considerando las dos vías de acceso a la formalidad existentes: (a) la vía del Ministerio de Obras Públicas como sector competente en la autorización de la personería jurídica de entidades asociativas o corporativas, y, (b) la vía mercantil a través de los procesos de Escritura Pública (Notaría Pública) e inscripción registral (Registro Mercantil) para todas las modalidades conformadas bajo la Ley de Compañías.
3. Que la carga tributaria sea la menor posible para la organización legal.
4. Que la organización empresarial fomente cultura empresarial entre sus miembros y permita la reconversión de los asociados que tradicionalmente tienen un enfoque de trabajo asalariado.

Las modalidades legales que podrían cumplir con algunas de estas ventajas y que fueron revisadas y comparadas son las siguientes:

1. Las Asociaciones Civiles⁶⁵ sin fines de lucro o «Corporaciones», reguladas por el Código Civil.
2. Las Asociaciones de Producción, una variante de las «corporaciones» que se diferencian de las primeras en sus fines económicos y productivos.
3. Las compañías mercantiles reguladas por la Ley de Compañías, específicamente dos tipos: la Sociedad de Responsabilidad Limitada y la Sociedad Anónima.
4. Las Cooperativas de Producción.
5. Las Empresas Comunes⁶⁶.

Considerando los criterios de base establecidos por el MOP se propuso que la modalidad legal que tenía mayores ventajas era la «Asociación Civil» o «Corporación»⁶⁷ regulada por el Código Civil. Debe tenerse en cuenta que esta modalidad propiamente no es la más apropiada para realizar actividades empresariales, por lo que tuvo que diseñarse un conjunto de mecanismos asociativos bastante más complejos y garantizar que éstos fueran incorporados en los Reglamentos de Organización y Funciones antes que en sus Estatutos, en especial si se quería desarrollar empresas abiertas que permitiesen la renovación periódica de los Asociados.

Por otra parte, para superar la exigencia del número mínimo de 15 de asociados⁶⁸ requerido para conformar las asociaciones viales, se logró gestionar que el Ministerio de Obras Públicas apruebe un reglamento especial para Asociaciones de Conservación Vial, reduciéndose el número mínimo a 4 asociados.

En la experiencia promovida por la OIT en el Ecuador, se constituyeron dos microempresas de mantenimiento para atender caminos en la Provincia de Cuenca (Azuay). La modalidad adoptada fue la de Asociación de Producción. Más allá de las observaciones legales que retrasaron su autorización por cerca de un año⁶⁹, nos interesa comentar el hecho de que para superar el requisito mínimo de 10

⁶⁵ Estas formas de organización dependen para su autorización del sector correspondiente. De esta manera, las asociaciones de agricultores deberían inscribirse en el Ministerio de Agricultura mientras que las vinculadas a actividades comerciales y de producción, servicios o de generación de empleo, deben hacerlo ante el Ministerio de Trabajo, y en el caso de las Asociaciones Viales les correspondería el Ministerio de Obras Públicas.

⁶⁶ Las «Comunas», como se denomina en forma genérica a todas las organizaciones comunales, sólo pueden formar empresas a través de la modalidad legal Cooperativa. Sin embargo, en la medida que cuenten con personería jurídica y RUC, no existe impedimento legal para ser contratadas por el PIRT para realizar el empedrado de los caminos rurales, el mejoramiento de los caminos de herradura e incluso el mantenimiento de caminos vecinales. Existen otras razones técnicas por las cuales no se decidió usar este tipo de contrataciones.

⁶⁷ Si el modelo de microempresa hubiera sido cerrado se podría haber recomendado la conformación de cooperativas de mantenimiento vial, las cuales tienen bastante aceptación en el ámbito rural del Ecuador.

⁶⁸ A pesar que el Código Civil no establece un número mínimo, el reglamento para la aprobación de estatutos del Ministerio de Bienestar Social establece este número mínimo.

⁶⁹ La principal estuvo referida a la posibilidad de establecer en los estatutos la distribución de utilidades entre los asociados. Esto resulta contrario a la naturaleza de las Asociaciones Civiles sin fines de lucro reguladas por el Código Civil, el que establece la imposibilidad de realizar cualquier tipo de distribución del patrimonio. En ese sentido, las asociaciones civiles no tienen capital y menos utilidades, pues no corresponden a su naturaleza legal.

asociados se tuvo que incluir a «socios suplentes», los que formalmente constituyeron la asociación. Sin embargo, ese mecanismo fue bastante discutido por su poca transparencia .

3.2.2 El proceso de contratación pública

Se definió que la entidad contratante de las microempresas fuesen los propios Consejos Provinciales en donde se realice el proyecto y no la Unidad de Caminos Vecinales, proyecto especial del MOP⁷⁰, a la cual le correspondería inicialmente suscribirlos. Es importante mencionar que usualmente las entidades contratantes corresponden a las unidades ejecutoras de los programas⁷¹. Esto obligó a desarrollar un esquema de contratación descentralizada. Por otra parte esta condición también generó la intervención en los pagos y supervisión de los contratos por parte de los gobiernos provinciales.

Se recomendó la aplicación de la modalidad de contratación por selección directa, que en caso del Ecuador se denomina Adjudicación de Menor Cuantía, la misma que permite cantidades menores de US \$112,555 y se regulan por los Reglamentos Internos de cada entidad pública, en este caso por los gobiernos provinciales.

En el esquema inicial de promoción de microempresas, éstas son generadas por el Consejo Provincial con la finalidad de que posteriormente puedan ser contratadas para prestar el servicio de mantenimiento vial. En ese sentido, se trata de una promoción dirigida con fines precisos.

Para poder implementar los contratos de mantenimiento rutinario con microempresas, se recomendó realizar las siguientes adecuaciones legales en el Reglamento Interno de los Consejos Provinciales, en especial los siguientes aspectos:

- Debe establecerse el procedimiento de contratación directa para el caso de la contratación del servicio público de mantenimiento rutinario con el sistema de microempresas. Esto significa que será suficiente una carta de invitación directa a la microempresa, sin necesidad de una precalificación y una aceptación escrita de ésta para su adjudicación. De esta manera, no serán necesarias las tres cotizaciones o el concurso privado establecido usualmente en las adjudicaciones directas.
- Con el fin adecuar los montos de contratación a los presupuestos previstos para atender el mantenimiento rutinario, se recomienda establecer un monto de contratación directa hasta US \$35,000 por año.
- La base legal para considerar un procedimiento especial de contratación directa es la suscripción del convenio de cooperación que suscribirá la UCV con los Gobiernos Seccionales que participan en la primera etapa del PIRT.

3.3 El caso de Bolivia

Desde 1999 la OIT viene trabajando, conjuntamente con el Viceministerio de la Microempresa, un programa de capacitación a las Prefecturas y Municipios para promover e implementar el sistema de mantenimiento vial con microempresas en los caminos vecinales rurales.

⁷⁰ Si la contratación hubiera sido realizada por la UCV, el proceso de contratación de las microempresas podría haber sido más acelerado para lo cual se utiliza el mecanismo especial de contratación directa que permite, al amparo del Manual de Operaciones del PIRT, efectuar las contrataciones directamente con las propias microempresas promovidas.

⁷¹ En otras experiencias, la contratación es más bien centralizada en las unidades ejecutoras u organismos de vialidad. En el caso del Perú, la entidad contratante es el Programa Caminos Rurales del Ministerio de Transportes; en Colombia este rol de contratación es responsabilidad del Instituto Nacional de Vías.

En este contexto, por iniciativa propia, el Servicio Nacional de Caminos de Bolivia, viene promoviendo, desde julio del 2001, un proyecto piloto, habiendo implementado 3 microempresas para atender 90 kilómetros de caminos nacionales asfaltados. Esto ha permitido generar cerca de 30 puestos de trabajo en zonas rurales. Sin embargo, esta experiencia ha tenido mucha resistencia de las empresas privadas y de las propias entidades involucradas y a diferencia de los programas en Perú y Ecuador, no ha sido considerado como de importancia estratégica ni ha logrado canalizar recursos financieros internacionales.

En el caso boliviano el SNC ha considerado esta experiencia como un proyecto piloto y, por tanto su replicabilidad depende de sus resultados técnicos y sociales, pero sobre todo de la disponibilidad de recursos financieros.

3.3.1 El modelo legal de la microempresa

Se decidió utilizar una modalidad de organización temporal denominada Asociación Incidental, la cual permite organizar en forma temporal a una pluralidad de personas para ejecutar o realizar actividades específicas. Esta modalidad de organización es utilizada, generalmente, para realizar negocios y lograr contratos temporales, no para promover organizaciones empresariales, que por sus características tienen vocación de permanencia.

Una razón que puede explicar la decisión de constituir una modalidad de organización temporal, es que tratándose de una experiencia piloto no existía ninguna garantía de que estas microempresas pudieran continuar después del primer año. Precisamente, una de las debilidades de los proyectos piloto es que si no se generan condiciones y decisiones que permitan su replica como política de Estado por el sector responsable, se convierten en experiencias frustradas. La otra razón que puede explicar esta decisión, es el tiempo de demora necesario para la constitución legal de empresas ante el SENAREC, tiempo que puede llegar hasta los 120 días.

Lo indicado anteriormente no debe exonerarnos de la necesidad de identificar y diseñar un modelo de organización legal apropiado para su aplicación en las microempresas de mantenimiento que pretendan promoverse en el futuro.

3.3.2 El proceso de contratación pública

La entidad contratante ha sido el Servicio Nacional de Caminos, programa especial dependiente del Ministerio de Transporte de Bolivia. Esta entidad es responsable de la gestión y conservación de los caminos nacionales asfaltados que cuentan con peaje.

Se recomendó la aplicación de la modalidad de contratación por selección directa, que en el caso de Bolivia se denomina contratación directa. La misma permite cuantías menores de US \$8,043 y se regula por el Reglamento Interno de cada Entidad Pública.

El problema que se presentó durante el primer año, fue que el monto de contratación por microempresa apenas permitió cubrir cuatro meses de servicios de mantenimiento rutinario, de tal manera que durante un año deberían efectuarse tres contrataciones sucesivas, modalidad no permitida legalmente. La única alternativa encontrada para superar esta limitación, fue solicitar a la Unidad de Normas del Ministerio de Hacienda la autorización para que el SNC pueda aumentar la cuantía de contrataciones directas y de esa manera cubrir el servicio de mantenimiento en forma anual. Al final se resolvió este problema con la introducción de la Tarjeta Empresarial, siendo el monto máximo para la contratación directa con la tarjeta ahora US \$26,810⁷², lo que permite la contratación anual de las microempresas viales.

⁷² Equivalente a 200,000 de bolivianos al cambio de Bs 7.46 por US \$1.00 para diciembre del 2002.

4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A continuación se presentan las conclusiones y recomendaciones principales derivadas del estudio comparativo en los tres países analizados. Estas se dividen en dos grupos: aquellas dirigidas a mejorar el acceso a la contratación pública de las micro y pequeñas empresas, y aquellas conclusiones y recomendaciones para mejorar el uso de las modalidades de organización legal en la promoción de las MyPE.

4.1 El sistema de contratación pública

El resultado general del estudio nos demuestra que no existen todavía políticas eficaces para la contratación pública de obras y servicios con micro y pequeñas empresas en los países en estudio, aún cuando existan algunas disposiciones que podrían ser orientadas hacia este sector. Esto es manifiesto en el caso del Ecuador y en menor medida en Perú y en Bolivia. En estos últimos casos, si bien existen algunos mecanismos favorables, estos no resultan suficientes, o no existe una decisión real para aplicarlos.

De las experiencias revisadas en los tres países, se observa un conjunto de barreras legales que operan como restricciones o limitaciones para el acceso de la micro y pequeña empresa a la contratación pública, en especial en los casos de *Licitación y Concurso Público*. En Ecuador y Perú la micro y pequeña empresa no tiene acceso a los procesos de selección en estas categorías. En el caso de Bolivia, el nivel de acceso de las micro y pequeñas empresas a estas categorías es limitado, pero podría fomentarse un mayor acceso con algunos ajustes en la legislación de contratación pública. En el caso de los *Concursos Privados*, incluyendo sus diversas modalidades, el nivel de acceso para las micro y pequeñas empresas es limitado en los tres países, siendo más favorable en Bolivia y menos favorable en Perú y Ecuador. Los procesos de *Selección Directa* son calificados como los más favorables de las cuatro categorías estudiadas. En el caso de Bolivia existe un alto nivel de acceso y en Ecuador y Perú un acceso todavía limitado.

Las experiencias comparadas en los tres países también demuestran un conjunto de mecanismos favorables, la mayoría de ellos insuficientemente utilizados, y que pueden ser considerados como herramientas legales para mejorar el acceso de la micro y pequeña empresa a la contratación pública en sus diversas modalidades.

Además, en el caso de Ecuador y Perú y en menor grado en Bolivia, es necesario flexibilizar las condiciones legales de los procesos de contratación general para que las MyPEs puedan tener acceso a todas las categorías de contratación pública. Es indispensable elaborar una legislación de promoción de la micro y pequeña empresa que facilite y promueva estrategias diferenciadas para la consolidación y desarrollo del sector, tomando en cuenta que la mayoría de las microempresas y gran parte de las pequeñas empresas se encuentran en niveles de sobrevivencia. Esta recomendación es válida para los tres países, aún cuando en el Perú ya existe una Ley de Promoción de la Micro y Pequeña Empresa, y una reciente sobre formalización y consolidación del sector.

A continuación se presentan las conclusiones y recomendaciones relacionadas a los temas considerados como los más restrictivos: (a) cuantías, (b) convocatoria y número de postores (c) certificados de acreditación, y (d) garantías.

4.1.1 Cuantías

Las cuantías de las Licitaciones Públicas se encuentran fuera del alcance de las MyPE en los tres países. Sin embargo, en el caso de los Concursos Públicos, vemos que las cuantías pueden ser accesibles para las MyPE, especialmente en Bolivia y Ecuador. Para estas categorías se propone promover mecanismos de concertación empresarial para impulsar programas de subcontratación, por ejemplo «bolsas» o «sistemas de información» que favorezcan la articulación empresarial entre las medianas, las pequeñas y las microempresas, incluyendo demandas de compras estatales y contratación pública. Las bases o pliegos de contratación en las Licitaciones o Concursos podrían establecer «bonificaciones» en puntaje para aquellas empresas cuya propuesta técnica incluya mecanismos de subcontratación específicos o maximicen la contratación de MyPE locales, en los casos de obras o servicios en zonas rurales.

Sin embargo, el problema principal, en lo referente a las cuantías, se presenta en las categorías de Concursos Privados y Selecciones Directas, categorías con mayor acceso para las MyPE, en las cuales las cuantías tienden a ser muy bajas, especialmente en Bolivia⁷³ y en el caso de la Adjudicación Directa Selectiva en Perú. Esta restricción impide que las MyPE puedan ejecutar obras públicas de mayor envergadura, así como servicios públicos con periodicidad anual (aseo urbano, mantenimiento de infraestructura rural y urbana, mantenimiento rutinario de caminos, etc.), afectando la sostenibilidad de los programas de contratación de obras y servicios con micro y pequeñas empresas.

Esta situación es la más grave en las Selecciones Directas, dada la falta de criterios y procedimientos uniformes. Esto se debe a que la legislación general no regula específicamente esta modalidad, sino que la remite a los reglamentos internos de cada entidad pública. Generalmente se aplica en forma conservadora y limitativa, siendo que por sus características y flexibilidad esta modalidad debería facilitar la aplicación de políticas de contratación orientadas a las MyPE. Como resultado, las instancias públicas tienden a usar montos mucho menores (30%) de las cuantías máximas permisibles.

En cuanto a las cuantías de las últimas dos categorías, se recomienda aumentar los montos permisibles para que puedan cubrir la contratación anual de distintos servicios y para la ejecución de las obras pequeñas y medianas que puedan ser ejecutadas por las MyPE⁷⁴. Generalmente las cuantías son establecidas en forma anual y no son modificables. En el caso del Perú, se requiere la modificación de la Ley de Presupuesto Anual, en tanto que en el Ecuador debe ser aprobado por Decreto Ministerial. En Bolivia, en este sentido resulta excepcional, debido a que el Ministerio de Hacienda mediante Resolución puede ampliar las cuantías en función de las necesidades justificadas de las diferentes entidades públicas. De esta manera, se podría aceptar la contratación de MyPE con mayores cuantías, aplicando las modalidades de Concurso Privado y Selección Directa.

Otras posibilidades de aumentar las cuantías permisibles bajo las categorías de Concursos Privados y Selecciones Directas incluyen (a) la aplicación de procedimientos especiales de contratación en los convenios de financiamiento internacional (Bolivia, Ecuador y Perú), aunque ésta es solamente una solución temporal que terminará con el fin del financiamiento internacional, y la transferencia del programa al gobierno (local), (b) la ley especial de contratación de proyectos de interés social en infraestructura (Ecuador), aunque esta norma debería ser reglamentada y debería adecuarse la cuantía a la realidad económica, y (c) la contratación de servicios públicos locales sujetos a tarifas únicas que podrán contratarse bajo la modalidad de Selección Directa (Perú).

⁷³ Aunque la situación se mejoró con la introducción de la Tarjeta Empresarial, sigue siendo bajo el monto de contrataciones en estas categorías.

⁷⁴ Como demuestra el estudio de caso, se usó montos de US \$35,000 hasta US \$50,000 bajo las modalidades de Selección Directa.

El estudio, además, recomienda una mayor regulación de la categoría de Selecciones Directas, para que las posibilidades existentes de brindar mayor acceso a las MyPE no sean desaprovechadas por su aplicación restrictiva.

4.1.2 Convocatoria y número de postores

La falta de publicidad de la convocatoria puede ser una barrera para el acceso de las MyPE a la contratación pública. Una convocatoria abierta favorece el acceso a la información sobre los procesos de este tipo de contratación, aún cuando las micro y pequeñas empresas enfrentan serias limitaciones para competir con empresas medianas y grandes. La convocatoria abierta en las Licitaciones y Concursos Públicos resulta en que las MyPE tienen acceso a la información sobre los contratos públicos, mientras que la convocatoria cerrada en los Concursos Públicos y preferencial en las Selecciones Directas tiende a quitarlas de este acceso. Una excepción la forma Perú, donde la Ley de Adquisiciones y Contratación con el Estado establece la obligación de notificar la convocatoria para un proceso de Adjudicación Directa Pública. Esta notificación se realiza a la Comisión de Promoción de la Pequeña y Microempresa (PROMPYME) para su difusión entre las micro y pequeñas empresas registradas en su base de datos. Sin embargo, este mecanismo no logra el impacto deseado por cuanto no garantiza la participación efectiva de las microempresas en estos procesos.

Las convocatorias abiertas o públicas también tienen su desventaja para el acceso de las MyPE a la contratación pública, ya que facilitan el acceso de las empresas con mayor experiencia y capacidad en el mercado, sin que ellas necesariamente brinden un mejor servicio u obra. Por otro lado, una convocatoria a un número limitado de postores puede ser usada para la invitación dirigida de las MyPE⁷⁵. Sin embargo, salvo el caso de Bolivia, no existen políticas que promueven esta convocatoria dirigida a las MyPE.

Aquí existe, además, un problema de regulación y uniformidad de criterios respecto a los procesos de Selección Directa, debido a que la legislación general no regula específicamente esta modalidad, sino que la remite a los reglamentos internos de cada entidad pública. Esto significa que los criterios referidos al tipo de convocatoria pueden ser variables, a criterio de estas entidades. Algunas entidades solicitan tres cotizaciones para realizar la selección del ganador, distorsionando sus propios alcances y convirtiéndolo en una forma de concurso privado.

Este estudio recomienda la difusión de información sobre contrataciones con el Estado entre las micro y pequeñas empresas, usando distintos mecanismos como es el caso en Perú. La convocatoria preferencial a las MyPE en las contrataciones menores y directas, como sucede en Bolivia, también vale replicación. Una posibilidad sería que, en base a la información previa sobre el plan de adquisiciones anuales de las entidades públicas, se implemente un derecho de preferencias para las micro y pequeñas empresas que puedan ser precalificadas como postores o, por lo menos, puedan ser invitadas a participar en el proceso convocado.

4.1.3 Certificados de acreditación

La alta exigencia de requisitos y condiciones de difícil cumplimiento por parte de las MyPE para ser calificadas como postores hábiles en los procesos de selección, en las modalidades de Licitación y Concurso Público, hace que su acceso a estas modalidades se vea extremadamente limitado. Los principales problemas identificados son las exigencias de (a) la inscripción en los registros de los contratistas del Estado, lo que es considerado una barrera altamente restrictiva, y (b) la exigencia de experiencia mínima, la cual es difícil de alcanzar por las MyPE que, generalmente, no tienen antecedentes

⁷⁵ En los programas de mantenimiento vial con microempresas se usa eso para la contratación preferencial de las microempresas formadas para el mantenimiento de tramos específicos.

previos como contratistas del Estado. Aunque existe una mayor flexibilidad en la exigencia de certificados de acreditación para la categoría de Concursos Privados; por ejemplo a través de declaraciones juradas, las exigencias siguen siendo altas en los casos de Perú y Ecuador.

Una buena iniciativa en este sentido la representa la Tarjeta Empresarial en Bolivia. Mediante este mecanismo se reemplaza la exigencia del Registro Nacional de Contratistas para las MyPE, se reduce en 50% la experiencia exigida en los Concursos Públicos y Privados, y se sustituye varios otros certificados de acreditación requeridos por las normas de contratación pública.

En acuerdo con esta iniciativa en Bolivia, el estudio recomienda dos opciones para reducir la barrera de los certificados de acreditación: (a) implementar el modelo de la Tarjeta Empresarial, que sustituye la mayoría de los certificados de acreditación requeridos, y a la cual podrán acceder las micro y pequeñas empresas precalificadas, de acuerdo a un conjunto de criterios que garanticen a la entidad de que la MyPE cuenta con la capacidad y experiencia mínima para la obra o servicio, o (b) establecer un registro especial, simple para las MyPE, estableciendo exigencias diferenciadas de acuerdo a la categoría de contratación a la cual se desea acceder.

4.1.4 Garantías

La exigencia de las garantías de seriedad de oferta, buen cumplimiento y anticipo o adelanto, es vinculada con la capacidad de acceso al crédito y financiamiento que afecta a las MyPE en general. El limitado acceso a crédito de las MyPE les hace muy difícil cumplir con esta exigencia. Estas garantías son mayores y menos flexibles para las Licitaciones y Concursos Públicos; sin embargo, se mantienen para los Concursos Privados (Perú y Ecuador) y hasta para las Selecciones Directas (Ecuador). Aunque existe una mayor flexibilidad e incluso exoneración en las últimas dos categorías, es notable que los porcentajes tienden a no cambiar en las diferentes categorías.

Una excepción la forma Bolivia, donde las normas del SABS permiten reducir las garantías de seriedad de propuesta y la de fiel cumplimiento con 50% para la participación de las pequeñas empresas. Otra forma existente de aliviar la exigencia de las garantías, es la posibilidad, en los tres países, de reducir en forma progresiva el porcentaje de las garantías de fiel cumplimiento y de anticipo, aunque este mecanismo no tiene los mismos alcances en cada país y puede ser sujeto de interpretaciones restrictivas.

Existen dos formas de disminuir la barrera que forman las garantías para las MyPE: (a) bajar los porcentajes exigidos, y (b) mejorar el acceso de las MyPE a crédito. En el primer caso, se recomienda la flexibilización de las garantías. Podría eliminarse las garantías de seriedad de oferta y reducirse en un 50 % los porcentajes exigidos para las garantías de fiel cumplimiento. Asimismo, se recomienda establecer e implementar un mecanismo de reducción progresiva de las garantías de fiel cumplimiento, según el avance del contrato y las recepciones parciales (como es el caso en Ecuador), y de las garantías otorgadas por el anticipo (como es el caso en Perú y Bolivia). Estas medidas ayudarían a reducir la carga de financiamiento que afecta a la mayoría de las MyPEs.

En cuanto al segundo caso, se recomienda mejorar el acceso al sistema financiera para obtener las garantías de fiel cumplimiento y de anticipo en forma oportuna. Para esto, una posibilidad podría ser implementar fondos de garantías para las MyPE. Estos mecanismos ya existen en los tres países y podrían ser organizados y dirigidos a estos programas. Un esquema de registro y calificación de las MyPE debería ayudar a mejorar la elegibilidad de estas empresas como sujetos de crédito; un ejemplo es el mecanismo de la *Tarjeta Empresarial* que podría servir de plataforma para este tipo de acciones.

No sólo el monto de la garantía tiende a formar una barrera para las MyPE, sino también la forma. En cuanto la ley de contratación pública permite el uso de formas más favorables a las MyPE, como la

garantía personal y la presentación de letras y pagarés (Ecuador), en la práctica éstas no son aceptadas por las entidades públicas al considerar su baja eficiencia. Parece razonable tener en cuenta la revisión del tipo de garantías exigibles, y, eventualmente, facilitar la aceptación y uso de garantías personales, garantías institucionales y garantías de terceros.

4.2 Las modalidades legales de organización

El resultado general del estudio nos demuestra que existe una gran coincidencia entre las modalidades de organización legal en los tres países; más allá de las diferencias de nomenclaturas y la existencia de algunos tipos regulados en Perú, no aplicables en Ecuador y Bolivia, la composición de las organizaciones es similar. A continuación, se presentan las conclusiones y recomendaciones principales en relación a los siguientes temas considerados más restrictivos: (a) inventario de las modalidades existentes, (b) cobertura de la regulación, (c) reconocimiento legal, (d) costos de constitución, y (e) acceso a crédito.

4.2.1 Inventario de las modalidades existentes

El conocimiento de la función que cumple cada modalidad y tipo de organización en las diferentes actividades y áreas de la sociedad y de la economía, y en ese sentido, el adecuado conocimiento de las características, fortalezas y debilidades, ventajas y desventajas de las diferentes modalidades de organización legal vigentes en los tres países, nos permite contar con mejores criterios para decidir una alternativa u opción. Esto no sucede actualmente, porque los programas públicos y privados responsables de promover la formación de micro y pequeñas empresas no utilizan en forma apropiada y eficaz las diferentes alternativas de organización disponibles. Una de las razones, es porque precisamente no se conoce ni se ha sistematizado el conjunto de opciones disponibles en cada país, y por otra parte, tampoco se cuenta con una metodología que permita comparar la eficacia de las diferentes modalidades en función de los objetivos y capacidades del grupo social interesado en conformar una organización empresarial, asociativa o comunal.

Con base en la clasificación general elaborada en el presente estudio, se sugiere elaborar un inventario de las modalidades legales de organización vigentes en cada uno de los tres países. Este inventario, que puede convertirse en **directorío legal**, permitirá sistematizar y ordenar las diferentes modalidades vigentes en cada uno de los objetos del estudio, y de esta manera identificar aquellas modalidades que se encuentran derogadas, así como las que requieren cambios normativos para adecuar y mejorar su aplicación en los programas de promoción de las MyPE.

Para mejorar el uso y eficacia de estas modalidades legales se proponen dos herramientas a cargo de los Programas Públicos responsables de la formalización empresarial (SENAREC y Viceministerio de Microempresas en Bolivia, PRODAME-MTPE en Perú, y la Superintendencia de Compañías y el Ministerio de Industria y Comercio en Ecuador):

- Preparar cartillas informativas sobre las diferentes modalidades legales disponibles para la formación de microempresas. Las opciones que deben ser promovidas no deben ser limitadas a las modalidades de microempresas mercantiles o individuales, como se realiza actualmente, sino que también deben ser incluidas modalidades cooperativas, autogestionarias y asociativas, de acuerdo a la disponibilidad de cada país.
- Desarrollar talleres de capacitación con los grupos de trabajo y analizar las ventajas y desventajas de las diferentes opciones de organización legal en función del objetivo y propósito esperado por cada grupo.

4.2.2 Cobertura de la regulación

Se observa, en los tres países, la existencia de diversas modalidades de organización legal, empresariales, asociativas y comunales. Sin embargo, muchas de estas modalidades de organización legal, en especial las de carácter asociativo y comunal, que han sido legisladas desde la década del 50, no han sido recopiladas, no son conocidas o están desactualizadas e incluso parcialmente derogadas. Por otra parte, se aprecia una multiplicidad de organizaciones, muchas de ellas repetitivas o duplicadas, y otras reguladas en forma dispersa, confusa, parcial o insuficiente.

Las modalidades de organización empresarial, en especial las referidas a las sociedades mercantiles, se encuentran usualmente sistematizadas. En contraste, la mayor dispersión legal se encuentra en las modalidades de organización asociativa y comunal. Del análisis comparativo de las diversas modalidades de organización empresarial, asociativa y comunal, se observa que especialmente en los siguientes casos las modalidades tienen una insuficiente regulación:

- *Las Empresas de Economía Solidaria:* respecto a esta modalidad existe un vacío legal y una insuficiente regulación de las denominadas empresas «familiares» y de las empresas «asociativas», todas ellas declaradas como empresas sociales en los textos constitucionales de los tres países. Estos textos constitucionales reconocen y fomentan modalidades de empresas asociativas, autogestionarias y comunales, que lamentablemente en su mayoría (con excepción de las cooperativas) no cuentan con una legislación expresa que las regule (especialmente en Bolivia y Ecuador), generándose una situación de informalidad por falta de regulación o una mala práctica de formalización como resultado de utilizar otras modalidades «prestadas», como es el caso de las Asociaciones Civiles o Corporaciones.
- *Las Empresas Campesinas:* las diferentes modalidades vigentes se encuentran dispersas y reguladas en forma confusa e incompleta.
- *Las Empresas Individuales:* aún no existe regulación legal, en el caso de Bolivia y Ecuador, para este tipo constituido como persona jurídica, modalidad que responde al 70 % de las microempresas de propiedad de personas naturales en nuestros países.

Esta falta de regulación ha facilitado un uso inapropiado de las modalidades de organización legal vigentes. Al respecto, podemos mencionar un caso representativo en que una empresa se formaliza como Empresa Unipersonal o Asociación Civil para la obtención de la personería jurídica y del RUC, mientras la organización «real» corresponde a una Empresa de Economía Solidaria: asociativa o familiar. Para los casos de modalidades de organización que no se encuentran reguladas y que requieren una normatividad propia, se consideran dos recomendaciones:

- Proponer la aprobación de una Ley de Empresas de Economía Solidaria para los tres países, en aplicación de lo dispuesto en los textos constitucionales. Esta ley regulará especialmente tres tipos de empresas: (a) empresas familiares, (b) empresas asociativas (aplicable al ámbito urbano o rural) y (c) empresas comunales (aplicables exclusivamente al ámbito rural y para las comunidades campesinas, nativas o indígenas que cuenten con un estatuto legal).
- Proponer la aprobación de una Ley de Empresas Individuales de Responsabilidad Limitada en la legislación de Bolivia y Ecuador, como una alternativa para la constitución legal de microempresas conformadas por personas naturales.

4.2.3 Reconocimiento legal

En relación al impacto favorable o desfavorable que pueden tener algunas modalidades de organización para mejorar o limitar el acceso de las pequeñas y microempresas al mercado de la contratación pública, el estudio indica que no hay una relación directa o explícita sobre la preferencia

de alguna personería jurídica, salvo el caso de discriminación para las Asociaciones Civiles en la Legislación de Bolivia, la misma que deberá ser eliminada por la aplicación de la Ley del Diálogo. Sin embargo, es cierto que el diseño legal de las legislaciones de contratación pública, expresado en el conjunto de condiciones exigidas para ser «habilitados» como postores, tienen una clara orientación de preferencia hacia las modalidades de organización empresarial, y, generalmente, facilitan el «descarte» o interpretaciones «restrictivas» de los postores organizados bajo modalidades asociativas o comunales.

En el análisis realizado, se observa que las modalidades empresariales que cuentan con mayores posibilidades de acceso a la contratación pública, son las calificadas como del tipo mercantil. En tanto que las modalidades asociativas, tienen limitado acceso, reduciéndose su participación a programas especiales de contratación pública con las MyPE o programas de inversión pública. Las modalidades comunales tienen muy pocas posibilidades de acceder a la contratación pública, y, en consecuencia, no se han dispuesto las herramientas legales para su implementación. La participación de las MyPE se presenta principalmente bajo la cobertura legal de las modalidades empresariales mercantiles y Unipersonales, y en menor grado las Cooperativas. En el caso de las modalidades asociativas, se utiliza mayormente el tipo de «Asociación Civil».

Existe una multiplicidad de organizaciones sociales que no cuentan con personería jurídica ni con registros que permitan su inscripción y operación formal. Si se han establecido regulaciones administrativas, éstas resultan parciales e insuficientes. Asimismo, existe una excesiva dispersión de las modalidades asociativas que no facilita la focalización de los programas públicos y privados de inversión social. En similar situación se encuentran las organizaciones comunitarias, en especial los diferentes tipos de agrupamientos campesinos, indígenas, nativos y rurales. Muchos de ellos son grupos, de «hecho», sin constitución legal y, otros, informales. Incluso, en el caso de las organizaciones comunales que cuentan con leyes y estatutos históricos reconocidos desde hace muchos años, se observa una insuficiente y deficiente regulación legal, por ejemplo, en lo referente a los alcances de su personería jurídica para contratar con el Estado o sobre las posibilidades de promover empresas al interior y fuera de su propia organización.

Un caso especial lo forman los Contratos Asociativos. Si consideramos que las MyPE deben tener vocación de permanencia en el tiempo y desarrollar un proceso de fortalecimiento de la organización empresarial, para lo cual se requiere la existencia de una persona jurídica, se podría descartar la alternativa de los Contratos Asociativos, porque propiamente no genera una organización empresarial permanente. Su utilización más importante debe ser la promoción de programas de integración empresarial, como por ejemplo la subcontratación o consorcios productivos, antes que la conformación de MyPE, y es uno de los mecanismos con mayor potencialidad para promover la participación de la micro y pequeña empresa en los procesos de contratación pública, especialmente en las Licitaciones y Concursos Públicos.

Debe eliminarse cualquier tipo de discriminación restrictiva de los postores en función de su personería jurídica, aceptándose cualquier modalidad legal permitida, sea de carácter empresarial, asociativa o comunal, concentrándose en la calificación de las propuestas técnicas y económicas.

Un ejemplo de promover la eliminación de la discriminación sobre ciertas modalidades de organización lo sugiere la Recomendación 193 de la OIT sobre la Promoción de las Cooperativas, que en el artículo 7, inciso 2 recomienda lo siguiente: «Las cooperativas deben beneficiarse de condiciones conformes con la legislación y la práctica nacionales que no sean menos favorables que las que se concedan a otras formas de empresa y de organización social. Los gobiernos deberían adoptar, cuando proceda, medidas apropiadas de apoyo a las actividades de las cooperativas que respondan a determinados objetivos de política social y pública, como la promoción del empleo o el desarrollo

de actividades en beneficio de los grupos o regiones desfavorecidos. Estas medidas de apoyo podrían incluir, entre otras y en la medida de lo posible, ventajas fiscales, créditos, subvenciones, facilidades de acceso a programas de obras públicas y disposiciones especiales en materia de compras del sector público.»

4.2.4 Costos de constitución

Los costos de constitución de la empresa pueden formar una barrera económica para las MyPE que generalmente, tienen escasos fondos, esto, especialmente, en el caso de los tipos de organizaciones empresariales, para los cuales los costos de constitución son mucho mayores. Un resultado no deseado es la «opción por la modalidad más barata» para obtener personería jurídica y el RUC, y así cumplir con un nivel mínimo de formalidad para acceder al mercado.

Debe indicarse que en el Ecuador, la exigencia de aporte de capital mínimo para las compañías (entre US \$600 y 800), así como la reciente exigencia de un patrimonio mínimo para las Corporaciones y Fundaciones (US \$500), hace previsible una menor demanda para la promoción de estos tipos de modalidades.

Se propone bajar los costos de constitución, tanto como los plazos, para motivar la formalización de las MyPE y para el uso de modalidades de organización adecuadas con el fin evitar la «simulación» o «el uso prestado» de otras modalidades.

4.2.5 Acceso a crédito

En los tres países se observa que las organizaciones empresariales tienen mayor acceso al crédito, especialmente por la existencia de un capital social que permite responder directamente por las deudas asumidas. En el caso de las organizaciones asociativas, existen pocas posibilidades, mientras para organizaciones comunales su acceso a crédito es nulo, salvo que se trate de programas especiales públicos o de ONG.

Para los contratos de obras y servicios públicos, se propone que la entidad contratante apoye a las MyPE en la obtención de acceso a crédito, usando los contratos a ejecutarse como forma de garantía para este crédito. Este es una metodología que ha funcionado en varios otros países, en los cuales la entidad contratante actúa como garante ante el sistema de crédito. En el caso específico del crédito necesario para cubrir las garantías exigidas en la contratación pública, se recomienda, además de una posible baja de los montos, la formación de un fondo de garantía para las MyPE.

ANEXO 1: LA TARJETA EMPRESARIAL (BOLIVIA)

En este anexo se presenta la Tarjeta Empresarial implementada en Bolivia. Primero se describe sus características y, a continuación, el texto del Decreto Supremo correspondiente.

Características de la Tarjeta Empresarial

1. Propósitos de la Tarjeta Empresarial

Es una propuesta que ha sido resultado de la Ley del Diálogo 2000 (una especie de Acuerdo Nacional para Bolivia) que aún no ha terminado de ser implementada pero que constituye un cambio cualitativo en los procesos de formalización y acceso a la contratación pública para las microempresas y pequeñas empresas.

El artículo 1° del DS 26811 define a la Tarjeta Empresarial como un documento público de validez nacional, otorgado por los Gobiernos Municipales y emitido por el concesionario del Servicio de Registro de Comercio, que habilita y permite al titular a participar en la provisión de bienes y servicios al Estado en las modalidades de compras y contrataciones menores y de invitación pública, según las cuantías establecidas en el Decreto Supremo No. 25964 del 21 de octubre del 2000 y la Resolución Ministerial No. 757 del 26 de agosto de 2002, del Ministerio de Hacienda.

Es un mecanismo de acreditación administrativa para calificar a las micro y pequeñas empresas urbanas o rurales y que facilita su participación legal en el mercado. Se considera que la Tarjeta Empresarial y la Cédula Empresarial serán los únicos requisitos para acceder a la formalidad y operar dentro del marco de los programas de fomento de la micro y pequeña empresa.

2. Beneficios que se obtienen

- Identificarse como micro y pequeñas empresas urbanas o rurales.
- Habilitarse como potencial postor en las compras menores y en las convocatorias de invitación pública sin necesidad de presentación de otro documento.
- Acceder al sistema de Información Empresarial.
- Acceder a programas públicos de apoyo al sector.

3. Requisitos exigidos para ser titulares de la tarjeta

- Realizar una declaración jurada ante el Registro Nacional de los Pequeños Productores sobre las actividades que realizan.
- Designar un representante legal, por medio de poder expreso otorgado ante notario o ante autoridad rural competente.
- Establecer un domicilio permanente en la jurisdicción municipal en donde se desarrollaran las actividades.

4. Responsable de otorgamiento

El Gobierno Municipal otorgará la Tarjeta Empresarial correspondiente a su jurisdicción. Para este efecto se cuenta con el apoyo del Vice Ministerio de la Microempresa.

De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 4º párrafo II de la Ley 2235, se establece que el Registro Nacional de Pequeños Productores será integrado al Registro de Comercio, para lo cual se instruye al Ministerio Sin Cartera Responsable de Servicios Financieros, establezca el procedimiento y las características del servicio que se brindará a los microempresarios.

El Registro Nacional de Pequeños Productores será administrado por el Concesionario del Servicio de Registro de Comercio, quien emitirá la Tarjeta Empresarial de conformidad al manual de procedimientos específicos aprobado por Resolución Bi- Ministerial entre el Ministerio de Trabajo y Microempresa y el Ministerio Sin cartera Responsable de Servicios Financieros.

5. Participación preferente en los procesos de contratación pública

Los titulares de la tarjeta empresarial tendrán derecho preferente para proveer bienes y prestar servicios demandados por las entidades públicas en el ámbito de la jurisdicción municipal en el que operan. Para este efecto, se han establecido las siguientes reglas que modifican el texto original del Art. 18 del D:S N° 25964

A. Cuando las ofertas sean iguales respecto a la calidad, precio y oportunidad de entrega, se preferirá la oferta del titular de la Tarjeta Empresarial en el municipio que se otorgó.

B. Se modificará el texto del Artículo 18 del Decreto Supremo No. 25964 del 21 de octubre del 2000 por:

I. La contratación de los titulares de la Tarjeta Empresarial tendrán prioridad de compra en la contratación de bienes y servicios demandados por el Estado, en la modalidad compras y contrataciones menores.

II. En caso de su participación en contrataciones mediante la modalidad de invitación pública (hasta Bs. 1.000.000), los titulares de la Tarjeta Empresarial podrán presentar ese documento público en sustitución⁷⁶ de los requisitos genéricos legales señalados en los incisos a) y c) del párrafo III del artículo 36 de las presentes Normas Básicas; quedando por otra parte, eximidos de la presentación de los requisitos señalados en los incisos g) y h) del citado artículo.

III. La garantía de seriedad de propuesta se deberá presentar por un monto fijo, que no podrá ser superior al uno por ciento (1%) del presupuesto previsto para la contratación. La garantía de cumplimiento de contrato por un monto equivalente al tres y medio por ciento (3,5%) del valor del contrato, con vigencia desde la firma del contrato hasta la recepción definitiva del bien o servicio. Las garantías de correcta inversión de anticipo y de buena ejecución serán las establecidas en el artículo 51 incisos a) y b) respectivamente de las presentes Normas Básicas.

IV. Para la calificación de propuestas en lo referente a la experiencia, se considerará habilitada al titular de la Tarjeta Empresarial que haya alcanzado el 50% de la experiencia requerida.”

C. Para la calificación de propuestas, en lo referente a la experiencia, se considerará habilitado al titular de la tarjeta empresarial que haya alcanzado el 50% de la experiencia requerida.

6. Tarjeta Empresarial y asociatividad

Los titulares de la Tarjeta Empresarial podrán consorciarse o formar Asociaciones Incidentales para participar en forma conjunta en los procesos de contratación pública, para los cual será suficiente la presentación de la tarjeta, la suscripción de un contrato privado de asociación y la designación de un representante común.

⁷⁶ Esta modificación permitiría expresamente a las microempresas participar en los procesos de Invitación Pública, siempre que se encuentren calificadas como pequeños productores bajo los alcances de la Ley del Diálogo 2000 .

Decreto Supremo

DECRETO SUPREMO N° 26811

GONZALO SANCHEZ DE LOZADA
PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA

CONSIDERANDO:

Que el Gobierno de Bolivia está empeñado en combatir la pobreza y la desocupación, a través de políticas dinámicas e innovadoras, generando obras con empleos y alentando la producción con el objeto de reactivar la economía y revertir la crisis económica, en el marco del Plan Bolivia.

Que el Plan Bolivia tiene la finalidad de crear fuentes de trabajo en el ámbito municipal, departamental y nacional, lo cual hace necesario promover la participación de las asociaciones, sociedades de pequeños productores, organizaciones económicas campesinas, organizaciones económicas artesanales, micro y pequeñas urbanas y rurales, en el mercado de compras estatales de bienes y servicios debido a su gran capacidad en la generación de fuentes de trabajo.

Que la Ley N° 2235 de 31 de julio de 2001, del Diálogo Nacional 2000, autoriza en el párrafo I del Artículo 4, a la instancia respectiva del Poder Ejecutivo, a emitir las normas y disposiciones para el otorgamiento de la tarjeta empresarial a las asociaciones, sociedades de pequeños productores, organizaciones económicas, campesinas, artesanales y micro empresas urbanas y rurales productoras de bienes y servicios.

Que el Artículo 18 del Decreto Supremo N° 25964 de 21 de octubre de 2000, Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios, otorga prioridad a la micro y pequeña empresa en la contratación de bienes y servicios.

Que el Decreto Supremo N° 26215 de 15 de junio de 2001, establece el reglamento de concesión del servicio de registro de comercio.

Que conforme a las experiencias adquiridas en el proceso inicial de implementación de la Tarjeta Empresarial, se ha visto la necesidad de introducir modificaciones en su reglamento, con el propósito de cumplir adecuadamente los objetivos para los que fue creada.

EN CONSEJO DE MINISTROS,

DECRETA:

ARTÍCULO 1.- (OBJETO). El objeto del presente Decreto Supremo es reglamentar la Tarjeta Empresarial y la participación de las asociaciones, sociedades de pequeños productores, organizaciones económicas campesinas, organizaciones artesanales, micro y pequeñas empresas urbanas y rurales productoras de bienes y servicios en los procesos de compra de bienes y servicios de las entidades públicas.

ARTÍCULO 2.- (TARJETA EMPRESARIAL). **I.** Es un documento público de validez nacional, otorgado por los Gobiernos Municipales y emitido por el concesionario del Servicio de Registro de Comercio, que habilita y permite al titular a participar en la provisión de bienes y servicios al Estado en las modalidades de compras y contrataciones menores y de invitación pública, según las cuantías establecidas en el Decreto Supremo No. 25964 del 21 de octubre del 2000 y la Resolución Ministerial No. 757 de 26 de agosto de 2002, del Ministerio de Hacienda.

II. Para la modalidad de Invitación Pública, el monto límite de participación para los titulares de la tarjeta Empresarial, será de Un Millón de Bolivianos (Bs 1.000.000)

ARTÍCULO 3.- (REQUISITOS PARA OBTENCIÓN DE TARJETA EMPRESARIAL). Podrán obtener la Tarjeta Empresarial las personas individuales y colectivas, y las asociaciones accidentales que cumplan los siguientes requisitos:

- I.** Personas individuales:
 - Presentar el original y una fotocopia de la Cédula de Identidad, Certificado de Nacimiento, Libreta de Servicio Militar o Cedula del Registro Único Nacional,
 - Señalar un domicilio permanente a efectos legales.
 - Llenar el formulario de registro que acompañe a la Tarjeta Empresarial, el cual tendrá el carácter de declaración jurada.

- II.** Personas Colectivas: asociaciones sin fines de lucro descritas en el Artículo 4 de la Ley No.2235 de 31 de julio de 2001, sociedades de pequeños productores, organizaciones económicas campesinas y organizaciones económicas artesanales.
 - Presentar fotocopia simple de su constitución
 - Acreditar al representante legal
 - Señalar un domicilio permanente a efectos legales
 - Llenar el formulario de registro que acompañe a la Tarjeta Empresarial, el cual tendrá el carácter de declaración jurada.

- III.** Asociaciones accidentales:
 - Presentar el documento privado de asociación (contrato social),
 - Acreditar al representante legal,
 - Señalar un domicilio permanente a efectos legales y
 - Llenar el formulario de registro que acompañe a la Tarjeta Empresaria, el cual tendrá el carácter de declaración jurada.

ARTICULO 4.- (VIGENCIA)

- I.** Para las personas individuales y colectivas, descritas en el Artículo 3 párrafo I y II respectivamente del presente decreto supremo, el registro de la Tarjeta Empresarial será de un año renovable renovable por períodos iguales.

- II.** Para las asociaciones accidentales, descritas en el Artículo 3 párrafo III) del presente Decreto Supremo, la Tarjeta Empresarial tendrá vigencia únicamente por el período que dure el objeto del contrato.

ARTÍCULO 5.- (PARTICIPACIÓN DE ASOCIACIONES SIN FINES DE LUCRO). Se modifica el texto del Artículo 16 del Decreto Supremo No. 25964 del 21 de octubre del 2000 por:

“I. Las propuestas presentadas por Asociaciones Civiles sin fines de Lucro, excepto las sociedades de pequeños productores, organizaciones económicas campesinas y organizaciones económicas artesanales señaladas en el Artículo 4 de la Ley No. 2235 del Diálogo Nacional 2000, asociadas o no con otras personas colectivas, no serán consideradas en los casos en que se presenten a la convocatoria dos o más proponentes constituidos formalmente en empresas comerciales.

II. En los casos de contrataciones en las cuales participen las Asociaciones Civiles sin Fines de Lucro como ser las sociedades de pequeños productores, organizaciones económicas campesinas y organizaciones económicas artesanales, señaladas en el Artículo 4 de la Ley 2235 del Diálogo Nacional 2000, asociadas o no con otras personas individuales o colectivas, las entidades públicas considerarán, sólo a efectos de comparación y evaluación, el 85% del valor de las propuestas económicas de las empresas comerciales y el 100% de las Asociaciones Civiles sin fines de Lucro.”

ARTÍCULO 6.- (REGISTRO NACIONAL DE PEQUEÑOS PRODUCTORES).

I. De acuerdo a lo dispuesto en el Artículo 4º párrafo II de la Ley 2235, se establece que el Registro Nacional de Pequeños Productores será integrado al Registro de Comercio, para lo cual se instruye al Ministerio Sin Cartera Responsable de Servicios Financieros, establezca el procedimiento y las características del servicio que se brindará a los microempresarios.

II. Lo establecido en el párrafo anterior será en función a una Resolución Bi- Ministerial, entre el Ministerio de Trabajo y Microempresa y el Ministerio Sin Cartera Responsable de Servicios Financieros.

ARTICULO 7.- (ADMINISTRACIÓN DEL REGISTRO NACIONAL DE PEQUEÑOS PRODUCTORES).

El Registro nacional de pequeños Productores será administrado por el Concesionario del Servicio de Registro de Comercio, quien emitirá la Tarjeta Empresarial de conformidad al manual de procedimientos específicos aprobado por Resolución Bi- Ministerial entre el Ministerio de Trabajo y Microempresa y el Ministerio Sin cartera Responsable de Servicios Financieros.

ARTÍCULO 8.- (PARTICIPACIÓN PREFERENTE).

I. Cuando las ofertas sean iguales respecto a la calidad, precio y oportunidad de entrega, se preferirá la oferta del titular de la Tarjeta Empresarial en el Municipio que se otorgó.

II. Se modificará el texto del Artículo 18 del Decreto Supremo No. 25964 del 21 de octubre del 2000 por:

“**I.** La contratación de los titulares de la Tarjeta Empresarial tendrán prioridad de compra en la contratación de bienes y servicios demandados por el Estado, en la modalidad compras y contrataciones menores.

II. En caso de su participación en contrataciones mediante la modalidad de invitación pública (hasta Bs. 1.000.000), los titulares de la Tarjeta Empresarial podrán presentar ese documento público en sustitución de los requisitos genéricos legales señalados en los incisos a) y c) del párrafo III del artículo 36 de las presentes Normas Básicas; quedando por otra parte, eximidos de la presentación de los requisitos señalados en los incisos g) y h) del citado artículo.

III. La garantía de seriedad de propuesta se deberá presentar por un monto fijo, que no podrá ser superior al uno por ciento (1%) del presupuesto previsto para la contratación. La garantía de cumplimiento de contrato por un monto equivalente al tres y medio por ciento (3,5%) del valor del contrato, con vigencia desde la firma del contrato hasta la recepción definitiva del bien o servicio. Las garantías de correcta inversión de anticipo y de buena ejecución serán las establecidas en el artículo 51 incisos a) y b) respectivamente de las presentes Normas Básicas.

IV. Para la calificación de propuestas en lo referente a la experiencia, se considerará habilitada al titular de la Tarjeta Empresarial que haya alcanzado el 50% de la experiencia requerida.”

ARTÍCULO 9.- (REGIMEN TRIBUTARIO).

I. Los titulares de la Tarjeta Empresarial inscritos en el régimen general del Registro Unico de Contribuyentes, deberán extender la factura o nota fiscal por la provisión de bienes o prestación de servicios.

II. Los titulares de la tarjeta Empresarial que no estén inscritos en el Registro Unico de Contribuyente serán sujetos a retenciones de acuerdo a lo establecido en las normas tributarias.

ARTÍCULO 10.- (TARIFA DE LA TARJETA EMPRESARIAL).

I. La tarifa para la otorgación y emisión de la Tarjeta Empresarial a ser cobrada por el concesionario del servicio de registro de comercio, no podrá exceder del 20% del salario mínimo nacional vigente en el momento de su emisión.

II. La Tarifa para la renovación de la Tarjeta Empresarial a ser cobrada por el concesionario del Servicio de Registro de Comercio, no podrá exceder el 10% del salario mínimo nacional, vigente en el momento de su emisión.

ARTICULO 11.- (DISPOSICIÓN TRANSITORIA)

Las Tarjetas Empresariales emitidas durante la ejecución de la fase piloto, tienen plena vigencia por el plazo de su otorgación.

ARTICULO 12.- (VIGENCIA DE NORMAS)

Se abroga el Decreto Supremo No. 26668 de 14 de mayo de 2002.

Los señores Ministros de Estado en los Despachos de Trabajo y Microempresa y Sin Cartera Responsable de Servicios Financieros quedan encargados de la ejecución y cumplimiento del presente Decreto Supremo.

Es dado en el Palacio de Gobierno de la ciudad de La Paz, a los diez días del mes de octubre del año dos mil dos.

ANEXO 2: LEY DE PROMOCIÓN Y FORMALIZACIÓN DE LA MYPE (PERÚ)

En este anexo se presenta la ley de Promoción y Formalización de la Micro y Pequeña Empresa como fue promulgada en el Perú el 3 de julio de 2003. Primero se describe sus características, seguido por el texto de la ley relevante.

Características de la Ley de Promoción y Formalización de la MyPE

A continuación se presentan las disposiciones de la Ley de Promoción y Formalización de la micro y pequeña empresa en el caso del Perú.

Considerando que el estudio legal se culminó antes de la promulgación de la Ley, las disposiciones legales que se presentan pueden cambiar en algunos casos algunos comentarios y alcances analizados para el caso del Perú. Sin embargo, son plenamente compatibles con las conclusiones y recomendaciones previstas en el estudio para eliminar o reducir las barreras legales e institucionales identificadas.

1. Pluralidad de modalidades de organización legal válidas

La Micro y Pequeña Empresa es la unidad económica constituida por una persona natural o jurídica, bajo cualquier forma de organización o gestión empresarial contemplada en la legislación vigente, que tiene como objeto desarrollar actividades de extracción, transformación, producción, comercialización de bienes o prestación de servicios. **(Art. 2)**

Se entiende que las MYPE no pueden ser discriminadas, ni establecerse restricciones para competir en razón de la modalidad legal que adopten.

2. Promoción para el acceso a los mercados y la información

Mecanismos de facilitación (Art.19)

Se establece como mecanismos de facilitación y promoción de acceso a los mercados: la asociatividad empresarial, las compras estatales, la comercialización, la promoción de exportaciones y la información sobre las MYPE.

Asociatividad empresarial (Art. 20)

Las MYPE, sin perjuicio de las formas societarias previstas en las leyes sobre la materia, pueden asociarse para tener un mayor acceso al mercado privado y a las compras estatales. Todos los beneficios y medidas de promoción para que las MYPE participen en las compras estatales incluye a los Consorcios que sean establecidos entre las MYPE.

Compras estatales (Art. 21)

Las MYPE participan en las contrataciones y adquisiciones del Estado, de acuerdo a la normatividad correspondiente. Prompyme facilita el acceso de las MYPE a las compras del Estado.

En las contrataciones y adquisiciones de bienes y servicios, las entidades del Estado, prefieren a los ofertados por las MYPE, siempre que cumplan con las especificaciones técnicas requeridas.

En los contratos de suministro periódico de bienes o de prestación de servicios de ejecución periódica, distintos de los de consultoría de obras, que celebren las MYPE, éstas podrán optar, como sistema alternativo a la obligación de presentar la garantía de fiel cumplimiento, por la retención de parte de las Entidades de un porcentaje de un diez por ciento (10%) del monto total del contrato.

La retención de dicho monto se efectuará durante la primera mitad del número total de pagos a realizarse, de forma prorrateada, en cada pago, con cargo a ser devuelto a la finalización del mismo.

Sin perjuicio de la conservación definitiva de los montos referidos, el incumplimiento injustificado por parte de los contratistas beneficiados con la presente disposición, que motive la resolución del contrato, dará lugar a la inhabilitación temporal para contratar con el Estado por un período no menor de un (1) año ni mayor a dos (2) años.

Los procesos de selección se pueden llevar a cabo por etapas, tramos, paquetes o lotes. La buena pro por cada etapa, tramo, paquete o lote se podrá otorgar a las MYPE distintas y no vinculadas económicamente entre sí, lo que no significará un cambio en la modalidad del proceso de selección. Asimismo, las instituciones del Estado deben separar no menos del 40% de sus compras para ser atendidas por las MYPE, en aquellos bienes y servicios que éstas puedan suministrar.

Se dará preferencia a las MYPE regionales y locales del lugar donde se realizan las compras estatales.

3. Acceso a los servicios de financiamiento

Fondos de garantía para las MYPE (Art. 33)

COFIDE destina un porcentaje de los recursos financieros que gestione y obtenga de las diferentes fuentes para el financiamiento de la MYPE, siempre que los términos en que les son entregados los recursos le permita destinar parte de los mismos para conformar o incrementar Fondos de Garantía, que en términos promocionales faciliten el acceso de la MYPE a los mercados financiero y de capitales, a la participación en compras estatales y de otras instituciones.

4. Acceso a la formalización

Simplificación de trámites (Art. 36°)

El Estado fomenta la formalización de las MYPE a través de la simplificación de los diversos procedimientos de registro, supervisión, inspección y verificación posterior.

Régimen de ventanilla única (Art.37)

Las MYPE que se constituyan como persona jurídica lo realizan mediante escritura pública sin exigir la presentación de la minuta, conforme a lo establecido en el inciso i) del artículo 1° de la Ley N° 26965.

El CODEMYPE para la formalización de las MYPE promueve la reducción de los costos registrales y notariales ante la SUNARP y Colegios de Notarios.

Licencia de funcionamiento provisional (Art. 38)

La Municipalidad, en un plazo no mayor de siete (7) días hábiles, otorga en un solo acto la licencia de

funcionamiento provisional, previa conformidad de la zonificación y compatibilidad de uso correspondiente.

Si vencido el plazo, la Municipalidad no se pronuncia sobre la solicitud del usuario, se entenderá otorgada la licencia de funcionamiento provisional.

La licencia provisional de funcionamiento tendrá validez de doce (12) meses, contados a partir de la fecha de presentación de la solicitud.

Licencia municipal de funcionamiento definitiva (Art. 39)

Vencido el plazo referido en el artículo anterior, la municipalidad respectiva, que no ha detectado ninguna irregularidad o que habiéndola detectado, ha sido subsanada, emite la Licencia Municipal de Funcionamiento Definitiva.

Otorgada la Licencia de Funcionamiento Definitiva, la Municipalidad Distrital o Provincial, según corresponda, no podrá cobrar tasas por concepto de renovación, fiscalización o control y actualización de datos de la misma, ni otro referido a este trámite, con excepción de los casos de cambio de uso, de acuerdo a lo que establece el Decreto Legislativo N° 776, Ley de Tributación Municipal y sus modificatorias.

Costo de la licencia provisional y definitiva (Art. 40)

El costo de los trámites relacionados con la Licencia Municipal de Funcionamiento Provisional y Definitiva para las MYPE está en función del costo administrativo del servicio que prestan las municipalidades debidamente sustentado, previa publicación.

La Comisión de Acceso al Mercado del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI) es la encargada de velar por el cumplimiento de estas normas, debiendo actuar de oficio o a pedido de parte.

Ley de Promoción de la MyPE

LEY No 28015 LEY DE PROMOCIÓN Y FORMALIZACIÓN DE LA MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA (Promulgada el 3 de Julio de 2003)

TITULO I DISPOCIONES GENERALES

Artículo 1.- Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto la promoción de la competitividad, formalización y desarrollo de las micro y pequeñas empresas para incrementar el empleo sostenible, su productividad y rentabilidad, su contribución al Producto Bruto Interno, la ampliación del mercado interno y las exportaciones, y su contribución a la recaudación tributaria.

Artículo 2.- Definición de la Micro y Pequeña Empresa

La Micro y Pequeña Empresa es la unidad económica constituida por una persona natural o jurídica, bajo cualquier forma de organización o gestión empresarial contemplada en la legislación vigente, que tiene como objeto desarrollar actividades de extracción, transformación, producción, comercialización de bienes o prestación de servicios.

Cuando en esta Ley se hace mención a la sigla MYPE, se está refiriendo a las Micro y Pequeñas Empresas, las cuales no obstante de tener tamaños y características propias, tienen igual tratamiento en la presente Ley, con excepción al régimen laboral que es de aplicación para las Microempresas.

Artículo 3.- Características de las MYPE

Las MYPE deben reunir las siguientes características concurrentes:

- a) El número total de trabajadores:
 - La microempresa abarca de uno (1) hasta diez (10) trabajadores inclusive.
 - La pequeña empresa abarca de uno (1) hasta cincuenta (50) trabajadores inclusive.
- b) Niveles de ventas anuales:
 - La microempresa: hasta el monto máximo de 150 Unidades Impositivas Tributarias - UIT.
 - La pequeña empresa: a partir del monto máximo señalado para las microempresas y hasta 850 Unidades Impositivas Tributarias - UIT.

Las entidades públicas y privadas uniformizan sus criterios de medición a fin de construir una base de datos homogénea que permita dar coherencia al diseño y aplicación de las políticas públicas de promoción y formalización del sector.

TÍTULO II

MARCO INSTITUCIONAL DE LAS POLÍTICAS DE PROMOCIÓN Y FORMALIZACIÓN CAPÍTULO I - DE LOS LINEAMIENTOS

Artículo 4.- Política estatal

El Estado promueve un entorno favorable para la creación, formalización, desarrollo y competitividad de las MYPE y el apoyo a los nuevos emprendimientos, a través de los Gobiernos Nacional, Regionales y Locales; y establece un marco legal e incentiva la inversión privada, generando o promoviendo una oferta de servicios empresariales destinados a mejorar los niveles de organización, administración, tecnificación y articulación productiva y comercial de las MYPE, estableciendo políticas que permitan la organización y asociación empresarial para el crecimiento económico con empleo sostenible.

Artículo 5.- Lineamientos

La acción del Estado en materia de promoción de las MYPE se orienta con los siguientes lineamientos estratégicos:

- a) Promueve y desarrolla programas e instrumentos que estimulen la creación, el desarrollo y la competitividad de las

MYPE, en el corto y largo plazo y que favorezcan la sostenibilidad económica, financiera y social de los actores involucrados.

- b) Promueve y facilita la consolidación de la actividad y tejido empresarial, a través de la articulación inter e intrasectorial, regional y de las relaciones entre unidades productivas de distintos tamaños, fomentando al mismo tiempo la asociatividad de las MYPE y la integración en cadenas productivas y distributivas y líneas de actividad con ventajas distintivas para la generación de empleo y desarrollo socio económico.
- c) Fomenta el espíritu emprendedor y creativo de la población y promueve la iniciativa e inversión privada, interviniendo en aquellas actividades en las que resulte necesario complementar las acciones que lleva a cabo el sector privado en apoyo a las MYPE.
- d) Busca la eficiencia de la intervención pública, a través de la especialización por actividad económica y de la coordinación y concertación interinstitucional.
- e) Difunde la información y datos estadísticos con que cuenta el Estado y que gestionada de manera pública o privada representa un elemento de promoción, competitividad y conocimiento de la realidad de las MYPE.
- f) Prioriza el uso de los recursos destinados para la promoción, financiamiento y formalización de las MYPE organizadas en consorcios, conglomerados o asociaciones.
- g) Propicia el acceso, en condiciones de equidad de género de los hombres y mujeres que conducen o laboran en las MYPE, a las oportunidades que ofrecen los programas de servicios de promoción, formalización y desarrollo.
- h) Promueve la participación de los actores locales representativos de la correspondiente actividad productiva de las MYPE, en la implementación de políticas e instrumentos, buscando la convergencia de instrumentos y acciones en los espacios regionales y locales o en las cadenas productivas y distributivas.
- i) Promueve la asociatividad y agremiación empresarial, como estrategia de fortalecimiento de las MYPE.
- j) Prioriza y garantiza el acceso de las MYPE a mecanismos eficientes de protección de los derechos de propiedad intelectual.
- k) Promueve el aporte de la cooperación técnica de los organismos internacionales, orientada al desarrollo y crecimiento de las MYPE.
- l) Promueve la prestación de servicios empresariales por parte de las universidades, a través de incentivos en las diferentes etapas de los proyectos de inversión, estudios de factibilidad y mecanismos de facilitación para su puesta en marcha.

CAPÍTULO II DEL MARCO INSTITUCIONAL PARA LAS MYPE

Artículo 6.- Órgano rector

El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo define las políticas nacionales de promoción de las MYPE y coordina con las entidades del sector público y privado la coherencia y complementariedad de las políticas sectoriales.

Artículo 7.- Consejo Nacional para el Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa

Créase el Consejo Nacional para el Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa —CODEMYPE— como órgano adscrito al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

El CODEMYPE es presidido por un representante del Presidente de la República y está integrado por:

- a) Un representante del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.
- b) Un representante del Ministerio de la Producción.
- c) Un representante del Ministerio de Economía y Finanzas
- d) Un representante del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo.
- e) Un representante del Ministerio de Agricultura.
- f) Un representante del Consejo Nacional de Competitividad.
- g) Un representante de COFIDE.
- h) Un representante de los organismos privados de promoción de las MYPE.
- i) Un representante de los Consumidores.
- j) Un representante de las Universidades.
- k) Dos representantes de los Gobiernos Regionales.
- l) Dos representantes de los Gobiernos Locales.
- m) Cinco representantes de los Gremios de las MYPE.

El CODEMYPE tendrá una Secretaría Técnica que estará a cargo del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. Representantes de la Cooperación Técnica Internacional podrán participar como miembros consultivos del CODEMYPE.

El CODEMYPE, aprueba su Reglamento de Organización y Funciones, dentro de los alcances de la presente Ley y en un plazo máximo de treinta (30) días siguientes a su instalación.

Artículo 8.- Funciones del CODEMYPE

Al Consejo Nacional para el Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa —CODEMYPE— le corresponde en concordancia con los lineamientos señalados en la presente Ley:

- a) Aprobar el Plan Nacional de promoción y formalización para la competitividad y desarrollo de las MYPE que incorporen las prioridades regionales por sectores señalando los objetivos y metas correspondientes.
- b) Contribuir a la coordinación y armonización de las políticas y acciones sectoriales, de apoyo a las MYPE, a nivel nacional, regional y local.
- c) Supervisar el cumplimiento de las políticas, los planes, los programas y desarrollar las coordinaciones necesarias para alcanzar los objetivos propuestos, tanto a nivel de Gobierno Nacional como de carácter Regional y Local.
- d) Promover la activa cooperación entre las instituciones del sector público y privado en la ejecución de programas.
- e) Promover la asociatividad y organización de la MYPE, como consorcios, conglomerados o asociaciones.
- f) Promover el acceso de la MYPE a los mercados financieros, de desarrollo empresarial y de productos.
- g) Fomentar la articulación de la MYPE con las medianas y grandes empresas promoviendo la organización de las MYPE proveedoras para propiciar el fortalecimiento y desarrollo de su estructura económico productiva.
- h) Contribuir a la captación y generación de la base de datos de información estadística sobre la MYPE.

CAPÍTULO III DE LOS CONSEJOS REGIONALES Y LOCALES

Artículo 9.- Objeto

Los Gobiernos Regionales crean, en cada región, un Consejo Regional de la MYPE, con el objeto de promover el desarrollo, la formalización y la competitividad de la MYPE en su ámbito geográfico y su articulación con los planes y programas nacionales, concordante con los lineamientos señalados en el Artículo 5 de la presente Ley.

Artículo 10.- Conformación

Su conformación responderá a las particularidades del ámbito regional, debiendo estar representados el sector público y las MYPE, y presidida por un representante del Gobierno Regional.

Artículo 11.- Convocatoria y coordinación

La convocatoria y coordinación de los Consejos Regionales está a cargo de los Gobiernos Regionales.

Artículo 12.- Funciones

Los Consejos Regionales de las MYPE promoverán el acercamiento entre las diferentes asociaciones de las MYPE, entidades privadas de promoción y asesoría a las MYPE y autoridades regionales; dentro de la estrategia y en el marco de las políticas nacionales y regionales, teniendo como funciones:

- a) Aprobar el Plan Regional de promoción y formalización para la competitividad y desarrollo de las MYPE, que incorporen las prioridades sectoriales de la Región señalando los objetivos y metas para ser alcanzados a la CODEMYPE para su evaluación y consolidación.
- b) Contribuir a la coordinación y armonización de las políticas y acciones sectoriales de apoyo a las MYPE, a nivel regional y local.
- c) Supervisar las políticas, planes y programas de promoción de las MYPE, en su ámbito.
- d) Otras funciones que se establezcan en el Reglamento de Organización y Funciones de las Secretarías Regionales.

Artículo 13.- De los Gobiernos Regionales y Locales

Los Gobiernos Regionales y Locales promueven la inversión privada en la construcción y habilitación de infraestructura productiva, comercial y de servicios, con base en el ordenamiento territorial, y en los planes de desarrollo local y regional; así como la organización de ferias y otras actividades que logren la dinamización de los mercados en beneficio de las MYPE.

La presente disposición se aplica sin perjuicio del cumplimiento de la normatividad vigente sobre la materia.

TÍTULO III INSTRUMENTOS DE PROMOCIÓN PARA EL DESARROLLO Y LA COMPETITIVIDAD

CAPÍTULO I DE LOS INSTRUMENTOS DE PROMOCIÓN DE LAS MYPE

Artículo 14.- Rol del Estado

El Estado fomenta el desarrollo integral y facilita el acceso a los servicios empresariales y a los nuevos emprendimientos, con el fin de crear un entorno favorable a su competitividad, promoviendo la conformación de mercados de servicios financieros y no financieros, de calidad, descentralizado y pertinente a las necesidades y potencialidades de las MYPE.

Artículo 15.- Instrumentos de promoción

Los instrumentos de promoción para el desarrollo y la competitividad de las MYPE y de los nuevos emprendimientos con capacidad innovadora son:

- a) Los mecanismos de acceso a los servicios de desarrollo empresarial y aquellos que promueven el desarrollo de los mercados de servicios.
- b) Los mecanismos de acceso a los servicios financieros y aquellos que promueven el desarrollo de dichos servicios.
- c) Los mecanismos que faciliten y promueven el acceso a los mercados, y a la información y estadísticas referidas a la MYPE.
- d) Los mecanismos que faciliten y promueven la inversión en investigación, desarrollo e innovación tecnológica, así como la creación de la MYPE innovadora.

CAPÍTULO II DE LA CAPACITACIÓN Y ASISTENCIA TÉCNICA

Artículo 16.- Oferta de servicios de capacitación y asistencia técnica

El Estado promueve, a través de la CODEMYPE y de sus Programas y Proyectos, la oferta y demanda de servicios y acciones de capacitación y asistencia técnica en las materias de prioridad establecidas en el Plan y Programas Estratégicos de promoción y formalización para la competitividad y desarrollo de las MYPE, así como los mecanismos para atenderlos.

Los programas de capacitación y de asistencia técnica están orientados prioritariamente a:

- a) La creación de empresas.
- b) La organización y asociatividad empresarial.
- c) La gestión empresarial.
- d) La producción y productividad.
- e) La comercialización y mercadotecnia.
- f) El financiamiento.
- g) Las actividades económicas estratégicas.
- h) Los aspectos legales y tributarios.

Los programas de capacitación y asistencia técnica deberán estar referidos a indicadores aprobados por el CODEMYPE que incluyan niveles mínimos de cobertura, periodicidad, contenido, calidad e impacto en la productividad.

Artículo 17.- Promoción de la iniciativa privada

El Estado apoya e incentiva la iniciativa privada que ejecuta acciones de Capacitación y Asistencia Técnica de las MYPE.

El Reglamento de la presente Ley establece las medidas promocionales en beneficio de las instituciones privadas, que brinden capacitación, asistencia técnica, servicios de investigación, asesoría y consultoría, entre otros, a las MYPE.

El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo coordina con el Ministerio de Educación para el reconocimiento de las entidades especializadas en formación y capacitación laboral como entidades educativas.

Artículo 18.- Acceso voluntario al SENATI

Las MYPE que pertenecen al Sector Industrial Manufacturero o que realicen servicios de instalación, reparación y mantenimiento y que no están obligadas al pago de la contribución al SENATI quedan comprendidas a su solicitud, en los alcances de la Ley N° 26272, Ley del Servicio Nacional de Adiestramiento del Trabajo Industrial (SENATI), siempre y cuando contribuyan con el pago de acuerdo a la escala establecida por el Consejo Nacional del SENATI.

CAPÍTULO III DEL ACCESO A LOS MERCADOS Y LA INFORMACIÓN

Artículo 19.- Mecanismos de facilitación

Se establece como mecanismos de facilitación y promoción de acceso a los mercados: la asociatividad empresarial, las compras estatales, la comercialización, la promoción de exportaciones y la información sobre las MYPE.

Artículo 20.- Asociatividad empresarial

Las MYPE, sin perjuicio de las formas societarias previstas en las leyes sobre la materia, pueden asociarse para tener un mayor acceso al mercado privado y a las compras estatales.

Todos los beneficios y medidas de promoción para que las MYPE participen en las compras estatales incluye a los Consorcios que sean establecidos entre las MYPE.

Artículo 21.- Compras estatales

Las MYPE participan en las contrataciones y adquisiciones del Estado, de acuerdo a la normatividad correspondiente.

Prompyme facilita el acceso de las MYPE a las compras del Estado.

En las contrataciones y adquisiciones de bienes y servicios, las entidades del Estado, prefieren a los ofertados por las MYPE, siempre que cumplan con las especificaciones técnicas requeridas.

En los contratos de suministro periódico de bienes o de prestación de servicios de ejecución periódica, distintos de los de consultoría de obras, que celebren las MYPE, éstas podrán optar, como sistema alternativo a la obligación de presentar la garantía de fiel cumplimiento, por la retención de parte de las Entidades de un porcentaje de un diez por ciento (10%) del monto total del contrato.

La retención de dicho monto se efectuará durante la primera mitad del número total de pagos a realizarse, de forma prorrateada, en cada pago, con cargo a ser devuelto a la finalización del mismo.

Sin perjuicio de la conservación definitiva de los montos referidos, el incumplimiento injustificado por parte de los contratistas beneficiados con la presente disposición, que motive la resolución del contrato, dará lugar a la inhabilitación temporal para contratar con el Estado por un período no menor de un (1) año ni mayor a dos (2) años.

Los procesos de selección se pueden llevar a cabo por etapas, tramos, paquetes o lotes. La buena pro por cada etapa, tramo, paquete o lote se podrán otorgar a las MYPE distintas y no vinculadas económicamente entre sí, lo que no significará un cambio en la modalidad del proceso de selección. Asimismo, las instituciones del Estado deben separar no menos del 40% de sus compras para ser atendidas por las MYPE, en aquellos bienes y servicios que éstas puedan suministrar.

Se darán preferencia a las MYPE regionales y locales del lugar donde se realizan las compras estatales.

Artículo 22.- Comercialización

El Estado, los gobiernos regionales y locales, a través de los sectores, instituciones y organismos que lo conforman, apoyan y facilitan la iniciativa privada en la promoción, organización y realización de eventos feriales y exposiciones internacionales, nacionales, regionales y locales, periódicas y anuales.

La presente disposición se aplica sin perjuicio del cumplimiento de la normatividad vigente en materia de autorización de ferias y exposiciones internacionales, nacionales, regionales o locales.

Artículo 23.- Promoción de las exportaciones

El Estado promueve el crecimiento, diversificación y consolidación de las exportaciones directas e indirectas de la MYPE, con énfasis en las regiones, implementando estrategias de desarrollo de mercados y de oferta exportable, así como de fomento a la mejora de la gestión empresarial, en coordinación con otras instituciones públicas y privadas.

El Ministerio de Comercio Exterior y Turismo promueve programas intensivos de apertura, consolidación y diversificación de mercados internacionales.

El Ministerio de Relaciones Exteriores promueve alianzas estratégicas entre la MYPE con los peruanos residentes en el

extranjero, para crear un sistema de intermediación que articule la oferta de este sector empresarial con los mercados internacionales.

El Ministerio de Comercio Exterior y Turismo genera, mantiene actualizado y difunde información sobre oportunidades de exportación y acceso a los mercados del exterior, que incluye demandas, directorios de importadores, condiciones arancelarias, normas técnicas, proceso de exportación y otra información pertinente.

El Ministerio de Comercio Exterior y Turismo ejecuta planes estratégicos por sectores, mercados y regiones, priorizando el desarrollo de cadenas exportadoras con participación de las MYPE, en concordancia con el inciso a) del Artículo 8 de la presente Ley.

Artículo 24.- Información, estadísticas y base de datos

El Instituto Nacional de Estadística e Informática -INEI mantiene actualizado el Sistema Nacional de Estadística e Informática sobre la MYPE, facilitando a los integrantes del sistema y a los usuarios el acceso a la información estadística y bases de datos obtenidas.

El INEI promueve las iniciativas públicas y privadas dirigidas a procesar y difundir dicha información, de conformidad con la Resolución Jefatural N° 063-98-INEI, de la Comisión Técnica Interinstitucional de Estadística de la Pequeña y Microempresa.

CAPÍTULO IV DE LA INVESTIGACIÓN, INNOVACIÓN Y SERVICIOS TECNOLÓGICOS

Artículo 25.- Modernización tecnológica

El Estado impulsa la modernización tecnológica del tejido empresarial de las MYPE y el desarrollo del mercado de servicios tecnológicos como elementos de soporte de un sistema nacional de innovación continua.

El Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología —CONCYTEC— promueve, articula y operativiza la investigación e innovación tecnológica entre las Universidades y Centros de Investigación con las MYPE.

Artículo 26.- Servicios tecnológicos

El Estado promueve la inversión en investigación, desarrollo e innovación tecnológica, así como la inversión en formación y entrenamiento de sus recursos humanos, orientadas a dar igualdad de oportunidades de acceso a la tecnología y el conocimiento, con el fin de incrementar la productividad, la mejora de la calidad de los procesos productivos y productos, la integración de las cadenas productivas inter e intrasectoriales y en general a la competitividad de los productos y las líneas de actividad con ventajas distintivas. Para ello, también promueve la vinculación entre las universidades y centros de investigación con las MYPE.

Artículo 27.- Oferta de servicios tecnológicos

El Estado promueve la oferta de servicios tecnológicos orientada a la demanda de las MYPE, como soporte a las empresas, facilitando el acceso a fondos específicos de financiamiento o cofinanciamiento, a Centros de Innovación Tecnológica o de Desarrollo Empresarial, a Centros de Información u otros mecanismos o instrumentos, que incluye la investigación, el diseño, la información, la capacitación, la asistencia técnica, la asesoría y la consultoría empresarial, los servicios de laboratorio necesarios y las pruebas piloto.

TÍTULO IV DEL ACCESO AL FINANCIAMIENTO

Artículo 28.- Acceso al financiamiento

El Estado promueve el acceso de las MYPE al mercado financiero y al mercado de capitales, fomentando la expansión, solidez y descentralización de dichos mercados.

El Estado promueve el fortalecimiento de las instituciones de microfinanzas supervisadas por la Superintendencia de Banca y Seguros. Asimismo, facilita el acercamiento entre las entidades que no se encuentran reguladas y que puedan proveer servicios financieros a las MYPE y la entidad reguladora, a fin de propender a su incorporación al sistema financiero.

Artículo 29.- Participación de COFIDE

El Estado, a través de la Corporación Financiera de Desarrollo - COFIDE, promueve y articula integralmente el financiamiento, diversificando, descentralizando e incrementando la cobertura de la oferta de servicios de los mercados financiero y de capitales en beneficio de las MYPE.

Los intermediarios financieros que utilizan fondos que entrega COFIDE para el financiamiento de las MYPE, son los considerados en la Ley N° 26702 - Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros y sus modificatorias, y utilizan la metodología, los nuevos productos financieros estandarizados y nuevas tecnologías de intermediación a favor de las MYPE, diseñadas o aprobadas por COFIDE.

COFIDE procura canalizar prioritariamente sus recursos financieros a aquellas MYPE que producen o utilizan productos elaborados o transformados en el territorio nacional.

Artículo 30.- Funciones de COFIDE en la gestión de negocios MYPE

La Corporación Financiera de Desarrollo - COFIDE, en el marco de la presente Ley, ejercerá las siguientes funciones:

- a) Diseñar metodologías para el desarrollo de Productos Financieros y tecnologías que faciliten la intermediación a favor de las MYPE, sobre la base de un proceso de estandarización productiva y financiera, posibilitando la reducción de los costos unitarios de la gestión financiera y generando economías de escala de conformidad con lo establecido en el numeral 44 del Artículo 221 de la Ley N° 26702 y sus modificatorias.
- b) Predeterminar la viabilidad financiera desde el diseño de los Productos Financieros Estandarizados, los que deben estar adecuados a los mercados y ser compatibles con la necesidad de financiamiento de cada actividad productiva y de conformidad con la normatividad vigente.
- c) Implementar un sistema de calificación de riesgos para los productos financieros que diseñen en coordinación con la Superintendencia de Banca y Seguros.
- d) Gestionar la obtención de recursos y canalizarlos a las Empresas de Operaciones Múltiples consideradas en la Ley N° 26702 - Ley General del Sistema Financiero, para que destinen dichos recursos financieros a las MYPE.
- e) Colaborar con la Superintendencia de Banca y Seguros -SBS- en el diseño de mecanismos de control de gestión de los intermediarios.
- f) Coordinar y hacer el seguimiento de las actividades relacionadas con los servicios prestados por las entidades privadas facilitadoras de negocios, promotores de inversión, asesores y consultores de las MYPE, que no se encuentren reguladas o supervisadas por la Superintendencia de Banca y Seguros -SBS- o por la Comisión Nacional Supervisor de Empresas y Valores - CONASEV, para efectos del mejor funcionamiento integral del sistema de financiamiento y la optimización del uso de los recursos.

COFIDE adopta las medidas técnicas, legales y administrativas necesarias para fortalecer su rol de fomento en beneficio de las MYPE para establecer las normas y procedimientos relacionados con el proceso de estandarización de productos financieros destinados a los clientes potenciales y de conformidad con la normatividad vigente.

Artículo 31.- De los intermediarios financieros

COFIDE a efectos de canalizar hacia las MYPE y entregar los fondos que gestiona y obtiene de las diferentes fuentes, incluyendo los provenientes de la Cooperación Técnica Internacional y en fideicomiso, suscribe convenios o contratos de operación con los intermediarios financieros señalados en el Artículo 29 de la presente Ley, siempre que las condiciones del fideicomiso no establezcan lo contrario.

Artículo 32.- Supervisión de créditos

La supervisión y monitoreo de los créditos que son otorgados con los fondos que entrega COFIDE a través de los intermediarios financieros señalados en el Artículo 29 de la presente Ley, se complementa a efectos de optimizar su utilización y maximizar su recuperación, con la participación de entidades especializadas privadas facilitadoras de negocios, tales como promotores de inversión; de proyectos y de asesorías y de consultorías de MYPE; siendo retribuidos estos servicios en función de los resultados previstos.

Artículo 33.- Fondos de garantía para las MYPE

COFIDE destina un porcentaje de los recursos financieros que gestione y obtenga de las diferentes fuentes para el financiamiento de la MYPE, siempre que los términos en que les son entregados los recursos le permita destinar parte de los mismos para conformar o incrementar Fondos de Garantía, que en términos promocionales faciliten el acceso de la MYPE a los mercados financiero y de capitales, a la participación en compras estatales y de otras instituciones.

Artículo 34.- Capital de riesgo

El Estado promueve el desarrollo de fondos de inversión de capital de riesgo que adquieran una participación temporal en el capital de las MYPE innovadoras que inicien su actividad y de las existentes con menos de dos años de funcionamiento.

Artículo 35.- Centrales de riesgo

El Estado, a través de la Superintendencia de Banca y Seguros, crea y mantiene un servicio de información de riesgos especializado en MYPE, de conformidad con lo señalado por la Ley N° 27489, Ley que regula las centrales privadas de información de riesgos y de protección al titular de información, y sus modificatorias.

TÍTULO V INSTRUMENTOS DE FORMALIZACIÓN PARA EL DESARROLLO Y LA COMPETITIVIDAD

CAPÍTULO I DE LA SIMPLIFICACIÓN DE TRÁMITES

Artículo 36.- Acceso a la formalización

El Estado fomenta la formalización de las MYPE a través de la simplificación de los diversos procedimientos de registro, supervisión, inspección y verificación posterior.

Artículo 37.- Simplificación de trámites y régimen de ventanilla única

Las MYPE que se constituyan como persona jurídica lo realizan mediante escritura pública sin exigir la presentación de la minuta, conforme a lo establecido en el inciso i) del Artículo 1 de la Ley N° 26965.

El CODEMYPE para la formalización de las MYPE promueve la reducción de los costos registrales y notariales ante la SUNARP y Colegios de Notarios.

CAPÍTULO II DE LAS LICENCIAS Y PERMISOS MUNICIPALES

Artículo 38.- Licencia de funcionamiento provisional

La Municipalidad, en un plazo no mayor de siete (7) días hábiles, otorga en un solo acto la licencia de funcionamiento provisional previa conformidad de la zonificación y compatibilidad de uso correspondiente.

Si vencido el plazo, la Municipalidad no se pronuncia sobre la solicitud del usuario, se entenderá otorgada la licencia de funcionamiento provisional.

La licencia provisional de funcionamiento tendrá validez de doce (12) meses, contados a partir de la fecha de presentación de la solicitud.

Artículo 39.- Licencia municipal de funcionamiento definitiva

Vencido el plazo referido en el artículo anterior, la Municipalidad respectiva, que no ha detectado ninguna irregularidad o que habiéndola detectado, ha sido subsanada, emite la Licencia Municipal de Funcionamiento Definitiva.

Otorgada la Licencia de Funcionamiento Definitiva, la Municipalidad Distrital o Provincial, según corresponda, no podrá cobrar tasas por concepto de renovación, fiscalización o control y actualización de datos de la misma, ni otro referido a este trámite, con excepción de los casos de cambio de uso, de acuerdo a lo que establece el Decreto Legislativo N° 776, Ley de Tributación Municipal y sus modificatorias.

Artículo 40.- Costo de la licencia provisional y definitiva

El costo de los trámites relacionados con la Licencia Municipal de Funcionamiento Provisional y Definitiva para las MYPE está en función del costo administrativo del servicio que prestan las municipalidades debidamente sustentado, previa publicación.

La Comisión de Acceso al Mercado del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI) es la encargada de velar por el cumplimiento de estas normas, debiendo actuar de oficio o a pedido de parte.

Artículo 41.- Revocatoria de la licencia de funcionamiento

Sólo se podrá revocar la Licencia de Funcionamiento Definitiva por causa expresamente establecida en el ordenamiento legal de acuerdo a lo establecido en el Artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.

La Municipalidad deberá convocar a una audiencia de conciliación como requisito para la revocación de una Licencia de Funcionamiento Definitiva. El incumplimiento de este requisito acarrea la nulidad del procedimiento revocatorio.

CAPÍTULO III DEL RÉGIMEN TRIBUTARIO DE LAS MYPE

Artículo 42.- Régimen tributario de las MYPE

El Régimen Tributario facilita la tributación de las MYPE y permite que un mayor número de contribuyentes se incorpore a la formalidad.

El Estado promueve campañas de difusión sobre el régimen tributario, en especial el de aplicación a las MYPE con los sectores involucrados.

La SUNAT adopta las medidas técnicas, normativas, operativas y administrativas, necesarias para fortalecer y cumplir su rol de entidad administradora, recaudadora y fiscalizadora de los tributos de las MYPE.

TÍTULO VI RÉGIMEN LABORAL DE LAS MICROEMPRESAS

CAPÍTULO ÚNICO DEL RÉGIMEN LABORAL ESPECIAL

Artículo 43.- Objeto

Créase el régimen laboral especial dirigido a fomentar la formalización y desarrollo de las Microempresas, mejorar las condiciones de disfrute efectivo de los derechos de naturaleza laboral de los trabajadores de las mismas.

El presente régimen laboral especial es de naturaleza temporal y se extenderá por un período de cinco (5) años desde la entrada en vigencia de la presente Ley, debiendo las empresas para mantenerse en él, conservar las condiciones establecidas en los artículos 2 y 3 de la presente Ley para mantenerse en éste.

El régimen laboral especial comprende: remuneración, jornada de trabajo, horario de trabajo y trabajo en sobre tiempo, descanso semanal, descanso vacacional, descanso por días feriados, despido injustificado, seguro social de salud y régimen pensionario.

Las Microempresas y los trabajadores considerados en el presente régimen pueden pactar mejores condiciones a las previstas en la presente Ley, respetando el carácter esencial de los derechos reconocidos en el párrafo anterior.

Artículo 44.- Permanencia en el régimen laboral especial

Si en un ejercicio económico una Microempresa definida como tal en la presente Ley, inicialmente comprendida en el régimen especial supera el importe máximo de ingresos previstos en la presente Ley o tiene más de diez (10) trabajadores por un período superior a un año, será excluida del régimen laboral especial.

Artículo 45.- Remuneración

Los trabajadores comprendidos en la presente Ley tienen derecho a percibir por lo menos la remuneración mínima vital, de conformidad con la Constitución y demás normas legales vigentes.

Artículo 46.- Jornada y horario de trabajo

En materia de jornada de trabajo, horario de trabajo, trabajo en sobre tiempo de los trabajadores de la Microempresa, es aplicable lo previsto por el Decreto Supremo N° 007-2002-TR, Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 854, Ley de Jornada de Trabajo, Horario y Trabajo en Sobre Tiempo, modificado por la Ley N° 27671; o norma que lo sustituya.

En los Centros de trabajo cuya jornada laboral se desarrolle habitualmente en horario nocturno, no se aplicará la sobre tasa del 35%.

Artículo 47.- El descanso semanal obligatorio

El descanso semanal obligatorio y el descanso en días feriados se rigen por las normas del régimen laboral común de la actividad privada.

Artículo 48.- El descanso vacacional

El trabajador que cumpla el récord establecido en el Artículo 10 del Decreto Legislativo N° 713, Ley de Consolidación de Descansos Remunerados de los Trabajadores sujetos al Régimen Laboral de la Actividad Privada, tendrá derecho como mínimo, a quince (15) días calendario de descanso por cada año completo de servicios. Rige lo dispuesto en el Decreto Legislativo N° 713 en lo que le sea aplicable.

Artículo 49.- El despido injustificado

El importe de la indemnización por despido injustificado es equivalente a quince (15) remuneraciones diarias por cada año completo de servicios con un máximo de ciento ochenta (180) remuneraciones diarias. Las fracciones de año se abonan por dozavos.

Artículo 50.- El seguro social de salud

Los trabajadores y conductores de las Microempresas comprendidas en la presente norma, son asegurados regulares, conforme al Artículo 1 de la Ley N° 26790, Ley de Modernización de la Seguridad Social en Salud.

Artículo 51.- El régimen pensionario

Los trabajadores y los conductores de las Microempresas comprendidas en el presente régimen podrán afiliarse a cualquiera de los regímenes previsionales, siendo opción del trabajador y del conductor su incorporación o permanencia en los mismos.

Artículo 52.- Determinación de microempresas comprendidas en el régimen especial

Para efectos de ser comprendidas en el régimen especial, las Microempresas que cumplan las condiciones establecidas en los artículos 2 y 3 de la presente Ley, deberán presentar ante la Autoridad Administrativa de Trabajo una Declaración Jurada de poseer las condiciones indicadas, acompañando, de ser el caso, una copia de la Declaración Jurada del Impuesto a la Renta del ejercicio anterior.

Artículo 53.- Fiscalización de las microempresas

El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo realiza el servicio inspectivo, estableciendo metas de inspección anual no menores al veinte por ciento (20%) de las microempresas, a efectos de cumplir con las disposiciones del régimen especial establecidas en la presente Ley.

La determinación del incumplimiento de alguna de las condiciones indicadas, dará lugar a que se considere a la microempresa y a los trabajadores de ésta excluidos del régimen especial y generará el cumplimiento del íntegro de los derechos contemplados en la legislación laboral y de las obligaciones administrativas conforme se hayan generado.

Debe establecerse inspecciones informativas a efecto de difundir la legislación establecida en la presente norma.

Artículo 54.- Descentralización del servicio inspectivo

El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo adopta las medidas técnicas, normativas, operativas y administrativas necesarias para fortalecer y cumplir efectivamente el servicio inspectivo y fiscalizador de los derechos reconocidos en el presente régimen laboral especial.

El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo celebrará convenios de cooperación, colaboración o delegación con entidades y organismos públicos para el adecuado cumplimiento de lo previsto en el régimen especial creado por la presente norma.

Artículo 55.- Beneficios de las empresas comprendidas en el régimen especial

A efectos de contratar con el Estado y participar en los Programas de Promoción del mismo, las microempresas deberán acreditar el cumplimiento de las normas laborales de su régimen especial o de las del régimen general, según sea el caso, sin perjuicio de otras exigencias que pudieran establecerse normativamente.

Artículo 56.- Disposición complementaria al régimen laboral

Para el caso de las microempresas que no se hayan constituido en personas jurídicas en las que laboren parientes consanguíneos hasta el segundo grado o el cónyuge del titular o propietario persona natural, es aplicable lo previsto en la segunda disposición complementaria de la Ley de Productividad y Competitividad Laboral, Decreto Supremo N° 003-97-TR.

Los trabajadores con relaciones laborales existentes al momento de la entrada en vigencia del régimen especial, mantienen los derechos nacidos de sus relaciones laborales.

Artículo 57.- Disposición complementaria a la indemnización especial

En caso de que un trabajador que goza de los derechos del régimen general sea despedido con la finalidad exclusiva de ser reemplazado por otro dentro del régimen especial, tendrá derecho al pago de una indemnización especial equivalente a dos (02) remuneraciones mensuales por cada año laborado, las fracciones de año se abonan por dozavos y treintavos, según corresponda. El plazo para accionar por la causal señalada caduca a los treinta (30) días de producido el despido, correspondiéndole al trabajador la carga de la prueba respecto a tal finalidad del despido.

La causal especial e indemnización mencionadas dejan a salvo las demás causales previstas en el régimen laboral general así como su indemnización correspondiente.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS

Primera.- Las MYPE están exoneradas del setenta por ciento (70%) de los derechos de pago previstos en el Texto Único de Procedimientos Administrativos del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, por los trámites y procedimientos que efectúen ante la Autoridad Administrativa de Trabajo.

Segunda.- De conformidad con el fortalecimiento del proceso de descentralización y regionalización, declárese de interés público la actividad de crédito a favor de las MYPE, en todo el país.

El Banco de la Nación puede suscribir convenios con entidades especializadas y asociaciones privadas no financieras de apoyo a las MYPE a efectos de que el primero brinde servicios de ventanilla a estas últimas.

Tercera.- En las Instituciones Públicas donde se otorgue en concesión servicios de fotocopiado, las MYPE constituidas y conformadas por personas con discapacidad o personas adultas de la tercera edad, en condiciones de similar precio, calidad y capacidad de suministro, serán consideradas prioritariamente, para la prestación de tales servicios.

Cuarta.- En caso de simulación o fraude, a efectos de acceder a los beneficios de la presente Ley, se aplicará las sanciones previstas en la legislación vigente.

Quinta.- Las unidades económicas que se dediquen al rubro de bares, discotecas, juegos de azar y afines, no podrán acogerse al Artículo 38 de la presente Ley. Sólo podrán iniciar sus actividades una vez obtenida la licencia de funcionamiento definitiva.

Sexta.- En un plazo de sesenta (60) días calendario el Poder Ejecutivo, mediante Decreto Supremo, reglamentará la presente Ley.

Sétima.- Deróganse la Ley N° 27268, Ley General de la Pequeña y Microempresa; el segundo párrafo del Artículo 48 de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, y todos los dispositivos legales que se opongan a la presente Ley.

El presente documento ha sido impreso
en los talleres gráficos



Art. Lautrec SRL

Av Paseo de la República 5137 Lima 34 - Perú

Telefax (511) 445 0300

E-mail: alautrec2002@yahoo.com