



## **INFORME FINAL**

### **Taller Temático sobre Acceso de las Mipymes a las Compras Públicas**

**18 y 19 de noviembre de 2013  
Santo Domingo – República Dominicana**

**Diciembre de 2013**

## Introducción

El pasado 18 y 19 de noviembre se llevó a cabo el Taller Temático sobre el Acceso a las micro, pequeña y mediana empresas a las Compras Públicas, realizado en la ciudad de Santo Domingo, República Dominicana. El Taller se convirtió en un espacio de aprendizaje y reflexión muy enriquecedor sobre la importancia de que las empresas de menor tamaño en Latinoamérica y el Caribe participen y se beneficien más, del enorme mercado que representan las compras públicas en la región.

Con la participación de representantes de República Dominicana, Perú, Paraguay, Argentina, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica, Panamá y por primera vez de Belice, se revisaron diferentes estrategias y herramientas y se abordaron lecciones aprendidas principalmente de los modelos de atención a las Mipymes de Estados Unidos, Chile, México y Colombia, no obstante, la dinámica del Taller permitió que cada uno de los países participantes tuvieron la oportunidad de compartir sus avances en la materia.

Los objetivos del Taller fueron los siguientes:

- Generar conocimientos y habilidades básicas para la implementación de políticas de promoción a las micros, pequeñas y medianas empresas en los países de la Red Interamericana de Compras Gubernamentales (RICG).
- Generación de diálogo, intercambio de experiencias y cooperación entre los líderes de las compras públicas y los especialistas en esta materia de la región.
- Difusión de los últimos avances y presentación de experiencias exitosas en la promoción de las Mipymes en las compras públicas.
- Comparación de los diferentes modelos de promoción de Mipymes adoptados por países de la RICG para identificar buenas prácticas, factores de éxito y oportunidades de mejora.

En base a estos objetivos se diseñó e implementó la agenda del Taller, la cual no hubiera sido posible realizar sin el compromiso como anfitrión y la participación decidida de la Dirección General de Contrataciones Públicas de la República Dominicana.

## Justificación del Taller

Los síntomas que se aprecian en el mercado de las Mipymes en la mayoría de los países del continente preocupan: concentración de grandes compradores, bajos niveles de uso de tecnologías de información en sus procesos y bajos niveles de acceso a fuentes de financiamiento, entre otras barreras.

Frente a este escenario, el mercado de las compras públicas, puede representar una herramienta muy poderosa en la promoción de las Mipymes, siempre y cuando éste sea utilizado adecuadamente.

Si bien el hecho de abrir el mercado de las compras públicas ha significado un salto cuantificable para la participación de las Mipymes, en muchos procesos de adquisición, el comprador público introduce a veces barreras que resultan bastante difíciles traspasar. Se pueden referir a requisitos de carácter administrativo/legal o bien financieros: antecedentes legales difíciles de conseguir; la forma de reducir esto es a través de registros electrónico de proveedores que entreguen dicha información; o altas garantías monetarias.

Incluso en algunas oportunidades se establecen exigencias de antigüedad y/o niveles de facturación que no dicen relación con el producto o servicio adquirido. En muchas ocasiones, las prácticas de algunos organismos públicos no permiten la participación asociativa de empresas y sólo la establecen a través de engorrosos mecanismos de consorcio.

En un estudio realizado en el año 2002 por el Banco Interamericano de Desarrollo donde se analiza el acceso de las pequeñas y medianas empresas al financiamiento, se señala que entre la problemática que enfrentan las Mipymes, destaca lo siguiente: Alto costo de hacer negocios. El tamaño de la firma no está determinado solo por sus patrones de consumo, su dotación de recursos y tecnología, sino también por el grado de competencia en el mercado, el entorno legal y regulatorio y la disponibilidad de crédito.

Las Mipymes enfrentan también desventajas institucionales y de mercado debido a su tamaño, incluyendo: costos fijos desproporcionadamente altos para tener acceso a mercados e información y restricciones de crédito. Su capacidad instalada también está limitada, al igual que su acceso a capacitación, investigación y desarrollo para detonar su crecimiento.

Por ello, en la mayor parte de los países de la Región se han desarrollado e implementado políticas públicas de fomento dirigidas a las Mipymes. Se han creado organismos e Instituciones exclusivamente para apoyar y generar nuevas capacidades que les permitan competir en mercados más complejos y exigentes ya que la participación de las empresas de menor tamaño es un tema relevante para todos los países que tienen sistemas de compras electrónicos instalados o en vías de instalación.

## **Demanda de los países para capacitarse en el tema de Mipymes en las compras públicas**

América Latina y el Caribe es una región cada vez más interesada en el tema de las Mipymes. Por tanto, todos los países concuerdan en la necesidad de identificar actividades específicas para compartir contenidos y armar un plan de trabajo conjunto.

Los países manifestaron su necesidad de capacitarse en la temática de Acceso de las Mipymes en las Compras Públicas de la siguiente manera:

### **1. Argentina:**

*Consideran de suma utilidad participar tanto en el taller temático como en la Conferencia Internacional en Mipymes, por cuanto, entre otras cuestiones, incumbe a la actividad profesional de los postulantes dictaminar y asesorar sobre la utilización del poder de compra del Estado Argentino, como instrumento de promoción y protección de la industria nacional, con especial*

*énfasis en las micro, pequeñas y medianas empresas y, además, efectuar el registro de las mismas en el Sistema de Información de proveedores del Estado (SIPRO).*

*Por otra parte, consideramos de vital importancia que agentes de esta Oficina Nacional puedan intercambiar experiencias y relacionarse con colegas y especialistas de otras latitudes y abordar conjuntamente el análisis de esta herramienta de generación de empleo, producción y de reactivación de la economía tan relevante, entendiendo a las micropymes locales como agentes clave en el desarrollo económico local a partir de su flexibilidad productiva y su aporte a la creación de trabajo.*

*Es decir, nos interesa puntualmente de esta temática que no está todo dicho, sino que, por el contrario, se vislumbra un largo camino por recorrer a nivel latinoamericano y puntualmente en Argentina.*

*En ese orden de ideas, entendemos esencial y enriquecedor el intercambio de ideas y de experiencias exitosas en la materia; la comparación de los diferentes modelos de promoción de Mipymes adoptados por los países participantes y finalmente el trabajo conjunto tendiente a debatir e identificar las mejores prácticas sobre compras públicas en América, así como también las oportunidades de progreso.*

*Siendo los Estados los mayores demandantes de bienes y servicios en la economía, se presenta como necesario y deseable un tratamiento jurídico homogéneo para las Mipymes a nivel regional, federal y local, diferenciado del régimen de las grandes empresas (con el objeto de disminuir o eliminar barreras legales, económicas o administrativas). En esa inteligencia, es dable mencionar que en el Reglamento del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional, aprobado hace poco más de un año en Argentina por conducto del Decreto N° 893/12, en el artículo 70 se posibilita la presentación de ofertas parciales por parte de las micro, pequeñas y medianas empresas.*

*Todo lo expuesto hasta aquí permite colegir que la importancia de las compras públicas no es solo una consecuencia de la magnitud de los recursos involucrados, sino que se relaciona con la incidencia que las mismas tienen en la eficiencia con que el Estado desarrolla sus actividades y presta los servicios públicos y con las relaciones que el propio Estado establece con diferentes actores sociales: empresas proveedoras, trabajadores públicos y privados y la ciudadanía en general.*

*En suma, esperamos haber dado debida cuenta de nuestro interés en participar del taller en cuestión, y de la utilidad que esta clase actividades formativas representan para quienes llevamos a cabo funciones de asesoría en el ámbito estatal.*

## **2. Belice:**

*Este programa es muy significativo para nuestro país ya que cada país tiene sus propias normativas a lo que se refiere a PYMES. No es lo mismo PYMES en un país grande con un sector productivo avanzado que PYMES en nuestras economías pequeñas. Es necesario llegar a un estándar para poder comparar información. En esto podemos aprender mucho. Además, es*

necesario también ver como se hacen los pagos a los PYMES – por cheque, online, etc. en otros países.

### **3. Costa Rica:**

*La Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa del Ministerio de Hacienda de Costa Rica, considera muy importante la participación en el taller de formación sobre Mipymes en las Compras Públicas ya que contribuye a fortalecer el intercambio de experiencias conociendo tan importante tema en el desarrollo de la economía nacional, es relevante indicar que en Costa Rica un porcentaje cercano al 90% de empresas proveedoras corresponde al sector mipyme; pero solo un pequeño porcentaje se encuentra certificada y reconocida como tal ante el Ministerio de Economía, situación que se ha venido impulsando mediante el uso del sistema electrónico de compras Compr@Red; por otra parte la Dirección General en conjunto con el Ministerio de Economía propició una Reforma del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, en donde se modificaron los artículos 34; 35; 37, 42; y 117, relativos a mejorar la forma de pago bajando de 45 días a 30 días como máximo; la posibilidad de realizar pagos por anticipado cuando ello obedezca a una costumbre o uso derivado de la práctica comercial, en este caso, cada Administración contratante valorará la posibilidad de solicitar una garantía colateral, otra ventaja importante es la posibilidad de rendir garantías accediendo al Fondo Especial para el Desarrollo de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (FODEMIPYME); así como la posibilidad de valorar una MIPYME en caso de empate con ciertos criterios diferenciadores para elegirla. Finalmente en el registro de proveedores se indica la información que brinda el Ministerio de Economía para el registro de la empresa y la visualización de la situación de la misma en todo el proceso de contratación, lo cual aplica también para los proveedores que se tienen inscritos en Convenio Marco.*

### **4. El Salvador:**

*Estamos conscientes de los valiosos aportes de las MIPYMES en la economía del país, en términos de su aporte a la producción y a la generación de empleos e ingresos para amplios segmentos de la población Salvadoreña. De ahí la importancia que para nosotros representa la participación en el taller sobre el Acceso de las MIPYMES a las Compras Públicas, debido a que en estos eventos se intercambia información con países de la región, que no obstante desde realidades diferentes, se está fortaleciendo al sector MIPYMES a través de diferentes instrumentos. Este tipo de eventos, a través de compartir conocimientos en el tema por parte de los asistentes, permite tener una visión global de lo que cada país tiene y está haciendo por estas empresas, para su inserción a las compras públicas; esto además permite hacer una radiografía de lo que tenemos como país respecto a los demás y a partir de ello sumar esfuerzos para lograr implantar las experiencias exitosas de los países de la región.*

*En El Salvador, se están haciendo esfuerzos para apoyar a las MIPYMES, , en consonancia a lo prescrito en el Plan quinquenal del actual gobierno, en ese sentido, desde el ángulo de las compras públicas, contamos con una Ley de compras reformada, que contiene normativa especial que motiva al Sector MIPYMES a participar en dichos procesos. Sin embargo se necesita incorporar el tema de preferencia al sector, para mayor apoyo y estar a la par de otros países.*

*Diferentes entidades del gobierno tales como el Ministerio de Economía, Ministerio de Educación, Ministerio de Hacienda, CONAMYPE, promueven el incremento de la participación del sector*

*MIPYMES en las compras públicas. Dentro de las estrategias esta la mejora al portal de compras públicas en el sentido de volverlo más amigable para el uso del sector, y por otro lado volverlo una herramienta útil para las Unidades de compras gubernamentales.*

*Así mismo, tenemos un conjunto de capacitaciones en diferente temática disponibles en línea para que los empresarios desde sus lugares puedan auto capacitarse y además se proporciona asistencia técnica, que busca mejorar las competencias de las MIPYMES para que se conviertan en proveedores constantes de las instituciones gubernamentales.*

*Dentro de la problemática que enfrentan las MIPYMES y que constituyen limitantes para su crecimiento tenemos:*

- *Insuficiencia de capital de trabajo para cubrir el desfase de flujo de caja entre la entrega de productos y servicios y el pago por el comprador (desde 60 días a más).*
- *Altos costos para la participación en los procesos de licitación y de libre gestión.*
- *Dificultad para cumplir con requisitos como documentación financiera y presentación de garantías.*

*En búsqueda de soluciones, actualmente se tiene un anteproyecto de Ley de Acceso a liquidez de MIPYMES, cuyo objetivo es regular un mecanismo especial de acceso a la liquidez, a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, mediante la operación de descuento de documentos fiscales.*

*Mientras la Asamblea Legislativa aprueba dicha Ley, CONAMYPE está trabajando para buscar soluciones en el sentido de que algunos bancos que ya realizan el factoraje individualmente, puedan en condiciones especiales hacer dicho factoraje con las MIPYMES.*

## **5. Honduras:**

*Según los últimos informes de las organizaciones encargadas del estudio de la economía social y los aspectos más importantes de la microeconomía, Honduras ha caído en 21 puntos en ranquin mundial de la competitividad; afectando de manera directa a los sectores productivos del país y especialmente a la Micro Pequeña y Mediana Empresa (MIPYMES). Pese a eso la Micro Pequeña y Media Empresa hondureña aporta el 28 % del producto interno bruto del país, la mayor parte de este porcentaje es impulsado por rubros especializados como el café en todas sus categorías, los productos de cuero, productos de madera, artesanías, la prestación de servicios en pequeñas empresas organizadas, la generación de energía, entre otros.*

*El gobierno de la república por su parte, ha manifestado su firme compromiso por fortalecer este sector productivo de la economía del país, generando políticas orientadas al fortalecimiento de las capacidades productivas de las mismas, potenciando la capacidad competitiva del microempresario hondureño, promoviendo el financiamiento y fomentando la Microempresa como una alternativa de empleo y dinamización de la economía; en ese sentido el Gobierno del Presidente Lobo promueve la compra de productos y servicios a MIPYMES por parte del Estado, como un incentivo al consumo de los productos nacionales y una contribución al fortalecimiento de la moneda y la producción nacional. Pero todo esto este proceso requiere del acompañamiento*

*del gobierno de la Republica, a través de procedimientos reglamentados por medio del marco normativo vigente, con políticas que permitan la participación de la MIPYME en los procesos de compras gubernamentales, en igualdad de condiciones con el resto de las empresas; otro aspecto que se vuelve oportuno mencionar es que en el Plan de Nación 2010 – 2038 está contemplado el fortalecimiento de las capacidades productivas de la Micro Pequeña y Mediana Empresa, con la perspectiva de crecimiento económico, como una alternativa que busca contribuir a la paz social del país y como fuente generadora de empleo que busca promover la pequeña industria en las zonas rurales del país, logrando que la pequeña industria venda sus productos o servicios al estado a través de los gobiernos municipales, programas y proyectos que operan en la zona, garantizando el empleo local, generando desarrollo en las comunidades y evitando la migración rural; además el aprovechamiento de los tratados internacionales como el RD-CAFTA y otros suscritos por nuestro país; sobre este tópico se tiene conocimiento que existen experiencias de éxito en países de Latinoamérica, Estados Unidos y otras regiones, por ello consideramos oportuno hacer una visita a la Republica Dominicana, ya que este países en los últimos años ha logrado desarrollar significativamente a la MIPYME como alternativa de crecimiento económico y sobre todo la interacción esta cobrando importancia en la economía nacional al proveer de sus productos o servicios al Estado mediante mecanismos innovadores de contratación pública; estas experiencias constituyen aportes necesarios para poder implementar en nuestro país nuevas políticas públicas de inclusión de la MIPYME y la participación de la pequeña empresa en la economía local, siendo el Gobierno el primer cliente de estas.*

*Otro de los compromisos ratificados por el Gobierno de la Republica de Honduras es establecer a través de la Ley para el Fomento y Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa que el 30 % de las Compras del Gobierno deben ser a realizadas a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa Hondureña.*

*La Oficina Normativa de Contratación y Adquisiciones del Estado juega un papel fundamental en todo este proceso ya que esta administra el Registro de Proveedores y Contratistas del Estado y en atención al tema ha implementado el Registro de las MIPYMES, en este se registra toda pequeña empresa interesada en contratar con el Estado, además en este se establecen los requisitos que estas deben cumplir para contratar con el Estado y se definen políticas orientadas las buenas prácticas de contratación publica en Honduras tomando como base la transparencia, la ONCAE también desarrolla e implementa toda la normativa aplicable a los procesos de contratación pública hondureña y de acuerdo a la Ley de Contratación del Estado en su artículo 31 es el órgano responsable de diseñar, poner en ejecución y evaluar periódicamente las normas y procedimientos operativos relativos al sistema de contratación y adquisiciones, para corregir en forma oportuna la operatividad del sistema. En tal sentido la ONCAE cuenta con la Unidad de Capacitación y promoción de las compras a la MIPYME que busca sistematizar la participación de las pequeñas empresas, para que las mismas ofrezcan sus productos al Estado; para ello la ONCAE ha lanzado el primer proceso de Compra de Café para las oficinas públicas, orientado a promover la producción de café de las MIPYMES hondureñas.*

## **6. Nicaragua:**

*El tema de la participación de las Mipymes en el mercado estatal, es de orden de prioridad, para el Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional y además es uno de los objetivos estratégicos*

*promovidos dentro del Sistema Nacional de Compras Públicas, de incorporar a las mismas en los procesos de compras del Estado.*

*Por tal razón, hemos solicitado el apoyo y financiamiento para que dos funcionarios de este Ministerio de Hacienda y Crédito Público, tengan la oportunidad de participar en este importante taller, a fin de conocer las experiencias de otros países y a la vez compartir con los distintos especialistas sobre las Mipymes, que se harán presentes en el referido taller.*

## **7. Paraguay:**

*El uso de las herramientas de Contrataciones Públicas para fines distintos a la mera instrumentación de relaciones económicas entre el Estado y sus proveedores, es una realidad que obliga al administrador a buscar alternativas para la creación de mejores escenarios para el desarrollo del mercado nacional.*

*La posibilidades de creación de efectos multiplicadores positivos, a partir de la contratación pública debe apuntar, en primera instancia, al apoyo a los sectores que cuentan con infraestructuras organizacionales menores o limitadas. Desde el año 2009, la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP), ha iniciado programas de apoyo a Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MIPYMES) a través de diferentes herramientas, entre las que se citan ejemplificativamente a:*

- *Preferencias a MIPYMES en casos de empate técnico en procedimientos de Subasta a la Baja Electrónica.*
- *Capacitaciones orientadas a MIPYMES.*
- *Elaboración de Guías de Contratación Pública para MIPYMES.*
- *Campañas de inscripción masiva al Sistema de Información de Proveedores del Estado (SIPE) en el interior del país.*

*La dinámica propia de la actividad comercial determina que la actividad de fomento a ciertos sectores involucrados debe ser igualmente dinámica. El Estado debe indagar constantemente cuáles son los mejores mecanismos para alcanzar cada uno de los objetivos que se ha propuesto.*

*El intercambio de experiencias entre países con realidades similares resulta, no solamente un ejercicio enriquecedor, sino provee a los participantes de alternativas altamente aplicables en cada uno de los países.*

*Recientemente en Paraguay el apoyo a las MIPYMES ha cobrado un impulso a través de la Ley 4457/12 mediante la cual se ha formado el Viceministerio de MIPYMES dependiente del Ministerio de Industria y Comercio, demostrando la relevancia que para el Gobierno Nacional adquiere este sector de la economía. No obstante, la conformación de una institución pública cuyo principal objetivo es dar apoyo a las MIPYMES, debe recordarse que toda política estatal debe ser realizada en un plano de coordinación de actividades interinstitucionales. En este sentido, encontramos en la actual organización paraguaya que la DNCP, se erige como principal organismo de control, supervisión y vigilancia del todo el proceso de contratación pública desde la presupuestación hasta la ejecución contractual. En su carácter como ente autónomo y en atención a la alta elasticidad de la normativa en materia de atribuciones de la DNCP, se han podido desarrollar e implementar proyectos referidos a: compras públicas sustentables, convenios marco, subastas a la baja electrónica, inteligencia de negocios, apoyo a MIPYMES, entre otras.*

*A la fecha, la DNCP se encuentra abocada a la implementación de un proyecto que permitirá que las empresas consideradas MIPYMES cuenten con importante facilidades de financiamiento provenientes del sector privado en el marco de contratos firmados con el Estado.*

*Desde el año 2009 -en el cual la DNCP ha iniciado el apoyo a MIPYMES- hasta la fecha, no se ha detectado el efecto deseado al apoyo a MIPYMES. La DNCP ha decidido reimpulsar todo el concepto de apoyo a MIPYMES en atención a que gran parte de las empresas conformadas en Paraguay, deberían ser incorporadas a la categoría. Debemos hacer notar que el Paraguay es un Estado Social de Derecho y en tanto se detecten actividades impulsoras que redunden en la eliminación de desigualdades injustas, las mismas deben ser implementadas.*

*Los tópicos a ser tratados en el siguiente taller de la RICG resultan de radical importancia para las actividades a ser implementadas por la DNCP en referencia al apoyo MIPYMES. Así también, la DNCP podría aportar sus conocimientos en relación al tema, además de sacar provecho de las experiencias de los demás países de manera a ser implementadas a corto y mediano plazo.*

*Por otro lado, la DNCP cree importante su participación en el evento en cuestión, de manera a interiorizarse aún más con los países miembros con miras al próximo Congreso de Compra Pública del RICG a realizarse en Asunción en el 2014.*

## **8. Perú**

*La actual gestión del OSCE tiene como prioridad la reducción de las barreras que limitan a las MYPE en su participación en procesos de compras públicas, objetivos que se enmarcan en el Plan Estratégico Institucional periodo 2012-2016 del OSCE:*

*Creemos así mismos que a través del mejoramiento de la capacidad de gestión de los funcionarios de los Organismos de Compras Estatales es un principal eje en la búsqueda de la ejecución del referido este objetivo. En marco a ello actualmente, el OSCE estará ejecutando un proyecto de cooperación técnica gracias al financiamiento del BID, proyecto vinculado al “Fortalecimiento Institucional y Mejora de la Participación de las MYPES en las Contrataciones del Estado”.*

*En ese sentido, consideramos importante, en esta etapa la participación del OSCE en el Taller de Formación sobre MYPES en las Compras Públicas, organizado por la RICG, ya que permitirá compartir experiencias con otros países que se encuentren implementando acciones para generar mayor acceso de las MYPES en las compras públicas, así como generar conocimientos en los funcionarios del OSCE designados respecto a la implementación de políticas que disminuyan barreras legales y administrativas, de esta manera brindar el soporte técnico de mejora de participación de las MYPE en el mercado de las compras públicas a través del Proyecto “Fortalecimiento Institucional y Mejora de la Participación de las MYPES en las Contrataciones del Estado”.*

## **Generalidades de las Mipymes en las Compras Públicas**

Existe una diversidad de criterios para definir y de clasificar a las empresas como micro, pequeñas, medianas y grandes por lo que se ha determinado que no existe una definición universal. Las definiciones más comunes están basadas en el número de empleados, activos, las ventas o incluso el monto de los préstamos, no obstante, el criterio más común es el número de empleados.

La Unión Europea ha hecho esfuerzos por estandarizar la clasificación de Mipymes en los países comunitarios.

### ALGUNOS EJEMPLOS DE CLASIFICACIÓN DE MIPYMES

País	Número de empleos	Ventas máximas (USD)	Monto de préstamo (USD)
<b>AMÉRICA LATINA</b>			
Argentina		23,900,000	
Costa Rica		540,000	
República Dominicana			13,879
El Salvador	50	1,000,000	
Guatemala			19,604
Panamá		2,500,000	
Perú			9,962
Uruguay	100	3,323,292	
<b>NORTEAMÉRICA Y EUROPA...</b>			
Alemania	250	69,400,000	
Canadá	499	43,700,000	4,374,069
Eslovenia	250	48,600,000	
<b>España</b>	<b>250</b>	<b>13,900,000</b>	
Estados Unidos			1,000,000
Francia		69,400,000	
Grecia	250	69,400,000	
Holanda		73,500,000	
Hungría	250	69,400,000	
Irlanda	249		
Italia	20		
Letonia	250		
Lituania	249	55,600,000	
Polonia	250		
Portugal	249		

Fuente: Ardic, Oya P., Natalya Mylenko y Valentina Saltane (2011), *Small and Medium Enterprises: A cross-country analysis with a new data set*. Policy Research Working Paper N° 5538, World Bank, 2011.

Las Mipymes en Latino América y el Caribe han desempeñado un papel cada día más importante en materia de prosperidad económica, creación de empleo e impulso a la innovación, convirtiéndose en una fuerza importante para promover el desarrollo.

Estas representan el 99% de la población empresarial y generan más del 70% del empleo, contribuyendo en algunos países con buena parte del producto interno bruto. Se trata de negocios unipersonales, familiares, de empresas ubicadas principalmente en sectores tradicionales; que sobreviven desarticuladas de cadenas de valor con poco acceso a mercados internacionales, a recursos financieros y tecnológicos, así como a información y conocimientos.

Las Mipymes juegan un papel decisivo en las estrategias de la lucha contra la pobreza y la desigualdad y a favor de la inclusión social, el desarrollo económico y el avance tecnológico. Es por

ello, que las políticas públicas de promoción y fortalecimiento de las Mipymes tienen hoy en Latinoamérica y el Caribe una alta prioridad.

Existe un desajuste entre la demanda y la oferta de financiamiento a las Mipymes en América Latina. Entre países se observan variaciones: en Chile, 72% de las Mipymes tienen acceso al crédito, mientras que en Argentina y México menos de la mitad tienen acceso. En Estados Unidos, sólo 33% de las empresas con un empleado declaran utilizar crédito, pero 92% de las pequeñas y medianas no tienen problemas.

Las condiciones de acceso al crédito son poco competitivas internacionalmente en todos los países de la región: altas tasas (hasta el doble que para grandes empresas), plazos cortos y exigencias elevadas de garantías.

La severidad de estas condiciones se suele justificar por la morosidad del sector, aunque parece que la banca percibe mayor riesgo del que podría justificarse sólo por la morosidad.

Entre los obstáculos para acceder al financiamiento están, por el lado de la demanda: alto costo del crédito, falta de confianza de los bancos respecto a los proyectos, exceso de burocracia en los Intermediarios en algunos intermediarios y petición de excesivas garantías.

Por el lado de la oferta: altos costos de transacción de las operaciones pequeñas, falta de transparencia contable, costo de obtención de información adecuada, percepción de alto riesgo, falta de garantías suficientes, exigencia por normativa prudencial de provisionar los créditos.

No obstante la problemática comentada, las Mipymes son unidades económicas flexibles, que se adaptan rápidamente a las condiciones del mercado y que a pesar de lo que se piensa, cuentan con una alta capacidad de innovación.

A pesar de que estas empresas no cuentan con economías de escala propias de las grandes empresas, cabe resaltar que éstas son muy importantes en la economía de los países, tanto por la cantidad de empresas que representan como por su aporte en la generación de empleo. Por estas y otras razones, el apoyo para que las Mipymes puedan participar en el mercado de las compras públicas es una de las medidas que diversos países han implementado desde hace varios años.

Como en la mayoría de los países, uno de los principales demandantes de bienes y servicios, quizá el primero, es precisamente el Gobierno. La OMC estima que las Compras que realizan los gobiernos representan entre el 10 y 15% del producto interno bruto mundial.

Se trata de recursos destinados a diversos propósitos, a la construcción y equipamiento de escuelas, de hospitales, de infraestructura, a muchos rubros que ofrecen servicios públicos a la sociedad.

Sin embargo, este gran poder de compra no siempre se refleja ni en beneficio para las empresas de la región de Latinoamérica y el Caribe, ni se traduce en una generación de actividad económica en nuestra región.

No obstante, hoy las compras de Gobierno ya no son vistas como una función administrativa, sino como una herramienta estratégica para el desarrollo de las empresas de menor tamaño. Muchos

países han venido implementando medidas que han promovido la competencia entre los proveedores de gobierno y transparencia en los procesos de adquisición de bienes, servicios y obra pública, eliminando los espacios para la corrupción.

El acceso equitativo de los proveedores de menor tamaño a las oportunidades de negocio que genera el mercado público, el acceso público a la información de los contratos del Estado y el logro entre una buena relación calidad y precio, son requisitos esenciales de un sistema eficiente de contrataciones públicas.

Las medidas implementadas han sido muchas, pero naturalmente se engloban en dos grandes rubros: Cambios al marco jurídico de las contrataciones públicas para beneficiar a las empresas de menor tamaño y la creación de nuevas herramientas que permitan facilitar el acceso a estas al mercado de compras públicas.

Miles de contratos de obra, materiales y artículos de oficina, mobiliario, mantenimiento de equipos de cómputo, servicio de procesamiento de datos, mantenimiento de oficinas, material eléctrico, material de construcción, impresos, estudios, uniformes, herramientas, refacciones, equipos y materiales médicos, productos químicos, servicios de alimentos, vigilancia, equipos de seguridad, fletes entre muchos otros, son asignados a las Mipymes.

Al implementar estas políticas, los gobiernos no solo han reconocido que la mejor forma de utilizar el gasto público es haciéndolo más eficiente al comprar al menor precio posible, sino utilizándolo para desarrollar a las Mipymes. El mercado de las contrataciones públicas requiere a las Mipymes para convertirse en un mercado dinámico que las entidades y organismos públicos tengan acceso a diversidad de bienes y servicios en calidad y oportunidad.

Por ello, la importancia del Taller, radicó en compartir las mejores prácticas y generar un espacio de reflexión sobre las políticas que han funcionado y las que no han funcionado, en los países que han comprometido utilizar las compras públicas para impulsar su tejido empresarial.

## Relevancia de la Agenda

En primera instancia, la agenda abordó la revisión de distintos modelos utilizados para promover el acceso de las Mipymes a las Compras Públicas. Se revisaron las características del modelo utilizado en los Estados Unidos.

El gobierno de los Estados Unidos es el mayor comprador individual de bienes y servicios del mundo. Compra desde tanques blindados hasta sujetapapeles. Cada año, el gobierno federal asigna más de USD 500 mil millones en contratos y una parte importante de esos contratos se asigna específicamente a las empresas de menor tamaño, incluyendo a empresas localizadas en zonas deprimidas y a empresas propiedad de minorías o veteranos de guerra.

El 23% de las compras que realiza el gobierno de los Estados Unidos deben ser destinados por Ley a las micro, pequeñas y medianas empresas. El SBA – *Small Business Administration*-, es la agencia encargada del apoyo gubernamental a las Pymes y la que da seguimiento a la meta establecida en materia de contrataciones.

Para el apoyo de las empresas que desean acceder a las compras públicas, el SBA ha desarrollado una serie de herramientas de capacitación y asistencia técnica que le permite lograr este objetivo.

El Gobierno de los Estados Unidos también utiliza otras herramientas para acercar a las Mipymes a las compras públicas como es la Subcontratación y las reservas en monto.

Especial atención generó la exposición del Modelo *ChileCompra*, tanto por su reconocimiento a nivel mundial como una de las mejores prácticas en materia de contrataciones públicas, así como las innovaciones realizadas para atender a las pequeñas y medianas empresas.

El gobierno Chileno no tiene una política dirigida a la atención de las Mipymes a través de las compras públicas, pero las herramientas que ha generado *ChileCompra* ha permitido que las empresas de menor tamaño participen de manera importante en las compras del Estado.

A través de la plataforma de licitaciones [www.mercadopublico.cl](http://www.mercadopublico.cl), la plataforma de comercio electrónico más grande del país, operan más de 850 organismos del Estado y participan más de 100 mil empresas.

Además de la plataforma transaccional, el mercado público cuenta con la Tienda de comercio electrónico, *ChileCompra Express*, para que los compradores realicen sus compras recurrentes en forma eficiente y en mejores condiciones comerciales. Los proveedores que ofrecen sus productos y servicios en esta tienda, han participado previamente de un proceso de licitación de Convenio Marco convocado por la Dirección *ChileCompra*, lo que les permite ingresar sus productos y servicios a catálogos electrónicos y ofrecerlos a los organismos públicos. A la fecha participan más de 1,500 proveedores adjudicados, con cerca de 170,000 productos y servicios.

Como una forma de acercar las oportunidades de negocios a los pequeños empresarios y emprendedores a nivel regional, la Dirección *ChileCompra*, en colaboración con otras entidades de fomento y organismos públicos y privados regionales, cuenta con 25 Centros en todo el país, a través de los cuales ofrece servicios de capacitación y asesorías a las Mipymes.

La Dirección *ChileCompra* también administra el Registro Electrónico de Proveedores del Estado, [www.chileproveedores.cl](http://www.chileproveedores.cl), en el cual 40,000 empresas se encuentran inscritas.

Por otra parte, la Dirección *ChileCompra*, como agencia pública encargada de administrar el sistema de compras del Estado, juega un rol fundamental en la promoción del desarrollo sustentable. Lo anterior debido a su gran poder de compra, que supera los 9,100 millones de dólares anuales.

Como una forma de difundir e incentivar la participación de proveedores con criterios de sustentabilidad en el mercado público, dispone de sitio web [www.comprassustentables.cl](http://www.comprassustentables.cl) que permite compartir los proyectos, prácticas y avances en la materia.

Como una forma de apoyar el encuentro con oportunidades de negocios, *ChileCompra* tiene a disposición de los usuarios la plataforma [www.analiza.cl](http://www.analiza.cl), herramienta de inteligencia de negocio que busca potenciar las ventajas competitivas de los proveedores que realizan transacciones en el mercado público, toda vez que permite el acceso a información de organismos compradores, transparentando el estado de su situación en materia de compras públicas y reclamos pendientes. *ChileProveedores* es el registro electrónico de proveedores del Estado, a nivel nacional, soportado

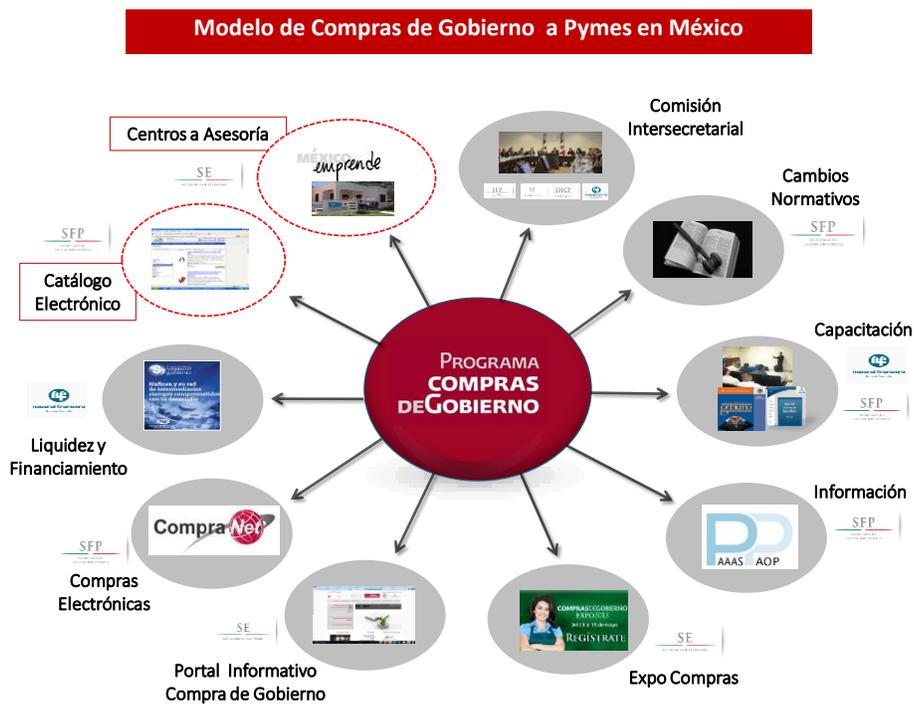
en una plataforma tecnológica de última generación, que reúne toda la información relevante de aquellas empresas que participan en las licitaciones estatales.

El registro incluye información de los productos, servicios, proyectos y certificaciones de las empresas. Adicionalmente, contempla la información comercial, legal y financiera, que permite acreditar que la empresa cumple con los requisitos de contratación con Entidades Públicas.

Los proveedores micro y pequeños son el segmento más importante en *ChileCompra* al representar el 44% del volumen de compras por parte del Estado. En las regiones, su participación asciende al 52%. El 91% de los proveedores que se han adjudicado al menos un negocio con el Estado pertenece a este segmento.

Durante el Taller, también se revisó de manera general el modelo de compras a Mipymes en México. En este país, la micro, pequeña y mediana empresa representan el 99% de las unidades económicas, contribuyen con el 72% del empleo y el 52% del producto interno bruto.

El modelo mexicano de compras a Mipymes es administrado por la Comisión Intersecretarial de Compras y Obras de la Administración Pública Federal a la micro, pequeña y mediana empresa, cuyas actividades se centran en el seguimiento de la meta de compras a este sector y de la articulación de distintas herramientas de apoyo a las empresas como capacitación, compras electrónicas y financiamiento.



También el taller, se revisaron las estrategias para facilitar el registro de los micro y pequeños proveedores, disminución de la informalidad a través de garantías flexibles, costo de los pliegos, etc.

Entre estas se presentó a detalle las características de *ChileProveedores*, que facilita la participación de los Proveedores en el mercado de Compras Públicas ([www.mercadopublico.cl](http://www.mercadopublico.cl)) y abre nuevas oportunidades de negocios a las empresas nacionales. Los servicios de *ChileProveedores* están orientados a la validación en línea y acreditación de proveedores del Estado, concentrando en un sólo lugar toda la información necesaria que las empresas necesitan para hacer negocios con el Estado.

Cada proveedor registrado en el registro *ChileProveedores* dispone de una Ficha Electrónica, donde podrá mantener toda su información comercial, legal y financiera, la que es requerida en las diferentes licitaciones del Estado.

En esta Ficha, proveedores y compradores podrán verificar en línea el cumplimiento de los requisitos legales que exige la Ley de Compras Públicas n° 19886, evitando presentar, en forma física, toda esta información para cada proceso licitatorio.

Adicionalmente, los proveedores podrán acreditar, toda la documentación oficial de su empresa (Ej.: Escrituras, Actas de Poderes, Certificados de Vigencia, balances, etc.), según le sea solicitado en las bases de licitación en que participe en [www.mercadopublico.cl](http://www.mercadopublico.cl). Esta información es validada, digitalizada, y almacenada en un repositorio central, quedando disponible en forma electrónica para participar en múltiples procesos de licitación a nivel nacional.

### **Políticas de Promoción Tipo Horizontal**

Se presentaron durante el taller herramientas de promoción dirigidas a Mipymes de tipo horizontal, destinadas a disminuir o eliminar barreras legales, administrativas, de procedimiento, capacitación, acceso a la tecnología y publicidad entre otras.

Los países utilizan algún tipo de política más o menos explícita destinada a promover el acceso de las Mipymes a las compras de gobierno, que se enmarca en dos enfoques:

- ***Preferencias directas***
- ***fallas de mercado***

El uso de enfoque u otro depende no solo de grandes visiones sobre la política económica en general, sino también de las particularidades de cada país: el peso y las características de sus micro, pequeñas y medianas empresas, los sectores en los que se desempeñan, los rasgos institucionales y hasta culturales.

Las herramientas horizontales son Instrumentos que facilitan a las empresas el acceso a información de forma clara y sencilla sobre las demandas de los organismos públicos. La Capacitación, tanto sobre la normativa de contratación pública como en el uso de los portales web, el *Ordering*; esquema financiero que permiten prefinanciar las inversiones en capital de trabajo que requieren los proveedores del Estado, y el *Confirming* que permite a los proveedores del Estado liquidar sus facturas con una entidad financiera antes del vencimiento, adelantando así las cobranzas y mejorando su liquidez, son herramientas de tipo horizontal.

Es decir, las herramientas de tipo horizontal están disponibles para todos los sectores y su objetivo son disminuir o eliminar barreras legales, administrativas o de procedimiento que impidan una participación adecuada en los mercados de contrataciones públicas.

Nuevamente se presentó el modelo Chileno, enfocado en la capacitación de las empresas para acceder al mercado público.

La Dirección *ChileCompra* ofrece capacitaciones para las empresas y personas que deseen vender sus productos y servicios al Estado. La oferta permanente de servicios gratuitos de capacitación y asistencia técnica incluye capacitaciones en Centros *ChileCompra* y la Universidad Santo Tomás. Los temas de los que recibe capacitación y asistencia son:

- Cursos sobre uso básico o avanzado de plataforma de licitaciones de *ChileCompra* [www.mercadopublico.cl](http://www.mercadopublico.cl): donde se aprende a inscribirse, recibir y revisar información de oportunidades de negocios y a ofertar a las licitaciones.
- Cursos sobre uso del registro y del directorio [www.chileproveedores.cl](http://www.chileproveedores.cl): donde aprende a inscribirse, que información es necesaria para acreditar las habilidades para contratar con el Estado, subir documentos, subir catálogo de productos, publicar avisos y noticias.
- Cursos sobre normativa de compras públicas;
- Cursos sobre herramientas de fomento y de negocio realizadas por instituciones como Sercotec, Corfo o Servicio de Impuestos Internos: que abordan temáticas como el capital semilla, cómo elaborar proyectos, operación renta, entre otros.

Se presentaron diversos videos que promueven de una manera simple la utilización de ChileExpress y ChileProveedores. Los participantes de los países al Taller manifestaron la necesidades de contar con más herramientas de promoción y publicidad para promover la participación de la Mipymes en la compras de gobierno.

Posteriormente se presentó el caso del El Salvador, donde destacan las acciones de mejora del Sistema COMPRASAL como el aumento de la cobertura de usuarios proveedores, en el énfasis en MIPYMES en cuanto al fácil acceso al portal y funcionalidades simplificadas, proceso transaccional: convocatorias, publicación de resultados, reportes y estadísticas de adquisiciones y mejoras en el registro de proveedores, notificaciones y planes de Compra.

Fue importante observar los avances que El Salvador ha logrado en el apoyo a las Mipymes y en general en su sistema de contrataciones públicas.

### **Políticas de Promoción Tipo Vertical**

Se presentaron en el taller políticas de promoción de tipo vertical que generan esquemas de preferencias directas a las Mipymes o empresas nacionales tales como las siguientes:

Reserva de Mercado	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consiste en destinar una parte determinada de los llamados para adquisiciones del Estado para que compitan exclusivamente las MIPYMES.</li> </ul>
Preferencia en el precio	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se establece que en la competencia entre bienes se considerará un porcentaje de preferencia al producto de MIPYMES a los efectos de la comparación.</li> </ul>
Subcontratación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los subcontratos que deba realizar la empresa adjudicataria para cumplir con el objetivo del contrato, se realizarán con MIPYMES.</li> </ul>
Licitación exclusiva	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cuando se realiza una licitación para cubrir las necesidades de cierto producto y el llamado se dirige exclusivamente a las empresas productoras.</li> </ul>
Ferias inclusivas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Buscan incluir a pequeños proveedores mediante un proceso ágil y transparente en las compras públicas del Estado cuyo costo no supere la base para el concurso público de ofertas.</li> </ul>
Menor e ínfima cuantía	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Son procedimientos utilizados en Ecuador y destinados a compras menores y que en algunos casos no requieren estar inscritos en el Registro Único de Proveedores.</li> </ul>
Umbrales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Son determinados montos en dinero que se establecen en ocasión de la firma de tratados de comercio entre dos países.</li> </ul>
Desarrollo de proveedores	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El organismo contratante convoca a los potenciales proveedores para comunicarles sus necesidades y brindarles la posibilidad de adecuar sus procedimientos productivos a aquello que el estado desea adquirir.</li> </ul>

Para el caso mexicano, existen preferencias directas para que las empresas nacionales y las Mipymes accedan a las compras públicas.

La ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público en México establece que la Secretaría de Economía dictará las reglas que deban observar las dependencias y entidades, derivadas de programas que tengan por objeto promover la participación de las empresas nacionales, especialmente de las micro, pequeñas y medianas.

Adicionalmente, la Ley establece lo siguiente para favorecer la contratación con las empresas nacionales y principalmente las Mipymes:

- Las dependencias y entidades deberán diseñar y ejecutar programas de desarrollo de proveedores de micro, pequeñas y medianas empresas nacionales para generar cadenas de proveeduría respecto de bienes y servicios que liciten regularmente.
- Tratándose de bienes cuyo proceso de fabricación sea superior a sesenta días, las dependencias o entidades otorgarán en igualdad de circunstancias del diez al cincuenta por ciento de anticipo cuando se trate de micro, pequeña y medianas empresas nacionales.
- En los procedimientos de contratación de carácter internacional abierto, las dependencias y entidades optarán, en igualdad de condiciones, por el empleo de los recursos humanos del país y por la adquisición y arrendamiento de bienes producidos en el país y que cuenten con el porcentaje de contenido nacional indicado en el artículo 28 fracción I de la misma Ley, los cuales deberán contar, en la comparación económica de las proposiciones, **con un margen hasta del quince por ciento de preferencia en el precio respecto de los bienes de importación**, conforme a las reglas que establezca la

Secretaría de Economía, previa opinión de la Secretaría y de la Secretaría de la Función Pública.

- En el caso de licitación pública para la adquisición de bienes, arrendamientos o servicios que utilicen la evaluación de puntos y porcentajes, se otorgarán puntos en los términos de esta Ley, a personas con discapacidad o a la empresa que cuente con trabajadores con discapacidad en una proporción del cinco por ciento cuando menos de la totalidad de su planta de empleados, cuya antigüedad no sea inferior a seis meses, misma que se comprobará con el aviso de alta al régimen obligatorio del Instituto Mexicano del Seguro Social. Asimismo, se otorgarán puntos a las micros, pequeñas o medianas empresas que produzcan bienes con innovación tecnológica, conforme a la constancia correspondiente emitida por el Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial, la cual no podrá tener una vigencia mayor a cinco años.
- El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de la Función Pública, determinará las dependencias y entidades que deberán instalar comisiones consultivas mixtas de abastecimiento, en función del volumen, características e importancia de las adquisiciones, arrendamientos y servicios que contraten. Dichas comisiones tendrán por objeto:
  1. Propiciar y fortalecer la comunicación de las propias dependencias y entidades con los proveedores, a fin de lograr una mejor planeación de las adquisiciones, arrendamientos y servicios;
  2. Colaborar en la instrumentación de programas de desarrollo de proveedores nacionales;
  3. Promover y acordar programas de sustitución eficiente de importaciones, así como de simplificación interna de trámites administrativos que realicen las dependencias o entidades relacionados con las adquisiciones, arrendamientos y servicios;
  4. Emitir recomendaciones sobre metas de utilización de las reservas de compras pactadas con otros países;
- El carácter de las licitaciones públicas será Nacional, en la cual únicamente podrán participar personas de nacionalidad mexicana y los bienes a adquirir sean producidos en el país y cuenten, por lo menos, con un cincuenta por ciento de contenido nacional, el que se determinará tomando en cuenta la mano de obra, insumos de los bienes y demás aspectos que determine la Secretaría de Economía mediante reglas de carácter general, o bien, por encontrarse debajo de los umbrales previstos en los tratados, o cuando habiéndose rebasado éstos, se haya realizado la reserva correspondiente.
- Será Internacional bajo la cobertura de tratados, en la que sólo podrán participar licitantes mexicanos y extranjeros de países con los que México tenga celebrado un tratado de libre comercio con capítulo de compras gubernamentales, cuando resulte obligatorio conforme a lo establecido en los tratados de libre comercio, que contengan disposiciones en materia de compras del sector público y bajo cuya cobertura expresa se haya convocado la licitación, de acuerdo a las reglas de origen que prevean los tratados y las reglas de carácter general, para bienes nacionales que emita la Secretaría

de Economía, previa opinión de la Secretaría de la Función Pública, e Internacionales abiertas, en las que podrán participar licitantes mexicanos y extranjeros, cualquiera que sea el origen de los bienes a adquirir o arrendar y de los servicios a contratar.

- Tratándose de licitaciones públicas en las que participen de manera individual micro, pequeñas y medianas empresas nacionales, no se aplicará la modalidad de ofertas subsecuentes de descuento.
- La Secretaría de Economía incrementará progresivamente el porcentaje de contenido nacional a que se refiere la fracción I del artículo 28 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, hasta un sesenta y cinco por ciento, en un plazo de tres años.
- La Secretaría de la Función Pública considerará las propuestas que formule la Comisión Intersecretarial de Compras y Obras de la Administración Pública Federal a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa para incorporar en CompraNet la información relativa a las contrataciones realizadas con las Mipymes

El modelo adoptado por la República Dominicana también fue presentado por la Dirección General de Contrataciones Públicas. El modelo Dominicano utiliza acciones tanto de tipo vertical y horizontal.

Hoy en la República Dominicana, las compras no son vistas ya más como una función de abastecimiento, es una verdadera política pública para el desarrollo de los sectores productivos y en especial para las Mipymes. Durante 2013, 33,000 millones de pesos se destinarán a las micro, pequeñas y medianas empresas. La Ley 488 establece que de las compras que realicen las instituciones estatales, el 15% deben ser destinadas a las Mipymes y el 20% si son propiedad de mujeres. El decreto 543 hace operativa la Ley 488, donde se establece que los productos que se compren a los Mipymes privilegie la compra de productos nacionales.

En caso Colombiano, al igual que Chile, no se aplican preferencias específicas para el apoyo de las Mipymes a través de las compras públicas.

### **Realización del Ejercicio Práctico**

Como parte de la dinámica del taller se realizó un ejercicio, donde los participantes de los países asistentes se agruparon en tres equipos, con el fin de analizar los componentes que conforman los modelos de contrataciones públicas en apoyo a las Mipymes de Panamá, Nicaragua y República Dominicana.

El ejercicio provocó la discusión y el intercambio de ideas, no para cuestionar si las acciones de promoción vertical y horizontal utilizadas son las correctas o no, sino más importante fue la identificación de las restricciones y las propuestas que generaron para complementar los modelos analizados. Cabe destacar los avances observados en los tres modelos y la claridad con que se identificaron dichas restricciones.

## Principales Instrumentos Financieros Disponibles

La falta de acceso al financiamiento, se identifica en la mayor parte de los países de Latinoamérica y el Caribe como un obstáculo para el crecimiento y el desarrollo de las Mipymes.

La falta de crédito para las Mipymes tiene que ver en primera instancia con el nivel de penetración del crédito con respecto al producto interno bruto de cada país. Países como Estados Unidos, Chile y Brasil, cuentan un alto nivel de bancarización de las empresas. En segundo lugar tiene que ver con la percepción del riesgo de las instituciones financieras respecto de las pequeñas y medianas empresas.

Algunas instituciones financieras que no cuentan con portafolios de crédito de pequeñas y medianas empresas, desconocen el comportamiento de éste tipos de créditos, que son distintos a los créditos de consumo e hipotecarios.

En diversos países se han creado esquemas de garantías, principalmente de la Banca de Desarrollo, que permiten compartir el riesgo y ser socios de la Banca Comercial para incentivar la participación de esta última en sectores no conocidos, como puede ser el sector de la micro, pequeña y mediana empresa.

El desarrollo de instrumentos financieros en México y Chile para dotar de capital de trabajo y liquidez a las empresas Mipymes que participan en las contrataciones públicas, se han convertido en experiencias muy enriquecedoras que pueden ser adaptadas en diversos países de la región, tal es el caso del *Confirming*, el *Ordering*, *Cadenas Productivas*, *Financiamiento al Contrato*, *Garantía de Fianza* y *Fianza Electrónica*, entre otros.

El *Ordering* fue presentando por la representación chilena en el taller. Mediante convenios con el Banco de Crédito e Inversiones e Indes S.A., *ChileCompra* brinda apoyo a microempresarios que participan en el mercado público a través del sistema de *Ordering*. Esta herramienta permite que las órdenes de compra recibidas por Mipymes a través del portal [www.mercadopublico.cl](http://www.mercadopublico.cl) se conviertan en un respaldo para solicitar un crédito aprobado automáticamente en las instituciones financieras convenidas con la Dirección *ChileCompra*.

El *Confirming* es una operación que deriva del factoring, que consiste en la cesión de facturas por sus emisores (Proveedores) al Inversionista (entidades financieras, como bancos o empresas de factoring), previa información y confirmación de pago de la Entidad pagadora (organismos públicos) al mismo Inversionista. De acuerdo a lo anterior, la participación de los organismos públicos implica lo siguiente:

- Suscribir convenios con Inversionistas, para que estos participen del sistema y a las que su institución pagaría en forma directa por la prestación de servicios que ha realizado un proveedor del Estado. Esto no tiene ningún costo adicional para el servicio.
- Definir y enviar a confirming, en línea, las facturas de los proveedores de los que ha recibido de manera conforme los bienes y servicios comprados o contratados, para que éstos puedan ver las condiciones que les ofrecen los inversionistas (tasas) y decidan acceder a liquidez de manera anticipada.

*ChileCompra* reconoce los retos que le ha significado instrumentar el *Confirming*, ya que esto ha significado que las dependencias del Estado suscriban convenios para establecer mecánicas de operación, lo cual generó resistencias importantes. La lección aprendida es que para ejecutar un programa de este tipo, se requiere una gran coordinación institucional.

El *Programa de Cadenas Productivas* instrumentado por Nacional Financiera (Nafinsa), que es la Banca de Desarrollo más importante de México, ha sido un parteaguas en el mercado del factoraje en este País. Por Ley, en el 2007 se estableció que los pagos a proveedores y contratistas del Gobierno Federal deberían incorporarse a *Cadenas Productivas* para que los proveedores de gobierno pudieran realizar Factoraje Electrónico.

*Cadenas Productivas* es una herramienta desarrollada por Nafinsa que permite la cesión de derechos de cobro de los documentos vía electrónica. Los Bancos participantes califican una línea de crédito a las empresas y entidades del gobierno federal, bajo las cuales, los proveedores pueden descontar sus facturas a una tasa muy competitiva, ya que el riesgo son las entidades del Estado y no las Mipymes.

El sistema de *Cadenas Productivas* es una herramienta multibanco que permite que los proveedores pueden anticipar sus pagos de manera inmediata, obtenido de una manera fácil la liquidez que requieren.

Nafinsa también ha desarrollado un esquema para financiar conjuntamente con la Banca Comercial, los pedidos de bienes, servicios y obra pública que obtienen las pequeñas y medianas empresas del Estado. Nafinsa financia el 50% de los contratos, donde la fuente de repago del crédito es el factoraje o para créditos mayores se realiza una cesión de derechos del contrato. Bajo este esquema, Nafinsa ofrece una garantía a la Banca Comercial, para que a su vez esta canalice recursos a los proveedores del Estado.

Frente a la imposibilidad de las Mipymes de participar del mercado de contrataciones públicas en México por falta de mayores garantías para cumplir con las fianzas de cumplimiento que requiere el Estado cuando un proveedor se adjudica un contrato, recientemente Nafinsa lanzó un esquema novedoso con el Sector Afianzador en México, donde la Banca de Desarrollo otorga una garantía a la empresa Afianzadora para que las Mipymes pueden duplicar su capacidad de afianzamiento otorgando las mismas garantías reales que son solicitadas, y que puedan participar en un mayor número de concursos convocados por las empresas y entidades del Gobierno Federal.

Esto es, que si una Mipyme tiene topada su capacidad de afianzamiento, pueda ampliarla al doble bajo este esquema sin constituir garantías adicionales.

Así también se ha desarrollado la *Fianza Electrónica*, para que el trámite y liberación de estas, una vez concluido el contrato, pueda ser de forma automática e inmediata, permitiendo a las Mipymes participar nuevamente de forma oportuna en el mercado público.

Sin duda, hoy existen herramientas novedosas que permiten a los proveedores del Estado acceder a los recursos necesarios para cumplir con sus compromisos, no obstante, el mayor reto que enfrentan los proveedores, es el retraso en los pagos por parte de las entidades públicas, lo cual sigue siendo un problema a vencer en la región.

## **Contenido Nacional. Caso Petróleos Mexicanos**

El requerimiento para que los bienes que sean adquiridos por el estado sean de producción nacional o tengan un mínimo de contenido nacional, son acciones de tipo vertical que pretenden fortalecer a la industria nacional.

En México, la Ley establece que en las licitaciones de carácter nacional, los bienes que se oferten y entreguen deberán ser producidos en los Estados Unidos Mexicanos y contar con un porcentaje de contenido nacional de cuando menos el cincuenta y cinco por ciento, mismo que se incrementará anualmente hasta alcanzar un sesenta y cinco por ciento.

La reforma de la Ley de Petróleos Mexicanos (Pemex), la empresa más importante del país, promulgada en noviembre de 2008, dispuso la elaboración de la Estrategia para el Desarrollo de Proveedores, Contratistas y Contenido Nacional, que fue publicada en mayo de 2009. En 2010 se conformó una Unidad específica dentro de la estructura de la Paraestatal con el objetivo de promover las acciones en este sentido.

Esto con el fin de utilizar como palanca de desarrollo del sector industrial, la capacidad de compra de Pemex.

La Estrategia de Pemex tiene como objetivos principales incrementar el contenido nacional en 25% (del 35.1% estimado, a 43.9% en 10 años) y formular e instrumentar una política de desarrollo de proveedores y contratistas nacionales de Pemex.

Como un elemento de apoyo a la Estrategia, la Ley ordenó la creación de un Fideicomiso Público para promover el Desarrollo de los proveedores de la Industria Petrolera Estatal, con el fin de canalizar recursos para desarrollar a las empresas, en particular pequeñas y medianas.

En el taller, se revisaron las acciones que ha implementado la Unidad de Desarrollo de Proveedores de Pemex para incrementar el contenido nacional, tales como incorporar en el 100% de sus contratos, mínimos de contenido nacional, exigir a contratistas que instalen bienes nacionales en obras, identificar bienes de importación y negociar con las empresas para que los bienes sean de fabricación nacional, proyectar la demanda futura por tipo de bien y recursos críticos de los proyectos estratégicos de la petrolera, haciéndola pública y de fácil consulta.

Pero un aspecto muy importante, ha sido el desarrollo de proveedores, donde Pemex a partir de los requerimientos futuros de bienes para atender sus proyectos estratégicos, viene trabajando con la industria nacional para cerrar la brecha entre la oferta y demanda de estos recursos críticos y poder así incrementar el contenido nacional en sus adquisiciones.

Este trabajo requiere una alta interacción con expertos consultores y empresas que permitan también lograr encadenamientos productivos en favor de las micro, pequeñas y medianas empresas. Este es un esfuerzo que verá cristalizado en los próximos años.

## **Fraude para acceder a los beneficios otorgados a las Mipymes. Colusión.**

Finalmente se presentaron aspectos de la experiencia Colombiana que evitan la colusión entre empresas para acceder a las compras públicas.

## Conclusiones

El taller cumplió los objetivos de generar conocimientos y habilidades básicas para la implementación de políticas de promoción para las micro, pequeñas y medianas empresas en los países que agrupa la Red Interamericana de Compras Gubernamentales, mediante el diálogo e intercambio de experiencias.

La comparación de distintos modelos de promoción, donde se utilizan acciones de tipo horizontal que atienden más a la generación de capacidades de las Mipymes para que pueden acceder a las compras públicas o acciones de tipo vertical donde se otorgan preferencias a las empresas nacionales y especialmente a las de menor tamaño, mostró que no existe un modelo “puro” que utilice exclusivamente acciones de un tipo o de otro, sí no que los países utilizan una mezcla de ambos para articular sus políticas públicas en favor de las empresas nacionales.

El avance en la región es sumamente importante y se observa metodologías similares para la construcción de sistemas de contrataciones públicas robustos y transparentes.

Los retos claramente identificados en el taller, de manera casi general, son lograr una adecuada coordinación entre los diversos actores que interactúan en el ecosistema de apoyo a las Mipymes para lograr los objetivos deseados, generar o construir indicadores de gestión que permitan medir los impactos de los apoyos a las empresas en términos de empleo y generación de riqueza, contar con mecanismos que permitan el pago en tiempo y forma a los proveedores y el acceso a un mayor financiamiento.

Entre los aspectos a profundizar para futuros talleres, se solicitó mayor detalle de las herramientas de financiamiento y medidas para evitar acciones fraudulentas que permitan la colusión de las empresas para acceder al mercado de contrataciones públicas.

Sin duda, la realización de este tipo de talleres promueve la adopción de las mejores prácticas en la materia, pero también ayuda a los países a evitar recorrer caminos que han mostrado ya su ineficacia, lo cual se convierte en un valioso aporte producto de la cooperación entre países promovida de manera proactiva por la Red Interamericana de Compras Gubernamentales.