



Red  
Interamericana de  
Compras Gubernamentales

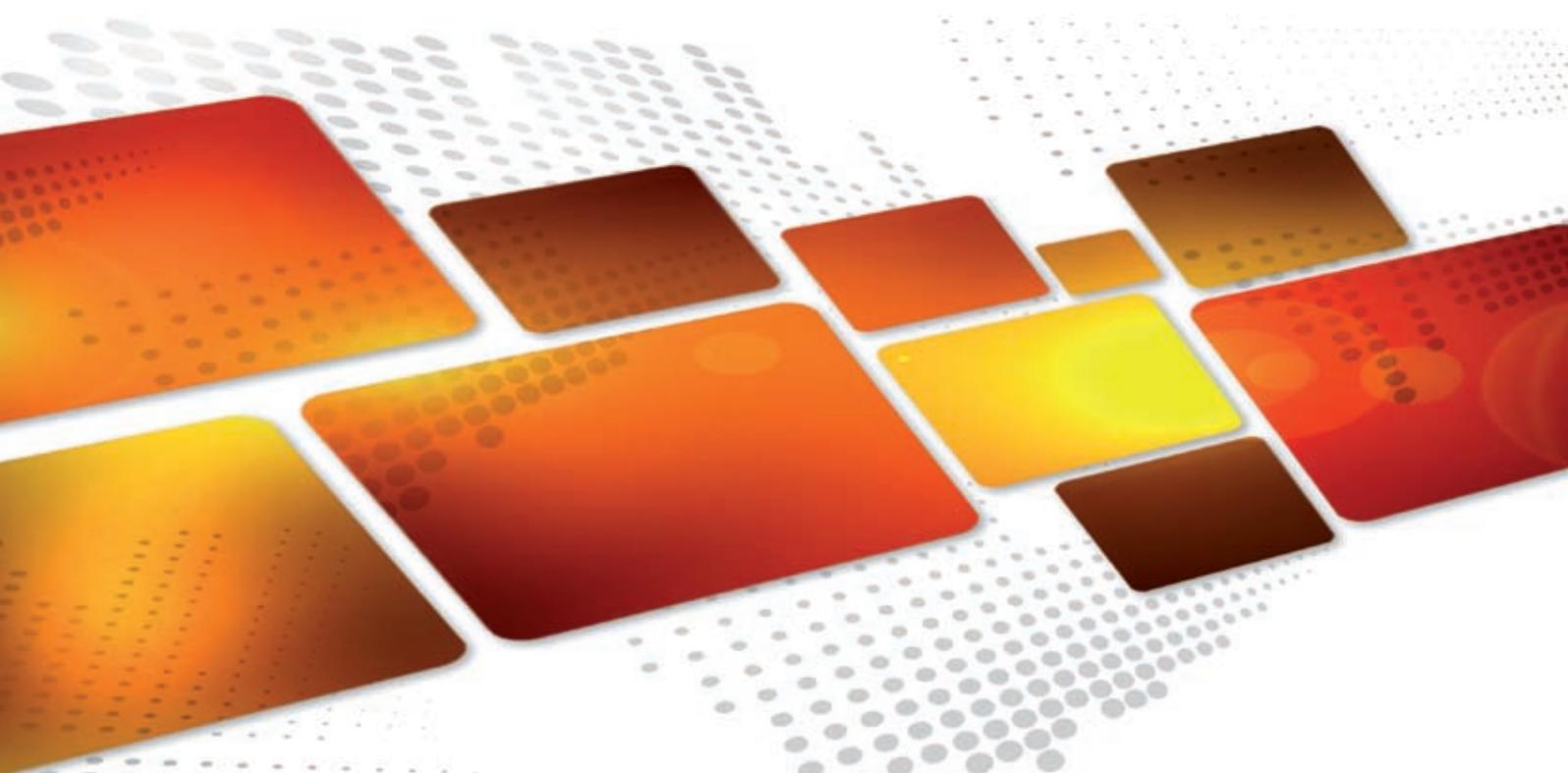
1

## Reformas en los mecanismos de compras públicas y las MIPYMES

*José Saavedra*

Financiado por: **IDRC**  **CRDI** a través de:  **UNIVERSIDAD  
NACIONAL DE  
SAN MARTÍN**

Programa ICT4GP



Organización de los  
Estados Americanos



**IDRC**  **CRDI**



Canadian International  
Development Agency

Agence canadienne de  
développement international

# Red Interamericana de Compras Gubernamentales

PROGRAMA ICT4GP/ DOCUMENTO DE TRABAJO N° 1

## REFORMAS EN LOS MECANISMOS DE COMPRAS PÚBLICAS Y LAS MIPYMES

*José Saavedra*

Informe preparado para el grupo de trabajo compuesto por los países: Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, México, Nicaragua, Paraguay y Uruguay en el marco de las actividades de la Red Interamericana de Compras Gubernamentales (RICG)

Noviembre de 2010



UNIVERSIDAD  
NACIONAL DE  
SAN MARTÍN

Los trabajos que se incluyen en esta serie se llevaron a cabo con la ayuda de una subvención del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo y de la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional de Ottawa, Canadá y del Banco Interamericano de Desarrollo. El contenido de los artículos es responsabilidad de sus respectivos autores.

Septiembre 2011

**El autor agradece la colaboración de las siguientes personas de los países involucrados:**

Loreni Foresti (Brasil), Rafael Setubal Arantes (Brasil), Karen Silverwood Cope (Brasil), Bárbara Matamala (Chile), Jeannette Solano (Costa Rica), Jorge Luis González (Ecuador), Esperanza Esparza (México), José María Saravia (Nicaragua), Max Rejalaga (Paraguay), Melinna Vázquez (Paraguay), Adrián Manera (Uruguay), Nelly Rossellino (Uruguay), Antonio Silva Sologuren (Perú).

**Equipo editorial**

Miguel A. Porrúa (OEA), Helena Fonseca (OEA), Alfredo Pacheco (México), Guillermo Rozenwurcel (UNSAM), Gabriel Bezchinsky (UNSAM), Marcelo Cavarozzi (UNSAM), Mariana López Fernández (UNSAM), Matthew Smith (IDRC).

© 2011 Universidad Nacional de San Martín. Derechos Reservados. Se prohíbe la reproducción o transmisión de esta publicación o cualquiera de sus partes sin el permiso de la UNSAM. Cualquier solicitud de información relacionada con esta publicación debe dirigirse directamente a:

Gabriel Bezchinsky al correo [gabriel@bezchinsky.com](mailto:gabriel@bezchinsky.com)

La Red Interamericana de Compras Gubernamentales (RICG) tiene como objetivo fortalecer las capacidades de cada país para aumentar la eficiencia y la transparencia en las compras gubernamentales. La Red cuenta con el apoyo institucional y financiero de la Organización de los Estados Americanos (OEA), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN), el Centro Internacional de Investigación para el Desarrollo (IDRC), y la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (CIDA).

Con el objeto de apoyar los procesos de modernización de las compras públicas de Latinoamérica y el Caribe, la RICG ha desarrollado una serie de herramientas que favorecen el intercambio de información y conocimiento entre los países que la integran. Entre estos mecanismos, la Red cuenta con cursos de formación en línea, proyectos de investigación, bases de datos, observatorio de las compras públicas, boletín mensual de información, talleres presenciales y otras actividades que contribuyen a promover el intercambio de buenas prácticas y a favorecer la cooperación entre los miembros de la Red. La Conferencia Anual de la RICG se ha constituido como la actividad y foro técnico más importante para las entidades de compras gubernamentales de la región.

La Red está integrada por las instituciones gubernamentales responsables de la regulación, gestión y modernización de las compras públicas en Latinoamérica y el Caribe, y desde el año de su fundación (2004) se ha consolidado como espacio de coordinación y cooperación en la modernización de las compras públicas de la región.

Una de las iniciativas de apoyo a la Red es el Programa “Fortalecimiento de los Sistemas de Contratación Pública a través de TICs y la participación de las MIPYMES (ICT4GP)”, financiados por el BID y el IDRC, con la colaboración de la OEA.

El objetivo del Programa es identificar e implementar buenas prácticas de incorporación de TICs en los sistemas de compras públicas y de cooperación institucional públicoprivada, a fines de mejorar la eficiencia y transparencia de los procesos de contratación y facilitar a las MIPYMES su acceso y participación en estos procesos.

El Programa ICT4GP consta de dos Componentes. Componente I: Buenas prácticas en el uso de TICs y en la participación de MIPYMES en los sistemas de compras públicas es financiado por el IDRC y ejecutado por la Universidad Nacional de San Martín (Argentina) y Componente II: Financiamiento de proyectos, que es implementado por el BID. Todas las acciones del Programa se realizan en estrecha colaboración con los integrantes de la RICG en cada uno de los países miembros.

Dentro del marco del Componente I del Programa se desarrollan los Thematic Task Groups (TTGs), cuyo objetivo es identificar buenas prácticas a nivel regional, así como los principales obstáculos existentes para su implementación en distintos países, y difundir los resultados entre los miembros de la RICG. Asimismo, se busca generar intercambio y aprendizaje entre países más avanzados y países con menor desarrollo relativo en las distintas temáticas abordadas por los TTGs.

Se espera que los resultados de esta actividad generen insumos para que los países miembros puedan contar con el conocimiento relevante y las lecciones aprendidas de la implementación de reformas en otros países de la región con el fin de desarrollar capacidades en la definición de estrategias e implementación de programas y proyectos para modernizar las compras gubernamentales.

***La versión electrónica de esta serie se encuentra disponible en: [www.ricg.org](http://www.ricg.org)***

# CONTENIDO

Resumen ejecutivo	7
1. OBJETIVO	11
2. SITUACIÓN DE LOS PAÍSES INTEGRANTES DEL GRUPO DE TRABAJO	13
Conclusiones	14
Las buenas prácticas implementadas	20
Factores que inciden negativamente en la inclusión de las MIPYMES en las Compras Públicas	24
Características comunes a todos los países participantes	26
Lecciones aprendidas	27
3. RECOMENDACIONES GENERALES	29
4. RECOMENDACIONES PARTICULARES PARA CADA PAÍS	33
Brasil	33
Chile	33
Costa Rica	35
Ecuador	35
México	35
Nicaragua	36
Paraguay	37
Uruguay	37
<i>Índice de cuadros</i>	
Cuadro 1. Comparativo de criterios de clasificación de MIPYMES	15
Cuadro 2. Participación en compras estatales	15
Cuadro 3. Niveles de madurez de los sistemas de e-compras gubernamentales	20
Cuadro 4. Resumen de los mecanismos de preferencia más relevantes	22
Cuadro 5. Modelo de Programa de Fortalecimiento para MIPYMES	32

## RESUMEN EJECUTIVO

El presente trabajo analiza la situación actual de las MIPYMES en el mercado de las compras públicas, para un grupo de 8 países de la región. A partir de un profundo trabajo de investigación, donde se recabó e intercambió información, se llegó a un conocimiento específico de la realidad de cada país y sus políticas de apoyo al sector.

Se constató la diversidad de enfoques que tiene este tema, así como la general preocupación de todos los países por incluir a las MIPYMES en las compras públicas. Fue entonces que se detectó un conjunto de políticas de apoyo aplicadas, que en muchos casos son de reciente ejecución, lo cual no permite un análisis de los resultados obtenidos.

Podemos agrupar los instrumentos aplicados en dos corrientes: la primera de aplicación únicamente en Chile, es donde encontramos que no se utilizan las compras estatales como política de estado para el desarrollo de MIPYMES, bajo este enfoque no se otorgan preferencias directas pero si se generan herramientas para incentivar su participación, y en la segunda encontramos al resto de los países integrantes del grupo de trabajo donde su plataforma de acción se realiza mediante la aplicación de preferencias puras: reserva de mercado, preferencia en precio, umbrales y otros.

Las políticas de apoyo que se analizaron a lo largo del trabajo son referentes a mecanismos de preferencia, capacitación e instrumentos de carácter financiero.

Dentro de los mecanismos de preferencia podemos distinguir: reserva de mercado, preferencia en el

precio, licitación exclusiva, subcontratación, ferias inclusivas, menor e ínfima cuantía, umbrales y desarrollo de proveedores.

Se destaca la capacitación como buena práctica ya que la misma es utilizada en todos los países analizados, es la única que cumple con esta característica. Se imparte capacitación tanto en normativa de contratación pública como en el uso de los portales web.

Si bien el análisis de los instrumentos financieros no está dentro del objeto de este trabajo, si cabe mencionarlos como buenas prácticas aplicadas y se destacan entre ellos el *ordering* y el *confirming*.

Se constataron una serie de factores que inciden negativamente en la inclusión de las MIPYMES en las compras públicas, a saber: problemas de sustentabilidad, informalismo, exigencias y demoras para la creación de MIPYMES, financiamiento, capacidad de producción limitada, atraso en los pagos, exigencias de garantías, acceso al mercado, carga impositiva y falta de capital.

Surge entonces una serie de recomendaciones generales, en el entendido que es importante proteger al sector MIPYMES. A continuación mencionamos algunas de ellas:

- Realizar el seguimiento de las medidas ya existentes, difundirlas y verificar su puesta en práctica.
- Emisión de certificados de MIPYMES por institución pública independiente de la contratante.
- Mantener la capacitación continua a MIPYMES como forma de eliminar barreras de acceso a las compras gubernamentales difundiendo las buenas

nas prácticas aplicadas en la materia y las ventajas de formar parte del sistema

- Utilización de las herramientas de tecnología de la información disponibles asegurando el acceso a la misma a todas las MIPYMES ya sea en forma presencial o virtual.
- Implementar líneas de crédito específicas para MIPYMES.
- Utilizar al máximo las páginas de compras estatales para la información referente a las oportunidades de negocios, la normativa que crea ventajas o beneficios para su sector, la forma de acceder a los mismos y los requisitos para registrarse en los organismos estatales.
- Implantar un observatorio de la evolución de las MIPYMES en los países objeto de este análisis. Estandarizar indicadores para la región de forma de hacer comparables los datos y permitir un seguimiento de los procesos; en el trabajo se desarrollan ejemplos.
- Fortalecimiento de MIPYMES. Programa de profesionalización de empresas participantes de las políticas aplicadas.
- Incorporar en cada país aquellas herramientas que aún no se han adoptado y que sean exitosas en otros países de la región, adaptándolas a su propia realidad.
- Implementar mecanismos de evaluación de las políticas de acceso de las MIPYMES a las compras públicas de forma tal que permitan consolidar aquellas políticas que resulten exitosas así como corregir los posibles desvíos. Considerar un modelo de madurez que contemple los indicadores previstos para distintos niveles de evolución de cada país.

Asimismo se realizan recomendaciones particulares para cada país como forma de profundizar y mejorar las buenas prácticas ya aplicadas contemplando las distintas realidades socio-culturales, las cuales se resumen a continuación:

**Brasil:** Solo realizar contrataciones públicas con empresas legalmente constituidas e inscritas en el

Registro de Proveedores Gubernamental. Realizar análisis de viabilidad de la aplicación de herramientas financieras *Confirming* y *Ordering*, estudiar posibilidades de acuerdo con entidades bancarias para lograr su aplicación.

**Chile:** se recomienda realizar un relevamiento del grado de satisfacción de las MIPYMES con las medidas aplicadas en el país.

**Costa Rica:** Considerando que actualmente no se cuenta con datos que permitan analizar los resultados de la aplicación de las políticas vigentes en la materia, se recomienda implementar una consultoría para analizar la participación de las MIPYMES en las compras públicas y evaluar la conveniencia de profundizar sobre los mecanismos de difusión de las medidas creadas recientemente y su efectividad para lograr la adhesión y utilización de las mismas por parte de los proveedores. Releva también la posible incidencia de los acuerdos comerciales en las compras públicas y su impacto en las MIPYMES.

**Ecuador:** Se recomienda implementar herramientas para la formalización de aquellos proveedores que intervienen en las contrataciones estatales por medio del mecanismo de ínfima cuantía además de continuar con la puesta en práctica de todas aquellas medidas creadas en la reglamentación y hacer un seguimiento de los resultados de su aplicación.

**Nicaragua:** Es necesario poner énfasis en aquellas medidas de simplificación y disminución del costo de los trámites necesarios para permitir la formalización de las empresas. A la vez debería exigirse la formalización para poder participar en las contrataciones estatales. Se aconseja implementar la contratación electrónica en línea a través del portal SII-MIPYMES y asociado al catálogo de bienes y servicios de modo de simplificar y estandarizar tanto la información como la contratación. Debe darse apoyo creando centros con equipamiento informático donde los interesados puedan acceder gratuitamente a Internet y recibir capacitación a distancia por

medio del portal de compras estatales, tanto en lo que concierne al marco regulatorio como al acceso a mecanismos de financiamiento o a temas de calidad o innovación que incentiven la participación del sector en las compras públicas.

**Paraguay:** Se recomienda precisar las definiciones de MIPYMES que den un marco más claro y preciso para el desarrollo de sus actividades. El análisis técnico que justifique la adopción de un determinado porcentaje que, según la normativa, debe ser realizado por la administración contratante es un factor que encarece y enlentece el procedimiento, y al variar este porcentaje de un procedimiento a otro, el mismo es una incógnita para el proveedor cuando lo que en realidad necesita para planificar su actividad es la certeza en cuanto a las posibilidades de

colocar el producto de su trabajo en los contratos con el Estado.

**Uruguay:** Se recomienda utilizar el mecanismo del *Confirming*, para incrementar la liquidez de las MIPYMES y a su vez avanzar en la puesta en práctica del Programa de Contratación Pública para el Desarrollo incorporando mecanismos, como la reserva de mercado y el desarrollo de proveedores. El mecanismo de preferencia en el precio debería ser sustituido gradualmente por la reserva de mercado a medida que las empresas estén preparadas para acceder a esta última. Se sugiere analizar la conveniencia de aplicar la licitación exclusiva, para el sector o rama de actividad que se quiera desarrollar. Se debe implementar la capacitación necesaria para la puesta en marcha del mencionado programa.

El objetivo del presente documento es reflejar la situación actual de los países integrantes del grupo de trabajo constituido para avanzar de forma conjunta en los aspectos vinculados al acceso de las MIPYMES a las compras públicas, detectar las buenas prácticas implementadas, los obstáculos y dificultades encontradas y las lecciones aprendidas. Finalmente se plantearán recomendaciones y lineamientos que permitan avanzar en el proceso de intercambio y colaboración entre los países.

Más específicamente, se trata de facilitar el proceso de aprendizaje y de intercambio de experiencias entre los países miembro del Grupo, y de producción y difusión de conocimiento al resto de los miembros de la RICG.

## SITUACIÓN DE LOS PAÍSES INTEGRANTES DEL GRUPO DE TRABAJO

2

En este punto se presentan las conclusiones elaboradas a partir de la información recabada a través de los formularios de relevamiento y material complementario obtenido de cada uno de los países participantes. Dichos documentos se agregan como anexo al presente informe.

Los países participantes en este grupo de trabajo son: Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, México, Nicaragua, Paraguay, Perú y Uruguay. Cabe aclarar que no se obtuvo respuesta a las solicitudes de información enviadas a Perú por lo tanto las conclusiones atañen a los ocho países restantes.

## CONCLUSIONES

De acuerdo con el relevamiento realizado en los ocho países seleccionados, podemos establecer a modo de conclusión los siguientes puntos:

### INSTRUMENTOS APLICADOS EN LAS COMPRAS PÚBLICAS PARA INCENTIVAR EL DESARROLLO DE LAS MIPYMES

Finalizado el proceso de investigación podemos asegurar que no encontramos una estrategia única para impulsar el desarrollo de MIPYMES, en todos los casos analizados las medidas de apoyo reflejan las necesidades, recursos y condiciones de desarrollo de cada país.

Pero dentro de la variedad de instrumentos aplicados por los países integrantes, podemos agrupar los mismos en dos corrientes de generación de herramientas para el desarrollo a MIPYMES a través de las compras gubernamentales:

- El primero corresponde a una corriente generadora de instrumentos con un enfoque que podríamos llamar 'de mercado', donde el estado no otorga preferencias directas para las Pymes en sus compras, pero sí genera herramientas para incentivar su participación. Seguramente por tener características específicas geopolíticas y económicas dentro de la región, el único país de los analizados que forma parte de esta tendencia, es Chile.
- En la segunda corriente generadora de instrumentos encontramos a Brasil, Costa Rica, Ecuador, México, Nicaragua, Paraguay y Uruguay, donde su plataforma de acción para el desarrollo de las MIPYMES en las compras estatales se realiza básicamente mediante la aplicación de preferencias puras, siendo las herramientas de incentivo de mayor utilización: preferencia en el precio, reserva de mercado y umbrales. Cabe destacar que casi todos los países cuentan con normas de muy reciente aprobación.

### CLASIFICACIÓN DE EMPRESAS

No se encontró un criterio único para la clasificación de empresas. Los parámetros más comunes son personal ocupado, monto facturado y patrimonio.

En cuanto a los elementos tomados como indicadores de la condición de micro, pequeñas o medianas empresas, el más importante es el monto anual facturado, básicamente porque está indicando una realidad de producción de cada empresa y ello no siempre tiene relación directa con la cantidad de personal ocupado ni el capital de la empresa. En la medida que el sector en que la empresa trabaja esté al día en la aplicación de nuevas técnicas y procedimientos, lo cual mucho tiene que ver con la utilización de TIC, el escalar posiciones en la catalogación de micro, pequeña o mediana empresa va a depender más de la eficiencia que del tamaño relativo.

Para la comparación entre países este elemento es el más objetivo porque los otros dos datos generalmente utilizados (cantidad de personal ocupado y capital de la empresa) están más relacionados a la población económicamente activa y a los recursos ya sea materiales o financieros disponibles en lo interno de cada uno de los países. En lo que tiene que ver con recursos naturales, superficie de los países y la dispersión de su población, son tan diversos en la región que sería imposible otro tipo de comparación.

Debemos mencionar que son aplicados además de los criterios detallados otros parámetros para la categorización de empresas orientados a diferenciar por sector productivo:

En el caso de Costa Rica la fórmula para definir las MIPYMES toma como referencia los siguientes indicadores: personal ocupado, ventas anuales, activos fijos y activos totales; para la definición de MIPYMES del sector industrial se fijan valores diferentes al de

una MIPYMES del sector comercio y servicios. Entendemos que esta diferenciación en la ponderación de los indicadores tiene como propósito reflejar en las preferencias las diferentes realidades de estos sectores productivos.

En México sucede algo similar, para la definición de las MIPYMES industriales y de Servicios se contempla la utilización de mayor número de mano de obra, prácticamente el doble, que para una MIPYMES del sector Comercio de la misma categoría.

**Cuadro 1. Comparativo de criterios de clasificación de MIPYMES**

Países	Criterios utilizados en definición de MIPYMES		
	Nº. personas ocupadas	Monto anual facturado	Capital de la empresa
Brasil	-	X	-
Chile	-	X	-
Costa Rica	X	X	X
Ecuador	X	X	X
México	X	X	-
Nicaragua	X	X	X
Paraguay	X	X	X
Uruguay	X	X	-

#### PARTICIPACIÓN DE MIPYMES EN COMPRAS ESTATALES

Según los datos recabados de los países participantes por medio de los formularios presentados en el Anexo, en aquellos casos en que existen datos, la participación de las MIPYMES en las compras públi-

cas varía entre un 14% y un 50%; algunos países no cuentan con información disponible. En el cuadro siguiente se detallan estos valores por país.

**Cuadro 2. Participación en compras estatales**

Países	Participación de MIPYMES en Compras Estatales al año (en %)		
	Micro	Pequeña	Mediana
Brasil	18	11	-
Chile	15	21	14
Costa Rica	No se dispone de información		
Ecuador	23	20	12
México	No se dispone de información		
Nicaragua	No se dispone de información		
Paraguay	14	18	13
Uruguay	14	14	14

Con relación a la importancia que tiene el sector MIPYMES en la economía en general de cada país, hay coincidencia en que son el sector mayoritario en número, caso extremo es el de Uruguay con un 99% de las empresas incluidas en este sector. Sin embargo, ello no significa que la participación en las compras públicas se de necesariamente en las mismas proporciones.

En cuanto a la participación del sector en las compras públicas, en aquellos países de los que se dispone de datos, se mantiene la tendencia aunque los porcentajes serán diferentes dependiendo del país analizado. Esto se debe a que, en general, las MIPYMES desarrollan su actividad manufacturando o aplicando en pequeñas industrias o artesanías los distintos productos nacionales pero esos productos representan un porcentaje pequeño del total de las compras públicas. Por ejemplo, en Uruguay, las importaciones de petróleo constituyen el 57 % del total de las compras públicas -según valores a octubre de 2009 proporcionados por la Asesoría en Política Comercial del Ministerio de Economía y Finanzas- y éste es claramente un producto que no puede ser parte de un programa de promoción o incentivo para la participación de las Pymes en estas compras. Por lo tanto, aún cuando el Estado adquiriera a Pymes todos los bienes, servicios u obras producidos o distribuidos por ellas, el monto total de esas compras se estima que no llegaría al 20 % del total de las compras estatales. Si desglosamos de ese total el gasto en petróleo y otros insumos que las empresas industriales y comerciales del Estado deben importar para cumplir con aquellos servicios que brindan en exclusividad a la población, entonces ese porcentaje, aunque muy diferente de un organismo a otro, pasa a ser en promedio, del orden del 30 %

La normativa relativa al fomento del sector y/o a la participación del mismo en las compras públicas es reciente en todos los países analizados por lo que hay pocas estadísticas al respecto y, en algunos casos, estos datos son confidenciales.

Si bien empresa nacional no es sinónimo de MIPYMES, ambos conceptos están fuertemente relacionados. Lo más común, sobre todo en el caso de las micro empresas, es que hayan surgido como un emprendimiento familiar, procesando o comercializando productos propios de la región donde viven, participando más de un miembro o toda la familia en el proceso y a veces sin llegar a cumplir con las formalidades necesarias para poder ser proveedores del Estado.

Cuando hablamos de comprar nacional o no nacional en cambio, estamos hablando de productos y no de empresas y allí se determinará si el producto es nacional o no nacional a partir del porcentaje de valor agregado nacional que cada país establece en sus normas y que puede ser probado según distintas metodologías desde declaración jurada del propio proveedor hasta certificación por una autoridad independiente y especializada en el tema.

Por lo antes expuesto, lo corriente es que toda acción tendiente a incentivar la adquisición de productos nacionales por parte del Estado beneficie a las MIPYMES que producen bienes que califican como nacionales aunque, si para que opere este beneficio se debe estar en presencia de un competidor extranjero, el competir en precio es más difícil ya que generalmente el proveedor extranjero no es pequeño y ya tiene resuelto el tema de las economías de escala.

A juzgar por la normativa, todos los países reconocen la importancia del sector MIPYMES en sus economías y tratan de incidir en su desarrollo y por ello surge en los distintos países un tratamiento preferente para las MIPYMES cuando compiten con empresas nacionales que no califican como tales. En los países analizados se constatan distintos casos diferentes entre sí; a modo de ejemplo se detallan los siguientes.

## BRASIL

En este país existen mecanismos de desarrollo a MIPYMES no solo por las características de compra nacional sino también como promoción a proveedores de determinadas localidades mediante la herramienta de licitación exclusiva, argumentando razones como: la promoción y desarrollo económico social en el ámbito local y regional, la eficiencia en políticas públicas y el incentivo a innovación tecnológica. La ley posibilita realizar un llamado con trato preferencial y simplificado a las Mipes.

## ECUADOR

Por el mecanismo de reserva de mercado se crean las Ferias Inclusivas que están previstas en el artículo 6 numeral 13 de la Ley; estas son procedimientos que desarrollarán las entidades contratantes, sin consideración de montos de contratación, para fomentar la participación de artesanos, micro y pequeños productores prestadores de servicios.

Las invitaciones para las ferias inclusivas además de publicarse en el portal [www.compraspublicas.gov.ec](http://www.compraspublicas.gov.ec) se publicarán por un medio impreso, radial o televisivo del lugar donde se realizará la feria. Las ferias inclusivas observarán el procedimiento de contratación que para el efecto dicte el INCOP.

En los procedimientos de adquisición denominados Cotización, Menor Cuantía e ínfima Cuantía, se detallan los requisitos para la participación de las MIPYMES, que son los siguientes:

En el caso que fuera imposible realizar subasta inversa o la misma resultara desierta y el monto de la contratación está entre 0,000002 y 0,000015 del Presupuesto Inicial del Estado se invita a cinco proveedores elegidos aleatoriamente a través del portal [www.compraspublicas.gov.ec](http://www.compraspublicas.gov.ec) de entre los proveedores que cumplan los parámetros de contratación preferente e inclusión de acuerdo con los arts. 50 y 52 de la Ley. Estos parámetros son tipo de proveedor y localidad.

- En los pliegos se deberá incluir un sistema de calificación mediante el cual los invitados por sorteo obtengan una puntuación adicional por el hecho de haber salido favorecidos, sin perjuicio del margen de preferencia que se deberá establecer en los pliegos para los demás proveedores locales que participen sin haber sido invitados por sorteo.
- El llamado debe ser publicado para que puedan participar todos los habilitados en la categoría
- Si se trata de ejecución de obras, las MIPYMES podrán participar si el presupuesto está entre 0,000007 y 0,00003 del Presupuesto Inicial de Estado.
- Si se trata de bienes y servicios no normalizados, no pueden ser consultorías y el monto deberá estar entre 0,000002 y 0,000015 del Presupuesto Inicial del Estado.

### Menor cuantía

Para bienes y servicios no normalizados y no consultorías, o si fuera imposible realizar subasta inversa, cuya cuantía sea menor al 0,000002 del Presupuesto Inicial del Estado, se adjudica directamente.

Para obras, sólo los registrados en el RUP que cumplan con los requisitos de pertenecer al cantón donde se realizarán las obras y que califiquen para ejercer esa actividad serán invitados a través del portal.

### Ínfima cuantía

En obras, bienes o servicios cuya cuantía sea menor o igual a 0,0000002 del Presupuesto Inicial del Estado, se adjudica directamente sin que sea necesario que el proveedor esté inscripto en el RUP.

## PARAGUAY

Se encuentran dos casos en la normativa:

- Beneficios en procedimientos de SBE (subasta a la baja electrónica)

Luego de abiertas las ofertas, si hay empate técnico (5% máximo de diferencia entre la 1ª y la 2ª oferta) y si la primera oferta es de no MIPYMES y la segunda es de MIPYMES o son dos MIPYMES siendo la 2ª de rango inferior a la primera, la empresa que está en 2ª lugar podrá mejorar la oferta.

- Si el procedimiento es de Compra Directa según el art. 34 de la ley 2051/03 el porcentaje establecido para considerar empate técnico será hasta 10% superior a la primera oferta, si la empresa que está en segundo lugar mejora la oferta, se queda con el contrato

## URUGUAY

El Decreto 800/008, que otorga prioridad en las compras estatales a los bienes, servicios y obras públicas fabricados, brindados o ejecutados por micro, pequeñas y medianas empresas establece que en el caso de los bienes la prioridad se tendrá en cuenta cuando exista coincidencia entre productor y oferente y se aplicará sobre el porcentaje de integración nacional que el oferente declare en su oferta. El carácter nacional de los bienes será certificado por la Cámara de Industrias del Uruguay, la Cámara Mercantil o la Cámara Nacional de Comercio y Servicios del Uruguay. Este certificado será exigible sólo a los adjudicatarios para aquellos procedimientos cuyo monto supere el monto máximo establecido para la compra directa y hasta el monto mínimo establecido para la obligatoriedad del pliego único de licitación. Para compras cuyo monto exceda el monto antes mencionado, el certificado deberá presentarse previo a la apertura de la oferta, salvo que el pliego disponga lo contrario. El margen de preferencia es del 10 % sobre el porcentaje de integración nacional cuando las ofertas de empresas no MIPYMES califiquen como nacionales. Si se está en presencia de por lo menos una oferta que no califique como nacional, el margen será del 20 %. Esta prioridad no es

acumulable con la preferencia establecida para la industria nacional y el organismo adquirente deberá optar por aplicar aquel mecanismo que resulte más beneficioso para la MIPYMES.

## CHILE

El único caso en que no se utilizan las compras públicas como herramienta para el desarrollo de las MIPYMES es el de Chile, pero sí crean instrumentos de apoyo a la inserción de todas las empresas en la formalidad y a la competencia para participar de las compras del Estado.

Los instrumentos como el Área de Desarrollo Empresarial de ChileCompra tienen por objetivo fortalecer el acceso de las MIPYMES a las compras públicas, brindando información sobre las oportunidades de negocio y capacitación en el uso de las herramientas TIC.

### CONTROLES DE ORIGEN NACIONAL Y CATEGORÍA PYMES

Los programas de incentivo al desarrollo de las MIPYMES generalmente se enfocan en determinados sectores de la producción y/o de la industria nacional, por lo que para acceder a ellos las empresas del sector deberán probar que su producto lo califican como de origen nacional. Esto se realiza de formas diversas. En varios de los países miembros del grupo, se encontró que los compradores son los responsables de verificar el origen nacional del bien que están comprando y a su vez que la empresa se encuentre dentro de los parámetros fijados por cada país para determinar su categoría de PYMES. En otros casos, existen organismos, ya sea estatales o privados, pero con independencia del punto de vista técnico para realizar los procedimientos necesarios de auditoría y análisis para otorgar el certificado de origen a los bienes en cuestión y por otra parte el organismo estatal que certifica la calidad de MIPYMES de la empresa por el cumplimiento de las condiciones que impone la normativa.

Los elementos a tener en cuenta para certificar el carácter nacional de un bien son, el porcentaje de

integración o valor agregado nacional que dependiendo de la legislación de cada país se ubica entre un 30 y un 50% y, en algunos casos, que el bien provenga de un proceso de transformación que le confirió al producto una nueva individualidad, caracterizada por el hecho de estar clasificados en una partida arancelaria diferente a la de los insumos y materiales importados (salto de partida).

En el caso de la categorización MIPYMES, se debe tener en cuenta que si bien pueden llegar a cumplir con las condiciones establecidas por la ley de ventas, personal ocupado o capital de la empresa, las preferencias no deberían aplicarse para aquellas que estén controladas por otra empresa que supere los límites establecidos o pertenezca a un grupo económico que en su conjunto supere los límites.

Teniendo en cuenta lo mencionado, se entiende conveniente que para verificar el cumplimiento de estas condiciones se pueda contar con una institución con idoneidad técnica, herramientas de control y fundamentalmente independencia técnica y política, que permitan investigar y auditar de manera eficiente, dándole transparencia y garantías al proceso de calificación y como consecuencia a la aplicación de los mecanismos de preferencia.

## PÁGINAS DE COMPRAS ESTATALES

Si bien todos cuentan con un portal de información de las compras estatales, no todos brindan las mismas funcionalidades a los usuarios. Cabe destacar como una muy buena práctica la utilización de catálogos. No todos los países dan el mismo significado a la denominación de catálogo; en el caso de Uruguay el catálogo es una herramienta para estandarizar la información de los llamados que se publican dando certeza a los proveedores en cuanto a las características de los bienes, servicios u obras a contratar. En otros casos se entiende por catálogo la lista de bienes estandarizados resultantes de un acuerdo marco centralizado que se pone a disposición a través del portal para compradores de todas las oficinas del estado (Ej.: Bienes y Servicios Normalizados en Ecuador; market place de Chile compra).

En algunos países las páginas electrónicas permiten interactuar al proveedor en la gestión de la compra ingresando en línea sus ofertas, este es el caso de Uruguay donde además en etapas posteriores el proveedor puede realizar el seguimiento del proceso pudiendo consultar el cuadro comparativo de ofertas, órdenes de compra y otros datos de su interés. En el caso de Ecuador se ingresan los archivos con las ofertas a los llamados publicados en el portal.

## LAS BUENAS PRÁCTICAS IMPLEMENTADAS

El Modelo de Madurez de los Sistemas Electrónicos de Compras Públicas se establece claramente la importancia de las TIC para el desarrollo e implementación de las buenas prácticas conducentes a la inserción de las MIPYMES en las compras públicas. Pero esto debe ser complementado con un cambio cultural en los distintos actores que intervienen en los procesos y eso debe lograrse con mucha información acerca de las ventajas inherentes a los cambios que se están implementando y un eficiente programa de capacitación, tanto en el uso de los sistemas como de la normativa vigente en materia de compras que

deberán aplicar. También debe lograrse que aquella normativa dirigida a facilitar el acceso a la formalidad realmente sea efectiva para las empresas del sector, le abra las puertas a oportunidades de negocios y no sólo se convierta en un aumento de las fuentes de recaudación para los organismos fiscales.

Por considerarlo de interés para este informe, incluimos un modelo de niveles de madurez sobre compras electrónicas presentado en el informe mencionado, en el siguiente cuadro se describen los posibles niveles de aplicación en el área.

**Cuadro 3. Niveles de madurez de los sistemas de e-compras gubernamentales**

Nivel alcanzado	Descripción Funcionalidades Tecnológicas	Descripción de Aspectos Legales e Institucionales
Informativo	Existe una ley pero no hace referencia a la modalidad de compras por vía electrónica. Tampoco se ve una institucionalidad consolidada para el manejo del portal, usualmente hay más de una entidad responsable. El portal tiene muy pocos usuarios activos.	Existe una ley pero no hace referencia a la modalidad de compras por vía electrónica. Tampoco se ve una institucionalidad consolidada para el manejo del portal, usualmente hay más de una entidad responsable. El portal tiene muy pocos usuarios activos.
Transacciones Simples	El portal permite algún nivel de interacción con los usuarios, es posible ver y bajar las bases o pliegos de las propuestas, los requerimientos de ofertas son más sofisticados, hay inscripción de proveedores. Las ofertas, sin embargo se siguen enviando por la manera tradicional y la cobertura de uso del sistema todavía es baja.	Existe una ley de compra que hace referencia explícita a las transacciones electrónicas. Hay otras leyes complementarias. Existe una institucionalidad, pero aun no está consolidada.
Transacciones Complejas	Cobertura prácticamente de un 100% de las entidades públicas dependientes del gobierno central, existen catálogos electrónicos, sistemas de autenticación de documentos, cotizaciones y propuestas electrónicas, codificación de productos con más de tres niveles, pagos vía transferencia electrónica de fondos. Hay estadísticas de desempeño del Sistema de Compra (ya es más que un simple portal). Funcionan modalidades de compra con contratos marcos o subastas electrónicas. Las transacciones tienen acceso público hasta las actas de adjudicación.	Uso obligatorio del Sistema por Ley. Existe una Ley de firma digital. Hay una institucionalidad definida y consolidada. Los aspectos más especializados de la operación del portal están externalizados hacia empresas privadas.
Integración	Fundamentalmente corresponde a una etapa de integración de las transacciones del portal con los sistemas de ejecución presupuestaria y otros Sistemas financieros y de control del Gobierno. Uso de sistemas de autenticación con token o certificados digitales. Completa transparencia de cada transacción pudiendo tener acceso a contratos. Existen otras funcionalidades de valor agregado como evaluación de proveedores por cada transacción, trazabilidad y otras.	Existe una entidad certificadora para la emisión de certificados digitales. Existe un tribunal independiente para resolver reclamos.

De la información relevada, se destacan como buenas prácticas, la implementación de diversos mecanismos de preferencia y la capacitación.

## MECANISMOS DE PREFERENCIA

Los distintos mecanismos de preferencia son coincidentes para la mayoría de los países, aún cuando algunos llevan varios años de aplicación y otros están en la normativa pero aún no se han llevado a la práctica.

Se definen brevemente los mecanismos de preferencia encontrados en el relevamiento de los países integrantes del grupo de trabajo:

### RESERVA DE MERCADO

Consiste en destinar una parte determinada de los llamados para adquisiciones del Estado para que compitan exclusivamente las MIPYMES. Se puede establecer que sea un porcentaje determinado de las compras de cada organismo estatal o que sean las compras de bienes de determinado sector industrial o productivo que se quieran promover o desarrollar

### PREFERENCIA EN EL PRECIO

Se establece que en la competencia entre bienes nacionales e importados o entre bienes producidos por MIPYMES y empresas que no califiquen como tales y dentro de cierto margen de variación, se considerará un porcentaje de preferencia al producto nacional o al producto de MIPYMES a los efectos de la comparación.

En algunos países se ha mencionado la preferencia a la industria nacional como preferencia a las MIPYMES, en otros existe un porcentaje de preferencia de las MIPYMES frente a otro producto nacional de empresa no MIPYMES y otro porcentaje cuando estas están en competencia con productos extranjeros.

Hay variantes en cuanto a si dentro del margen de preferencia se adjudica directamente al oferente MIPYMES o si se le da la opción de igualar la oferta ganadora. En el caso de Paraguay (ver iv) se da la opción de igualar la mejor oferta; en el caso de Uruguay se adjudica directamente al mejor precio comparativo luego de aplicar el porcentaje de preferencia, pero también hay organismos que en sus pliegos establecen -para determinados productos estratégicos en los que se trata de incentivar el desarrollo de los proveedores-, que se da una opción de igualar la mejor oferta para acceder a un determinado porcentaje del total de unidades a adjudicar. En el caso de Ecuador, se fija un rango dentro del cual deberá estar el porcentaje de preferencia a aplicar, pero el mismo lo determina la entidad compradora para cada caso o sector.

### LICITACIÓN EXCLUSIVA

Cuando se realiza un llamado a licitación para cubrir las necesidades de cierto producto y el llamado se dirige exclusivamente a las empresas productoras de dicho artículo, no participando por lo tanto aquellas empresas que solo lo comercializan.

### SUBCONTRATACIÓN

En este caso se establece que los subcontratos que deba realizar la empresa adjudicataria para cumplir con el objetivo del contrato, se realizarán con MIPYMES.

### FERIAS INCLUSIVAS

Es el caso particular de reserva de mercado en Ecuador y se realiza con carácter regional. Las ferias inclusivas buscan incluir a pequeños proveedores de obras, bienes o servicios mediante un proceso ágil y transparente en las compras públicas del Estado de bienes estandarizados y cuyo costo no supere la base para el concurso público de ofertas.

## COTIZACIÓN. MENOR CUANTÍA EN ÍNFIMA CUANTÍA

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 por lo que aunque la legislación no establece que sean procedimientos exclusivos para MIPYMES, son aquellos a los que dichas empresas pueden acceder.

## UMBRALES

Los umbrales son determinados montos en dinero que se establecen en ocasión de la firma de tratados de comercio entre dos países, por encima de los cuales regirán las cláusulas del tratado y el tratamiento igualitario de las partes, preservando las compras públicas que se realicen por montos inferiores al umbral para las empresas nacionales con lo que se favorece la competitividad de las MIPYMES.

## DESARROLLO DE PROVEEDORES

Se realiza desarrollo de proveedores cuando, ante la necesidad de proveerse de determinado producto

que no se encuentra en plaza o no reúne los requisitos técnicos necesarios, 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. Con la expectativa de obtener el contrato las empresas trataran de llegar a los estándares establecidos beneficiándose a sí mismas y a la economía en general.

Los países que lideran la tendencia a la aplicación de mecanismos de preferencia son Brasil, Ecuador y México.

El mecanismo más difundido es el de preferencia en el precio, la visión al respecto es que por sus características es la herramienta de más fácil reglamentación y aplicación, aunque puede no ser la más eficiente en los esfuerzos del estado por desarrollar el sector.

Siendo que los mecanismos de preferencia son de reciente aplicación aun no hay datos estadísticos suficientes como para cuantificar la incidencia de cada medida en el total de las compras públicas de cada país.

**Cuadro 4. Resumen de los mecanismos de preferencia más relevantes**

Países	Regímenes de preferencia para MIPYMES				
	Desarrollo de proveedores	Margen de preferencia	Reserva de mercado	Umbrales	Subcontratación
Brasil	X	X	X	X	X
Chile	X	-	-	-	-
Costa Rica	X	X	X	X	-
Ecuador	X	X	X	-	-
México	X	X	X	X	X
Nicaragua	X	X	X	X	-
Paraguay	X	X	X	X	-
Uruguay	-	X	-	-	-

## CAPACITACIÓN

En todos los países analizados se reconoce una importancia sustancial a la capacitación a proveedores que en casi todos los casos es continua, tanto en la normativa de compras públicas como en el uso de los sistemas informáticos.

Se realiza capacitación ya sea en general para todas las empresas del sector, por sectores de actividad o para aquellos bienes o grupos de bienes cuya producción se decida apoyar o desarrollar.

Se realizan programas de capacitación promovidos desde la institución estatal de apoyo a las MIPYMES, generalmente en convenio con instituciones privadas nacionales o internacionales de fomento, cámaras empresariales u organismos de enseñanza. También desde otros organismos del Estado, como puede ser el ente energético capacitando a los diversos interesados en un proyecto de eficiencia energética.

## INSTRUMENTOS FINANCIEROS

Si bien este tema está siendo analizado en profundidad en otro documento de trabajo coordinado por el consultor L. Bleger, se quiere destacar que en todos los países existe normativa orientada a facilitar el acceso de las MIPYMES a instrumentos financieros, las opciones más novedosas son las implementadas por Chile, aunque no hayan sido creadas únicamente para MIPYMES. Se visualizan como una solución de rápida y efectiva implementación y son las siguientes:

*Ordering*: Solución financiera de capital de trabajo, que consiste en un crédito en condiciones especiales garantizado por la orden de compra de un proceso de licitación de mercado público. Se implementa a través de alianzas con entidades financieras.

*Confirming*: Solución financiera que consiste en la cesión de facturas a una entidad financiera, previa confirmación de pago del organismo público comprador. Así, la MIPYMES anticipa sus ingresos accediendo a mayor fluidez de recursos.

Los factores que pueden atentar contra la utilización en la práctica de estos instrumentos tienen que ver con la posibilidad de las empresas de haber accedido previamente a contratar con el Estado. Es decir, esto no las ayudará a salir de la informalidad pero sí podrá impulsar el desarrollo luego de lograr un primer contrato con el Estado, para mantenerse compitiendo en las compras públicas.

Otro elemento a tener en cuenta a la hora de tratar de aplicar estos instrumentos de financiación es la demora existente en los pagos del Estado con lo cual las condiciones en que se conceden tanto el *Ordering* como *Confirming* pueden resultar inconvenientes o insostenibles para las empresas.

Hay normativa de los países participantes, orientada a facilitar y simplificar la operativa de las MIPYMES; se trata de facilitar su acceso a la formalidad, a los registros públicos en los que deben estar inscritas para poder participar en los distintos programas de fomento, pero que no son un beneficio en sí mismo. Un caso es la implementación de la “ventanilla única”, oficina donde la empresa puede inscribirse en los diversos organismos públicos ya sea de seguridad social, de contralor del trabajo, de fiscalización impositiva, etc, en un mismo acto y en el mismo lugar, lo que ahorra costos y tiempo. Otra facilidad es la creación del monotributo, que consiste en un impuesto unificado que tributan las empresas que tienen un capital mínimo y un número muy limitado de dependientes además de requisitos en cuanto a capital y a espacio ocupado. Con esa cuota mensual. También las exigencias de mantener determinados registros contables se simplifican de acuerdo con el nivel de facturación que estas empresas puedan tener.

Para que estas medidas sean realmente efectivas se debería poder analizar el impacto que las mismas han producido en cuanto a la cantidad de empresas que han accedido a la formalidad y en cuanto a la cantidad de las mismas que han tenido oportunidades de negocio participando en las compras públicas.

## FACTORES QUE INCIDEN NEGATIVAMENTE EN LA INCLUSIÓN DE LAS MIPYMES EN LAS COMPRAS PÚBLICAS

Se detectan barreras al ingreso y/o permanencia de las MIPYMES en las compras públicas tales como:

**Problemas de sustentabilidad.** Por un problema de capacidad productiva, cuando una micro o pequeña empresa contrata con el Estado, en muchos casos sucede que trabaja exclusiva o casi exclusivamente para cumplir con ese contrato ya que generalmente el Estado demanda cantidades grandes. Por ello, si el organismo estatal no cumple con los pagos en fecha se genera un problema de sustentabilidad, pelagra la continuidad de la actividad de la empresa y, en algunos casos se lleva al cierre.

**Informalismo.** Los costos de ingresar en la formalidad son elevados y no aseguran el acceso a las compras públicas.

**Exigencias y demoras para la creación de una MIPYMES.** La multiplicidad de documentación necesaria para abrir una empresa es costosa y lenta, y, salvo algunos casos puntuales en los que se realizan compras por parte del Estado a empresas no inscriptas, todo esto debe hacerse antes de poder ser adjudicatario en un procedimiento de compra. Este gasto tanto en tiempo como en dinero, desalienta la inserción en el sistema por la dificultad de evaluar la posibilidad cierta de obtener un beneficio a cambio del mismo. Por otra parte, los distintos organismos compradores, si bien se rigen en cada país por una normativa única, tienen matices en cuanto a exigencias particulares en los pliegos de condiciones o en trámites burocráticos internos, todo lo cual genera inseguridades a la hora de contratar y también costos en asesoramiento y documentación que si deben ser trasladados a los precios dejan fuera de la competencia al pequeño proveedor que se

mueve con un margen de utilidad más escaso que las empresas grandes.

**Financiamiento,** a veces no son conocidas las líneas de crédito o en otros casos los requisitos no están al alcance de una MIPYMES.

**Capacidad de producción limitada** que puede no llegar a satisfacer los requerimientos de los contratos con el estado.

**Atraso en los pagos,** por parte de la administración pública genera problemas de iliquidez para la empresa.

**Exigencia de garantías,** imposibilidad de inmovilizar dinero o valores para garantizar el cumplimiento de un contrato durante un prolongado periodo de tiempo.

**Acceso al mercado.** La dificultad que tienen las MIPYMES para acceder al mercado de las compras públicas a competir con empresas grandes se encuentra en que estas últimas ya tienen una posición dominante por el conocimiento del mismo, por haber adaptado su operativa a las exigencias de los procedimientos licitatorios del Estado, por la posibilidad de influir en las decisiones de políticas de compras, por su capacidad para responder con garantías y para producir los volúmenes solicitados por el Estado.

**Carga impositiva.** Los costos por gravámenes en que necesariamente debe incurrir una MIPYMES (por impuestos, aportes a la seguridad social, seguros, etc) para trabajar en la formalidad constituyen un gasto fijo muy elevado para los bajos niveles de producción de una MIPYMES.

**Falta de capital.** Las MIPYMES generalmente tienen actividades que son intensivas en mano de obra, lo cual implica costos fijos importantes con relación a los márgenes de utilidad que manejan; ello dificulta la posibilidad de obtener fondos para invertir con el objetivo de incorporar avances tecnológicos, certificaciones de calidad o capacitaciones para lograr la inserción en el mercado de las compras públicas.

Aun considerando que los distintos países del grupo han intentado derribar estas barreras por medio de la normativa a la que hemos accedido, de todos modos se observa que existen ciertos factores que en mayor o en menor medida inciden negativamente en la gestión:

- Los tiempos requeridos para llevar a la práctica las medidas implementadas en la normativa son considerablemente más prolongados de lo que sería deseable. La habitual burocracia en los trámites públicos atenta contra la eficiencia de las medidas que se pretende implementar, por lo que se hace difícil disminuir la brecha entre la situación de este sector y la realidad de las empresas grandes con las que las MIPYMES deben competir. Las empresas grandes están actualizadas en la inclusión de TIC y disponen de los medios económicos necesarios para adaptarse a los requerimientos del sector de mercado en el que desarrollan sus actividades. En general, se establecen lineamientos generales de las políticas de compras en las leyes dejando para reglamentar por medio de decretos los detalles concretos para la aplicación de dichas políticas. Entre la promulgación de la ley y la publicación del decreto reglamentario muchas veces pasan meses y hasta años. Esto se debe a que las decisiones políticas muchas veces se toman a nivel macro sin tener en cuenta las repercusiones de su aplicación práctica. Al bajar al nivel micro, muchas veces surgen situaciones que evidencian vacíos legales o situaciones nuevas no previstas o de difícil interpretación. En algunos casos esto también crea la necesidad de aprobar nueva normativa complementaria o sustitutiva de la anterior. Por ello es recomendable la participación de representantes de los organismos compradores con experiencia práctica en los procesos de elaboración de la reglamentación, que permita detectar sobre la marcha las dificultades prácticas que sobrevendrán.

- Las dificultades para el acceso a las TIC de los sectores geográficamente más alejados de las capitales o de los centros de concentración de industrias y comercio genera una brecha que relega a muchos emprendedores;
- En algunos de los casos analizados, microempresa parece ser sinónimo de informalidad, si entendemos por informalidad no estar inscripto en los registros de proveedores y en los organismos de previsión social, fiscales y de control de trabajo, hay países que prevén la contratación por montos pequeños con proveedores informales y en otros casos la formalidad es necesaria sin importar el monto de la contratación. En Ecuador, el mecanismo de ínfima cuantía establece que no es necesario estar inscripto en el Registro Único de Proveedores (RUP) para poder participar en este tipo de procedimiento de compra.
- Dificultades en el diálogo entre los sectores políticos y técnicos para la comprensión de los problemas técnicos y prácticos de las actividades que se pretende fomentar, los cuales requieren una solución ágil, sencilla e impostergable. Por lo general el nivel político opera con una visión a nivel macroeconómico en esta problemática lo que da lugar a planteo de soluciones que no son viables desde la visión del nivel técnico, basado en el análisis de la realidad cotidiana del gerenciamiento de las compras.
- La planificación de las compras del Estado no siempre es lo eficiente y oportuna que debería ser para que pueda ser conocida y consultada por los proveedores con la debida anticipación a su ejecución.
- Según la información recabada de los países participantes, en los tratados de libre comercio firmados por los distintos países en ningún caso se verificó un mecanismo de salvaguarda espe-

cial para las MIPYMES. Pero, si bien en estos tratados se establecen dos principios básicos de la legislación internacional, el de trato nacional y el de nación más favorecida, la inclusión de umbrales a partir de los cuales operarán los acuerdos de contratación pública en general parece funcionar como mecanismo de salvaguarda para este segmento del mercado. Esto se da porque los umbrales que se establecen generalmente corresponden a los montos correspondientes a licitaciones y quedan por lo tanto fuera de los acuerdos las compras directas y todos aquellos

procedimientos que son más simples por responder a montos menores. En estos procedimientos es que es mayoritaria la participación de las MIPYMES y por ello es que no se verían afectadas por la firma de los tratados. Debido a que no es sencillo obtener información estadística referente a las compras estatales y sobre todo en cuanto a la participación de las MIPYMES en las mismas, es que en la negociación no se puede saber con certeza sobre qué bienes, servicios o ramas de actividad es oportuno negociar.

## CARACTERÍSTICAS COMUNES A TODOS LOS PAÍSES PARTICIPANTES

Las siguientes características constituyen las fortalezas que se deben tener en cuenta para diseñar las estrategias que permitan avanzar en el proceso de inclusión de las MIPYMES en las compras públicas.

- Hay una evidente preocupación de los gobiernos por apoyar, desarrollar y fomentar la participación del sector en la economía nacional y eso se refleja en la promulgación de diversas leyes y decretos creando distintos organismos destinados a esa temática.
- La utilización de herramientas TIC en estos planes de desarrollo está incluida en mayor o menor medida.
- El sector de las MIPYMES es mayoritario en cuanto a número de empresas y a cantidad de personas ocupadas.
- Las actividades que desarrollan son muy diversas, mayormente intensivas en mano de obra, artesanías, pequeñas industrias familiares derivadas de la producción primaria, empresas familiares

dedicadas al comercio minorista y en muchos casos trabajando en la informalidad.

- En los países cuya economía se basa en la exportación de productos derivados del agro, industrias extractivas, etc., es muy importante la participación de este sector de empresas para la generación de bienes exportables.
- La capacitación continua es un instrumento reconocido y adoptado como necesario por su eficiente rol multiplicador de la información necesaria para lograr buenos resultados con las políticas que se pretende implantar.
- La utilización de las compras públicas como instrumento importante de inclusión y desarrollo de las MIPYMES es una herramienta adoptada por la mayoría de los países del grupo.
- En varios de los países miembros del grupo se encontró que los compradores son los responsables de verificar el origen nacional del bien que están comprando y a su vez que la empresa se encuentre dentro de los parámetros fijados por cada país para determinar su categoría de PYMES.

## LECCIONES APRENDIDAS

De las experiencias analizadas podemos concluir que las MIPYMES son generadoras de empleo y desarrollo en las economías, motivo por el cual se trata de protegerlas y multiplicarlas.

A modo de ejemplo mencionamos el caso de Brasil, donde existen datos que permiten verificar que las políticas de desarrollo de las MIPYMES a través de las compras públicas llevadas adelante por este país, han logrado abatir el informalismo en un 50% y prolongar el corto ciclo de vida que tenían las MIPE.

Como se mencionara anteriormente, no existe una estrategia única para el desarrollo y fomento del sector MIPYMES. Las estrategias deben reflejar las necesidades, recursos y condiciones de desarrollo de cada país y serán exitosas en la medida del grado de compromiso de las autoridades.

Las preferencias en el precio, si bien hacen que la compra se realice en muchos casos a un pre-

cio mayor, es ampliamente compensada por la disminución del costo social, ya que los beneficios se ven en una mayor generación de empleo y producción nacional.

Mecanismos como el desarrollo de proveedores aplicados por parte del Estado en determinado tipo de industrias, hace que las mismas inicien su actividad a través de las compras públicas y continúen siendo productivas y generando empleo en el sector privado.

No todos los países aplican todas las medidas, si bien algunos países lo hacen con éxito. La preferencia en el precio parece ser el mecanismo más generalizado ya que incluye a todas las MIPYMES, en cambio la reserva de mercado o el desarrollo de proveedores tiende a beneficiar temporalmente a determinados sectores seleccionados particularmente por sus características o por necesidades puntuales de mercado.

## RECOMENDACIONES GENERALES

3

Teniendo en cuenta que los distintos países han adoptado políticas similares para lograr el cometido que es objeto de este análisis y considerando que la aplicación de las mismas es reciente por lo que no hay información estadística suficiente como para proyectar comportamientos futuros o llegar a decisiones concluyentes - en los casos que la hay los resultados apuntan al éxito de las mismas - se formulan como recomendaciones generales de políticas a aplicar para los países integrantes del grupo.

**Realizar el seguimiento de las medidas ya existentes** tratando de difundir al máximo los programas de desarrollo y monitoreando que la normativa relativa al tema sea efectivamente puesta en práctica. Se observó que en varios países se cuenta con abundante normativa aprobada y que la misma aun no se ha llevado a la práctica. Si bien la voluntad de desarrollar al sector se evidencia en el hecho de promulgar las leyes correspondientes, el redactar el decreto reglamentario para implementar la puesta en práctica parece ser la etapa más difícil de recorrer y los motivos pueden ser muchos. Más allá de que pudieran existir intereses económicos, en el plano técnico se requiere un conocimiento profundo de la operativa de las compras públicas así como de la normativa que las rigen. Los cambios de autoridades a raíz de las elecciones nacionales son un factor muy importante que determina retrasos en las etapas de estos procesos de cambios, ya que muchas veces se descartan los avances realizados y se reorientan las acciones a tomar. Los cambios de gobierno también generan tareas prioritarias como el Presupuesto con la planificación a nivel de todo el Estado, de la cual las compras públicas son sólo una parte.

**Implementar la emisión de un Certificado que acredite la condición de MIPYMES** por parte de un emisor que sea independiente del comprador y que verifique el cumplimiento de los requerimientos que fije la ley: ventas, personal ocupado, capitalización u otros, velando para que el dinero invertido por parte del Estado en las preferencias, no se aplique en aquellas que estén controladas por otra empresa que supere los límites establecidos o pertenezca a un grupo económico (multinacional). Cuando exista una autoridad nacional en materia de política de MIPYMES la misma sería la idónea para la emisión de este documento.

**Implementar o adoptar un formato de exposición** de los datos obtenidos que sea común para la región, la misma sea colocada en la página web de cada país de manera de poder compartir y comparar los avan-

ces obtenidos y sacar conclusiones que puedan colaborar para corregir rumbos marcados o crear nuevas herramientas de inclusión del sector en las compras públicas. Se recomienda también fomentar la transparencia y el acceso a la información pública, esto podría pensarse como un observatorio de la evolución de las MIPYMES en los países objeto de este análisis y que podría extenderse a los países interesados en participar. En el punto iv) se detallan algunos indicadores que permitirían comparar en forma primaria situación en los distintos países; para profundizar en la evolución se debería hacer un seguimiento mediante un Modelo de Madurez del tipo realizado por el Consultor Gastón Concha para la Red Interamericana de Compras Gubernamentales (RICG) referido a los Sistemas Electrónicos de Compras Públicas.

**Estandarizar indicadores** para la región de forma de hacer comparables los datos y permitir un seguimiento de los procesos. Se sugieren las siguientes definiciones y fórmula de cálculo:

■ **Porcentaje de participación de MIPYMES en compras estatales**

Total de empresas calificadas como MIPYMES sobre Total de empresas participantes.

Porcentaje de participación por tamaño de empresas.

Total de micro, pequeñas, medianas y grandes empresas participantes en las compras públicas sobre el total de empresas participantes en las compras públicas.

Evolución de la participación de las MIPYMES en las compras públicas.

Comparación anual de cada uno de los indicadores anteriores. En caso de no contar con la información del número de empresas participantes en cada procedimiento de contratación, se calcularan estos índices considerando empresas adjudicatarias.

■ **Participación de los regímenes de preferencia en el total de compras**

Cantidad de procedimientos de contratación estatales anuales en los que se haya aplicado

alguno de los regímenes de preferencia a las MIPYMES sobre Total de los procedimientos de contratación estatales anuales.

■ **Crecimiento de MIPYMES en la formalidad**

Cantidad de empresas que solicitan por primera vez el certificado que las acredita como MIPYMES sobre Total de empresas certificadas como MIPYMES.

**Certificado de origen:** En algunos países, un requisito para beneficiarse con la preferencia establecida por la normativa, la empresa además de acreditar que es MIPYMES, debe acreditar que su producto es de origen nacional. En algún caso esto se realiza mediante declaración jurada del proveedor pero en otros casos se debe obtener el certificado de origen emitido por una autoridad independiente. El hecho de implementar la utilización de Certificados de origen que sean emitidos por organismos técnicos que verifiquen la calificación de un bien como nacional, a través del análisis de composición: materias primas y valor agregado nacional - procesos productivos y que además sean independientes de las partes involucradas en el proceso de la contratación, asegura la objetividad y transparencia de los procesos y la igualdad ante los oferentes. Pero se debe tener en cuenta que la obtención de este certificado no constituya un costo extra que ni un trámite engorroso que signifiquen un desestímulo a su participación. Para ello sería deseable que sea exigible sólo al adjudicatario.

**Capacitación:** Mantener la capacitación continua a MIPYMES como forma de eliminar barreras de acceso a las compras gubernamentales difundiendo las buenas prácticas aplicadas en la materia y las ventajas de formar parte del sistema. Esta capacitación debe implementarse utilizando todas las herramientas de tecnología de la información disponibles asegurando el acceso a la misma a todas las MIPYMES ya sea en forma presencial o virtual. Se valoro positivamente la capacitación brindada en coordinación con las gremiales empresariales.

**Líneas de crédito:** Si bien este tema está siendo analizado en profundidad en el documento de trabajo coordinado por el consultor L. Bleger, de acuerdo a la información relevada recomendamos implementar líneas de crédito específicas para MIPYMES que permitan utilizar como garantía los contratos con el estado.

**Políticas participativas:** A la hora de implementar políticas para favorecer al sector, se debe tener en cuenta que las mismas deben considerar no sólo el aspecto económico financiero de las empresas, sino también la inclusión de los trabajadores en la formalidad y en planes que les faciliten el acceso a la capacitación no solo en las destrezas necesarias para realizar su actividad, sino en el conocimiento de las TIC. Estas políticas deberían ser consensuadas por todos los interesados: cámaras empresariales, gremios, organismos contratantes y otros grupo de interés, ya que la aceptación de las mismas tanto por los integrantes de las empresas individualmente como por los gremios que las agrupan son un motor muy importante para impulsar su puesta en práctica.

**Portales digitales:** Utilizar al máximo las páginas de compras estatales como medio idóneo para la comunicación a las MIPYMES tanto de la información referente a las oportunidades de negocios, de la normativa que crea ventajas o beneficios para su sector, de la forma de acceder a los mismos como de los requisitos para registrarse en los organismos estatales.

En la medida que esas páginas permitan la interacción de las empresas con los organismos estatales, ya sea para las inscripciones en los registros como para presentar sus ofertas para las compras del Estado, se deberá proveer por medio de las mismas la información acerca de la capacitación ya sea a distancia o presencial, para posibilitar el uso de estas herramientas.

**Benchmarking:** Incorporar aquellas herramientas que aún no se han adoptado y que sean exitosas en otros

países de la región, adaptándolas a la realidad de cada uno. Hay políticas concretas para fomentar sectores productivos estratégicos para el desarrollo económico y social como lo son Reserva de Mercado y Desarrollo de Proveedores. Estas herramientas son más focalizadas que la preferencia plana de precio presente en la mayoría de los países, ya que permiten a través de las compras públicas dirigir los esfuerzos a sectores específicos en el momento que sea más conveniente, pudiendo además fijar un plazo de vigencia del mismo.

**Modelo de madurez:** Además de los indicadores mencionados en el punto iv, se recomienda implementar mecanismos de evaluación de las políticas de acceso de las MIPYMES a las compras públicas de forma tal que permitan consolidar aquellas políticas que resulten exitosas así como corregir los posibles desvíos. Considerar un modelo de madurez que contemple los indicadores previstos distintos niveles de evolución de cada país.

**Fortalecimiento de PYMES:** Junto con los integrantes del grupo se entiende necesaria la profesiona-

lización de los sectores empresariales participantes de las buenas prácticas aplicadas, considerando las diferentes realidades que viven las empresas de acuerdo a su tamaño, teniendo en cuenta los diferentes estados de madurez en cuanto a su gestión empresarial y a su potencialidad.

Se propone trabajar sobre el fortalecimiento de MIPYMES proveedoras del Estado y/o potenciales proveedoras, a través de un proceso de diagnóstico y plan de mejora, que aseguren negocios sustentables para las partes involucradas.

Es importante considerar que muchas de las MIPYMES subsisten gracias a las ventas al Estado, donde aparece éste como su único y principal cliente en algunos casos. Por lo que asegurar estándares de calidad no solo en el producto, sino en la presentación de la propuesta, respuesta a la demanda específica, planificación y gestión de compras, stocks y entregas, no son temas menores.

A continuación se describen los puntos que debería tener un programa que busque estos objetivos.

**Cuadro 5. Modelo de Programa de Fortalecimiento para MIPYMES**

Objetivo	Actividad	Resultados Esperados
1º ETAPA: Planificación Estratégica. Incorporar herramientas de gestión que permitan a la dirección la planificación y monitoreo del negocio.	Puesta a punto del modelo de negocios: Definición del modelo de negocios. Capacitación: Costos, Gestión por objetivos, Presupuestación	Modelo de negocios definido. Sistema de información definido: se conocen los costos, rentabilidad, presupuestación.
2º ETAPA : LOGISTICA Incorporar metodologías y herramientas que permitan gestionar Compras, producción y entregas.	1. Diagnóstico 2. Compras y Gestión de Inventarios. 3. Producción	Las empresas habrán incorporado herramientas que permitan la gestión y control de compras, inventarios y producción.
3º ETAPA: CALIDAD Incorporar herramientas de que aseguren la calidad y mejora continua.	Capacitación en temas de calidad. Sistemas de gestión	Herramientas de monitoreo incorporadas. Toda la empresa capacitada.

# RECOMENDACIONES PARTICULARES PARA CADA PAÍS

## BRASIL

Se recomienda la formación de un registro de proveedores para todas las empresas que quieran contratar con el Estado. Las compras públicas se deberían realizar siempre a empresas formales y legalmente constituidas.

Poner el énfasis en las estrategias para la formalización de las micro y pequeñas empresas mediante la creación de procedimientos de registro ágiles (empresa en el día) y con un costo mínimo o en lo posible sin costo para que se encuentren en condiciones de competir en las compras del Estado según los mecanismos de preferencia establecidos por la ley 123/2006 toda vez que exista una oportunidad de negocios.

Si bien estas facilidades no son un mecanismo que asegure la inserción de las MIPYMES en las compras públicas, una rápida formalización facilita el acceso al mercado de las Compras Públicas.

Realizar análisis de viabilidad de la aplicación de herramientas financieras *Confirming* y *Ordering*, estudiar posibilidades de acuerdo con entidades bancarias para lograr su aplicación.

## CHILE

Considerando que el tema de la participación de las MIPYMES en las compras estatales tiene un tratamiento diferente al que aplica el resto de los países, en la medida que interesa recomendar a los demás integrantes del grupo la aplicación de las buenas prácticas detectadas, se recomienda realizar un relevamiento del grado de satisfacción de las MIPYMES con las medidas aplicadas en el país; y recabar la visión de los distintos sectores productivos en cuanto a si las medidas actuales son las esperadas o encuentran barreras para su participación en las compras públicas; entre otros indicadores que permitan la comparación entre países con bases similares.

## COSTA RICA

Considerando que actualmente no se cuenta con datos que permitan analizar los resultados de la aplicación de las políticas vigentes en la materia, se recomienda implementar una consultoría para analizar la participación de las MIPYMES en las compras públicas y evaluar la conveniencia de profundizar sobre los mecanismos de difusión de las medidas creadas recientemente y su efectividad para lograr la adhesión y utilización de las mismas por parte de los proveedores.

Dentro de ese análisis se deberá identificar cuáles son los motivos que pueden estar condicionando su participación, poniendo especial atención en los siguientes:

Requisitos formales

Capacidad de producción

Costos de presentación-plegos

Acceso al crédito

Altos volúmenes de compra

Relevar también la posible incidencia de los acuerdos comerciales en las compras públicas y su impacto en las MIPYMES.

## ECUADOR

Se recomienda implementar herramientas para la formalización de aquellos proveedores que intervienen en las contrataciones estatales por medio del mecanismo de ínfima cuantía además de continuar con la puesta en práctica de todas aquellas medidas creadas en la reglamentación y hacer un seguimiento de los resultados de su aplicación.

Un procedimiento podría ser inscribir de oficio el proveedor en el RUP cuando haya sido adjudicatario de contratos con el Estado a través del procedimiento de ínfima cuantía una cantidad determinada de veces, a modo de incentivo para estimular el crecimiento y la competencia. Este número podría ser diferente según la rama de actividad, la frecuencia con que los bienes o servicios objeto de contratación son requeridos anualmente por el Estado u otros criterios que resultarán del relevamiento necesario de las compras públicas al sector.

Este acceso gratuito al RUP podría ser un incentivo para el proveedor lo mismo que la simplificación de cualquiera de los trámites necesarios para su inscripción. De este modo podría ser más alcanzable el objetivo de crecer hasta llegar a participar de las contrataciones de bienes y servicios normalizados logrando además crecer en las categorías de artesanos a micro o de micro a pequeños productores.

Es importante fomentar la generación de grupos o gremios, organismos privados de apoyo a las MIPYMES para facilitar la interacción de las mismas no sólo con el Estado por el tema de las contrataciones sino con los organismos técnicos o académicos que puedan ser motores de desarrollo del potencial existente en las mismas.

## MÉXICO

Se recomienda a la comisión intersectorial creada en el 2009 que está llevando adelante la creación de herramientas para el desarrollo de MIPYMES a través de las compras públicas, implementar los siguientes programas.

El primero tendrá como objetivo la emisión de manera sistematizada de un documento que acredite la condición de MIPYMES verificando el cumplimiento de las exigencias fijadas en la ley. El mismo sería digital y al cual accedería el ente comprador en el momento de la compra.

El segundo deberá crear o contratar un organismo independiente que cumpla con el cometido de certificar el carácter nacional de los productos, de acuerdo con los requerimientos de composición establecidos en la reglamentación vigente para que el mismo sea considerado nacional. Además de cumplir con los requerimientos de índole reglamentaria, estos sistemas facilitarán la incorporación de los mecanismos de preferencia PYMES por parte de los sectores de compras del estado, dándole al comprador una herramienta que agiliza su trabajo con documentos claros, concisos y que permiten gestionar la operación de manera dinámica y transparente.

Del análisis de los resultados obtenidos en la aplicación de estos dos programas, se obtendrá información útil para determinar el porcentaje de participación de las MIPYMES en las compras públicas, ya que actualmente no se cuenta con datos al respecto.

## NICARAGUA

Es necesario fortalecer la gestión del órgano rector en materia de las políticas de desarrollo de las MIPYMES poniendo el énfasis en aquellas medidas de simplificación y disminución del costo de los trámites necesarios para permitir la formalización de las empresas. A la vez debería exigirse la formalización para poder participar en las contrataciones estatales cualquiera sea el monto salvo en aquellos casos en que corresponde aplicar el principio de materialidad.

Se aconseja implementar la contratación electrónica en línea a través del portal SII-MIPYMES y asociado al catálogo de bienes y servicios de modo de simplificar y estandarizar tanto la información como la

contratación. De este modo se obtiene, a través del sistema, la creación de bases de datos que permiten obtener estadísticas necesarias para el seguimiento y evaluación de las políticas implementadas y orientar las acciones futuras a tomar. Este instrumento debe ir acompañado de las acciones necesarias para poder acceder a su utilización de manera eficiente.

Debe darse apoyo creando centros con equipamiento informático donde los interesados puedan acceder gratuitamente a Internet y recibir capacitación a distancia por medio del portal de compras estatales, tanto en lo que concierne al marco regulatorio como al acceso a mecanismos de financiamiento o a temas de calidad o innovación que incentiven la participación del sector en las compras públicas. El acceso a la información contribuye a la reconversión de los pequeños emprendimientos orientándolos hacia las actividades que les brinden posibilidades de competir y, en la medida que en estos sectores las actividades son intensivas en mano de obra y escasas en tecnología, la diversificación es más fácil y menos costosa.

Es importante realizar un seguimiento del proceso de evolución de las MIPYMES para evaluar la efectividad de las medidas instrumentadas y eventualmente su corrección.

## PARAGUAY

Además de promover las medidas ya existentes en la legislación, dentro de lo que es preferencia a la industria nacional, sería deseable precisar definiciones concretas para las MIPYMES que den un marco más claro y preciso para el desarrollo de sus actividades.

Estas definiciones deberán incluir el fijar los porcentajes de preferencia para todas las contrataciones o por ramas de actividad según aquellas que se trate de fomentar, para no dejarlo librado a la voluntad o apreciación de la entidad convocante ya que esto podría derivar en inequidades del punto de vista de los proveedores.

El análisis técnico que justifique la adopción de un determinado porcentaje que, según la normativa, debe ser realizado por la administración contratante es un factor que encarece y entorpece el procedimiento, y al variar este porcentaje de un procedimiento a otro, el mismo es una incógnita para el proveedor cuando lo que en realidad necesita para planificar su actividad es la certeza en cuanto a las posibilidades de colocar el producto de su trabajo en los contratos con el Estado.

## URUGUAY

Las principales barreras con que se enfrentan las MIPYMES son el acceso al crédito, la falta de capital y el mercado. Si bien existen múltiples instituciones de crédito que apoyan a las MIPYMES, sería positivo utilizar el mecanismo del *Confirming*, para incrementar la liquidez de las mismas.

Se recomienda avanzar en la puesta en práctica del Programa de Contratación Pública para el Desarrollo in-

corporando mecanismos, como la reserva de mercado y el desarrollo de proveedores. El mecanismo de preferencia en el precio debería ser sustituido gradualmente por la reserva de mercado a medida que las empresas estén preparadas para acceder a esta última.

Así como la reserva de mercado tiende a privilegiar el desarrollo de un sector productivo en particular, se debería analizar la conveniencia de aplicar como alternativa, la licitación exclusiva, para el sector o rama de actividad que se quiera desarrollar.

Se debe implementar la capacitación necesaria para la puesta en marcha del mencionado programa, además de la capacitación continua sobre normativa, y utilización del portal de compras para cotizar en las compras estatales. Una vía efectiva para canalizar la información y la capacitación es por medio de las gremiales de los sectores productivos para lograr una difusión adecuada.

PROGRAMA ICT4GP



[www.ricg.org](http://www.ricg.org)

[www.ricg.org](http://www.ricg.org)