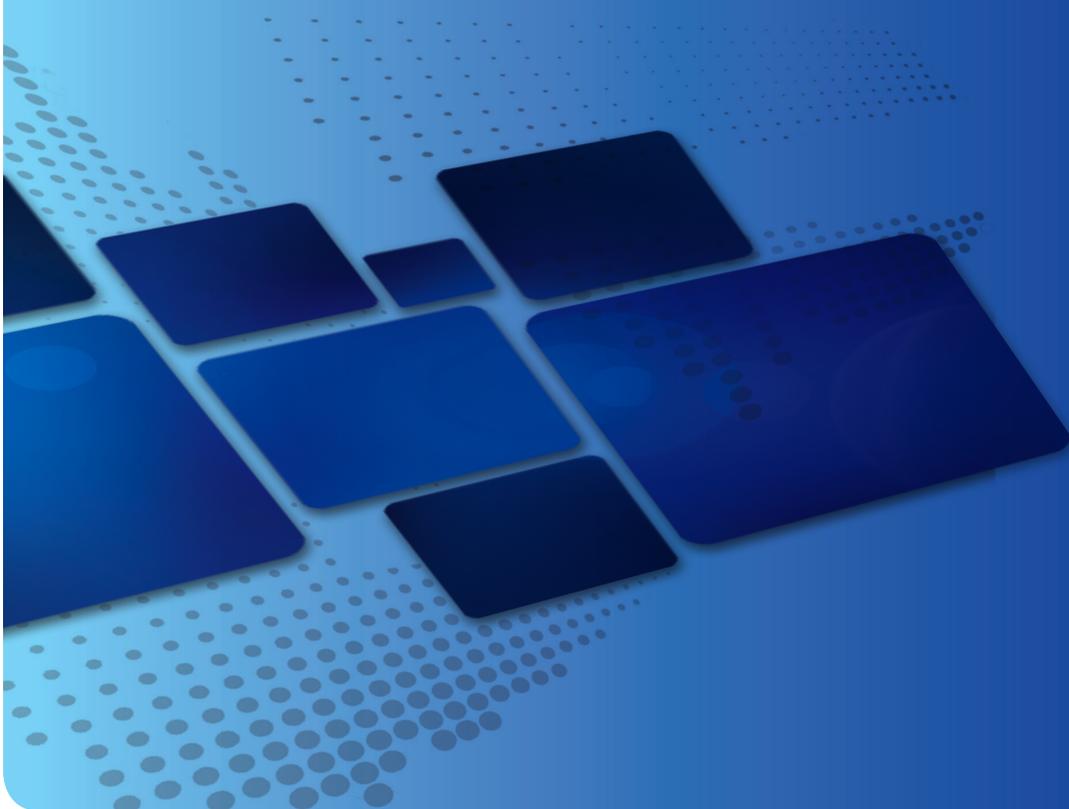


2

Programa ICT4GP  
SERIE POLICY BRIEFS

LOS OBSTÁCULOS FINANCIEROS PARA LA PARTICIPACIÓN  
DE LAS PYMES EN LAS COMPRAS PÚBLICAS.  
*LAS SOLUCIONES ENSAYADAS EN LA REGIÓN Y EN EL MUNDO*



# LOS OBSTÁCULOS FINANCIEROS PARA LA PARTICIPACION DE LAS PYMES EN LAS COMPRAS PÚBLICAS.

## LAS SOLUCIONES ENSAYADAS EN LA REGIÓN Y EN EL MUNDO<sup>1</sup>

### RESUMEN EJECUTIVO

Las dificultades financieras se encuentran entre las principales trabas para la supervivencia y expansión de las pequeñas y medianas empresas. En lo que hace específicamente a las compras públicas, los principales obstáculos son: i) el tamaño de la compra pública, ii) las exigencias de garantías, iii) los procedimientos, instrumentos y plazos de pago y iv) las condiciones de acceso al financiamiento.

Dada la relevancia de estos obstáculos, los gobiernos del mundo y de la región han instrumentado diversas medidas tendientes a reducir su incidencia y a facilitar, en consecuencia, el acceso de las PYMES a las compras públicas.

Del Grupo de Trabajo conformado para analizar los obstáculos financieros por cinco países de la región (Chile, Costa Rica, Nicaragua, Ecuador y Jamaica), surgieron las principales características, obstáculos y desafíos de estas políticas, que se describen en el presente *brief*.

### INTRODUCCIÓN

Más allá de la importancia de procurar la eficiencia de los sistemas de compras públicas para el buen desempeño de las economías, el volumen de las transacciones en las que participa el Estado se convierte en una oportunidad de intervención pública para el impulso a las pequeñas y medianas empresas (PYMES).

Como ha sido ampliamente estudiado por la literatura especializada, la limitada capacidad financiera de las PYMES constituye una de las principales trabas que estas firmas deben enfrentar para su supervivencia y expansión, no sólo porque les dificulta la

concreción de proyectos de inversión en equipamiento de envergadura, sino porque llega incluso a limitar su operatoria cotidiana.

En lo que hace específicamente a las compras públicas, de acuerdo a diversas encuestas y estudios<sup>2</sup>, las PYMES consideran a los obstáculos financieros como uno de los principales escollos para participar en las licitaciones. Y no sólo en las compras que involucran una mayor complejidad técnica, sino también en las de productos estandarizados, donde la participación pyme suele ser mayor.

- 1 Este *brief* fue elaborado utilizando como insumo el Documento de Trabajo N°3 del Programa ICT4GP: "Instrumentos financieros para facilitar el acceso de las PYMES a las compras publicas", publicado en noviembre de 2010. El Documento se encuentra disponible en <http://www.unsam.edu.ar/escuelas/politica/ideas/ICT4GP/DOCUMENTO%20DE%20TRABAJO%20N%C2%BA3.pdf>, y es el producto derivado del Grupo de Trabajo Temático coordinado por el consultor Leonardo Bleger (Argentina), quien elaboró el informe final con los resultados de la investigación y las recomendaciones de política.
- 2 Entre estas encuestas y estudios se encuentran la síntesis de la consulta pública sobre la "Ley de la pequeña empresa" (*Small Business Act*) del 30 de marzo de 2008 ([http://ec.europa.eu/enterprise/entrepreneurship/docs/sba\\_consultation\\_report\\_final.pdf](http://ec.europa.eu/enterprise/entrepreneurship/docs/sba_consultation_report_final.pdf)), el Estudio realizado en 1999 de la Red Europea de Investigación sobre las pyme (ENSR) ([http://ec.europa.eu/enterprise/enterprise\\_policy/analysis/doc/ensr\\_6th\\_report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enterprise/enterprise_policy/analysis/doc/ensr_6th_report_en.pdf)), y las contribuciones específicas de organizaciones empresariales europeas, como UEAPME y BusinessEurope, disponibles en sus sitios web.

Los principales obstáculos financieros que enfrentan las PYMES para participar en las compras públicas se sintetizan en el siguiente cuadro.

### OBSTÁCULOS FINANCIEROS PARA LA PARTICIPACION DE LAS PYMES EN LAS COMPRAS PÚBLICAS

- A. El tamaño de la compra (que afecta la capacidad financiera necesaria).
- B. Las exigencias de garantías.
- C. Los procedimientos, instrumentos y plazos de pago.
- D. Las condiciones de acceso al financiamiento.

Dada la relevancia de estos obstáculos, los gobiernos suelen buscar formas de intervención para mitigarlos y facilitar, en consecuencia, el acceso de las PYMES a las compras públicas. A continuación, se describen las posibles soluciones, y los ensayos que se han venido realizando en la región y el mundo.

## CÓMO SALVAR LOS OBSTÁCULOS FINANCIEROS: LAS SOLUCIONES ENSAYADAS EN EL MUNDO Y LA REGIÓN

### EL OBSTÁCULO DEL TAMAÑO DE LA COMPRA PÚBLICA

#### SUBDIVIDIR LOS CONTRATOS EN LOTES

La subdivisión de los contratos en lotes facilita el acceso de las PYMES a las compras públicas por dos vías. Por un lado, permite que el tamaño de los lotes pueda adaptarse mejor a la capacidad productiva y financiera de las PYMES. Por el otro, con lotes más pequeños, es posible realizar una definición más acotada del tipo de contenido de cada uno, facilitando la participación de PYMES que cuentan con una especialización productiva mayor. Aún más, la división en lotes puede alentar una mayor equidad regional.

Este instrumento puede potenciarse si se combina con medidas de acceso preferencial de las PYMES a las compras gubernamentales (como la fijación de cuotas mínimas, las preferencias ante la igualdad o diferencias acotadas de precios y los subsidios directos).

En Brasil existe una cuota mínima del 25% para la adquisición a PYMES en las compras divisibles.

En Argentina no está permitido agrupar en las compras públicas elementos que no configuren una unidad indivisible.

En Perú la organización de lotes en el caso de compras de grandes volúmenes es obligatoria.

Sin embargo, la subdivisión no está exenta de inconvenientes. Si bien puede potenciar la competencia al incrementar el número de participantes en las licitaciones, es posible también que favorezca prácticas colusivas entre los potenciales oferentes. Además, si la legislación exige menores grados de transparencia y control a las compras de menor volumen (por ejemplo, permite contrataciones privadas en lugar de públicas), aumenta el riesgo de favoritismo y corrupción. Por lo tanto, es recomendable que no se modifiquen los procedimientos para los lotes más pequeños. Otro inconveniente es que la realización de compras de menor tamaño puede generar incrementos en los precios pagados por las adquisiciones, afectando la eficiencia.

En Francia la norma general consiste en adjudicar contratos por lotes, pero está permitido otorgar contratos globales en casos específicos en los que se considere que la subdivisión restringiría la competencia o podría encarecer o dificultar técnicamente la ejecución del contrato.

En síntesis, la subdivisión en lotes es una alternativa viable para reducir los obstáculos que impone el tamaño de la compra pública. Sin embargo, dadas las dificultades que involucra, se recomienda su apli-

cación sólo cuando constituye la única manera de que las PYMES puedan participar en las compras públicas.

### **PROMOVER LA AGRUPACIÓN DE PYMES**

La agrupación puede permitir a las PYMES aprovechar su capacidad económica, financiera y técnica conjunta, satisfaciendo de este modo los requerimientos de las contrataciones públicas. La conformación de grupos puede ser especialmente útil para aquellas compras por volúmenes importantes, para las que involucran una zona geográfica amplia, y contratos complejos que demandan competencias diversas por parte de los proveedores.

De modo de promover las agrupaciones de PYMES, el anuncio claro en las licitaciones sobre las posibilidades de ofertar mediante un grupo es oportuno. Además, otorgar plazos suficientes en los llamados puede permitir la conformación de los grupos y la concreción de ofertas conjuntas. En todos los casos, es necesario atender el problema de la responsabilidad legal individual y conjunta de los proveedores.

En lo que hace a intervenciones más activas, es posible alentar la agrupación mediante la normativa. La legislación sobre sociedades debería contemplar la reunión de empresas mediante trámites sencillos. Además, las medidas tendientes a promover la participación de las PYMES en las compras públicas deberían alcanzar también a las agrupaciones que ellas integran.

En Perú, todos los beneficios y medidas de promoción para que las PYMES participen en las compras estatales alcanzan también a los consorcios de empresas.

### **OTORGAR MAYORES OPORTUNIDADES DE SUBCONTRATACIÓN.**

La subcontratación es una buena alternativa para que las PYMES puedan participar en proyectos de gran envergadura o complejidad, en los cuales les resulta imposible actuar como contratistas principa-

les o formar parte de una agrupación. Una forma sencilla de alentar la subcontratación es otorgando visibilidad a la cadena de suministros.

En el Reino Unido, los nombres de las empresas que actúan como primeros contratistas del Estado se publican en Internet, como así también los detalles de los contratos adjudicados o de próxima adjudicación.

Si se opta por una intervención más activa, en las licitaciones puede exigirse que la firma adjudicada subcontrate parte de la obra o servicio. Sin embargo, en este caso es importante establecer topes máximos a la subcontratación, y especificar que la responsabilidad principal continuará recayendo sobre la firma principal, de modo garantizar que afronte su responsabilidad. Por otro lado, para evitar prácticas colusivas, debe cuidarse que la subcontratación no se realice con PYMES que integren el grupo económico del contratante principal.

En Brasil, los entes públicos pueden exigir a los participantes en las licitaciones subcontratar con PYMES hasta el 30% del valor licitado.

En Estados Unidos, el límite para la subcontratación (excluyendo costos del material), es del 15% del valor licitado en construcción, y del 50% en manufactura y servicios.

Si se desea atender además las condiciones en las que se establece la subcontratación de modo de evitar prácticas abusivas, se sugiere que, tal como establece Alemania, los contratos de compras públicas prohíban a los contratistas principales otorgar a los subcontratistas condiciones menos favorables que las que ellos establecen con el organismo público.

### **ALENTAR LOS CONVENIOS MARCO**

En las licitaciones convencionales suelen verse favorecidas las empresas de mayor tamaño, ya que el sector público busca un único proveedor que le

suministre todos los bienes durante un período determinado. Los convenios marco, en cambio, pueden brindar a las PYMES la posibilidad de competir por las compras públicas, especialmente si incluyen un gran número de operadores y están subdivididos en lotes. De este modo, es posible organizar “mini licitaciones”, abiertas a quienes estén registrados en el convenio marco.

La reducción en los precios pagados por el sector público que favorecen los convenios marcos, especialmente si utilizan plataformas electrónicas, se suma a la reducción en los costos administrativos y a la mayor eficiencia en todo el proceso, para convertirlos en un sistema muy beneficioso. Y las ventajas para las PYMES del uso de este sistema han sido especialmente relevantes, como lo evidencia la experiencia chilena.

Costa Rica cuenta con dos convenios marcos en ejecución (uno de suministros de oficina y otro de servicios de limpieza). Además, se está trabajando en el desarrollo de otros ocho convenios, promoviendo la participación de todo tipo de empresas. Hasta el momento, los convenios son sólo utilizados por el Gobierno Central.

### REALIZAR SUBASTAS INVERSAS (A LA BAJA)

Las subastas electrónicas, en las que se reúnen compradores y vendedores en un día y horario determinados para la negociación en medio virtual, reproducen a las bolsas de mercancías: los proveedores compiten entre sí por la reducción de precios. Este sistema utiliza mecanismos de información instantánea.

Para alentar la presentación de los mejores precios posibles por parte de los participantes, en Brasil, una vez que el subastador avisa el cierre inminente de la fase de presentación, transcurre un período de tiempo aleatorio (de 30 minutos como máximo) antes del cierre efectivo.

Sin embargo, las subastas inversas pueden facilitar los acuerdos colusivos: a mayor transparencia sobre los montos y las identidades de los oferentes, mayor facilidad para el desarrollo de estas prácticas (Arozamena y Weischelbaum, (2010).

En Brasil, se informan en tiempo real el valor de la menor oferta, pero no la identidad de los oferentes. En Perú, el participante es informado sobre su posición en la disputa, pero tampoco hay identificación de los postores.

### EL OBSTÁCULO DE LA EXIGENCIA DE GARANTÍAS

#### EXIGIR GARANTÍAS PROPORCIONADAS Y EVITAR SU RETENCIÓN EXCESIVA

La exigencia de garantías desproporcionadas y la retención prolongada e injustificada de los recursos representan un obstáculo para la participación de las PYMES en la contratación pública.

Para salvar estas dificultades, se recomienda exigir garantías en función de los avances en la ejecución del contrato. Incluso, si es posible, constituir la garantía en documentos separados, siguiendo las distintas etapas de la ejecución. Por otro lado, es recomendable evitar la exigencia automática de garantías financieras, y, en cambio, evaluar de forma específica el riesgo de la contratación involucrada. Aún más, en los contratos de monto reducido, podría ser oportuno eximir a las firmas de ofrecer garantías. Finalmente, de modo de evitar la desvalorización de los recursos dejados en garantía, se recomienda su actualización, o el pago de intereses a tasas de mercado.

En Bulgaria, la garantía de participación no puede exceder el 1% del valor del contrato, y la garantía de ejecución debe ser inferior al 5% del mismo.

#### FACILITAR LA CONSTITUCIÓN DE GARANTÍAS

De modo de facilitar la constitución de garantías, las PYMES deberían estar autorizadas a utilizar una am-

plia variedad de instrumentos. A su vez, el Estado puede otorgar avales mediante la banca pública y los fondos de garantías a aquellas firmas con mayores dificultades para obtenerlos, al tiempo que con esta intervención puede reducir los costos de obtención de garantías para todas las firmas, ya que promueve la competencia con el sector privado y establece precios “testigo”.

En Argentina existe un sistema de Sociedades de Garantía Reciproca y de Fondos de Garantía. Los dos bancos públicos más importantes, el Banco de la Nación Argentina y el Banco de la Provincia de Buenos Aires son propietarios mayoritarios de las dos mayores instituciones de este tipo.

En Colombia, el principal accionista del Fondo Nacional de Garantía es el Estado. El Fondo garantiza operaciones de crédito y *leasing* de PYMES.

Para facilitar la operatoria, se recomienda también implementar y difundir modelos tipo de certificados de garantías que sean aceptados en las compras públicas. Y, para contratos de monto reducido, admitir la constitución de las garantías con pagarés a sola firma o avalado por los propietarios de la sociedad.

#### EL OBSTÁCULO DE LOS PROCEDIMIENTOS, INSTRUMENTOS Y PLAZOS DE PAGO

#### MEJORAR LOS SISTEMAS DE PAGO, DISMINUIR Y RESPETAR LOS PLAZOS

La situación financiera de las PYMES se ve afectada cuando los sistemas de pago son ineficientes y, especialmente, cuando no se respetan los plazos establecidos en los contratos (un fenómeno recurrente en la región). Dado que las PYMES no cuentan generalmente con capital propio suficiente para afrontar la extensión de los plazos, se ven entonces obligadas a recurrir a fuentes alternativas de finan-

ciamiento que involucran costos elevados, afectando negativamente su posición financiera. Este problema es más acuciante en aquellos proyectos de mayor complejidad tecnológica, que demandan procedimientos de pago más sofisticados<sup>3</sup>.

Por lo tanto, es recomendable establecer plazos de pago razonables en todas las compras y contrataciones, y de ser posible, instrumentar pagos fraccionados. A su vez, resulta útil emplear medios electrónicos, que permiten disminuir los costos, simplificar los trámites, reducir los plazos de gestión, y contar con información para relevar la eficiencia en los pagos. La publicación de estadísticas sobre el grado de cumplimiento de los plazos por parte de las distintas dependencias generaría también un incentivo adecuado. Además, cuando se incurre en demoras injustificadas, el sector público debería abonar obligatoriamente intereses similares a los de mercado y/o actualizar las deudas.

En Costa Rica, el plazo máximo para la cancelación de facturas es generalmente de 30 días. Costa Rica y la UE establecen el pago de intereses en caso de atrasos en el pago.

En el Reino Unido los ministerios y organismos públicos deben realizar un seguimiento del cumplimiento de sus obligaciones de pago y publicar los resultados en sus informes.

También se recomienda que los créditos en favor de los proveedores se documenten mediante instrumentos confiables, negociables y que puedan ser cedidos y descontados en entidades bancarias y en los mercados de valores.

En Argentina, la Administración Pública expide certificados cuando se finaliza una obra: créditos documentados que, al igual que otros títulos, son transmisibles, susceptibles de ser cedidos y negociables.

3 Los procedimientos estandarizados, en cambio, involucran generalmente modalidades de pago único y plazos relativamente breves.

## EL OBSTÁCULO DE LAS CONDICIONES DE ACCESO AL FINANCIAMIENTO

### DESARROLLAR MECANISMOS DE FINANCIAMIENTO

Las dificultades de acceso al crédito para financiar la adquisición de equipamiento y capital de trabajo que deben enfrentar las PYMES han sido ampliamente analizadas (Bleger y Rozenwurcel, 2000). Dado que las compras públicas suelen requerir inversiones de importancia para expandir la capacidad productiva y mejorar la tecnología, los sistemas administrativos y los procesos productivos, estas dificultades afectan la posibilidad de las PYMES de participar en las licitaciones.

De modo de atender esta dificultad, una alternativa es desarrollar líneas de crédito para la pre-financiación de las actividades de los proveedores pyme del Estado.

En Chile<sup>4</sup>, funcionan líneas de crédito para la pre-financiación de órdenes de compra: *Ordering* o “Crédito contra orden de compra”. El *Ordering* permite que las órdenes de compra adjudicadas actúen como respaldo para solicitar un crédito, aprobado automáticamente en las instituciones financieras que participan del Programa.

A su vez, se sugiere promover el financiamiento a estas empresas a través del descuento o la cesión en garantía de títulos de crédito (como facturas y certificados de avance de obra), y de la cesión de la recaudación por servicios públicos, como ocurre en Argentina. Finalmente, el *factoring* es también una herramienta útil para posibilitar la financiación del capital de trabajo.

Chile<sup>5</sup> ha implementado el sistema de *Confirming* o “Sistema de adelanto de pagos a proveedores”, derivado del *factoring*. El *Confirming* permite a los proveedores del Estado liquidar sus facturas antes del vencimiento, adelantando así las cobranzas y mejorando su liquidez.

## IMPLEMENTAR Y FORTALECER PROGRAMAS PÚBLICOS DE FINANCIAMIENTO

Los programas públicos para facilitar el acceso y mejorar las condiciones crediticias de las PYMES son una herramienta adecuada para expandir su participación en el proceso de compras públicas. Estos programas pueden incluir subsidios, líneas de crédito para capital de trabajo y equipamiento, garantías, subsidios de tasas de interés, bonificación de costos para el armado de carpetas y evaluación de proyectos, entre otros elementos.

En Colombia, el FOMIPYME otorga fondos no reembolsables para proyectos de desarrollo de proveedores que se formulen y sean liderados por entidades públicas.

De modo de potenciar el impacto de estos programas, se recomienda fortalecer a las instituciones públicas involucradas, como así también sensibilizar y capacitar al personal de las áreas pyme de las instituciones financieras. El impulso a la oferta de líneas de crédito dirigidas a los proveedores pyme por parte de las entidades cooperativas especializadas en la atención a las empresas de menor porte puede también resultar beneficioso.

## PROMOVER EL FINANCIAMIENTO A TRAVÉS DE LOS MERCADOS DE CAPITALES

Si bien los mercados de capitales de los países latinoamericanos se encuentran mucho menos desarrollados que aquellos de los países de mayores ingresos (e incluso de muchos países emergentes), su crecimiento fue muy importante en algunas naciones en tiempos recientes.

Aunque la financiación de las PYMES a través del mercado de capitales presenta dificultades objetivas,

4 Ver el Policy Brief N°1: “Cómo mejorar el acceso de las MIPYMES a las compras públicas. Las prácticas de la región”.

5 Ver el Policy Brief N°1: “Cómo mejorar el acceso de las MIPYMES a las compras públicas. Las prácticas de la región”.

es posible adoptar medidas para reducir los costos de las emisiones y negociación de bonos, de modo que las firmas de menor porte puedan beneficiarse de esta expansión. El otorgamiento de ventajas fiscales a la operatoria en el mercado de capitales por parte de PYMES proveedoras del Estado, el impulso a la creación de fondos de inversión destinados a capitalizar a estas empresas, y el estímulo a la securitización de instrumentos de crédito vinculados con las compras públicas para su negociación en los mercados de valores, son también alternativas viables.

#### MEJORAR EL MARCO LEGAL, LAS REGULACIONES BANCARIAS Y LAS NORMAS IMPOSITIVAS

La debilidad de los marcos legales sobre aspectos tales como las sociedades de garantía, los fideicomisos, la securitización, las obligaciones negociables y la información comercial afecta negativamente la confianza de acreedores y deudores, reduciendo la variedad de instrumentos disponibles, y, en consecuencia, la oferta de financiamiento para las PYMES.

En este sentido, por ejemplo, si los créditos a favor de las firmas proveedoras del Estado son admitidos como “garantías preferidas” (es decir, de mayor calidad), el costo del financiamiento que deben enfrentar es menor. Del mismo modo, la calificación como “garantías preferidas” de los avales y garantías emitidos por Fondos y Sociedades de Garantía facilita la obtención de crédito.

En Argentina, las garantías otorgadas por sociedades de garantía recíprocas o por fondos de garantía son consideradas “garantías preferidas”. También la cesión de derechos de cobro de servicios públicos. Los contratos de garantía entre las PYMES y las SGR gozan además de exenciones impositivas.

En materia impositiva, ciertos tributos pueden incidir particularmente sobre los costos del financiamiento

de las PYMES vinculadas con las compras gubernamentales, como aquellos que encarecen la emisión de avales y de obligaciones negociables. De modo de alentar su operatoria, estos tributos podrían reducirse, o incluso ser removidos.

## DE CARA AL FUTURO: ¿CÓMO IMPLEMENTAR UNA ESTRATEGIA PARA SUPERAR LOS OBSTÁCULOS FINANCIEROS?

De modo de procurar reducir los obstáculos financieros vinculados con el acceso de las PYMES a las compras públicas, sería oportuno que las naciones implementaran una instancia de coordinación (la “Comisión”), en la que pudieran interactuar los actores involucrados. Estos actores son:

- Las administraciones nacional, estaduales, provinciales y municipales.
- Los organismos responsables de las contrataciones
- Los organismos de apoyo a las PYMES.
- Los organismos de regulación y supervisión del sistema bancario y del mercado de capitales.
- Los fondos de inversión o garantía de propiedad pública.
- La banca pública y privada.
- Las entidades financieras cooperativas.
- Las sociedades de garantía, las compañías de seguros y las sociedades de *factoring*.

La Comisión podría acordar una agenda de mejoras, tanto en lo que hace a los aspectos legales y las regulaciones como a reformas en el proceso de compras, desarrollo de líneas de financiamiento y acceso a garantías, entre otras, especificando cuáles considera las de mayor impacto y menor costo de implementación. Una vez decidida la agenda de mejoras, la Comisión podría reunirse periódicamente para monitorear el proceso de implementación y proponer mejoras.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arozamena, L. y Weichelbaum, F. (2010), “Compras Públicas: aspectos conceptuales y buenas prácticas”, IDRC-CRDI y Universidad de San Martín (UNSAM), mayo.
- Bleger, L. y Rozenwurcel, G.,( 2000), “Financiamiento a las PYMES y cambio estructural en la Argentina. Un estudio de caso de fallas de mercado y Problemas de información”, Desarrollo Económico, Vol.40, N° 157.