

1

Programa ICT4GP
SERIE POLICY BRIEFS

CÓMO MEJORAR EL ACCESO DE LAS MIPYMES A LAS COMPRAS PÚBLICAS. LAS PRÁCTICAS DE LA REGIÓN



En apoyo a la:



CÓMO MEJORAR EL ACCESO DE LAS MIPYMES A LAS COMPRAS PÚBLICAS

LAS PRÁCTICAS DE LA REGIÓN*

RESUMEN EJECUTIVO

Las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES) constituyen un actor central para el desarrollo de los países de América Latina. Como consecuencia, de forma de alentar su expansión, el fomento a la participación de las MIPYMES en las compras que realiza el Estado ha ocupado un lugar destacado en las agendas de los gobiernos de la región en tiempos recientes.

El interés en el tema se ha reflejado en la promulgación de diversas leyes y decretos, en la creación de organismos públicos responsables y en la aplicación de políticas de fomento, que incluyen en mayor o menor medida la utilización de las tec

nologías de la información y las comunicaciones (TIC). Entre estas políticas se encuentran los distintos mecanismos de preferencia, la capacitación sobre normativa y uso de portales web, y los instrumentos financieros.

Del grupo de trabajo conformado para analizar el “cuadro de situación” en lo que hace al acceso de las MIPYMES a las compras públicas en ocho países de la región (Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, México, Nicaragua, Paraguay y Uruguay), surgieron las principales características, obstáculos y desafíos de estas políticas, que se describen en el presente *brief*.

INTRODUCCIÓN

Las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES) constituyen un actor central en los países de América Latina, tanto en lo que hace a la cantidad de empresas y al personal que ocupan, como en lo que respecta al dinamismo que brindan a las economías y su aporte al crecimiento y la equidad social y regional.

Por lo tanto, el fomento de la participación de las MIPYMES en las compras públicas como forma de alentar su expansión ha ocupado un lugar destacado en las agendas de los gobiernos de la región en tiempos recientes. Este compromiso constituye un punto de partida altamente auspicioso para el desarrollo futuro de estos programas.

El interés en la temática se ha reflejado en la promulgación de diversas leyes y decretos, en la creación

de organismos públicos responsables y en la aplicación de políticas de fomento, que incluyen en mayor o menor medida la utilización de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC).

Las naciones integrantes del Grupo no han adoptado una estrategia única: las medidas de apoyo han reflejado las necesidades, recursos, condiciones y estrategias de desarrollo de cada país. En general, los países utilizan mecanismos de preferencia (la reserva de mercado, la preferencia en precio, los umbrales). Chile se diferencia del resto, al optar por no intervenir de forma directa para promover a las MIPYMES (aunque sí utiliza herramientas para incentivar su formalidad y posibilidad de participar en las compras públicas). Más allá de las diferencias entre naciones, de modo de atender a los factores

* Este *brief* fue elaborado utilizando como insumo el Documento de Trabajo N°2 del Programa ICT4GP: “Mejora en el acceso de las MIPYMES a las compras gubernamentales a través de reforma en los mecanismos de compra del sector público”, 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%BA2.pdf>, y es el producto derivado del Grupo de Trabajo Temático coordinado por el consultor José Saavedra (Uruguay), quien elaboró el informe final con los resultados de la investigación y las recomendaciones de política.

que inciden negativamente en la participación de las MIPYMES en las compras del Estado, ciertas medidas aparecen con mayor asiduidad que otras.

OBSTÁCULOS PARA LA PARTICIPACIÓN DE LAS MIPYMES EN LAS COMPRAS PÚBLICAS. LAS POLÍTICAS DE APOYO APLICADAS

La participación de las MIPYMES en las compras públicas enfrenta una serie de limitaciones. En ocasiones, el principal obstáculo lo constituye el propio

carácter de los bienes involucrados. Por ejemplo, en Uruguay, las importaciones de petróleo, un producto que, claramente, no puede ser provisto por MIPYMES nacionales, explican el 57% de las compras públicas¹. Más allá de los obstáculos insalvables, ciertas dificultades pueden ser atendidas mediante políticas públicas adecuadas.

Los principales factores que inciden negativamente en la inclusión de las MIPYMES en las compras públicas se sintetizan en el Box 1.

Box 1. Principales obstáculos para la participación de las MIPYMES en las compras públicas

Los problemas de sustentabilidad: Debido a que su capacidad productiva es menor que la de las grandes empresas, cuando las MIPYMES tienen un contrato con el Estado, suelen trabajar de forma prácticamente exclusiva para cumplir con el mismo. Por este motivo, por ejemplo, los retrasos en los pagos por parte del Estado pueden hacer peligrar la continuidad de las actividades de la empresa.

La informalidad: Las exigencias de documentación, demoras y costos involucrados en la creación de una mipyme y su ingreso en la formalidad suelen ser elevados, y no aseguran el acceso a las compras públicas. Si bien en algunos casos, como en el sistema de ínfima cuantía de Ecuador, se acepta realizar compras por montos pequeños con proveedores informales, en general la formalidad es necesaria, sin importar el valor de la contratación. Además, las compras públicas involucran trámites particulares y costos en asesoramiento y documentación. Los pequeños proveedores se ven especialmente afectados por estos costos, ya que operan con márgenes de utilidad reducidos, y difícilmente puedan trasladar

estos costos a mayores precios (ya que probablemente esto los dejaría fuera de competencia en la contratación).

El limitado acceso al crédito: Tanto porque las líneas disponibles son escasas y los requisitos no están al alcance de una mipyme, como porque los instrumentos no están suficientemente difundidos.

La capacidad de producción limitada: Puede ser un limitante si no llega a satisfacer los requerimientos de los contratos con el Estado.

Los atrasos en los pagos que realiza el Estado: Los atrasos en los pagos generan problemas de iliquidez para las MIPYMES. Como estas firmas no cuentan generalmente con el capital propio necesario para afrontar la extensión de los plazos, se ven obligadas a recurrir a fuentes alternativas de financiamiento, que involucran costos elevados, afectando negativamente su posición financiera.

Las exigencias de garantías: Ya que las MIPYMES se ven imposibilitadas de inmovilizar montos importantes de dinero o valores durante un periodo prolongado para garantizar el cumplimiento de un contrato.

1 Valores a octubre de 2009 proporcionados por la Asesoría en Política Comercial del Ministerio de Economía y Finanzas del Uruguay.

Las dificultades de acceso al mercado de las compras públicas: Las empresas grandes gozan de una posición dominante por su conocimiento sobre la operatoria de las compras públicas, su adaptación a las exigencias de los procedimientos del Estado y la posibilidad de influir en las políticas de compras.

La carga impositiva: Constituye un gasto fijo muy elevado para los bajos niveles de producción de una mipyme.

La falta de capital: Los reducidos márgenes de utilidad con los que suelen operar las MIPYMES dificultan su posibilidad de disponer de recursos propios para invertir en equipamiento, certificaciones de calidad o capacitación de personal.

De modo de atender estas dificultades, los países de la región han venido instrumentando políticas de apoyo.

Por un lado, encontramos a las políticas “de mercado”. Estas herramientas, basadas en una mejora en el acceso a la información y en la simplificación de los procedimientos, entre otros aspectos, son instrumentadas por varios países de la región de forma combinada con políticas “más activas”. Chile, en cambio, elige a las políticas de mercado como el mecanismo exclusivo para mejorar el acceso de las MIPYMES a las compras públicas, ya que considera que las intervenciones directas son causantes

de distorsiones. Por lo tanto, concentra sus esfuerzos en la capacitación focalizada de los directivos de las firmas y en la puesta en marcha de centros de acceso a oportunidades de negocios que ofrecen asistencia técnica. A su vez, reconoce legalmente la posibilidad de asociación entre proveedores, al tiempo que una serie de locaciones específicas proveen la infraestructura necesaria para participar en las compras públicas (Arozamena y Weischelbaum, 2010).

Las políticas habituales “más activas” se presentan en el Diagrama 1.

Diagrama 1. Las políticas de apoyo



Las principales características de estas políticas son las siguientes:

MECANISMOS DE PREFERENCIA

■ **La reserva de mercado:** Consiste en reservar exclusivamente para MIPYMES cierto porcentaje de las adquisiciones del Estado. Se puede establecer tanto para las compras de cada organismo público como para determinado sector de actividad que se procure promover.

■ **La preferencia en el precio:** En este caso se establece que ante diferencias acotadas (establecidas) en el precio, se otorgará preferencia al producto de las MIPYMES. A su vez, es posible establecer que, dentro del margen de preferencia, el contrato se adjudique directamente al oferente mipyme (como ocurre en Uruguay), o, como en Paraguay, otorgar a la mipyme la opción de igualar la mejor oferta. Si bien la preferencia suele redundar en precios mayores pagados por el Estado, se opta por su instrumentación como modo de alentar a las MIPYMES, la creación de empleo y el crecimiento de la producción nacional.

■ **La licitación exclusiva:** Tiene lugar cuando, por ejemplo, un llamado a licitación se dirige exclusivamente a las empresas fabricantes, viéndose imposibilitadas de participar aquellas empresas que sólo comercializan.

■ **La subcontratación:** Se establece que los subcontratos que deba realizar la empresa adjudicataria para cumplir con el contrato se realizarán con MIPYMES.

■ **Las ferias inclusivas:** Constituyen un caso particular de reserva de mercado regional, instrumentado en Ecuador por los entes contratantes, sin consideración de los montos de contratación. El objetivo es alentar la participación de micro y pequeños productores de bienes y servicios mediante un proceso ágil y transparente en las compras de

bienes estandarizados. Las invitaciones para las ferias inclusivas, además de publicarse en el portal www.compraspublicas.gov.ec, se difunden por medios impresos, radiales o televisivos del lugar donde se realizará la feria.

■ **La cotización menor e ínfima cuantía:** Estos procedimientos, utilizados en compras menores, son también propios de Ecuador. En el mecanismo de ínfima cuantía no se requiere que los proveedores estén inscriptos en el Registro Único de Proveedores.

■ **Los umbrales:** Son los montos mínimos establecidos en los tratados de libre comercio entre dos países por encima de los cuales rigen las cláusulas. Las compras públicas por montos inferiores al umbral pueden preservarse para las empresas nacionales, lo que favorece a las MIPYMES.

■ **El desarrollo de proveedores:** Se utiliza cuando el organismo público contratante les brinda a los potenciales proveedores la posibilidad de adecuar sus procedimientos productivos a los requerimientos del Estado de modo de estar en condiciones de obtener un contrato. Esta herramienta tiene un gran potencial para el impulso de las MIPYMES, ya que pueden iniciar ciertas actividades gracias a las compras públicas, y desarrollarlas posteriormente.

Mientras la preferencia en el precio es un mecanismo de intervención generalizado, del que se benefician todas las MIPYMES, la reserva de mercado y el desarrollo de proveedores constituyen instrumentos más focalizados, que permiten, a través de las compras públicas, concentrar esfuerzos en el beneficio de ciertos sectores de actividad seleccionados por sus características, o por necesidades específicas del Estado.

Entre los países del Grupo, los mecanismos de preferencia son especialmente utilizados en Brasil y México. Los mecanismos de preferencia utilizados en la región se presentan en el Cuadro 1.

Cuadro 1. Regímenes de preferencia más relevantes en la región

PAÍSES	Desarrollo de proveedores	Margen de preferencia en el precio	Reserva de mercado	Umbrales	Subcontratación
Brasil	X	X	X	X	X
Chile	X				
Costa Rica	X	X	X	X	
Ecuador	X	X	X		
Méjico	X	X	X	X	X
Nicaragua	X	X	X	X	
Paraguay	X	X	X	X	
Uruguay		X			

LA CAPACITACIÓN

La capacitación, tanto sobre la normativa de contratación pública como en el uso de los portales web, es la política de apoyo más extendida entre los países del Grupo: la utilizan todos, y, en general, de forma continua. Se realiza tanto capacitación general, como por sectores de actividad, o para aquellos bienes o grupos de bienes cuya producción se decide apoyar o desarrollar.

LOS INSTRUMENTOS FINANCIEROS²

Los instrumentos financieros, aplicados por todos los países analizados, son de utilidad para impulsar el desarrollo de empresas que ya han logrado contratar con el Estado; es decir, no fomentan el acceso en sí, sino que facilitan y mejoran la operatoria de los contratistas. Los instrumentos implementados por Chile, el *Ordering* y el *Confirming*, son los más novedosos, aunque no se dirigen exclusivamente a las MIPYMES:

- El *Ordering* es un crédito para pre-financiar las inversiones en capital de trabajo que requieren los proveedores del Estado. Se otorga en condiciones especiales y es garantizado por la orden de compra que obtienen los proveedores a partir del

proceso de licitación pública. Se instrumenta mediante alianzas con ciertas entidades financieras.

- El *Confirming*, en tanto, permite a los proveedores del Estado liquidar sus facturas con una entidad financiera antes del vencimiento, adelantando así las cobranzas y mejorando su liquidez.

LAS RECOMENDACIONES GENERALES QUE SURGIERON DEL GRUPO

Entre las principales recomendaciones que surgieron del trabajo del Grupo, se encuentran las siguientes:

- **Realizar un seguimiento de las medidas existentes**, difundirlas y verificar su puesta en práctica, implementando mecanismos de evaluación que permitan consolidar las exitosas y corregir las posibles fallas que pudieran detectarse.
- **Monitorear la puesta en práctica efectiva de la normativa**. Los tiempos para la completa implementación de la normativa han sido mayores que lo deseable. En general, las leyes sólo establecen los lineamientos generales de las políticas de compras, y por medio de decretos se define la reglamenta-

2 Los limitantes financieros para profundizar la participación de las pymes en las compras públicas se desarrolla con mayor detalle en el Policy Brief N°2: “Los obstáculos financieros para la participación de las pymes en las compras públicas. Las soluciones ensayadas en la región y en el mundo”.

ción necesaria para la aplicación de las políticas. Sin embargo, entre la promulgación de la ley y la publicación del decreto reglamentario suelen pasar meses, e incluso años. En este sentido, se recomienda la participación de representantes de los organismos compradores del Estado con experiencia en la elaboración de dicha reglamentación, de modo de estar en condiciones de detectar y resolver las dificultades sobre la marcha.

- **Implementar la emisión de un certificado** que acredite la condición de mipyme que verifique el cumplimiento de los requerimientos que fija la ley, evitando que los instrumentos de promoción beneficien a aquellas MIPYMES que integren grupos económicos. La autoridad nacional en materia de política hacia las MIPYMES, de existir, sería la más idónea para cumplir esta función.
- **Profundizar la capacitación virtual y presencial a las MIPYMES**, difundiendo las buenas prácticas y las ventajas de integrar el sistema de compras públicas. La capacitación brindada en coordinación con las gremiales empresariales es una alternativa considerada muy positiva en la región.
- **Facilitar y extender la utilización de las tecnologías de la información y las comunicaciones** a la mayor cantidad de empresas de las distintas regiones, con especial énfasis en aquellas más relegadas. Maximizar el uso de los *sitios web* para brindar información sobre las oportunidades de negocios, la normativa sobre beneficios para su sector, la forma de acceder a los mismos, los requisitos para registrarse y las posibilidades de capacitación a distancia o presencial³.
- **Implementar líneas de crédito específicas para MIPYMES**, que permitan utilizar como garantía los contratos firmados con el Estado.

- **Crear un Observatorio para los países de la región** que incluya indicadores estandarizados, como la participación de MIPYMES en las compras estatales (desglosado por tamaño de empresa) y la participación de los regímenes de preferencia en el total de compras, entre otros, de forma de hacer comparables los datos y permitir un seguimiento de los procesos, fomentando la transparencia y el acceso a la información pública.
- **Simplificar la operatoria de las MIPYMES y facilitar su acceso a la formalidad** y a los registros públicos que les permiten participar en los distintos programas de fomento. Por ejemplo, la implementación de una “ventanilla única” a través de la cual la empresa pueda inscribirse en los diversos organismos públicos en un mismo acto y en el mismo lugar, reduce los costos y tiempos involucrados. Otra facilidad consiste en el monotributo, un impuesto unificado para las empresas con capital mínimo y un número limitado de trabajadores.
- **Fortalecimiento de MIPYMES mediante programas de profesionalización** de las empresas beneficiadas con las políticas públicas sobre las buenas prácticas, mediante un proceso de diagnóstico y un consecuente plan de mejora.

EL “CUADRO DE SITUACIÓN” DE LOS DISTINTOS PAÍSES DEL GRUPO

Como producto del estudio, surgieron también recomendaciones particulares para cada país, de modo de profundizar la aplicación de las buenas prácticas, contemplando las distintas realidades nacionales. Los rasgos particulares y las conclusiones surgidas del Grupo se presentan en el Cuadro 2.

3 Si bien todos los países del grupo disponen de un portal de información, no todos brindan las mismas funcionalidades a los usuarios. En algunos casos, los *sitios web* permiten al proveedor interactuar en la gestión de la compra, ingresando en línea sus ofertas. En el caso de Uruguay, por ejemplo, además de esta función, es posible realizar el seguimiento posterior del proceso, consultando el cuadro comparativo de ofertas, órdenes de compra y otros datos de su interés. En el caso de Ecuador, pueden ingresarse las ofertas a los llamados publicados en el portal.

Cuadro 2. Las políticas aplicadas en la región y las recomendaciones

	Algunos rasgos de las políticas aplicadas	Recomendaciones
Brasil	Existen mecanismos de fomento para MIPYMES (compre nacional, promoción a proveedores de ciertas localidades mediante la licitación exclusiva). La ley permite realizar llamados con trato preferencial y simplificado para las MIPYMES.	Conformar un Registro Gubernamental de Proveedores con las MIPYMES que deseen ser contratistas del Estado. Exigir la formalidad a las MIPYMES proveedoras y alentar la formalización mediante la agilización del registro y la reducción de los costos involucrados. Evaluar la viabilidad de aplicar el Confirming y el Ordering .
Chile	No utiliza las compras estatales para el fomento de las MIPYMES, pero sí procura facilitar su participación. El Área de Desarrollo Empresarial de ChileCompra se propone mejorar el acceso de las MIPYMES a las compras públicas, brindando información sobre las oportunidades de negocios y capacitando en el uso de las herramientas TIC.	Relevar el grado de satisfacción de las MIPYMES con las medidas aplicadas para reducir las barreras a su participación en las compras públicas.
Costa Rica	No dispone de información para evaluar los resultados de las políticas instrumentadas. Utiliza el margen de preferencia de precios, el desarrollo de proveedores, la reserva de mercado y los umbrales, entre los mecanismos de preferencia para MIPYMES.	Relevar la participación de las MIPYMES en las compras públicas y evaluar los obstáculos existentes. Evaluar la incidencia de los acuerdos comerciales.
Ecuador	Es el único país que instrumenta los mecanismos de ferias inclusivas e ínfima cuantía. Para participar en el mecanismo de ínfima cuantía no es necesario estar inscripto en el Registro Único de Proveedores (RUP).	Instrumentar herramientas para la formalización de los proveedores contratados mediante el mecanismo de ínfima cuantía. Una alternativa sería inscribir al proveedor en el RUP una vez que haya sido contratado cierta cantidad de veces. Continuar la puesta en práctica de todas las medidas surgidas de la reglamentación y seguir sus resultados. Fomentar la creación de grupos o gremios y organismos privados de apoyo a las MIPYMES que puedan facilitar la interacción con el sector público.
México	No dispone de datos sobre la participación de las MIPYMES en las compras estatales. Utiliza el margen de preferencia de precios, el desarrollo de proveedores, la reserva de mercado, los umbrales y la subcontratación como mecanismos de preferencia para las MIPYMES.	Emitir de forma sistematizada un documento digital que acredite la condición de MIPYMES, verificando el cumplimiento de las exigencias fijadas en la ley. Certificar el carácter nacional de los productos, facilitando la aplicación de los mecanismos de preferencia para MIPYMES, que no están disponibles en la actualidad. De estos dos programas se obtendría información útil para establecer la participación de las MIPYMES en las compras públicas.
Nicaragua	No dispone de datos sobre la participación de las MIPYMES en las compras estatales. Utiliza el margen de preferencia de precios, el desarrollo de proveedores, la reserva de mercado y los umbrales como mecanismos de preferencia para las MIPYMES.	Fortalecer el organismo encargado de las políticas hacia las MIPYMES. Exigir la formalización para participar en las contrataciones estatales. Implementar la contratación electrónica mediante el portal SII-MIPYME, asociado al catálogo. Crear de bases de datos para el seguimiento y la evaluación de las políticas implementadas a partir del uso del sistema. Crear centros con equipamiento informático, donde los interesados puedan acceder gratuitamente a Internet y recibir capacitación. Realizar un seguimiento del desempeño de las MIPYMES para evaluar la efectividad de las medidas instrumentadas, y eventualmente, definir su corrección.
Paraguay	Utiliza el margen de preferencia de precios, el desarrollo de proveedores, la reserva de mercado y los umbrales, entre los mecanismos de preferencia para MIPYMES.	Promover las medidas surgidas de la legislación sobre preferencia a la industria nacional. Precisar la definición de mipyme, de modo de dar un marco más claro y preciso para el desarrollo de sus actividades.
Uruguay	Entre las principales barreras que enfrentan las MIPYMES se encuentran el acceso al crédito y la falta de capital.	Utilizar el Confirming . Avanzar en la implementación del Programa de Contratación Pública para el Desarrollo, incorporando mecanismos como la reserva de mercado y el desarrollo de proveedores. Sustituir gradualmente el mecanismo de preferencia en el precio por la reserva de mercado. Analizar la conveniencia de aplicar la licitación exclusiva, junto con la capacitación necesaria para las empresas. Una vía efectiva para canalizar la información y la capacitación son los gremios empresarios.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Arozamena, L. y Weischelbaum, F. (2010), “Compras Públicas: aspectos conceptuales y buenas prácticas”, IDRC-CRDI y Universidad de San Martín (UNSAM), mayo.