

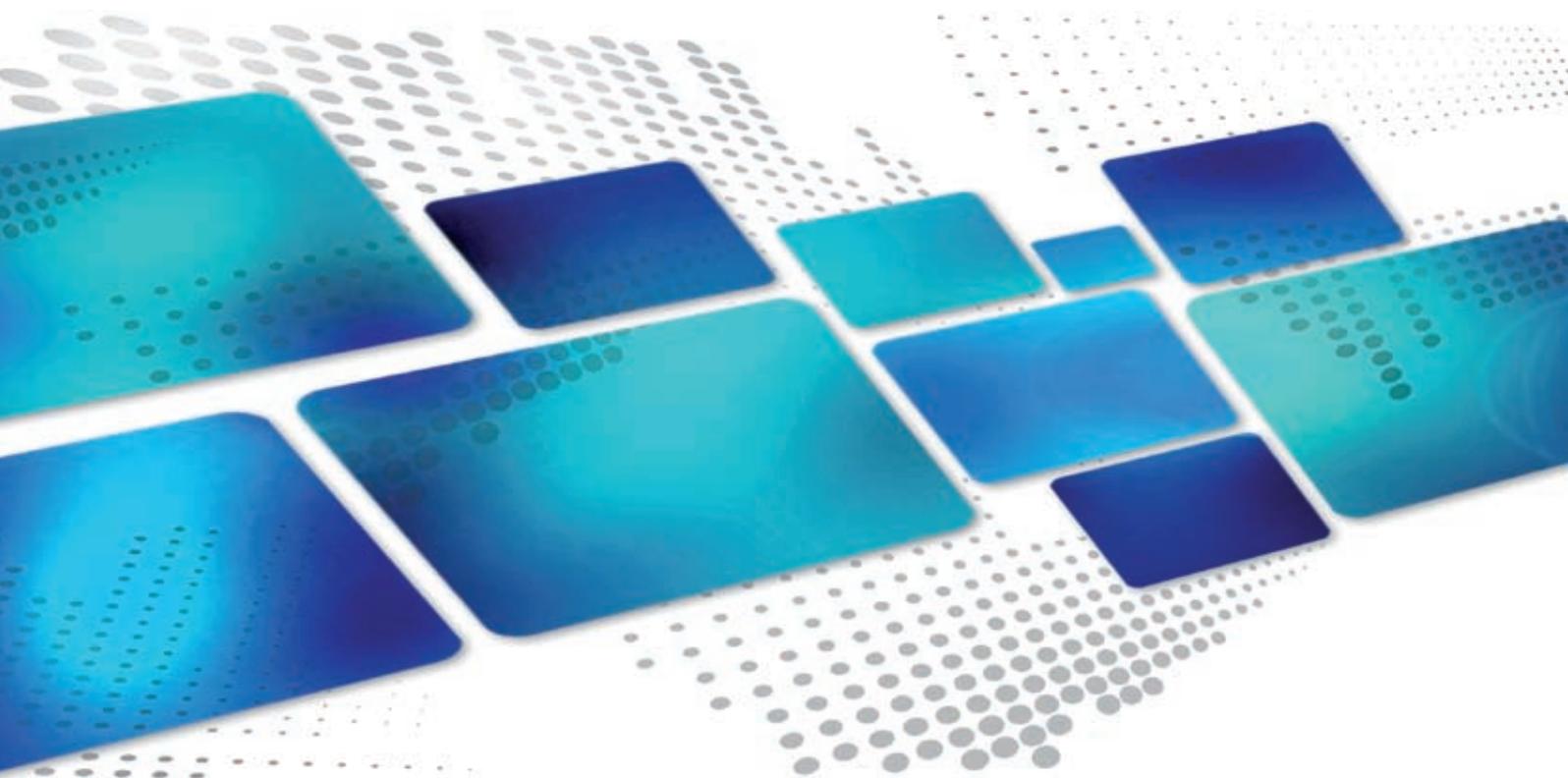


## Instrumentos financieros para facilitar el acceso de las PYMES a las compras públicas

*Leonardo Bleger*

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

Programa ICT4GP



# Red Interamericana de Compras Gubernamentales

PROGRAMA ICT4GP/ DOCUMENTO DE TRABAJO N° 2

## INSTRUMENTOS FINANCIEROS PARA FACILITAR EL ACCESO DE LAS PYMES A LAS COMPRAS PÚBLICAS

*Leonardo Bleger*

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:**

Bárbara Matamala (Chile), Jeannette Solano (Costa Rica), Jorge Luis González (Ecuador),  
José María Saravia (Nicaragua), Shirley Gayle-Sinclair (Jamaica).

**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), Carlos Tessore (BID).

© 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. LOS ASPECTOS FINANCIEROS PUEDEN CONSTITUIR UN OBSTÁCULO PARA LA PARTICIPACIÓN DE LAS PYMES EN LAS COMPRAS PÚBLICAS	9
2. MECANISMOS PARA LIDIAR CON LAS DIFICULTADES RELACIONADAS CON EL TAMAÑO DE LOS CONTRATOS	13
Subdividir los contratos en lotes	13
Autorizar y promover la posibilidad de que las pymes se agrupen para aprovechar su capacidad económica, financiera y técnica conjunta	16
Otorgar mayores oportunidades de subcontratación y garantizar la igualdad de condiciones a los subcontratistas	18
Alentar los convenios Marco	20
Subastas inversas (a la baja)	23
3. GARANTIAS	27
Exigir garantías proporcionadas y evitar su retención exagerada	27
Facilitar la constitución de garantías	30
4. PAGOS	33
Mejorar los sistemas de pago, disminuir y respetar los plazos	33
Sistemas de pagos y créditos	35
5. AMPLIAR Y MEJORAR LAS CONDICIONES DE FINANCIAMIENTO DEL CAPITAL DE TRABAJO Y DEL EQUIPAMIENTO DE LAS PYMES VINCULADAS CON LAS COMPRAS GUBERNAMENTALES	37
Desarrollar mecanismos de financiamiento, que permitan ampliar la participación de las PYMES en las compras públicas	37
Implementar y fortalecer Programas públicos e instituciones para expandir el financiamiento de los proveedores PYMES	42
6. PROMOVER EL FINANCIAMIENTO DE LOS PROVEEDORES PYMES A TRAVÉS DE LOS MERCADOS DE CAPITALES	45
7. MEJORAR EL MARCO LEGAL, LAS REGULACIONES BANCARIAS Y NORMAS IMPOSITIVAS VINCULADAS CON LA FINANCIACIÓN DE LAS PYMES QUE PARTICIPAN DE LAS COMPRAS GUBERNAMENTALES	49
8. PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN DE LAS REFORMAS EN LOS ASPECTOS FINANCIEROS DE LAS COMPRAS GUBERNAMENTALES	51
ANEXO I. LÍNEAS DE "ORDERING"	53
Cooperativa de Crédito COPEUCH	53
Institución Financiera INDES	53
Cooperativa para el Desarrollo FINANCOOP	54
Bibliografía	55
ÍNDICE DE GRÁFICAS	
Gráfico 1. Crédito al Sector Privado en porcentaje del PBI	38
Gráfico 2. Participación Banca Pública	42
Gráfico 3. Capitalización del Mercado Doméstico en porcentaje del PBI	46

## RESUMEN EJECUTIVO

Los aspectos financieros constituyen uno de los obstáculos más importantes para la participación de las MIPYMES en las compras públicas tal como se muestra en diversas encuestas y documentos especializados y lo corroboran representantes de países miembros de la Red Interamericana de Compras Gubernamentales que han constituido un grupo de trabajo para avanzar de forma conjunta en este tema. De tal modo que la nivelación del terreno de competencia en el mercado de las compras públicas pasa por las reformas de los procesos de financiamiento de las MIPYMES, incluyendo la definición de instrumentos financieros y el impulso a políticas que creen las condiciones propicias para su participación. Por sus características las MIPYMES tienen participación real y potencial en los contratos de obra pública de baja o media complejidad, tales como obras viales y construcciones edilicias, y como proveedor de bienes y servicios tanto estandarizados como los que requieren cierta adaptación a las necesidades de los demandantes. El presente documento enfoca el análisis sobre estos tipos.

Uno de las dificultades encontradas para la participación de las MIPYMES en las compras públicas lo representa la gran envergadura de los contratos - en la medida que exceden su capacidad productiva, comercial y financiera - para eso, la subdivisión de los contratos en lotes es un instrumento que facilita el acceso de las MIPYMES, tanto en términos cuantitativos como cualitativos; asimismo las disposiciones de contratación pública deberían de contemplar la posibilidad de que las MIPYMES puedan agruparse, independientemente de la naturaleza jurídica de los vínculos que establezcan entre ellas, con el fin de consolidar la capacidad económica, financiera

y técnica de un conjunto de empresas y poder satisfacer así los requerimientos de los pliegos de las contrataciones. En los casos en que las MIPYMES no puedan actuar como contratistas principales o formar parte de una agrupación con otras empresas la subcontratación es una opción que crea mejores condiciones para su participación en el mercado público para los proyectos de gran envergadura. Otro instrumento útil de promover por parte de los Gobiernos de la región son los convenios marco y las subastas inversas, facilitados a través de plataformas electrónicas. Los convenios marco pueden brindar a las PYMES la posibilidad de competir por contratos que se hallen en condiciones de ejecutar. Por su parte, las subastas inversas o a la baja es una práctica emergente que debe implementarse junto con estrategias de apoyo para las pymes. Es importante mencionar que la aplicación de los mecanismos anteriores debe realizarse buscando la eficiencia del proceso y cuidando que su implementación se adecue a las necesidades y características de las MYPYMES.

Otra área de mejora de la participación de las MIPYMES tiene que ver con la exigencia por parte de los poderes adjudicadores, de garantías desproporcionadas para cubrir los riesgos conexos al procedimiento de adjudicación y a la ejecución del contrato, al igual que las dificultades para presentar contragarantías a las entidades que lo requieren. Debe tomarse en cuenta la definición apropiada de las garantías y su adecuada gestión de tal manera que no obstaculice la participación de este tipo de empresas. Asimismo la amplia variedad de instrumentos para constituir garantías, el involucramiento de la banca pública y fondos de garantía públicos y mixtos, y la implemen-

tación de modelos estandarizados de certificados de garantías que sean conocidos por las MIPYMES son algunas de las sugerencias de mejora.

La situación financiera de las PYMES que participan en las compras públicas se ve afectada cuando los sistemas de pagos son ineficientes, los plazos de pago son extendidos, y principalmente cuando no se respetan los plazos establecidos en los contratos. El incumplimiento de los plazos establecidos lamentablemente es un fenómeno recurrente en la región cuando las finanzas públicas atraviesan dificultades. Así las demoras en los pagos es una forma de endeudamiento compulsivo de los gobiernos con sus proveedores, afectando de mayor manera a las pequeñas y medianas empresas ya que no cuentan con suficiente capital propio para soportar los plazos prolongados y demoras. La simplificación de sistemas de pago así como la creación de instrumentos de créditos a cobrar validos en el mercado son dos recomendaciones importantes para eficientar este proceso.

Son ampliamente reconocidas las dificultades que tienen las MIPYMES para acceder a créditos en las economías en desarrollo así como las difíciles condiciones de acceso a los mismos. Esta barrera disminuye la posibilidad de que tengan una mayor participación en las compras gubernamentales, que normalmente requieren que las firmas amplíen su capital de trabajo y el equipamiento para expandir su capacidad productiva así como mejorar la tecnología, los sistemas administrativos y sus procesos de producción. En este sentido una tarea importante es la implementación y el fortalecimiento de programas públicos e instituciones para expandir el financiamiento de los proveedores MIPYMES, por otra parte el fomento a instituciones financieras públicas y

cooperativas para atender a este sector se vuelve importante para compensar las imperfecciones del mercado de crédito.

El acceso a los mercados de capitales es otro mecanismo potencial de financiamiento de las MIPYMES proveedoras que sin embargo no está muy desarrollado en la región aunque hay países como Brasil, Colombia, Chile, México y Perú que en tienen mercados bien establecidos de acciones y bonos corporativos con un crecimiento en los años recientes. Para aprovechar mejor este mecanismo de financiamiento se sugiere implementar medidas reducir los costos de participación en estos mercados y la creación de fondos e instrumentos que permitan reducir los problemas de información asimétrica en los mercados de valores y el elevado costo de las emisiones.

La oferta de financiamiento disponible para las MIPYMES puede mejorarse fortaleciendo los marcos legales que permitan el surgimiento y desarrollo de distintos mecanismos que puedan ser aprovechados por estas empresas, generando confianza a los acreedores y deudores sobre el cumplimiento de sus derechos. Merece tomarse en cuenta que las adecuaciones legales tengan un enfoque hacia la MIPYMES en particular las relacionadas a las sociedades de garantías, los fideicomisos, la titulización (securitization), las obligaciones negociables e información comercial.

Por último se destaca la importancia de una implementación adecuada de las reformas de los aspectos financieros, esto requiere un alto compromiso de los líderes políticos así como un diseño claro del esquema de reformas y de su proceso de implementación. Se recomienda la creación de una instancia de coordinación de carácter no permanente en la que puedan interactuar los distintos actores involucrados.

# LOS ASPECTOS FINANCIEROS PUEDEN CONSTITUIR UN OBSTÁCULO PARA LA PARTICIPACIÓN DE LAS PYMES EN LAS COMPRAS PÚBLICAS

El proceso de compras públicas involucra un conjunto de aspectos financieros. Entre los principales:

- a. El tamaño de la compra o la contratación pública, que determina la capacidad financiera con la que deben contar las potenciales firmas proveedoras.
- b. Las exigencias de garantías vinculadas con el mantenimiento o la seriedad de la oferta y el cumplimiento de los contratos.
- c. La necesidad de presentar y constituir garantías da lugar a la vinculación entre las firmas proveedoras y otras entidades, como los bancos, los fondos de garantías y las compañías de seguros de caución.
- e. La emisión de facturas, certificados de avances de obra y otros títulos de crédito vinculados con los contratos de compras gubernamentales.
- f. Los procedimientos, instrumentos y plazos de los pagos públicos.
- g. El financiamiento bancario del capital de trabajo y del proceso de inversión de las firmas, que contribuye a la provisión de bienes y servicios al gobierno.
- h. El financiamiento de la inversión y, en menor medida, del capital de trabajo de las firmas, a través del mercado de capitales, para participar en las compras públicas.

- i. Los Programas públicos de financiamiento, que involucran a actores tales como la banca pública, la banca privada, los fondos de garantía y el mercado de capitales.
- j. Las regulaciones de la actividad de los bancos, los fondos de garantías y las compañías de seguros que influyen sobre las condiciones de financiamiento del proceso de compras públicas.
- k. Los aspectos impositivos que inciden en el costo del financiamiento de las actividades vinculadas con la provisión de bienes y servicios al sector público.

La dimensión financiera de los procesos de compras públicas está influenciada por el tipo de bienes y servicios adquiridos por parte de agencias o entidades públicas. Las compras públicas suelen clasificarse en cuatro categorías (Rose-Ackerman, 1999 y Arozameña y Weinschelbaum, 2010):

- i. Proyectos que involucran un proceso de investigación y/o desarrollo especializado. En general bienes o proyectos nuevos desde el punto de vista tecnológico.
- ii. Contrataciones en el marco de proyectos complejos, con un propósito especial. No involucran avances tecnológicos, pero requieren capacidades técnicas, administrativas y organizativas, como la construcción de diques o instalaciones portuarias.
- iii. Compras de productos estandarizados de producción y consumo habituales. A modo de ejemplo, automóviles o insumos médicos. Son productos fáciles de definir y para los cuales existen mercados desarrollados con precios de referencia identificables.
- iv. Adquisición de productos para los que se requiere una adaptación particular, tales como móviles policiales, ambulancias, sistemas de comunica-

ciones o de equipamiento informático. A diferencia de los descritos en la categoría anterior, existe una descripción técnica no necesariamente estandarizada sino adaptada a las necesidades del demandante.

Es posible señalar, muy sintéticamente, algunas de las particularidades financieras de los contratos correspondientes a éstas cuatro categorías de compras:

- La financiación de la inversión es crucial en las categorías i) y ii) y, si bien también es importante, tiene una relevancia menor en las categorías iii) y iv).
- En los casos i) y ii) es mayor el rol y el peso de las garantías, vinculadas tanto con la seriedad de la oferta como con la ejecución de los contratos.
- En las categorías i) y ii) se aplican mecanismos, procedimientos e instrumentos de pago y crédito mas complejos que los que se aplican en los casos iii) y iv), en los que predominan las modalidades de pago único y plazos relativamente breves.

Desde el punto de vista de la participación real y potencial de las PYMES, las categorías mas relevantes son la iii) de productos estandarizados y, en menor medida, la categoría iv) correspondiente a productos que requieren una mayor adaptación. La participación directa de las PYMES en las categorías i) y ii) es inferior, aunque no debe subestimarse su participación como subcontratistas de grandes empresas o de empresas medianas con gran capacidad tecnológica y financiera.

En función de estas consideraciones, focalizaremos la atención sobre los aspectos financieros de dos tipos de compras públicas:

- a. La adquisición de bienes y servicios, tanto estandarizados como los que requieren una cierta adaptación a las necesidades de los demandantes.
- b. Los contratos de obra pública de baja o media complejidad, tales como obras viales y construcciones edilicias.

Ambas categorías poseen algunas características financieras comunes, aunque cada una presenta ciertas especificidades. Concretamente, los contratos de obra pública poseen modalidades propias vinculadas con el tamaño de los contratos, la subcontratación, las garantías, la financiación y los procedimientos e instrumentos de pago y crédito.

Diversas encuestas<sup>1</sup> y documentos reflejan que los aspectos financieros constituyen uno de los obstáculos más importantes para la participación de las PYMES en las compras públicas. Las dificultades financieras más frecuentemente mencionadas por las empresas son:

- Gran envergadura de los contratos
- Costo de preparación de las ofertas. Dado que muchos de los costos son fijos, las PYMES deben afrontar costos desproporcionadamente elevados en relación con el monto de la compra.
- Exigencias excesivas de garantías financieras
- Incumplimiento de los plazos de pago por parte de los adjudicadores

El relevamiento realizado por el Grupo de trabajo “Mejora en el acceso de las MIPYMES a las compras gubernamentales a través de reforma en los mecanismos de compra del sector público” entre funcionarios responsables de las compras gubernamentales de países de América Latina, confirma que los obstáculos financieros son muy relevantes. Veamos las restricciones financieras que mencionan los representantes de Chile, Costa Rica, Ecuador y Uruguay (TTG1, 2010).

## CHILE

- El acceso al financiamiento es la dificultad principal para las MIPYMES en el mercado global y, en particular, también lo es para el mercado de compras públicas
- En general las MIPYMES poseen una capacidad limitada de producción, lo que las inhabilita para satisfacer demandas de altos volúmenes requeridas por los compradores públicos.
- El atraso en pagos de ciertos compradores públicos por contratos ejecutados afecta negativamente a las MIPYMES con poca solidez financiera.
- La solicitud de garantías en contrataciones que superan determinado monto dificulta la participación de MIPYMES que no pueden acceder a estos instrumentos (boleta de garantía y vale vista).

## COSTA RICA

- El plazo para pagar es demasiado largo (máximo 30 días naturales).
- La compra de volúmenes desplazan a las PYME.

## ECUADOR

- Acceso al crédito
- Altos volúmenes de compra

## URUGUAY

- Carga impositiva
- Falta de capital

---

1 Véase el Informe de síntesis de la consulta pública sobre la «Ley de la pequeña empresa» (*Small Business Act - SBA*) del 30 de marzo de 2008, que puede consultarse en [http://ec.europa.eu/enterprise/entrepreneurship/docs/sba\\_consultation\\_report\\_final.pdf](http://ec.europa.eu/enterprise/entrepreneurship/docs/sba_consultation_report_final.pdf) y el Estudio de 1999 de la Red europea de investigación sobre las PYME (ENSR) al que puede accederse en [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); así como las contribuciones específicas de organizaciones empresariales europeas tales como UEAPME y BusinessEurope, que pueden consultarse en sus respectivas páginas web.

# MECANISMOS PARA LIDIAR CON LAS DIFICULTADES RELACIONADAS CON EL TAMAÑO DE LOS CONTRATOS

Como ya fue mencionado, contratos de gran envergadura representan un obstáculo para la participación de las PYMES, en la medida en que exceden su capacidad productiva, comercial y financiera.

## SUBDIVIDIR LOS CONTRATOS EN LOTES

La subdivisión de los contratos en lotes facilita el acceso de las PYMES a las compras públicas, tanto en términos cuantitativos (el tamaño de los lotes puede adaptarse mejor con la capacidad productiva y financiera de las PYMES), como cualitativos (puede adaptarse el contenido de los lotes en función de la especialización sectorial de las PYMES). Adicionalmente, en principio, la subdivisión en lotes puede generar un aumento de la competencia, en la medida en que aumenta el número de participantes en la licitación.

El mecanismo de la subdivisión en lotes contempla diversas variantes. Según el contexto y el número de proveedores potenciales por categoría de tamaño de empresa, se puede permitir que una misma firma oferte por el número de lotes que desee o, por el contrario, fijar un máximo de lotes. Dicho máximo, a su vez, puede restringirse, ex ante, en función del número de ofertas o, ex post, en función del número de lotes que se puede asignar a una firma dada (Arozamena y Weischelbaum, 2010).

La división en lotes, sin embargo, puede traer aparejados algunos inconvenientes. En primer lugar, puede favorecer las prácticas colusivas entre oferentes potenciales. Si las compras de menor volumen se realizan a través de procedimientos con menores grados de transparencia y control (por ejemplo, cuando la legislación permite, por el monto menor de cada contratación, pasar de una licitación pública a una privada), la división en lotes puede estimular prácticas de favoritismo y corrupción. En

segundo lugar, existen casos en los que compras menores, por razones técnicas, generan incrementos en los costos de provisión por parte de las firmas ganadoras. Estos potenciales inconvenientes deben ser tenidos en cuenta, de modo de minimizar los costos asociados a la subdivisión de la compra en lotes. Existen una serie de recomendaciones para minimizar estos costos y potenciar así el beneficio neto de la subdivisión en lotes, en particular para expandir la participación de las PYMES.

## RECOMENDACIONES

- a. Emplear el mecanismo de división de las compras en lotes menores en aquellos casos en los que existe una presunción fuerte de que las PYMES no participarían de otra forma, y considerando los eventuales costos de la división, en términos de eficiencia productiva.
- b. La subdivisión en lotes no debe implicar que se modifique la naturaleza del procedimiento de compra, en especial en lo que se refiere a su transparencia y control. Dicho de otro modo, en la determinación de las exigencias de publicidad que deben satisfacerse así como del procedimiento que debe seguirse, la autoridad a cargo de la adjudicación debe atender al valor estimado de todos los lotes.
- c. Los criterios de selección de las empresas deben estar en relación y guardar proporción con los distintos lotes y no con el valor agregado de los mismos.
- d. La aplicación conjunta de la subdivisión en lotes con diversas medidas de acceso preferencial de las PYMES a las compras gubernamentales (p.ej. fijación de cuotas mínimas, preferencias ante igualdad o diferencias acotadas de precios y subsidios directos) puede potenciar la participación de este segmento de firmas.
- e. La subdivisión en lotes podría contemplar también el criterio de área geográfica de la demanda de bienes y servicios, de modo de facilitar la participación de las PYMES de las diferentes regiones, mediante la reducción de los costos de distribución.
- f. La subdivisión en lotes dentro de los Convenios Marco también puede facilitar la participación de las PYMES.

## BUENAS PRÁCTICAS

### Argentina

Los bienes y servicios a contratar deben agruparse por renglones afines o de un mismo rubro comercial. En los casos en que una misma convocatoria abarque a un número importante de unidades y con el objeto de estimular la participación de PYMES, al confeccionarse el pliego de Bases y Condiciones particulares podrá distribuirse la cantidad total en diferentes renglones.

No se podrán incluir en un mismo renglón elementos o equipos que no configuren una unidad funcional indivisible de funcionamiento, adaptación, ensamble, estilo y/o características similares que exijan la inclusión.

(Reglamento para la adquisición, enajenación y contratación de bienes y servicios del Estado Nacional. Decreto 436/2000. Art. 50°)

### Brasil

Existe una cuota mínima del 25% para la adquisición a MYPES en aquellas compras de naturaleza divisible.

(Ley 123/206)

### Nicaragua

Se permite las adjudicaciones parciales.

(Ley 323 de Contrataciones del Estado. Art 41°)

### Perú

Es obligatoria la organización de lotes en el caso de compras de grandes volúmenes.

### EEUU

Las contrataciones de mercaderías y servicios (excepto los de la construcción) podrán dividirse en lotes pequeños para facilitar el acceso a las PYMES

(Federal Acquisition Regulation-FAR-sección 19).

### Francia

Con el propósito de fomentar la mayor competencia posible la norma general consiste en adjudicar contratos por lotes. No obstante, los poderes adjudicadores pueden otorgar contratos globales si consideran que, en ese caso concreto la subdivisión en lotes restringiría la competencia o podría encarecer o dificultar técnicamente la ejecución del contrato.

### Unión Europea

En algunos países ( Hungría, Rumania), además de fomentarse la subdivisión de contratos en lotes, existen disposiciones de la normativa nacional con arreglo a las cuales los criterios de selección deben estar en relación y guardar proporción con los distintos lotes y no con el valor agregado de los mismos.

En Irlanda, como en otros estados miembros de la UE, es práctica habitual de numerosos organismos adjudicadores, al convocar ofertas para importantes contratos de construcción, publicar y adjudicar los contratos correspondientes a algunos ámbitos especializados (servicios eléctricos, servicios mecánicos, etc.) a distintos operadores por separado, los cuales deben trabajar en concertación con el operador económico adjudicatario de la coordinación integral del proyecto. Esta práctica facilita la participación de las PYMES, sin necesidad de que el poder adjudicador deba ocuparse de las dificultades que comporta coordinar la ejecución de los diversos lotes.

## AUTORIZAR Y PROMOVER LA POSIBILIDAD DE QUE LAS PYMES SE AGRUPEN PARA APROVECHAR SU CAPACIDAD ECONÓMICA, FINANCIERA Y TÉCNICA CONJUNTA

Las disposiciones sobre contratación pública deberían contemplar la posibilidad de que las PYMES puedan agruparse, independientemente de la naturaleza jurídica de los vínculos que se establezcan entre ellas, con el fin de consolidar la capacidad económica, financiera y técnica de un conjunto de empresas y poder satisfacer así los requerimientos de los pliegos de las contrataciones.

A través de una normativa adecuada, los sectores públicos pueden, mediante sus requerimientos de compra, actuar como promotores de la asociación de empresas pequeñas con el fin de vender al sector público (Arozamena y Weischelbaum, 2010).

Esta modalidad puede ser particularmente útil para determinado tipo de contrataciones:

- i. Compras de gran tamaño y/o que involucran la atención y distribución en una zona geográfica amplia.
- ii. Obras públicas de cierta envergadura
- iii. Contratos complejos que requieren de competencias diversas por parte de los proveedores.

La posibilidad de agrupamiento por parte de los proveedores genera, para los contratantes, la necesidad de atender al problema legal de la responsabilidad individual y conjunta de los proveedores. Veremos más adelante como se enfrenta esta dificultad en las disposiciones nacionales.

### RECOMENDACIONES

- a. Aceptar y promover la cooperación entre las PYMES, admitiendo que la agrupación podrá valerse de la capacidad de todos sus participantes y que la agrupación podrá recurrir también a la capacidad de otras entidades que no integran la misma.
- b. Anunciar claramente las posibilidades de agrupación en el anuncio de la licitación.
- c. Dado que el armado de estas agrupaciones llevan tiempo, otorgar plazos suficientes en los llamados para que se puedan concretar las ofertas conjuntas.
- d. La legislación sobre sociedades debe contemplar la reunión de empresas mediante “Uniones Transitorias de Empresas” (UTES) o figuras similares, que hagan posible la agrupación a través de trámites sencillos.
- e. Las medidas de promoción de participación de las PYMES deberían extenderse a los agrupamientos formados por empresas PYMES que cumplan, individualmente, con los parámetros requeridos por la normativa.
- f. En el llamado a licitación se podrá solicitar que los oferentes actúen bajo una misma representación, además de las condiciones de capacidad, solvencia técnica y financiera requerida para cada uno de los miembros del consorcio, sin perjuicio de que para cumplir ciertos requisitos se admita la sumatoria de elementos. Para ello, el ente adjudicador deberá indicar, con toda precisión, cuáles requisitos deben ser cumplidos por todos los integrantes y cuáles por el consorcio.

## BUENAS PRÁCTICAS

### Argentina

Se admite el agrupamiento de los oferentes en consorcios, uniones transitorias de empresas y cooperativas de PYMES. Según la legislación, las sociedades constituidas en la Argentina y los empresarios individuales domiciliados en ella podrán, mediante un contrato de unión transitoria, reunirse para el desarrollo o ejecución de una obra, servicio o suministro concreto. Podrán desarrollar o ejecutar las obras y servicios complementarios y accesorios al objeto principal. Las Uniones Transitorias de Empresas (UTES) no son sociedades ni sujetos de derecho. La solidaridad de las empresas por los actos y operaciones que deban desarrollar o ejecutar y las obligaciones contraídas ante terceros deben ser establecidas expresamente en el contrato de asociación.

### Costa Rica

Se establece la potestad de que la Administración permita ofertas en conjunto en la cual se pueden unir dos o más empresas, con la responsabilidad separada o solidaria dependiendo de la situación. También se permiten ofertas en consorcio a fin de reunir o completar los requisitos del llamado, para lo cual deberá advertirse en la propuesta de manera expresa e indicar el nombre, calidades y representante de cada uno de ellos, con la documentación de respaldo pertinente.

En el llamado a licitación se podrá solicitar que los oferentes actúen bajo una misma representación, además de las condiciones de capacidad, solvencia técnica y financiera requerida para cada uno de los miembros del consorcio, sin perjuicio de que para cumplir ciertos requisitos se admita la sumatoria de elementos.

Para ello, el ente adjudicador deberá indicar, con toda precisión, cuáles requisitos deben ser cumplidos por todos los integrantes y cuáles por el consorcio.

### Chile

Se reconoce legalmente la posibilidad de asociación entre proveedores para participar conjuntamente en procesos a los que individualmente, por su magnitud o complejidad, se les dificultaría postular.

### Nicaragua

Se admite la presentación de varios oferentes mediante un “Acuerdo de Consorcio”, escrito previamente en el que se detallen sus obligaciones. La responsabilidad de los oferentes será solidaria en todos los casos. Adicionalmente el organismo licitante podrá aceptar la “presentación conjunta” de oferentes, los que deberán suscribir un acuerdo previo en el que delimiten claramente sus responsabilidades y tareas individuales, y de no hacerlo, serán solidariamente responsables frente al contratante.

(Ley 323 de Contrataciones del Estado art. 34°)

### Perú

Se promueve la formación de consorcios para ofertar. Todos los beneficios y medidas de promoción para que las MYPES participen en las compras estatales incluyen a los Consorcios formados por MYPES.

## OTORGAR MAYORES OPORTUNIDADES DE SUBCONTRATACIÓN Y GARANTIZAR LA IGUALDAD DE CONDICIONES A LOS SUBCONTRATISTAS

Para los proyectos de gran envergadura en los que las PYMES no pueden actuar como contratistas principales o formar parte de una agrupación con otras

empresas, la subcontratación crea mejores condiciones para la participación de las PYMES.

### RECOMENDACIONES

- a. Los contratantes pueden alentar la subcontratación otorgando visibilidad a la cadena de suministros.
- b. La licitación podrá autorizar a la firma oferente, en el eventual caso de salir adjudicada, a recurrir a la subcontratación, con el fin de cumplir con la obligación asumida. Se deberán establecer topes a la subcontratación, como una proporción del valor total del contrato, para resguardar la responsabilidad principal del contratista principal.
- c. Las licitaciones pueden imponer que sea obligatoria, por parte de la firma adjudicada, la subcontratación de un determinado valor del contrato principal.
- d. Establecer que los contratos de compras gubernamentales incluyan disposiciones que prohíban a los contratistas principales otorgar a los subcontratistas condiciones menos favorables que las que se pacten entre el organismo adjudicador y el contratista principal.
- e. Dado que la subcontratación puede dar lugar a prácticas colusivas (por ejemplo cuando el contratista principal subcontrata a una empresa vinculada), deben adoptarse recaudos que aseguren la transparencia del proceso. Limitar la subcontratación exclusivamente a empresas PYMES que no formen parte de grupos económicos contribuye a reducir el riesgo de prácticas colusivas.
- e. Para evitar problemas de asignación de responsabilidades, las condiciones de los pliegos y contratos deben establecer que, aun en casos de subcontratación, la responsabilidad principal recae sobre el principal adjudicado y que éste no puede ceder el contrato sin autorización expresa del organismo responsable.

## BUENAS PRÁCTICAS

### Brasil

La legislación autoriza a los entes públicos a exigir a los participantes en las licitaciones a subcontratar con las MYPES un porcentaje de hasta el 30% del valor licitado.

### Nicaragua

El adjudicatario sólo podrá subcontratar partes determinadas de la obra, siempre que haya sido establecido en el contrato de adjudicación y cuente además con autorización escrita del Organismo contratante. Tampoco podrá ceder el contrato sin la expresa autorización del Organismo contratante, ni se podrá liberar de sus responsabilidades.

(Ley 323 Art. 99 y 100).

### Alemania

El ente adjudicador debe estipular en la documentación que el adjudicatario no podrá imponer a los subcontratistas condiciones menos favorables que las pactadas en el contrato principal.

### Estados Unidos

La Small Business Administration (SBA) ayuda a pequeñas empresas a participar en los contratos

federales como subcontratistas y proveedores. Existe un límite para la subcontratación por parte del contratista principal, establecido como un porcentaje del contrato, excluyendo costos del material. Este porcentaje es del 15% en construcción, y del 50% en manufactura y servicios. Los planes públicos de adquisición podrán contemplar, de ser posible, la contratación de más de una PYME.

(FAR – sección 19)

### Reino Unido

Se publica en Internet los nombres de las empresas que actúan como primeros contratistas en el marco de un contrato público, así como los detalles de los contratos ya adjudicados o de próxima adjudicación. También se les solicita a los principales proveedores que expongan de qué modo pueden mejorar las condiciones económicas de su oferta mediante el recurso a su cadena de suministro y que indiquen las formas que tienen las PYMES de aprovechar las oportunidades de subcontratación con esa empresa.

## ALENTAR LOS CONVENIOS MARCO

Los procedimientos de contratación pública pueden ofrecer a los entes adjudicadores la posibilidad de celebrar un Convenio Marco con varios operadores económicos y de organizar “mini licitaciones”, abiertas a la participación de las partes registradas en el Convenio Marco, a medida que se vayan concretando las necesidades de suministro del poder adjudicador. Frente a los mecanismos habituales de licitación, en los que el sector público busca un proveedor que le suministre todos los bienes durante un período determinado -lo que podría favorecer a empresas de mayores dimensiones- los Convenios Marco pueden brindar a las PYME la posibilidad de competir por contratos que se hallen en condiciones de ejecutar. Tal es el caso, en particular, de los Convenios Marco que abarcan a un gran número de operadores económicos y están subdivididos en

lotes, o de los contratos basados en tales Convenios Marco que se adjudican por lotes (Comisión de las Comunidades Europeas, 2008).

Los objetivos de la implementación de los Convenios Marcos, cuyo funcionamiento se potencia con la utilización de plataformas electrónicas, son la reducción en los precios que paga el sector público, la disminución de costos administrativos y la búsqueda de mayor eficiencia en todo el proceso. Por lo tanto, si bien la participación de las PYMES no constituye el objetivo principal de los Convenios Marco, algunas de sus características, como la transparencia, la subdivisión de las compras y la simplificación de los trámites, han permitido que las PYMES se hayan visto particularmente beneficiadas por este sistema, como lo evidencia la experiencia chilena (Escobar, 2008).

### RECOMENDACIONES

- a. Los entes adjudicadores deben garantizar, sobre todo mediante la aplicación de criterios de selección proporcionados, que las PYME, que pueden considerarse a sí mismas excluidas de los Convenios Marco por el alcance de los mismos y por temores a que los procedimientos de licitación resulten complejos y dilatados, no se abstengan de participar.
- b. Los niveles mínimos de capacidad de los oferentes exigidos al celebrar el Convenio Marco deben estar en relación y guardar proporción con el mayor de los contratos que vaya a celebrarse en cada licitación y no con el importe total de los contratos previstos durante toda la vigencia del Convenio.
- c. Los Convenios Marco deben, si las condiciones de las compras lo permiten, combinarse con las diversas herramientas para la promoción de participación de las PYMES en las compras públicas.

## BUENAS PRÁCTICAS

### Costa Rica

La Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa está liderando la implementación de Convenios Marco (CM). En este momento se cuenta con dos Convenios Marcos en ejecución, uno de suministros de oficina y otro de servicios de limpieza. Próximamente, se implementará otro CM para la emisión de boletos aéreos, donde una de las cinco empresas participantes es PYME.

Además, se está trabajando en el desarrollo de 8 Convenios más, que permitan afianzar más la figura y motivar a las empresas costarricenses a participar en estos procesos. Los Convenios se realizan por licitación pública, se promueve la participación de todo tipo de empresas, no se solicita garantía de participación y la garantía de cumplimiento es representativa para el tipo de negocio y se calcula en base al promedio de los estratos por valor de los contratos.

Los Convenios no cubren a todas las instituciones públicas. Únicamente son utilizados por el Gobierno Central, mientras que las instituciones descentralizadas, importantes compradores, aún no los utilizan.

### Chile

Procesos de Licitaciones de Convenios Marco: son licitaciones gestionadas centralizadamente por la Dirección de Compras, en las cuales se definen los requisitos mínimos y criterios de evaluación, tanto en términos técnicos como de condiciones comerciales deseadas, y se invita a los proveedores del rubro a participar. Luego, los proveedores que cumplen adecuadamente con lo solicitado, quedan adjudicados y pasan a formar parte del catálogo electrónico de productos y servicios, ChileCompra Express, en el

cual luego los compradores realizan sus adquisiciones en forma directa, según el método de “carro de compra”, seleccionando los productos requeridos y emitiendo una orden de compra directa al proveedor.

La Dirección ChileCompra efectúa periódicamente licitaciones públicas de Convenios Marco, las que se definen de acuerdo con los productos y servicios de uso más frecuente por parte de los Organismos Públicos. Especialistas de la Dirección ChileCompra analizan los rubros, montos y cantidades requeridas en todo el Estado chileno. Así deciden de manera precisa cuáles son los productos y servicios que se requiere incorporar a los Convenios Marco y convocan a las distintas industrias a participar de las licitaciones de estos convenios. Todas las empresas y proveedores, sin importar su tamaño ni región, pueden participar en licitaciones de Convenio Marco, dado que éstos pueden ser adjudicados a varios proveedores para un mismo producto o servicio.

La Ley de Compras Públicas N° 19.886 y su reglamento indican que los organismos del Estado deben consultar las tiendas virtuales que administra ChileCompra como ChileCompra Express y ChileCompra Libros, antes de llevar a cabo cualquier modalidad de licitación. Por lo tanto, las tiendas de Convenios Marco son la primera opción de compra de las entidades del Estado. Estas tiendas ofrecen precios competitivos y condiciones comerciales ventajosas para la compra y contratación de bienes y servicios. El comprador público puede emitir directamente la orden de compra a uno o más proveedores incluidos en las tiendas. Sólo los compradores del Estado están autorizados a adquirir productos y servicios en las tiendas virtuales de ChileCompra.

ChileCompra ha posibilitado importantes oportunidades de negocios para las MYPES en todo el país al adjudicarse el 38% de los montos transados en el mercado público, lo que se compara positivamente con el 18% aproximado de participación que tiene la MYPES en la actividad económica nacional.

### **Unión Europea**

Los Estados miembros pueden prever, en sus legislaciones nacionales, la posibilidad de que los poderes adjudicadores celebren Convenios Marco (CM). Para la celebración de un CM, los poderes adjudicadores seguirán las normas de procedimiento previstas en la respectiva de la UE. La duración de un CM no podrá superar los cuatro años, salvo en casos excepcionales, debidamente justificados, en particular por el objeto del mismo. Los poderes adjudicadores no podrán recurrir a los CM de manera abusiva o de manera que la competencia se vea obstaculizada, restringida o falseada.

Cuando se celebre un CM con un único operador económico, los contratos basados en este Convenio se adjudicarán con arreglo a los términos establecidos en el mismo. Cuando se celebre un CM con varios operadores económicos,

el número de éstos deberá ser de tres por lo menos, siempre que haya un número suficiente de operadores económicos que respondan a los criterios de selección o de ofertas admisibles que respondan a los criterios de adjudicación.

### **Alemania**

La experiencia muestra que las PYMES están bien representadas en los CM destinados a cubrir las necesidades habituales del sector público en materia de servicios o suministros en pequeña escala (p.ej. servicios de imprenta).

### **Reino Unido**

Se han formulado orientaciones en las que se aconseja a los entes adjudicadores, aun en el supuesto de un CM, que estudien la manera de obtener la mejor relación calidad/precio, contemplando incluso la posibilidad de abastecerse al margen del CM (en las condiciones establecidas en el CM considerado, y mediante otro procedimiento de contratación pública, en su caso) cuando las condiciones de mercado de corto plazo (p.ej. la disminución inesperada del precio de un producto determinado) resulten más ventajosas o cuando en los CM vigentes no se ofrezcan productos o soluciones innovadoras.

## SUBASTAS INVERSAS (A LA BAJA)

Las subastas electrónicas son una práctica emergente de las compras electrónicas que reúnen compradores y vendedores, en un día y en un horario determinados, para la negociación de la transacción en medio virtual, bajo condiciones de elevada interactividad entre los participantes, que se confrontan directamente, mediados por un sistema electrónico operado por un subastador o martillero. La subasta electrónica reproduce virtualmente una bolsa de mercancías y su ambiente de competencia intensificada para la cotización de precios entre proveedores y compradores, con un elevado potencial de reducción de los precios.

El mecanismo de la subasta comporta diversas formas, una de las cuales es la llamada subasta inversa, en la que la negociación es iniciada por el comprador, cuando solicita propuestas a diversos proveedores que compiten entre sí por la reducción de precios en sucesivas propuestas hasta el agotamiento de la disputa y la prevalencia de un vencedor. La subasta inversa electrónica utiliza mecanismos de información instantánea sobre el estado de la disputa: los participantes pueden conocer las propuestas de los competidores y/o su posición en la disputa (subasta “posicional”) o la mejor propuesta en cada momento (subasta “de precios”) (Lemos Pinto, 2009).

La subasta inversa presenta características que la diferencian de los procedimientos tradicionales de compra de la administración pública. Los postores pueden presentar sucesivas propuestas durante un determinado período de tiempo. En lugar de la regla convencional de la propuesta cerrada, en la subasta inversa ésta puede ser renovada basándose en la comparación y disputa, realizada en la forma de sucesivas reducciones de precio.

Los requisitos para la participación de los proveedores interesados y la especificación del producto o servicio son establecidos previamente a la apertura de la sesión de la subasta, de tal forma que el único aspecto objeto de disputa y deliberación sea el precio o algún criterio de puntaje involucrando precio y atributos cuantificables. En principio, la adopción de criterios cualitativos de selección de las propuestas no es incompatible con la sistemática de la subasta y puede darse por el establecimiento de requisitos de calidad, plazo y forma de suministro y asistencia técnica o por ponderación y/o puntaje que se sumará a los precios ofrecidos en la subasta.

Las subastas inversas deben tomar recaudos contra posibles acuerdos colusivos entre los oferentes principales, para lo cual el diseño del proceso es fundamental. Existe un trade-off entre la transparencia y las condiciones que facilitan las prácticas colusivas. Desde el punto de vista de la transparencia, resulta crucial revelar toda la información posible sobre los montos y las identidades de los oferentes. Sin embargo, para evitar los acuerdos previos entre los participantes, es fundamental no brindar a cada oferente demasiada información sobre el comportamiento de sus competidores (Arozamena y Weischelbaum, 2010).

En América Latina se identificaron cinco países en los cuales la subasta electrónica inversa cuenta con cierto desarrollo. Se trata de Brasil, Perú, Panamá, Paraguay y Ecuador. Colombia ha creado la subasta electrónica, todavía sin disponer de un sistema electrónico centralizado. México se encuentra en vías de implantar su sistema de subasta inversa electrónica.

- a. La implementación de las subastas electrónicas inversas y el pleno aprovechamiento de sus potencialidades dependen de la unificación de los canales de divulgación y de acceso para la participación del mercado proveedor, de la uniformización de reglas y procedimientos y de la interconexión vía *web* de los organismos, abarcando el conjunto de la administración pública. Las subastas inversas electrónicas deben formar parte de un sistema electrónico integrado de apoyo a las contrataciones públicas y de un portal en Internet.
- b. Se deben adoptar estrategias orientadas para la equalización de las oportunidades de participación de las micro y pequeñas empresas. En las subastas que son exclusivamente por precios, se acrecientan los riesgos de que los pequeños proveedores pierdan sistemáticamente en las subastas, más aún cuando los mercados de oferentes nos son profundos. Por lo tanto, es muy importante que la implementación de las subastas electrónicas inversas sea acompañada de una estrategia de apoyo a las pequeñas y medianas empresas proveedoras.

## BUENAS PRÁCTICAS

### Brasil

En 1997 fue creado el portal ComprasNet, que a partir de 2000 fue transformado en un portal efectivo de compras del gobierno, utilizando la subasta inversa. Un órgano central ejerce la supervisión normativa y las actividades de compra y contratación y administra ComprasNet, que permite a los diferentes niveles de gobierno participar de una misma plataforma. En el 2008, el valor total de las contrataciones por medio de subastas inversas fue de R\$ 13.060 millones (US\$ 5.900 millones), representando el 30,7% del valor total de la administración federal.

En Brasil, el sistema de pujas funciona del siguiente modo: el sistema electrónico jerarquiza automáticamente las propuestas recibidas, con base en el precio, en la apertura de la sesión pública de la subasta. Los postores disputan por la reducción del menor precio registrado en el sistema, poniendo sucesivas ofertas de precios menores. Son informados en tiempo real del valor de la menor oferta, pero los postores

no tienen acceso a la identidad de los autores de las ofertas. La disputa termina cuando el subastador encamina un aviso de cierre inminente de la fase de presentación de lances, después del cual transcurre un período de tiempo aleatorio (de 30 minutos a lo máximo) determinado automáticamente por el sistema electrónico. Se trata de un mecanismo destinado a incentivar la presentación de los mejores precios posibles por los participantes. El subastador podrá, además, presentar una contrapropuesta (aún más baja) al postor que haya presentado la oferta de menor valor, siempre por medio de la comunicación a través del sistema, que puede ser acompañada por los demás participantes.

### Perú

Se realizan subastas inversas electrónicas (desde 2006) y presenciales (desde 2005). Las subastas inversas son de aplicación obligatoria en la contratación de los bienes y servicios comu-

nes. El Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE) publica en Internet la lista de los bienes y servicios analizados y aprobados para la adquisición por medio de subasta inversa. La inclusión en la lista implica obligatoriedad de utilización de la subasta inversa para la contratación del bien o servicio. Aproximadamente el 5% de las contrataciones públicas se realizan bajo la modalidad de subasta inversa. Las subastas no pueden utilizarse en la contratación de bienes y servicios que consten en el catálogo electrónico de Convenios Marco.

La disputa por lances empieza en día y hora determinados y cierra después de que haya transcurrido un período de tiempo previamente establecido. El sistema registra y ordena automáticamente las propuestas, con base en su valor. El participante es informado sobre la posición de su lance, en relación al mejor lance, a cada momento. No hay identificación de los postores durante la disputa. La propuesta vencedora es seleccionada en base al menor costo, y no se permite la aplicación de puntaje o cualquier otro mecanismo de evaluación.

## EXIGIR GARANTÍAS PROPORCIONADAS Y EVITAR SU RETENCIÓN EXAGERADA

La exigencia por parte de los poderes adjudicadores, de garantías desproporcionadas (p.ej. garantías bancarias que cubran los riesgos conexos al procedimiento de adjudicación y a la ejecución del contrato, incluso aquellos que estén fuera del control de la empresa) representa un obstáculo para la participación de las PYMES en la contratación pública.

- a. Debe evitarse la retención prolongada e injustificada de los recursos (p.ej. garantía de participación) de los operadores económicos.
- b. Se deben graduar el monto de las garantías en función de los avances en la ejecución del contrato. Si las características de la contratación lo hacen posible, se debe admitir la constitución de la garantía de ejecución en documentos separados, en función de las distintas etapas de ejecución. Asimismo, puede apelarse a constituir las garantías mediante un mecanismo de retención de un porcentaje del valor del contrato, prorrateado a lo largo de la ejecución del contrato.
- c. Se procurará no exigir garantías financieras de manera automática, sino a partir de consideraciones de riesgo basadas en una evaluación del riesgo específico de la contratación.
- d. Para los contratos de monto reducido, puede directamente no exigirse garantías de mantenimiento de oferta y/o de ejecución de contratos.
- e. Evitar la desvalorización de los recursos dejados en garantía, mediante la actualización de los montos o el pago de intereses a tasas de mercado.

## BUENAS PRÁCTICAS

### Bulgaria

La garantía de participación no puede exceder el 1% del valor del contrato y la garantía de ejecución el 5% del valor del mismo. La garantía de participación se libera, en el caso de los candidatos no seleccionados, dentro de los 3 días siguientes a la expiración del plazo de recurso de la resolución de admisibilidad y, en el caso de los candidatos seleccionados dentro de los 3 días de

vencimiento del plazo de recurso de la decisión de adjudicación.

### Malta

Se eliminó la exigencia de garantías bancarias por contratos de un valor inferior a los umbrales de la UE, en función del elevado número de PYMES que participan de las licitaciones.

## PRÁCTICAS NACIONALES

### Argentina

La garantía de mantenimiento de oferta es del 5% del valor de la oferta. Las garantías de mantenimiento de la oferta de los adjudicatarios serán devueltas una vez integrada la de cumplimiento del contrato o, en su caso, de ejecutado el mismo. A los oferentes que no resulten adjudicatarios se les reintegrará dentro de los 10 días de presentada la garantía de cumplimiento del contrato.

La garantía de cumplimiento del contrato es del 10% del valor total de la adjudicación. Las garantías de cumplimiento del contrato se reintegran una vez cumplido el mismo, a satisfacción de la jurisdicción o entidad contratante.

### Brasil

La garantía de cumplimiento de obras, servicios y compras no excederá el 5% del valor del contrato. Para obras, servicios o provisiones de gran

volumen podrá ascender al 10%. La garantía prestada en el contratado será liberada o res- tituida después de la ejecución del contrato, y, cuando haya sido hecha en moneda, actualizada monetariamente.

### **Costa Rica**

Garantía de participación, entre el 1% y el 5% de la propuesta o bien un monto fijo en caso que el negocio sea de cuantía inestimable o no le repre- sente erogación. Si se omitiere la indicación de este porcentaje se entenderá que ésta será de un 1%.

Garantía de cumplimiento, entre el 5% y el 10% del monto de la contratación. La garantía debe abarcar y mantenerse vigente por todo el plazo estipulado en el llamado o, en su defecto, el pla- zo máximo para disponer el acto de adjudicación. Si cesare la vigencia de la oferta, la Administra- ción tan pronto como advierta tal circunstancia, prevendrá al interesado, aún después de dictado el acto de adjudicación, para que dentro del tér- mino de tres días hábiles manifieste por escrito si mantiene los términos de la oferta y por cuánto tiempo. Vencido el término de la prevención, sin que ésta haya sido atendida, se procederá a ex- cluir la oferta, sin que ello suponga la ejecución automática de la garantía de participación.

(Ley 7494 de contratación administrativas y Re- glamento 33411)

### **Nicaragua**

De mantenimiento de oferta: entre el 1% y el 3% de la oferta. Reintegro por lo menos hasta 60 días posteriores a la fecha prevista para la apertura de sobres.

De cumplimiento: entre el 5% y el 10% salvo en el caso de obra pública, en que se amplía del 10% al 20%. Plazo de reintegro hasta tres meses posteriores al plazo de ejecución, con cláusula de prórroga accionada por el Organismo Contra- tante, por tres meses adicionales.

De anticipo: por el 100% del adelanto otorgado, pudiendo parcializarse si hubiera amortizaciones intermedias.

### **Perú**

Garantía de cumplimiento de contrato. En los contratos de suministro periódico de bienes o de prestación de servicios de ejecución periódica, se retendrá un 10% del monto total del contrato. La retención de dicho monto se efectuará durante la primera mitad del número total de pagos a reali- zarse, de forma prorrateada, en cada pago, con cargo a ser devuelto a la finalización del mismo.

### **Uruguay**

- a. Mantenimiento de la oferta: 1 al 5% del valor total de la oferta, salvo que el pliego indique otro porcentaje.
- b. De cumplimiento del contrato: 5% del valor total de la adjudicación.

No se exigirán garantías de mantenimiento de ofertas por aquellas inferiores al tope de la lici- tación abreviada, ni se exigirán garantías de fiel cumplimiento de contrato por montos inferiores al 40% de dicho tope.

### **Alemania**

Supedita la exigencia de las garantías al cum- plimiento de determinadas condiciones, en par- ticular la observancia del principio de propor- cionalidad. En los contratos de obras pueden exigirse garantías financieras respecto de con- tratos de un valor mínimo de 250.000 euros y, en el caso de contratos de servicios, el umbral es de 50.000 euros.

## FACILITAR LA CONSTITUCIÓN DE GARANTÍAS

El elevado costo de las garantías y las dificultades para presentar contragarantías a las entidades que lo requieren (bancos, fondos de garantía, etc.), son

también obstáculos para una mayor participación de las PYMES en las compras gubernamentales.

### RECOMENDACIONES

- a. Autorizar una amplia variedad de instrumentos mediante los cuales las PYMES pueden constituir las garantías de mantenimiento de oferta y de cumplimiento de contratos. La aceptación de una amplia variedad de instrumentos y emisores contribuye a aumentar la oferta de avales y reducir su costo. Entre estos instrumentos se cuentan: efectivo, cheque certificado de banco, depósito bancario, aval bancario, títulos públicos, seguros de caución, avales otorgados por fondos de garantía, pagares, hipotecas, prendas, cartas de crédito, garantías internacionales y afectación de créditos con entes estatales.

pueden contribuir a reducir los costos de obtención de las garantías, promoviendo la competencia con el sector privado y estableciendo precios de referencia o “testigos” para el mercado.
- b. El gobierno, a través de la actuación de la banca pública (otorgando avales) y la actividad de Fondos de Garantías de propiedad pública o mixta, puede facilitar la obtención de garantías por parte de las PYMES, en particular en los casos de aquellas empresas que, a pesar de cumplir con ciertos requisitos de evaluación de riesgos, encuentran dificultades para obtener garantías en el mercado privado. Asimismo, la actuación de bancos y Fondos de Garantías públicos o mixtos
- c. Implementar modelos estandarizados de certificados de garantías o avales que sean aceptados en las compras gubernamentales, para facilitar su difusión en el mercado y su conocimiento por parte de las PYMES y, al mismo tiempo, limitar la inclusión de cláusulas abusivas en detrimento de las pequeñas firmas.
- d. Para reducir el costo de las garantías los entes gubernamentales pueden admitir que los títulos públicos ofrecidos en garantía por las PYMES sean valuados por su valor técnico, en la medida en que ese valor resulte superior a su cotización de mercado.
- e. Admitir, para contratos de monto reducido, la constitución de las garantías con un pagaré a solo firma o avalado por los propietarios de la sociedad.

## BUENAS PRÁCTICAS EN CONSTITUCIÓN DE LAS GARANTÍAS

### Costa Rica

Las garantías, tanto de participación como de cumplimiento, podrán rendirse mediante depósito de bono de garantía de instituciones aseguradoras reconocidas en el país, o de uno de los Bancos del Sistema Bancario Nacional o el Banco Popular y de Desarrollo Comunal; certificados de depósito a plazo; bonos del Estado o de sus instituciones; cheques certificados o de gerencia de un banco del Sistema Bancario Nacional; dinero en efectivo mediante depósito a la orden de un Banco del mismo sistema, o mediante depósito en la Administración interesada. Asimismo, podrán rendirse por medios electrónicos, en aquellos casos en que la entidad licitante expresamente lo autorice.

Las garantías también podrán ser extendidas por bancos internacionales de primer orden. Los bonos y certificados se recibirán por su valor de mercado y deberán acompañarse de una estimación efectuada por un operador de alguna de las bolsas legalmente reconocidas. No se reconocerán intereses por las garantías mantenidas en depósito por la Administración; sin embargo, los que devenguen los títulos hasta el momento en que se ejecuten, pertenecen al dueño. Las garantías pueden rendirse en cualquier moneda extranjera o bien en su equivalente en moneda nacional. En este último caso, el contratista está obligado a mantener actualizado el monto de la garantía, de acuerdo con las variaciones de tipo de cambio que le puedan afectar.

En cuanto a las garantías que presenten las PYMES, éstas se regularán de conformidad con lo indicado en la normativa especial que regula la promoción de las mismas en las compras de bienes y servicios de la administración. Se permitirá que las garantías sean cubiertas por el Fondo

Especial para el Desarrollo de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (FODEMIPYME) creado en el artículo 8° de la Ley de Fortalecimiento de las Pequeñas y Medianas Empresas N° 8262, siempre y cuando las PYMES solicitantes cumplan con todos los requisitos y las condiciones que establece el Fondo y su respectivo Reglamento. (Ley 7494 de contratación administrativas y Reglamento 33411)

### Chile

Boleta de Garantía. Este tipo de documento garantiza el cumplimiento de obligaciones de dinero y tiene como finalidad indemnizar, en el caso de no cumplimiento de la obligación. Un cliente de un banco puede solicitarle a éste mismo que emita una de estas boletas a favor de un beneficiario, como garantía o resguardo del cumplimiento de una obligación. Al emitir este documento, el banco se compromete incondicionalmente a su pago con el sólo requerimiento del beneficiario. No puede ser utilizada para otro fin diferente para el que se solicitó, es decir, el documento es nominativo e intransferible. La Boleta de Garantía puede obtenerse haciendo un depósito en un banco. La segunda opción es que el banco emita la boleta con cargo a un crédito.

### EEUU

La Small and Business Administration otorga fianzas para licitaciones, cumplimiento y pagos correspondientes a contratos públicos de hasta \$2 millones, a pequeñas compañías, que cumplan determinados requisitos, y que no puedan obtener fianzas a través de los canales comerciales regulares.

## PRÁCTICAS NACIONALES EN CONSTITUCIÓN DE LAS GARANTÍAS

### Argentina

Las garantías pueden constituirse:

- a. En efectivo, mediante depósito bancario o giro postal o bancario.
- b. Con cheque certificado contra una entidad bancaria.
- c. Mediante la afectación de créditos que el proponente o adjudicatario tenga liquidados y al cobro en entidades estatales de la Administración Pública Nacional
- d. Con pagarés a la vista suscriptos por quienes tengan el uso de la firma social o actuaren con poderes suficientes, cuando el monto de la garantía no supere la suma de 5.000 pesos.
- e. Con títulos públicos emitidos por el Estado Nacional.
- f. Con aval bancario u otra fianza, a satisfacción del organismo contratante.
- g. Con seguro de caución.
- h. Sociedades de Garantía Recíproca.

### Nicaragua

Las garantías deben ser emitidas por entidades supervisadas por la Superintendencia de Bancos y Otras Instituciones Financieras (bancos y compañías de seguro).

## BUENAS PRÁCTICAS EN FONDOS DE GARANTÍA

### Argentina

Existe un sistema de Sociedades de Garantía Recíproca y 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.

### Chile

ChileCompra ha desarrollado los Certificados de Fianza. Son instrumentos nominativos, no negociables y tienen mérito ejecutivo para su cobro. Asimismo, pueden ser extendidos a plazo o a la vista, y tener el carácter de irrevocable, cumpliendo así, los requisitos establecidos en la normativa de compras públicas para las garantías de cumplimiento de contrato. Este tipo de garantía es emitido por las Instituciones de Garantía Recíproca (IGR), internacionalmente conocidas como SGR, las cuales fueron creadas por la Ley 20.179/2007.

### Colombia

Existe un Fondo Nacional de Garantía, con mayoría accionaria pública, que opera con las pequeñas y medianas empresas, garantizando operaciones de crédito y leasing, cuyo destino sea –exclusivamente– financiar capital de trabajo, inversión fija, capitalización empresarial, investigación, desarrollo tecnológico o creación de empresas, que no estén calificadas como “de cumplimiento irregular”, y que pertenezcan a cualquier sector de la economía, excepto el agropecuario primario.

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

La situación financiera de las PYMES que participan de las compras públicas se ve afectada cuando los sistemas de pagos son ineficientes, cuando los plazos de pago son extendidos y, principalmente, cuando no se respetan los plazos establecidos en los contratos. El incumplimiento de los plazos de pago es, lamentablemente, un fenómeno recurrente en los países de América Latina cuando las finanzas públicas atraviesan dificultades. Las demoras en los pagos constituyen una forma de endeudamiento compulsivo de los gobiernos con sus proveedores. Dado que, generalmente, las PYMES no cuentan con suficiente capital propio para soportar los plazos prolongados y las demoras, se ven obligadas a recurrir a fuentes alternativas de financiamiento con costos elevados, lo cual afecta negativamente la posición financiera de estas firmas.

- a. Establecer plazos de pago razonables en todas las compras y contrataciones.
- b. Simplificar la documentación necesaria y los controles para gestionar los pagos, procurando maximizar el empleo de medios electrónicos. Estos elementos permiten disminuir los costos, reducir los plazos de gestión de cobranzas, disminuir las demoras y realizar relevamientos estadísticos sobre la eficiencia en los pagos.
- c. Establecer, en la medida en que las características de los contratos lo hagan posible, pagos fraccionados o intermedios a lo largo de la duración de los contratos.
- d. Incluir en los contratos la obligatoriedad de que el sector público pague intereses (en niveles similares a los de mercado) y/o actualice las deudas, cuando el mismo incurra en demoras no justificadas.
- e. Incluir en los contratos disposiciones que obliguen al contratista principal a pagar a los subcontratistas y a toda la cadena de suministros en condiciones más desfavorables que las que se establecen para los pagos del gobierno al contratista principal.
- h. Publicar estadísticas sobre el grado de cumplimiento de los plazos de pago por parte de las distintas jurisdicciones y dependencias del sector público.

## BUENAS PRÁCTICAS

### Costa Rica

El plazo máximo establecido para la cancelación de facturas es generalmente de 30 días naturales, aunque existen algunas excepciones en las instituciones públicas en las que el pago se realiza antes de esa fecha establecida. En el caso de atrasos en el pago de las facturas por parte de la Administración, el proveedor tiene la facultad de solicitar el pago de intereses por el atraso sufrido de acuerdo con la Ley de Contratación Administrativa y su Reglamento.

### UE

El plazo es de 30 días, a menos que se establezca explícitamente otro plazo. Se fija un tipo determinado de interés por demora: la suma del tipo de interés aplicado por el Banco Central Europeo a su más reciente operación principal de refinanciación más (como mínimo) 7 puntos porcentuales, salvo que se especifique otra cosa en el contrato. Se establece un procedimiento de cobro de las deudas no impugnadas: “los Estados miembros velarán para que se pueda obtener un título ejecutivo, independientemente del importe de la deuda,

normalmente en un plazo de 90 días naturales a partir de la presentación de la demanda o de la solicitud por parte del acreedor ante el Tribunal u otra autoridad competente, siempre que no haya habido impugnación de la deuda o de cuestiones del procedimiento. Los Estados miembros llevarán a cabo dicha tarea de conformidad con sus disposiciones legales, reglamentarias o administrativas nacionales”.(Directiva 2000/35/CE)

### Hungría

La normativa exige el pago en un plazo no superior a los 30 días a partir de la ejecución del contrato. En caso de que se determine que, pese a haber ejecutado el contrato, el proveedor no ha recibido el importe en el plazo establecido, el proveedor podrá detraer el monto de la deuda directamente de la deuda bancaria del ente adjudicador.

### Reino Unido

Los ministerios y organismos dependientes de ellos están obligados a hacer un seguimiento del cumplimiento de las obligaciones de pago y a publicar los correspondientes resultados en sus informes ministeriales o anuales.

## SISTEMAS DE PAGOS Y CRÉDITOS

### RECOMENDACIONES

- a. Desarrollar sistemas de pagos electrónicos que simplifiquen los trámites, reduzcan los costos de gestión de cobranza, faciliten el control y disminuyan los tiempos de tramitación y cobranza.
- b. Documentar los créditos a cobrar por parte de los proveedores, mediante instrumentos que sean confiables, negociables y susceptibles de ser cedidos y descontados en entidades bancarias y en los mercados de valores.

### BUENAS PRÁCTICAS

#### Brasil

Tarjeta de Pago del Gobierno Federal. Es un sistema desarrollado en plataforma web instituido en el ámbito de los órganos y entidades de la Administración Federal con el objetivo de detallar

la aplicación de los “fondos de caja”. La compra y la transacción se efectúan directamente en el establecimiento en que se efectúa la compra utilizando la Tarjeta de Pago. Adicionalmente, en Brasil se utiliza un sistema de pagos electrónico.

### PRÁCTICAS NACIONALES

#### Argentina

Los Certificados de Obra son créditos documentados que expide la Administración Pública con motivo de la realización de una obra pública. El resultado de la medición de la Obra Pública se traduce en un Certificado, extendido generalmente en un formulario normalizado y que constituye un crédito documentado que expide la Administración al contratista con motivo del Contrato de Obra Pública.

El Certificado de Obra representa una obligación de dar una suma de dinero por parte del Estado en pago de una obligación de hacer a cargo del contratista, por lo tanto, su validez depende de que el mismo haya sido emitido a partir de un acto administrativo por autoridad competente. El Certificado de Obra no es un medio u orden de pago, por lo que no importa un pago, sino que es la documentación de un crédito. Al igual que otros títulos, son esencialmente transmisibles y es posible cederlos a terceros y negociarlos.

El contratista, en cumplimiento de su deber tributario debe emitir las correspondientes facturas por las sumas a percibir por parte del contratante, sin embargo, la mera factura no comprueba fehacientemente la existencia de un reconocimiento de deuda por parte del contratante, por lo cual no constituye un título que respalde una acción judicial tendiente a su cobro.

#### Costa Rica

En lo que respecta a las instituciones públicas, los medios utilizados para el pago de facturas son cheques o transferencias bancarias (Sistema Nacional de Pagos Electrónicos, SINPE).

#### Nicaragua

De acuerdo al Programa de Modernización del Sistema de Administración Financiera (PMSAF), financiado por el Banco Mundial, el BID y donantes bilaterales, se han establecido, en el término de 4 años, las siguientes metas relacionadas con los pagos que realiza la Administración Central:

a) La optimización de la administración del flujo de caja de la Tesorería mediante la aplicación de una cuenta única del Tesoro totalmente automatizada y con capacidad de pago electrónico, b) Procesar electrónicamente el 80% de los pagos de la Administración Central.

Se aprobó una Ley de firma electrónica, que permitirá agilizar las transacciones a través de la Web.

La Unidad Normativa ha elaborado los instrumentos legales necesarios para la implementación de la Compra Corporativa en las entidades y organismos del Sector Público.

#### **Paraguay**

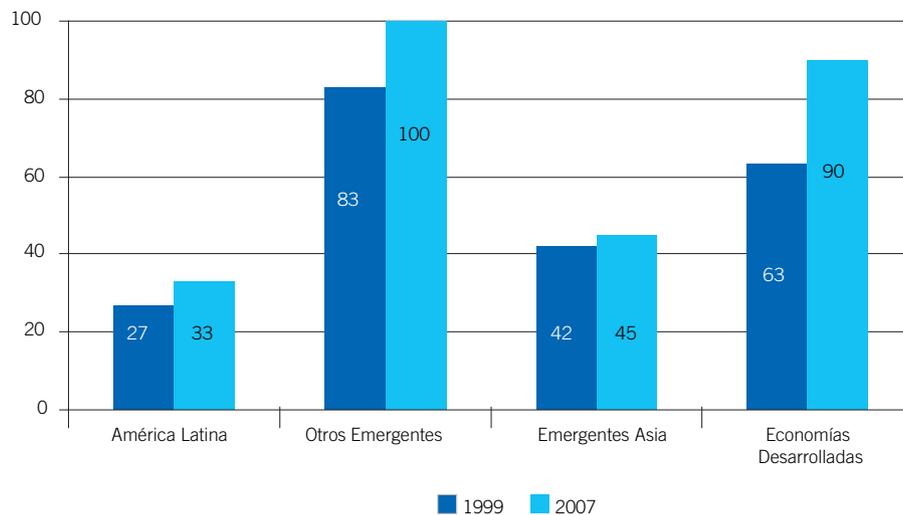
Se proyecta el pago electrónico a proveedores y el uso de firma digital en todo el proceso de contratación.

## AMPLIAR Y MEJORAR LAS CONDICIONES DE FINANCIAMIENTO DEL CAPITAL DE TRABAJO Y DEL EQUIPAMIENTO DE LAS PYMES VINCULADAS CON LAS COMPRAS GUBERNAMENTALES

### DESARROLLAR MECANISMOS DE FINANCIAMIENTO, QUE PERMITAN AMPLIAR LA PARTICIPACIÓN DE LAS PYMES EN LAS COMPRAS PÚBLICAS

La media del nivel de profundidad financiera de los sistemas financieros latinoamericanos es baja en comparación con el de los países desarrollados y otros países emergentes (Gráfico 1), si bien existen marcadas diferencias entre los países de la región.

Gráfico 1. Crédito al Sector Privado en porcentaje del PBI



Fuente: FMI, Estadísticas Financieras Internacionales

Es ampliamente conocido el fenómeno de dificultades de acceso al crédito que sufren las PYMES en las economías desarrolladas y en desarrollo. Las fallas de información que caracterizan a los mercados financieros adquieren particular intensidad en el caso de las pequeñas y medianas empresas, provocando una marcada diferenciación en las condiciones de acceso al crédito según el tamaño de las firmas. Este fenómeno encuentra su explicación en los siguientes factores. En primer lugar, los nuevos emprendimientos, en su mayoría de pequeña dimensión, carecen de la información y de los antecedentes necesarios para la obtención de un préstamo. En segundo lugar, las PYMES poseen menores patrimonios y activos susceptibles de ser empleados como garantías. En tercer lugar,

en la evaluación y monitoreo de los préstamos existen costos fijos que elevan el costo de los créditos pequeños. Finalmente, es habitual que las PYMES carezcan de información documental, actúen en la informalidad y/o desconozcan los procedimientos y prácticas requeridos para acceder al crédito (Bleger, L. y Rozenwurcel, G., 2000).

Estas dificultades de acceso al crédito disminuyen las posibilidades de una mayor participación de las PYMES en las compras gubernamentales, que normalmente requieren la ampliación del capital de trabajo y del equipamiento de las firmas para expandir su capacidad productiva y mejorar la tecnología, los sistemas administrativos y los procesos productivos.

#### RECOMENDACIONES

- Alentar el desarrollo de líneas de crédito para capital de trabajo para la prefinanciación de las actividades de los proveedores PYMES.
- Implementar líneas de crédito para la prefinanciación de órdenes de compra ya adjudicadas.

- c. Promover el financiamiento a través del descuento o la cesión en garantía de títulos de crédito o de los derechos de contratos de obras o de servicios, vinculados con las compras públicas, tales como facturas y certificados de avance de obra.
- d. Alentar el financiamiento a través de la cesión de la recaudación de derechos de cobro de facturas de servicios públicos y de la cesión de la recaudación de tarifas y tasas de concesiones de obras públicas.
- e. Alentar el desarrollo de la actividad de *factoring*, que posibilita la financiación del capital de trabajo, y contribuye al mejor planeamiento financiero de la firma y a la reducción de la carga administrativa.
- f. Promover líneas de financiamiento, a mediano y largo plazo, para financiar la expansión del equipamiento y las mejoras tecnológicas de PYMES pertenecientes a sectores de actividad en los cuales se concentra la demanda de bienes y servicios por parte del sector público.
- g. Realizar alianzas que fortalezcan la colaboración entre diversos actores del sector público y privado, con el objeto de desarrollar programas y estimular el surgimiento de nuevos instrumentos de financiamiento de las compras públicas.
- h. Los mecanismos para alentar y promover los instrumentos y mecanismos de financiamiento mencionados en los puntos anteriores son variados:
  - contar con la legislación y la reglamentación adecuadas (ver punto VII)
  - estandarizar ciertos contratos para facilitar la operatoria y el conocimiento por parte de las PYMES.
  - desarrollar estos instrumentos y líneas de crédito en las instituciones públicas (ver punto V.2).
  - implementar Programas de aportes de fondos no reembolsables, líneas de crédito para capital de trabajo y equipamiento, garantías, subsidios de tasas de interés, bonificación de costos de armado de carpetas y evaluación de proyectos (ver punto V.2) que involucren tanto a entidades financieras públicas como privadas.
  - comprometer a las instituciones privadas a través de la difusión de los instrumentos, el desarrollo incentivos adecuados y la formación de alianzas entre actores del sector público y privado.

## BUENAS PRÁCTICAS

### Chile

“Confirming” - Se ha implementado el sistema de “Confirming” o “Sistema de Adelanto de Pagos a Proveedores”<sup>2</sup>, una operatoria que si bien se deriva del factoring tiene sus diferencias. El “Confirming” permite a los proveedores del Estado liquidar sus facturas antes del vencimiento, adelantando así las cobranzas y mejorando las liquidez de las MIPYMES. Se trata de un servicio de gestión de pagos y no de deudas, como ocurre con las empresas de factoring.

Instrumentalmente, el “Confirming” consiste en la cesión de facturas (entrega de la cuarta copia) del proveedor al inversionista, previa confirmación del pago de las facturas, por parte del organismo público al mismo inversionista. La iniciativa favorece una mejor gestión de pagos en las transacciones del Estado, al permitir que proveedores del Estado que participan activamente en el mercado público, puedan liquidar en el sistema financiero facturas emitidas a los compradores del Estado que se incorporen al sistema de

2 Mas detalles en: [http://www.chilecompra.cl/secciones/informaciones/noticias/2009-02-05\\_Presentacion\\_Confirming.pdf](http://www.chilecompra.cl/secciones/informaciones/noticias/2009-02-05_Presentacion_Confirming.pdf)

“Confirming”. A través de convenios con distintas instituciones financieras, la Dirección ChileCompra impulsa el “Confirming” para mejorar la liquidez de las PYMES y mejorar sus condiciones de acceso al financiamiento bancario.

Según ChileCompra, los proveedores, micro y pequeños empresarios son los principales beneficiarios de este sistema. Según los inversionistas, se estima que una alta proporción de los flujos de un proveedor son susceptibles de ser transados en “Confirming”. El modelo está diseñado para que la participación sea lo más expedita posible. En general, un proveedor ya conoce las alternativas de liquidación de facturas que existen en el mercado, conoce la operatoria y las variables consideradas, por lo cual su participación en este nuevo sistema debiera ser fluida.

Para los compradores de organismos públicos, el sistema de “Confirming” no involucra costos. Por el contrario, genera beneficios, ya que simplifica la gestión del pago a proveedores, origina incentivos en los proveedores, alentando la mayor participación de oferentes en los procesos de licitación. El proyecto de “Confirming”, que se encuentra en su primera etapa de implementación, cuenta todavía con un número reducido de organismos públicos y de proveedores, aunque se está abriendo a la participación de nuevos organismos públicos. Se estima que, en un principio, el mercado potencial de compras de las instituciones incorporadas al “Confirming” podría alcanzar los US\$ 500 millones anuales, sobre un total de US\$ 6.000 millones que se transan anualmente en el mercado público.

Según ChileCompra los beneficios del “Confirming” para los actores del sistema son los siguientes:

- Genera una reducción de la tasa de descuento en las financiaciones, debido a la disminución del riesgo y a la competencia que se genera en la oferta, además de una disminución de los plazos de pago.
- Acceso de las PYMES a financiamiento simple, a menor costo y sin garantías.
- Minimiza costos de cobranza para proveedores.
- No discrimina por tamaño, ni por comportamiento comercial del proveedor.

“Ordering” o “Crédito contra Orden de Compra”. ChileCompra, a través de convenios con instituciones financieras, ofrece a micro y pequeños empresarios proveedores del Estado, financiamiento para cubrir necesidades de recursos por órdenes de compra adjudicadas a través del sistema de mercado público. El “Ordering” permite que las órdenes de compra recibidas por los proveedores PYMES, a través del portal [www.mercadopublico.cl](http://www.mercadopublico.cl), se conviertan en un respaldo para solicitar un crédito, que es aprobado automáticamente en las instituciones financieras convenidas con la Dirección ChileCompra. Ya se han firmado convenios con la Cooperativa de Ahorro y Crédito Copeuch, Cooperativa para el Desarrollo Financoop, e Indes S.A.

En el Anexo I se presentan los detalles de las líneas de crédito de “Ordering” vigentes en Chile.

## OTRAS PRÁCTICAS NACIONALES

### Argentina

La banca privada concede financiamiento a los proveedores PYMES sobre la base de la cesión en garantía de facturas y certificados de obras o de todos los derechos emergentes de un contrato de obra o servicios con el sector público. Cuando se ceden todos los derechos emergentes de un contrato, se otorga a la empresa un anticipo financiero y un adelanto contra cada certificado de obra aprobado. En caso de que no se ceda el contrato, sólo se otorgan adelantos contra la presentación de un certificado de obra o factura aprobadas por el comitente.

En los últimos años, se ha difundido la financiación bancaria de obras públicas mediante la cesión de derechos de cobro de facturas a consumidores de servicios públicos y la cesión de la recaudación de tarifas y tasas de concesiones de servicios públicos. El instrumento legal utilizado es la conformación de un fideicomiso (trust) que recauda los fondos sin la intervención del deudor y realiza los pagos a la entidad bancaria financiadora o a los tenedores de los certificados de participación del fideicomiso. Esta modalidad se ha desarrollado intensamente en las obras viales con peaje.

### Costa Rica

Está bastante difundido el factoring de facturas, certificados de avance de obra y otros instrumentos, a través de una amplia red de prestadores que incluye algunos bancos pequeños y empresas de factoring. En general, los costos financieros son elevados.

### Nicaragua

Los bancos privados tienen, en su mayoría, líneas de financiamiento para PYMES bastante amplias en cuanto a montos y plazos, que llegan a 3 años para capital de trabajo y hasta 5 para inversión (pueden ir hasta 10 años con garantía hipotecaria). Las tasas son elevadas (del orden del 13% en dólares y del 26% en moneda local) y los costos bancarios también (entre 1% y 4% de cada desembolso).

El factoraje financiero empezó a funcionar en 1998 y, si bien el desarrollo no es tan amplio, existen tres empresas especializadas en el servicio. Para sus operaciones, estas empresas se financian con recursos propios y con líneas de crédito de distintos bancos. Una de ellas está abriendo fuentes alternativas de fondeo en la Bolsa de Valores de Nicaragua y próximamente estaría emitiendo acciones. Las tasas de descuento son elevadas, ubicándose en niveles del 16% anual en dólares.

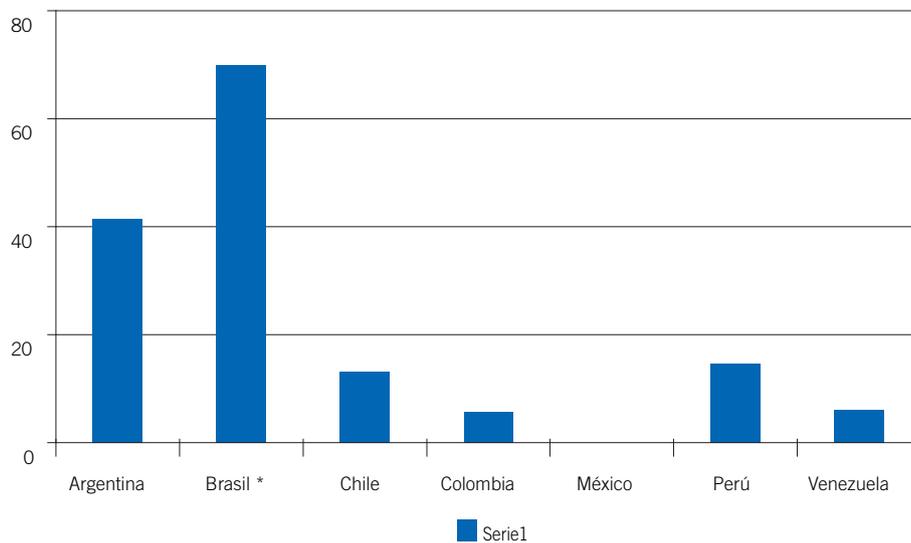
Está en curso de aprobación legislativa la Ley de Factura Cambiaria, por la cual se crea éste título de crédito negociable. Este instrumento ampliará las posibilidades de financiación de las micro, pequeñas y medianas empresas, las cuales podrán descontar las nuevas Facturas en las entidades financieras y, de este modo, ampliar su capital de trabajo.

## IMPLEMENTARY FORTALECER PROGRAMAS PÚBLICOS E INSTITUCIONES PARA EXPANDIR EL FINANCIAMIENTO DE LOS PROVEEDORES PYMES

En muchos países desarrollados y en desarrollo, se implementan políticas públicas para compensar las imperfecciones de los mercados de crédito. Estos programas, al mejorar el financiamiento para las micro, pequeñas y medianas empresas, generan efectos positivos sobre el crecimiento económico, el empleo y el desarrollo regional.

La participación de la banca pública en América Latina es muy inferior a la que posee el conjunto de países desarrollados, pero similar a la media de las naciones en desarrollo. Dentro de América Latina, la situación es muy heterogénea, como puede verse en el siguiente gráfico.

Gráfico 2. Participación Banca Pública. Bancos Públicos / Activos totales



Fuente: *Financial System Latinwatch BBVA* (Marzo 2008)

Muchos países desarrollados y en desarrollo poseen Bancos de Desarrollo, cuya actividad ha contribuido significativamente al fortalecimiento del proceso de inversión de las firmas. Un estudio referido a América Latina revela que en la región existen 108 instituciones que, de diferentes modos, se dedican al financiamiento del desarrollo, alcanzando en conjunto una operatoria activa superior a los 400.000 millones de dólares. El 70% de esas entidades son de propiedad pública, el 20% privada y el 10% restante mixto. En cuanto a su modalidad operativa el 66 % actúa como “banco de 1er piso”, el 19% como “banco de “2° piso” y el 33% combina ambos perfiles.

En algunos países de América Latina, existen entidades financieras cooperativas, dedicadas al financiamiento de las PYMES, con una participación significativa en el mercado de crédito. Estas entidades, que en muchos casos surgieron como resultado del esfuerzo asociativo de las empresas de pequeña y mediana dimensión, cuentan con ventajas comparativas para atender a este segmento de firmas. Entre estas ventajas se cuentan su inserción en los mercados locales, la cercanía y el conocimiento de sus asociados y su especialización operativa. Si bien el grueso de su asistencia concentra en el financiamiento del capital de trabajo, también conceden préstamos para financiar el proceso de inversiones.

- a. Implementar Programas públicos para mejorar el acceso y las condiciones crediticias de las PYMES, para expandir su participación en el proceso de compras públicas. Estos Programas pueden incluir aportes de fondos no reembolsables, líneas de crédito para capital de trabajo y equipamiento, garantías, subsidios de tasas de interés, bonificación de costos de armado de carpetas y evaluación de proyectos, entre otros elementos.
- b. Fortalecer las instituciones públicas (en particular las áreas operativas especializadas en la atención de las PYMES), que participan en los Programas públicos de financiamiento. Dentro de este conjunto de instituciones públicas se encuentran los bancos públicos comerciales, los bancos de desarrollo, los fondos de financiamiento y las sociedades y fondos de garantía.
- c. Impulsar que las entidades cooperativas especializadas en la atención de las PYMES expandan su oferta de líneas de crédito dirigidas a los proveedores PYMES.
- d. Sensibilizar y capacitar al personal de las áreas PYME de las instituciones financieras públicas y cooperativas en el proceso de compras gubernamentales y en la participación de las PYMES en este proceso.

## BUENAS PRÁCTICAS

### Argentina

Credicoop es un banco cooperativo que ocupa una posición relevante en el sistema financiero argentino. Otorga préstamos sobre la base de la cesión en garantía de facturas, certificados de obra y derechos emergentes de contratos de obra o servicios entre PYMES y el sector público. La tasa activa promedio actual es del 14% anual. El Banco Credicoop participa activamente de los programas públicos de financiamiento, como el de Bonificación de Tasas de Interés de préstamos de capital de trabajo e inversión. En este Programa el Estado Nacional subsidia entre 3 y 4 puntos anual del costo del crédito y los fondos se distribuyen, mediante una licitación, en función de la tasa final que los bancos oferentes cobrarán a las PYMES.

### Colombia

En el marco del “Programa Nacional de Compras Estatales” funciona el FOMIPYME (Fondo Colombiano de Modernización y Desarrollo Tecnológico de las Micro, Pequeñas y Medianas

Empresas), creado por la Ley 590 de 2000 (Ley MIPYMES), con recursos provistos por el Estado Nacional por un período de 10 años. El FOMIPYME otorga recursos no reembolsables para la implementación de programas o proyectos de desarrollo de proveedores, que se formulan a partir de la demanda de entidades Estatales, y que éstas lideren dichos programas o proyectos. En particular, tiene como objeto la financiación de programas y proyectos para el desarrollo tecnológico de las MIPYMES. Los incentivos otorgados por este Fondo tienen la calidad de recursos no reembolsables, hasta un 65% del valor del programa o proyecto.

Estos recursos son asignados por COLCIENCIAS (Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación del Estado Nacional), a través de convocatorias abiertas, por el SENA (Servicio Nacional de Aprendizaje), a través de programas de competitividad y desarrollo tecnológico productivo,

y por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo a través de convocatorias públicas FOMIPYME. ([www.mincomercio.gov.co](http://www.mincomercio.gov.co), link FOMIPYME)

La Banca de las Oportunidades (BdO) es un programa de inversión administrado por el Banco de Comercio Exterior Bancoldex. Tiene como objetivo promover el acceso al crédito y los demás servicios financieros a las familias de menores ingresos, micro, pequeñas y medianas empresas y emprendedores. La Red de la Banca de las Oportunidades la conforman los bancos, compañías de financiamiento comercial, las cooperativas, las ONG, y las cajas de compensación familiar, quienes son las encargadas de extender su cobertura y llevar los servicios financieros a la población desatendida. Esta Red financia con sus propios recursos los préstamos que otorga.

#### **Costa Rica**

Existe apoyo a nivel financiero y de desarrollo mediante un grupo de entidades denominado La Red de Apoyo a PYMES.

El FODEMIPYME es un fondo que cuenta con recursos del patrimonio del Banco Popular y de Desarrollo Comunal para el financiamiento de las micro, pequeña y mediana empresa. El FODEMIPYME está compuesto por dos fondos:

- a. Fondo de Garantías. Este Fondo se destina a conceder avales y garantías a las micro, pequeñas y medianas empresas en condiciones especialmente favorables al adecuado desarrollo de sus actividades, cuando éstas no puedan ser sujetos de los servicios de crédito de los bancos públicos.
- b. Fondo de Financiamiento. El Fondo de Crédito y Transferencias tiene como destino conceder créditos a las micro, pequeñas y medianas empresas con el propósito de financiar proyectos o programas que, a solicitud de éstas, requieran para capacitación o asistencia técnica, desarrollo tecnológico,

transferencia tecnológica, conocimiento, investigación, desarrollo de potencial humano, formación técnica profesional y procesos de innovación y cambio tecnológico.

#### **El Salvador**

La Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa (CONAMYPE) es una institución de fomento a la pequeña empresa que, entre otras iniciativas, promueve e incentiva a las empresas de menor tamaño a formalizarse para participar del mercado público.

#### **Nicaragua**

En 2008 se promulgó la Ley 645 de Fomento y desarrollo de la MIPYMES por la cual se crea el Consejo Nacional MIPYMES, que apoya todo lo atinente a las pequeñas empresas mediante un programa multi-anual de fomento (PROMIPYME). EL PROMIPYME lleva a cabo acciones integrales de financiamiento y asistencia técnica, para fortalecer el sector de las micro, pequeña y mediana empresa.

El único Banco estatal “Produzcamos”, otorga créditos a las PYMES, tanto para inversión como para capital de trabajo.

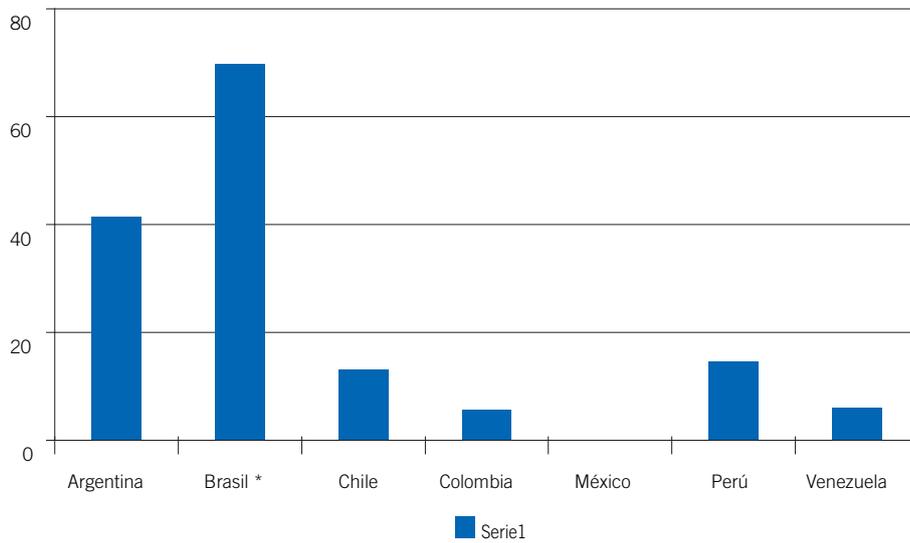
#### **Perú**

La Corporación Financiera de Desarrollo (COFIDE), es un banco de desarrollo de segundo piso, con propiedad mayoritaria del Estado Nacional. Cuenta con programas y líneas de crédito dirigidas a financiar todas las etapas del proceso de inversión: los estudios de factibilidad e identificación de mercados, los diferentes procesos productivos, la modernización de planta y las operaciones de comercio exterior. También procura facilitar la participación de las PYMES en las compras públicas. Todas las líneas y programas de crédito que administra COFIDE son canalizadas hacia los beneficiarios a través de una Institución Financiera Intermediaria (IFI).

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

Los mercados de capitales de los países latinoamericanos tienen un tamaño muy inferior al de los países desarrollados y al de muchos países emergentes (Gráfico 3). Sin embargo, Brasil, Colombia, Chile, México y Perú tienen mercados bien establecidos de acciones y bonos corporativos y su crecimiento fue muy importante en los años recientes. El ratio de capitalización bursátil/PIB es del 118% en Chile, 83,9% en Brasil, 50,4% en Perú, 50,3% en Colombia, 34,5% en México y 13,8% en Argentina. El volumen de deuda corporativa en circulación es importante sólo en Chile (11,4% del PIB) y Brasil (8,6%). En otros países de la región, el volumen de acciones y bonos corporativos es muy reducido.

Gráfico 3. Capitalización del Mercado Doméstico en porcentaje del PBI



Fuente: Banco Internacional de Pagos (BIS) y *World federation of Exchanges*  
1: Definido como la suma de los bonos corporativos y la capitalización del mercado de acciones.

La dimensión de los mercados de capitales fue impulsada, entre otros factores, por la creación y desarrollo de los fondos de pensión en los años noventa. De acuerdo con las particularidades de los regímenes previsionales, estos fondos de pensión reciben aportes obligatorios o voluntarios de sus afiliados, lo cual incide significativamente en el tamaño que adquieren los fondos. Los fondos de pensión son hoy activos demandantes de títulos de deuda y acciones promoviendo la emisión de nuevos instrumentos. El tamaño de los fondos de pensión alcanza al 62,5% del PIB en Chile, 17,9% en Perú, 17% en Brasil, 14,3% en Colombia y 8,9% en México.

Las PYMES tienen dificultades objetivas para financiarse a través del mercado de capitales, tales como la acentuación de los problemas de información asimétrica en los mercados de valores y el elevado costo fijo de las emisiones (costos legales, calificación, etc.). De todos modos, en función de la ya mencionada expansión de los mercados de capitales en los últimos años, algunos países han adoptado medidas para que las PYMES puedan beneficiarse de alguna manera con esta importante fuente de recursos. Estas medidas han sido dirigidas a reducir los costos fijos de las emisiones y a otorgar ventajas fiscales a las emisiones de bonos y otros instrumentos emitidos por las PYMES.

#### RECOMENDACIONES

- Impulsar el financiamiento de las PYMES proveedoras, a través de la emisión de bonos negociables y otros títulos negociables en los mercados de capitales.
- Implementar medidas para facilitar y reducir los costos de emisión y negociación de bonos y otros instrumentos de los mercados de capitales, por parte de las PYMES proveedoras del gobierno.
- Promover la creación de fondos de inversión destinados a capitalizar a las empresas de pequeña y mediana dimensión.
- Estimular la titulización (*securitización*) de instrumentos de crédito vinculados con las compras públicas para su colocación primaria y su negociación secundaria en los mercados de valores.

## BUENAS PRÁCTICAS

### Argentina

En los últimos años se han desarrollado una serie de iniciativas tendientes a facilitar el financiamiento de las pequeñas y medianas empresas a través del mercado de capitales. Entre ellos se destacan:

Negociación bursátil de Cheques de Pago Diferido (CPD). Permite a los PYMES obtener financiamiento mediante la venta en el ámbito bursátil de una orden de pago posdatada, generalmente a un costo inferior al de la tasa de descuento bancaria. Los Cheques Patrocinados que cotizan en Bolsa, son CPD librados por empresas a la orden de un tercero (proveedor PYME de una empresa grande) que, mediante su endoso, se constituye en responsable solidario. Los Cheques de Pago Diferido Avalados son instrumentos respaldados por una Sociedad de Garantía Recíproca (SGR).

Obligaciones Negociables (ON)-Régimen PYME. Existe un régimen especial destinado a facilitar la emisión de ON de corto y mediano plazo. Las emisiones no están sujetas al requisito de calificación de riesgo y gozan de ventajas impositivas adicionales a las del régimen general.

Estas iniciativas han tenido, hasta el momento, un éxito relativo. Sólo el volumen de negociación bursátil de CPD tiene verdadera significación económica.

### EEUU

Programa de Compañías de Inversión en Pequeños Negocio. Las “Small Business Investment Companies” (SBICs) son compañías de inversión privadas licenciadas y reguladas por la SBA, que proporcionan capital a pequeños negocios a través de inversiones o préstamos. Tales compañías utilizan sus propios fondos, además de fondos obtenidos a tasas favorables con garantías de la SBA.

Programa de Capital de Riesgo en Nuevos Mercados (NMVC). Este Programa combina la inversión de capital en acciones ordinarias y asistencia técnica directa para fomentar el crecimiento de nuevos negocios y la creación de empleos, tanto en áreas urbanas como rurales de bajos ingresos. Las NMVC son compañías privadas con fines de lucro, seleccionadas por la SBA mediante un proceso de competencia, que ofrecen inversión en capital de acciones ordinarias y asistencia intensa en materia de operación del negocio, a pequeñas empresas ubicadas principalmente en regiones de bajos ingresos.

### UE

La UE fomenta el capital de riesgo a través del “Mecanismo para las PYMES Innovadoras y de Rápido Crecimiento” financiado mediante el Programa de Iniciativa Comunitaria.

## MEJORAR EL MARCO LEGAL, LAS REGULACIONES BANCARIAS Y NORMAS IMPOSITIVAS VINCULADAS CON LA FINANCIACIÓN DE LAS PYMES QUE PARTICIPAN DE LAS COMPRAS GUBERNAMENTALES

La variedad de instrumentos y, en consecuencia, la oferta de financiamiento puede verse afectada negativamente por la debilidad de los marcos legales. Esta debilidad anula el surgimiento de determinados instrumentos o limita su desarrollo, en la medida en que los acreedores y deudores no tienen confianza suficiente acerca del cumplimiento de sus derechos. En este sentido, son importantes los marcos legales sobre los siguientes temas:

- Sociedades de Garantía
- Fideicomisos
- Titulización (Securitización)
- Obligaciones negociables
- Información comercial

Asimismo, la oferta de financiamiento con destino a las PYMES que participan del proceso de compras gubernamentales se ve influenciada por ciertas regulaciones bancarias. Nos referimos, por ejemplo, al capítulo de regulaciones bancarias sobre garantías. En la medida en que los créditos expedidos por los entes públicos originados en beneficio de las firmas proveedoras sean admitidos como “garantías preferidas” (garantías de mayor calidad que las garantías comunes), los bancos podrán reducir el provisionamiento y, en consecuencia, el costo de estas financiaciones. Del mismo modo, la calificación como “garantías preferidas” de los avales y garantías emitidos por Fondos y Sociedades de Garantía –en la medida en que los mismos estén sujetos a la regulación correspondiente- facilita la obtención de crédito por parte de PYMES que cuenten con el aval de esos Fondos y Sociedades.

Como es natural, los contratos de provisión de bienes y servicios públicos en los que participan las PYMES están alcanzados, en líneas generales, por los mismos tributos que la generalidad de los contratos económicos. De todos modos, pueden existir ciertos tributos o cargas específicas que incidan particularmente sobre los costos de financiación de las PYMES vinculadas con las compras gubernamenta-

les, que podrían ser disminuidos o, eventualmente, removidos. Dado que es natural que los gobiernos procuren que el impacto de estas exenciones sobre las cuentas fiscales sea moderado, se recomienda limitar estas exenciones exclusivamente a las operaciones o contratos en los que participan empresas PYMES, lo cual moderará la incidencia sobre las cuentas fiscales.

## RECOMENDACIONES

- a. Contar con adecuados marcos legales, de modo de proveer las condiciones adecuadas para el desarrollo del financiamiento vinculado con el proceso de compras públicas. Resultan de particular importancia las leyes y reglamentaciones sobre Sociedades de Garantía, Obligaciones negociables, Fideicomisos, Titulización (*Securitización*) y Bancos de datos e información comercial.
- b. Revisar y, eventualmente modificar las regulaciones bancarias vinculadas con el financiamiento a PYMES de las compras gubernamentales, tales como las incluidas en el capítulo de Garantías.
- c. Revisar y, eventualmente, disminuir o eliminar determinados tributos o cargos específicos que encarecen el financiamiento vinculado con estas operaciones, como por ejemplo, la emisión de avales a favor de las PYMES y la emisión de obligaciones negociables de PYMES.

## BUENAS PRÁCTICAS

### Argentina

Las garantías otorgadas por Sociedades de Garantía Recíprocas (SGR) o por Fondos de Garantía Nacionales autorizados por el BCRA son consideradas garantías preferidas “A” (las de mayor calidad). Las emitidas por SGR y Fondos de Garantía no autorizados por el BCRA son consideradas preferidas “B” (de mejor calidad que las garantías comunes pero inferiores a las “A”).

También son calificados como garantías “A” la cesión de derechos de cobro de facturas a consumidores de servicios públicos y la recaudación de tarifas y tasas de concesiones de obras públicas.

Los contratos de garantía entre las PYMES y las SGR cuentan con exenciones del impuesto a las ganancias y del impuesto al valor agregado (IVA).

Las Obligaciones Negociables (ON-bonos de deuda) emitidos por las PYMES cuentan con exenciones específicas que se suman al resto de las ventajas fiscales de estos instrumentos. Las ON PYMES están exentas del pago del Impuesto al Valor Agregado para diversos ítems incluidos en el costo de las emisiones, tales como los honorarios y servicios de calificación de riesgo.

## PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN DE LAS REFORMAS EN LOS ASPECTOS FINANCIEROS DE LAS COMPRAS GUBERNAMENTALES

Existe consenso respecto de los factores que pueden contribuir al éxito de la reforma de los procesos de compras públicas, destacándose: a) el compromiso de los líderes políticos que ocupan los puestos mas altos de dirección y b) un diseño claro del esquema de reformas que determine los objetivos, las tareas, los órganos responsables, el cronograma, los recursos asignados y el proceso de monitoreo.

En el financiamiento de las compras publicas están involucrados, en mayor o menor medida, un conjunto de actores pertenecientes al sector público: la Administración Nacional, las Administraciones estadales, provinciales y municipales, los organismos responsables de las contrataciones, los organismos públicos de apoyo a las PYMES, la banca pública, los organismos de regulación y supervisión del sistema bancario y del mercado de capitales y los fondos de inversión o garantía de propiedad publica; y al sector privado: banca privada, entidades financieras cooperativas, sociedades de garantía, compañías de seguros y sociedades de factoring.

Para encarar una mejora de los aspectos financieros vinculados con las compras públicas es recomendable implementar una instancia de coordinación (Comisión), de carácter no permanente, en la que puedan participar e interactuar todos estos actores.

Esta Comisión podría, en primer lugar, acordar una Agenda de Mejoras, es decir un listado de medidas (legales, regulaciones, reformas al proceso de compras, líneas de financiamiento, garantías, etc.), especificando cuales pueden ser las de mayor impacto y las de menor costo de implementación -en termino de recursos y plazos-. Al mismo tiempo, esta Comisión puede ser útil para coordinar iniciativas entre los diversos actores de forma bilateral o multilateral, que no requieren de cambios en los procedimientos y/o en las regulaciones para su puesta en práctica. Por ejemplo:

- El sector público contratante, el organismo público de apoyo a las PYMES y las sociedades de garantías pueden diseñar un esquema de garantías, un formato estándar y medidas de financiamiento para promover la participación de las PYMES en las compras públicas.
- El organismo publico de apoyo a las PYMES, los bancos públicos, la banca privada y el cooperativismo de crédito pueden diseñar e implementar líneas de crédito estandarizadas para financiar la participación de las PYMES en las compras públicas.

Una vez que se ha decidido la Agenda de Mejoras y se ingrese en la etapa de implementación, la Comisión podría reunirse periódicamente para monitorear el proceso y proponer mejoras en el diseño o la implementación, en base a la experiencia concreta.

## EXPERIENCIAS NACIONALES

### Costa Rica

En Costa Rica existe un importante grado de sensibilización y apoyo del Poder Ejecutivo y Legislativo respecto del mejoramiento de las Compras Públicas, lo que se ha plasmado en una legislación que facilita el desarrollo de las PYMES y su participación en el proceso de compras gubernamentales. Adicionalmente, se ha sancionado el Decreto 33305-MEIC-H “Reglamento especial para la promoción de las PYMES en las compras de bienes y servicios de la Administración”, cuyo ámbito de aplicación es toda la Administración Pública. Además de los avances legales, se realizan actividades de capacitación, tanto entre el sector público como entre las PYMES, para potenciar los beneficios previstos en la legislación.

La Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa de Costa Rica señala que, pese a los importantes avances registrados, subsisten una serie de deficiencias en la gestión, que ameritan ser encaradas. Entre estas deficiencias se destacan las siguientes:

- Existen múltiples registros de proveedores con diferentes regulaciones y requerimientos. Para el gobierno central sí existe un único registro de Proveedores administrado por la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa (DGABCA), mediante el sistema de compras públicas, conocido como CompraRED.
- Necesidad de dotar a todo el sector público de un sistema único en línea sobre los procedimientos de contratación administrativa.
- Debilidad en el ejercicio de la fiscalización contractual, que genera serios problemas para la gestión efectiva, eficaz y transparente.
- Falta de estandarización en la elaboración de carteles. Si bien ya se han producido algunos modelos de carteles tipo y se espera implementar en los próximos meses, mediante el sistema CompraRED, los formatos estándar.
- Evaluación de ofertas desequilibradas.
- Criterios de análisis.
- No existe un único sistema de codificación de bienes y servicios.
- Descoordinación entre los entes del Estado.

## ANEXO I. LÍNEAS DE “ORDERING”

### COOPERATIVA DE CRÉDITO COPEUCH

Copeuch se ha incorporado a ChileCompra para ofrecer a Micro y Pequeños Empresarios proveedores del Estado, financiamiento para satisfacer necesidades de recursos por las ordenes de compra adjudicadas y además para financiar otras necesidades de financiamiento propias del negocio.

Todos aquellos microempresarios que participen en el mercado público y que presenten una orden de compra vigente, por parte de alguna Institución Estatal, podrán optar a ser financiados por Copeuch, previa evaluación en terreno por parte de un Asesor Especializado.

#### Rubros

Comercio, Servicio y Producción.

#### Perfil del Cliente

Micro y Pequeños, inscritos en ChileCompra y que presenten una orden de compra adjudicada vigente.

#### Destino

Capital de trabajo o activo fijo para el negocio.

#### Montos

Se determina una vez realizada la visita del Asesor Especializado, pudiendo ser un monto menor, igual o mayor a la orden de compra adjudicada.

#### Tipo de Crédito

Cuotas Fijas, Iguales y Sucesivas.

#### Plazos

De 6 a 60 meses.

#### Tipo de Moneda

Pesos

#### Garantías

La solicitud de Garantía queda sujeta a la evaluación comercial realizada por cada Asesor Comercial.

#### Primer Vencimiento

A 30 y 45 días desde el otorgamiento.

### INSTITUCIÓN FINANCIERA INDES

La institución financiera INDES ofrece financiamiento automático para todos aquellos microempresarios que participen de ChileCompra y que presenten una orden de compra vigente, por parte de alguna Institución Estatal.

Las condiciones de este crédito establecen lo siguiente:

#### Los empresarios con una antigüedad menor a 1 año en la actividad:

Crédito automático por un monto máximo de 1 millón de pesos sin garantías. En la segunda operación, el cliente puede obtener hasta un monto máximo de 4 millones de pesos sin garantías, exigiéndose buen cumplimiento de pago en la operación(s) anterior(es). En ambos casos, el financiamiento se condiciona a no superar el 70% de la Orden de Compra y contar con buenos informes comerciales.

**Los empresarios con una antigüedad mayor a 1 año en la actividad**, se clasificarán por segmento según sus ventas anuales. Por lo tanto, según su clasificación se fijan los límites de crédito para financiar sus órdenes de compra.

Microempresario, Ventas Anuales entre UF 1.200 hasta UF 2.400.

Pequeño Empresario, Ventas Anuales entre UF 2.401 hasta UF 25.000.

Mediano Empresario, Ventas Anuales entre UF 25.001 hasta UF 180.000

**Microempresario**, la primera operación considera un monto máximo de 2 millones de pesos sin garantías y hasta 5 millones si contrata garantía de Fondo de Garantía al Microempresario (FOGAMI). En la segunda operación, puede llegar a 4 millones sin garantías y si contrata FOGAMI puede llegar a 8 millones de pesos.

**Pequeño Empresario**, la primera operación considera un monto máximo de 4 millones de pesos sin garantías y hasta 10 millones si contrata garantía de FOGAMI. En la segunda operación, puede llegar a 5 millones sin garantías y si contrata FOGAMI puede llegar a 11 millones de pesos.

**Pequeños empresarios con ventas anuales mayores a UF 1500 y los Medianos Empresarios**, tanto para la primera como segunda operación, considera un monto máximo de 10 millones (no tiene acceso a FOGAMI).

#### **Condiciones para todos los segmentos:**

- Contar con buenos informes comerciales y estado de sus deudas al día en Superintendencia de Bancos.
- Para la segunda operación, buen cumplimiento de pago.
- Acreditar Ventas Anuales a fin de clasificar en el segmento que corresponda.
- El financiamiento está condicionado a no superar el 70% de la Orden de Compra.

FOGAMI (Fondo de Garantía al Microempresario): Es un Fondo creado por la Fundación de Microfinanzas y Desarrollo Segmento Microempresas. Garantiza a empresas con ventas hasta UF15.000.

- En todos los casos las operaciones se acotan a 1 mes de venta en el caso de la 1ra operación y a 1,5 meses de venta a partir de la segunda operación.
- Tener Patrimonio comprobado igual o superior al monto del financiamiento solicitado.
- Tener Cuenta Corriente, o Aval con Cuenta Corriente.

## **COOPERATIVA PARA EL DESARROLLO FINANCOOP**

### **¿Quiénes pueden acceder a un crédito?**

Cientes microempresarios nuevos o antiguos inscritos en ChileCompra y que presenten una orden de compra adjudicada y vigente.

### **¿A qué montos se puede acceder?**

Los clientes antiguos de Financoop que se hayan adjudicado una Orden de Compra accederán a financiamiento automático de hasta \$ 4 millones.

Los clientes nuevos de Financoop accederán a financiamiento automático cuyo monto máximo automático será de hasta \$ 1 millón.

Será considerado como cliente antiguo todo microempresario que haya pagado correctamente al menos un crédito en la institución.

### **¿Qué puedo financiar?**

Capital de trabajo para el negocio como por ejemplo materias primas, insumos, materiales, sueldos, etc.

### **¿Qué plazo tiene el crédito?**

Créditos a una cuota con plazo de vencimiento máximo de 180 días.

Valor UF (17.8.2010): \$21.260,37

Cotización peso chileno (17.8.2010): 1 USD = 502.150 CLP

## BIBLIOGRAFÍA

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

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.

Commission of the European Communities, (2008), Commision Staff Working Document, SEC (2008) 2193 “European Code of Best Practices Facilitating acces by SMES to Public Procurement Contracts”, Brussels.

Escobar, D. (2008), “Eliminating Barriers for MSEs in the Public Procurement Marketplace of Chile”, Proceedings of the 3<sup>rd</sup> International Procurement Conference, Amsterdam.

Lemos Pinto, S. (2009), “Subastas inversas electrónicas y su aplicación en las compras gubernamentales: La experiencia de Latinoamérica”, BID.

Thematic Task Groups (TTG), (2010) “Mejora en el acceso de las MIPYMES a las compras gubernamentales a través de reforma en los mecanismos de compra del sector público”, Informe Final. Programa *Fortalecimiento de los Sistemas de Compras Públicas en América Latina y el Caribe a través del uso de las herramientas TIC y de la promoción de la participación de las MIPYMES*.

Rose-Ackerman, S., (1999), “Corruption and Government: Causes, Consequences and Reform”, Cambridge University Press.

PROGRAMA ICT4GP



UNIVERSIDAD  
NACIONAL DE  
SAN MARTÍN

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

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