

Resumen Ejecutivo

MARCO JURIDICO – INSTITUCIONAL, ESTRATEGIAS Y HERRAMIENTAS PARA PROMOVER COMPRAS ESTATALES CON MICRO Y PEQUEÑAS EMPRESAS (MYPE)*

Experiencias de siete países en América Latina

1. INTRODUCCION

El estudio tiene dos objetivos específicos: (i) sistematiza y documenta las diferentes políticas y estrategias institucionales, el marco jurídico vigente y las principales herramientas que vienen aplicándose en siete¹ países de la región para promover una mayor participación de las MYPE en las compras estatales, y (ii) propone un conjunto de lineamientos para el diseño, implantación y desarrollo sostenible de proveedores MYPE en el mercado de compras públicas, bajo el esquema conceptual de “desarrollo de proveedores” y mecanismos de creación de oportunidades, fortalecimiento de capacidades y sistemas de acreditación calificada.

Las compras estatales como incentivo para la formalización de las MYPE. La contratación pública puede ser considerada como un incentivo efectivo para promover activamente la formalización legal y económica de los pequeños proveedores MYPE, con el efecto directo en sistema de contratación de empleo, caracterizado precisamente por altas tasas de informalidad. La formalización en el caso de las compras públicas supone la adquisición de un nuevo “estatus” de la MYPE: la calidad de “proveedor”. Dicha calificación supone el cumplimiento de diversas exigencias legales y operacionales que definen un estándar distinto en materia de productividad y competitividad. En ésta perspectiva las estrategias de “desarrollo de proveedores” pueden ser una valiosa plataforma para las políticas y programas de formalización sectorial y funcional.

Impacto de las compras estatales en la creación de más y mejor empleo. El estudio también aporta en el conocimiento del rol que juegan las compras públicas en la fase de ejecución efectiva de las inversiones públicas de los países, de manera de

demostrar no sólo su rol instrumental para la gestión específica de los proyectos de inversión económica y social, sino la posibilidad de conocer el “aporte al empleo” en los distintos sectores “generadores” de empleo.

Las políticas de compras estatales deben ser un punto focal para la aplicación de estudios de casos, y el análisis de los modelos macro-económicos para conocer los empleos generados. Las adquisiciones del Estado pueden ayudar a visibilizar las cadenas de valor a nivel sectorial, intra-sectorial e inter-sectorial, de manera de observar los posibles efectos e impactos en el empleo y su importancia como instrumento de redistribución de ingresos e inclusión productiva.

Este documento pretende servir de ayuda para la sistematización y conocimiento de las diversas estrategias, políticas, herramientas y acciones en materia de compras estatales con enfoque de proveedores MYPE, que pueden implementar los países, adaptando sus alcances a cada realidad particular. Esperamos que pueda servir finalmente como una “caja de herramientas” para los actores públicos y los actores privados involucrados en la responsabilidad del desarrollo inclusivo y democrático de nuestras sociedades.

2. ASPECTOS CONCEPTUALES

Compras Estatales o Gubernamentales

El concepto de Compras Estatales, es de uso reciente y hace referencia a todas las adquisiciones y aprovisionamientos que realiza el Estado de manera amplia para cumplir con sus funciones administrativas, económicas y sociales. Incluye aquellas adquisiciones que se realizan mediante la

¹ Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, El Salvador, Paraguay y Perú

normativa de la legislación de contrataciones públicas, así como cualquier otra normativa especial. Algunos países regulan las compras con las MYPE en la normativa de contrataciones públicas, y otros lo hacen sólo o prioritariamente con normativas especiales. Para efectos del estudio se adopta un concepto amplio que permite incorporar las diversas modalidades posibles.

Proveedores MYPE

Se incluye aquellas empresas que cumplan con dicha calificación oficial de acuerdo a la leyes de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (MIPYME) vigentes, y que cuentan con el registro de proveedor que lo habilita para participar en el sistema de compras estatales.

La mayoría de países establecen que los proveedores MYPE operen bajo diversas modalidades legales empresariales (cooperativas, mercantiles o asociativas), sin embargo en algunos países se limita la participación de las MYPE a las modalidades mercantiles.

3. PODER DE COMPRA DEL ESTADO Y BENEFICIOS DE LAS COMPRAS CON LA MYPE

Poder de Compra del Estado. Las compras estatales en los países analizados en el estudio pueden alcanzar hasta el 8% del PBI y entre el 20% y 40% del presupuesto nacional.² En éste sentido su impacto económico en el gasto e inversión pública es muy importante y puede ser utilizado como un potente instrumento de política económica y social para generar impactos favorables en los ingresos, empleo, formalización y competitividad de los pequeños proveedores MYPE.

Beneficios de la participación de los proveedores MYPE. Las diversas experiencias internacionales reconocen los siguientes beneficios de una mayor participación de los proveedores MYPE en el mercado de las compras estatales.

Es un mecanismo de inclusión económica y productiva

- Es una oportunidad para fortalecer la formalización de las MYPE

- Dinamiza la economía del sector MYPE y genera y consolida empleo
- Facilita la mejora de capacidades y la competitividad empresarial de los proveedores MYPE
- Puede generar ahorros en el gasto e inversión pública.³

4. MERCADO DE COMPRAS DEL ESTADO

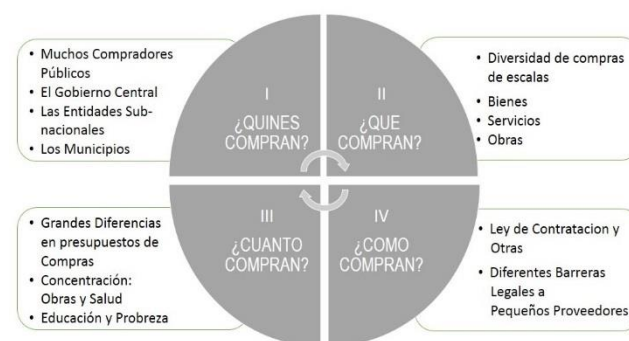
A. La demanda: los compradores públicos

Como en todo mercado la demanda determina la capacidad y poder de compra del Estado que requiere atender los diversos servicios para operar las actividades de la administración pública, sea central, regional o local, federal o estadual.

Para efectos del presente estudio se deben destacar cuatro aspectos: (i) ¿Quiénes compran?, (ii) ¿Qué compran?, (iii) ¿Cuánto? y (iv) ¿Cómo compran?

En el siguiente gráfico se presenta la situación encontrada al 2015 en la demanda de compras del Estado.

Gráfico 1. Demanda de compras estatales



- I. Existe una variedad de compradores públicos, Cada cual con sus propios objetivos, competencias y especialidades, así como sus prioridades para atender las compras estatales.
- II. Existe una alta complejidad respecto al tipo de compras que realiza el Estado que en general se puede simplificar en tres grandes categorías de adquisiciones: (i) compras de bienes, (ii) servicios y (iii) obras pequeñas y reparaciones menores.
- III. El Estado demanda una enorme cantidad de recursos económicos. Como se mencionó anteriormente, las compras estatales pueden

² Revisión de los presupuestos públicos en los países de estudio.

³ En el periodo del 2009 - 2010 Brasil ahorro aproximadamente 1,000 millones de dólares en los procesos de compras estatales con las MYPE, los cuales fueron derivados a los programas de

inversión social. Ecuador sólo en el año 2011 generó ahorros por 1,200 millones de dólares en las compras con éste sector, principalmente derivadas de las modalidades de compras inclusivas.

alcanzar hasta un 10% del PBI y entre el 20% y 40% del presupuesto nacional. Por tanto, el impacto en la economía es muy importante y no debe subestimarse de ninguna manera.

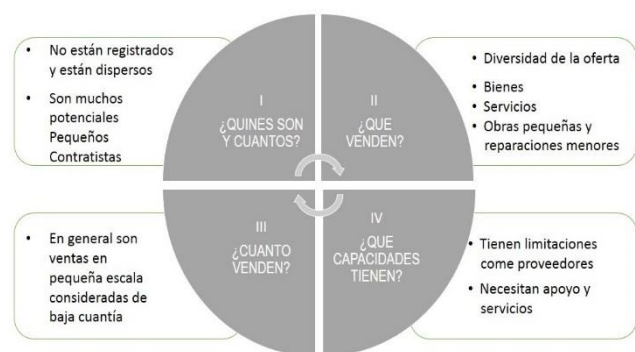
La ley de compras públicas y sus reglamentaciones establecen el sistema legal de contrataciones públicas de la mayor parte de los países. Además de la normativa nacional, en algunos países los compradores públicos también cuentan con normas legales especiales para efectuar compras estatales con propósitos específicos en los cuales no se aplica la normativa general de las denominadas “contrataciones públicas”.

Asimismo, en varios países se acepta aprobar reglamentos internos de compras que pueden incluir requisitos o condiciones restrictivas o excesivas para la participación de las MYPE (barreras legales).

B. La oferta (los proveedores MYPE)

En el siguiente gráfico se presentan las condiciones actuales de la oferta de compras públicas.

Gráfico 2. Oferta de compras estatales



- I. Las MYPE representan al menos el 80% del total de empresas existentes de acuerdo a las estadísticas de los países en los países de estudio.
- II. La mayoría de las MYPE se encuentran operando en el sector de comercio y servicios (más del 40%). Las actividades en el sector industrial es menor al 15%). El desempeño de las MYPE en el sector de infraestructura es bastante pequeño, en general no es mayor al %.
- III. De acuerdo a las estimaciones efectuadas para el periodo 2010-2013, sólo Brasil, Ecuador y Perú tienen una participación próxima al 35% del total de compras del Estado. Otros tres países: Colombia, Bolivia y Paraguay se encontrarían

⁴ En Perú y Colombia, para el caso de la contratación de obras públicas las MYPE y los proveedores individuales, están sujetos a una capacidad “máxima de contratación”, que funciona como

con una participación menor, entre el 15 y 25%. El Salvador tendría apenas el 15%, no obstante que su experiencia es todavía muy reciente.

- IV. En general el sector de la MYPE tiene serias limitaciones en su capacidad y competencia para participar en los procesos de compras públicas, en este sentido, el fortalecimiento y desarrollo de capacidades de los proveedores MYPE es una condición indispensable en las propuestas para mejorar su participación en las compras pública

C. Barreras y Limitaciones

Barreras. Afectan las condiciones de acceso y participación efectiva de las MYPE. Las principales barreras son los siguientes:

- Barreras de acceso y transparencia. Incluye la falta de información oportuna y la calidad y amigabilidad para conocer los planes de compra de las entidades y los calendarios de convocatorias.
- Exigencia discrecional de los compradores públicos estableciendo mayores requisitos, formalidades o aplicación de restricciones, requisitos gravosos o innecesarios para la participación de la MYPE.
- Requerimientos limitativos para acreditar la capacidad legal como por ejemplo: presentación de solvencias “previas” a la oferta, la imposibilidad de aceptar acuerdos de pago con las entidades acreedoras del Estado o exigir modalidades empresariales discriminatorias o documentos públicos que ya posee el Estado.
- En cuanto a los requisitos y condiciones para acreditar la capacidad técnica, en la mayoría de las legislaciones se exigen mayores formalidades para el caso de las obras públicas, y muchas veces de manera plana sin tomar en cuenta el tamaño y características de las pequeñas obras o servicios de mantenimiento que podrían ser atendidas por pequeñas empresas. Colombia y Perú han diseñado una metodología de participación y calificación de las pequeñas empresas de construcción que en cierta medida establece posibilidades progresivas de acceso a pequeñas obras y de manera progresiva incrementar su escala de competencia.⁴
- Respecto a la capacidad financiera, se observa que las MYPE tienen restricciones para lograr la obtención de las garantías de fiel cumplimiento y de anticipo, muchas veces estas garantías son

pisos a los que pueden acceder en función de su capacidad financiera, económica y técnica, y en cada contrato ejecutado adquieren un “puntaje” o “record” acumulativo.

excesivas o podrían no ser necesarias por la naturaleza del servicio o prestación. Otro caso es que no todas las legislaciones facilitan el uso del “factoring” en las compras públicas, y tampoco se admite la aplicación del mecanismo de la “orden de pago irrevocable” (OPI) o la “cesión de derechos del acreedor” los cuales facilitarían la obtención de garantías y financiamiento para los proveedores MYPE.

- El retraso excesivo para los pagos (mayor de 60 días inclusive) es una de las principales restricciones para las MYPE situación que afecta seriamente la economía de las MYPE y desmotiva la participación del sector en las compras del Estado.

Limitaciones. Afectan las capacidades y competitividad de los proveedores MYPE. Las principales limitaciones que afectan su oferta competitiva son las siguientes:

- Falta de capacitación y asesoría especializada para identificar las demandas y oportunidades de venderle al Estado, para conocer los procesos a seguir para preparar ofertas o propuestas técnicas y económicas competitivas.
- Altos niveles de informalidad, generalizada o parcial, situación que limita su capacidad legal para ser habilitado como postor u ofertante en los procesos de compras estatales. No cuentan con la calificación formal de “MYPE” y tampoco se han registrado como proveedores en los sistemas de compras electrónicas. No pueden obtener los certificados de solvencias por las deudas al Estado lo cual imposibilita su habilitación para las ofertas y los descarta de lograr la buena pro de los procesos.
- Heterogeneidad, dispersión y poca organización empresarial y comercial de las MYPE. En muchos casos se requiere conformar grupos asociados de proveedores MYPE para lograr una oferta conjunta, en volumen y capacidad productiva (mayor escala).
- Limitaciones para acceder al financiamiento: acreditar las garantías exigidas, obtener créditos para capital de trabajo y equipamiento para cumplir con los contratos.
- Limitaciones en su capacidad de gestión empresarial y técnica – productiva lo que deriva en un mal cumplimiento de los contratos.

5. MODELOS JURIDICOS PARA PROMOVER COMPRAS ESTATALES ON LAS MYPE

Debe mencionarse que las políticas de fomento a la participación de la pequeña empresa en las compras públicas han venido aplicándose por los países desarrollados desde hace más de 30 años. Estados Unidos establece un mínimo del 25% a nivel federal, la Unión Europea el 40% y el Canadá 45% para las compras públicas.

En el caso de los países de la Región, y salvo el caso del Perú (pionero en las compras estatales) la gran mayoría de países han desarrollado su propia normativa desde los años 2000 en adelante: Argentina: 2000, México: 2002, Colombia: 2004, Bolivia: 2005, Brasil: 2006, Ecuador: 2008, Paraguay 2010 y El Salvador: 2011. Se identifican tres esquemas normativos: (i) esquema de contratación pública, (ii) esquema de Ley MYPE y (iii) esquema mixto.

Tabla 1: Esquemas normativos en las compras—MYPE

Países	Ley Contratación Pública	Ley MYPE	Normativa mixta
Bolivia	X		
Brasil		X	
Colombia			X
Ecuador	X		
El Salvador			X
Paraguay	X		
Perú		X	

A continuación se presentan los tres modelos de promoción existentes en la región para atender la participación del sector MYPE en las compras del Estado. Dichos modelos no son excluyentes y en varios países se aplican en forma conjunta o exclusiva.

Tabla 2: Políticas de compras MYPE

Tipos de Competencia	Mecanismos utilizados	Aplicación
Competencia limitada: Asegurar una cuota de participación mínima para las MYPE en el mercado de compras estatales.	Asignación de reservas de mercado (cuotas de compra, umbrales, mecanismos dirigidos exclusivamente a las compras MYPE).	Perú, Ecuador, Colombia, Brasil, El Salvador, Costa Rica, Nicaragua, México y Argentina
Competencia con preferencias: Asegurar la participación de la MYPE en procesos competitivos, con criterios de equidad	Asignación de preferencias (precio, categoría empresarial, territorio, producción nacional) a favor de la MYPE (exclusivas/Planas o diferenciadas).	Perú, Bolivia, Ecuador, Colombia, Paraguay, Uruguay, Brasil, Argentina, México, Costa Rica y Nicaragua.
Libre Competencia: Asegurar la participación abierta y sin ningún tipo de discriminación.	Acceso a la Información, Capacitación y reducción de barreras legales	Chile

Mecanismos de competencia limitada

Consiste en un conjunto de mecanismos de facilitación para asegurar el acceso efectivo de un grupo de interés o el cumplimiento de un objetivo público para las compras estatales del país (Proveedores MYPE, Proveedores Locales, Proveedores de actividades económicas o sectores específicos).

En el caso de los proveedores MYPE se aplica el criterio de competencia limitada, mediante la cual se busca asegurar que la “categoría” de proveedores tenga una participación efectiva en los procesos de compras. Sin embargo, siempre debe existir competencia en las propuestas técnicas y económicas y se debe garantizar la eficiencia en la compra, tanto por la calidad como por el precio.

Cuota Nacional. Se establece un porcentaje de compras mínimo que deben ser adquiridos exclusivamente para las MIPYME/MYPE, grupos de interés para la política pública. Se entiende que la cuota es una meta nacional y que debe ser cumplida obligatoriamente aunque podrían existir diferencias en las demandas y oportunidades de las entidades públicas compradoras

Convocatorias Limitadas. También denominadas compras dirigidas, convocatorias restringidas o licitaciones exclusivas. Tienen lugar cuando un llamado a proceso de selección (licitación o cotización) se dirige exclusivamente a proveedores

calificados como MYPE/MIPYME, o grupos de interés especial definidos en las bases o pliegos de licitación.

Oferta por volúmenes parciales. Es un mecanismo por el cual en un proceso de licitación se establece una subdivisión de los contratos para que participen empresas que no puedan acceder a la escala de producción requeridas por la demanda. Para éstos casos se establecen “lotes”, “cuotas”, “tramos”, “secciones” o “zonas” según el tipo de compra de manera de diseñar una adquisición con una escala menor, siempre asegurando que la oferta sea competitiva en calidad y precio.

Subcontratación Obligatoria. Se aplica cuando la entidad establece que el proveedor, usualmente en licitaciones de mayor tamaño, este obligado a contratar a empresas de menor tamaño (MYPE) promoviendo la creación de cadenas productivas y eslabonamientos.

Mecanismos de competencia con preferencias

Las preferencias son mecanismos de discriminación positiva o compensatorios establecidos en la normativa legal, que permiten fomentar o priorizar determinados objetivos de las políticas de contratación pública.

Las razones para establecer dichas preferencias pueden ser las siguientes:

- Compensar determinadas fallas del mercado de adquisiciones.
- Comentar una mayor competencia, ampliando el número y tipo de competidores.
- Generar oportunidades e inclusión productiva de nuevos grupos sociales en el mercado público de provisiones.
- Promover una mejor distribución del gasto público, de manera que las compras puedan ser aplicadas como una herramienta de distribución de ingresos, que a su vez active el empleo, la demanda y dinamice la economía local.

Las condiciones de preferencia pueden tener distintos alcances:

- Las condiciones de preferencia pueden tener distintos alcances:
- Preferencia de productos nacionales, producidos en el país.
- Preferencia de las MYPE o MIPYME respecto de las empresas grandes y transnacionales.
- Preferencia de proveedores locales, domiciliados en los territorios en los cuales se ejecuta el contrato o se requieren los bienes y servicios.

- Preferencia por grupos económicos o sociales vulnerables, de menor desarrollo o mayor exclusión.
- Preferencias de compras por tipo de productos o grupos de interés con mayor impacto en el empleo.

El mecanismo de preferencia supone varios elementos:

- a) Que existan varios postores o proponentes en el mismo proceso, por tanto, por tanto se mantiene un sistema de participación y competencia abierta, pudiendo incluir a las “medianas” según los alcances y calificación previstos en la normativa de cada país.
- b) Las preferencias deben ser condiciones efectivas,⁵ de manera que puedan aplicarse en los procesos mediante reglas operativas concretas. Para ello se requiere establecer algún tipo de margen, bonificación o criterio de priorización que puedan ser aplicados de manera segura y transparente por las entidades compradoras, reduciendo los riesgos de discrecionalidad.
- c) En algunos casos, la propia norma establece los márgenes o bonificaciones aplicables, y en otros, se autoriza a su inclusión en los pliegos respectivos. Se recomienda un marco normativo claro y detallado para evitar su inadecuada o ineficiente aplicación en los procesos de contratación pública.

Métodos diversos para su aplicación:

- Márgenes sobre el precio de la propuesta económica.
- Márgenes sobre el puntaje final de la propuesta técnica y económica.
- Bonificación de puntaje en la propuesta técnica.

Si bien actualmente las “condiciones de preferencia” son aceptadas por los sistemas legales de la mayoría de países, es importante mencionar que el proceso todavía no ha logrado un adecuado desarrollo.

6. MECANISMOS DE FACILITACION

Los mecanismos de facilitación están conformados por un conjunto de medidas de apoyo, criterios favorables y servicios asociados a las compras estatales y que constituyen en conjunto una plataforma de apoyo para los proveedores MYPE.

Si bien los mecanismos de reserva de mercado y condiciones de preferencia son fundamentales para mejorar la inclusión efectiva de las MYPE, no son suficientes y se requiere todavía diversos arreglos y condiciones adicionales.

A continuación se presenta una lista general de dichas facilidades:

- Acceso a la información oportuna y amigable en materia de compras y convocatorias de los organismos públicos. (Paraguay, Perú, Brasil, Ecuador y Colombia)
- Capacitación, tanto sobre la normativa de contratación pública como en el uso de los portales de compras electrónicas y TICS. (Ecuador, Bolivia, Perú y El Salvador)
- Definir mecanismos de desconcentración de las compras hacia el ámbito municipal y asignar criterios de preferencia para las MYPE locales (Colombia, Ecuador y Brasil)
- Exigencia de garantías proporcionadas al tipo de proceso y escala de la compra. Evitar cargas excesivas y discrecionales. (Bolivia)
- Conformación de mecanismos de financiamiento de garantías (Perú, El Salvador, Brasil y Colombia)
- Mejorar los sistemas de pago, disminuir y respetar los plazos máximos a 30 días.
- Implementar el mecanismo de “orden de pago irrevocable” o “cesión de derechos de cobro” como una forma de “garantía contractual” (El Salvador)
- Desarrollar un sistema reglamentado de “factoring” para el sistema de pagos oportunos (El Salvador y Perú)
- Extender los beneficios a los socios y consorcios conformados principalmente por MYPES. (Colombia, Perú y El Salvador)
- Reconocimiento de la experiencia laboral de los socios de las MYPE, para aquellas nuevas MYPE con menos de dos años de creación o formalización (Colombia)
- Establecer un sistema de monitoreo y evaluación de las compras con las MYPE por parte de las Agencias responsables de la Contratación Pública, así como de las Entidades de Promoción de las MYPE, por ejemplo mediante un Ranking anual sobre el desempeño de los compradores públicos. (Perú y Brasil)

⁵ La experiencia internacional demuestra que establecer preferencias exigiendo condiciones de “empate real”, es decir propuestas técnicas y económicas “iguales”, es poco real e inoperante. Se requiere asignar alguna bonificación a las

propuestas finales (Colombia) o la posibilidad de aceptar un “empate ficto” cuando las MYPE presente ofertas económicas hasta 5% o 10% mayor y tenga la opción de adecuarse al menor precio (Bolivia, Brasil y hasta hace algunos años Colombia).

- Implementar un mecanismo de Quejas o Alertas sobre el cumplimiento de las normas de información, acceso sin barreras legales, aplicación de márgenes de preferencia y reservas de compra en favor de las MYPE (Paraguay).

7. TRATAMIENTO DE LAS MEDIANAS EMPRESAS

Las tendencias actuales respecto a la inclusión de las medianas empresas en las políticas o medidas favorables para participar en las compras estatales en los países de la región presentan hasta tres posiciones:

Políticas de fomento exclusivas para las MYPE.

Aquellos países que consideran que las políticas favorables para el acceso a las compras estatales debe estar dirigidos exclusivamente a las microempresas y pequeñas empresas (MYPE) por considerar que éste sub-sector representa la principal fuente de empleo nacional y la base empresarial y económica más importante del país y que al mismo tiempo tiene las mayores barreras legales y limitaciones que justifican un tratamiento más equitativo y un acceso efectivo en las compras del Estado. En este grupo de países se encuentran: Brasil, Perú y Bolivia. Los países restantes han incluido también a las medianas empresas (algunos en forma plana, otros de manera diferenciada).

Políticas de fomento planas para las MYPE y las medianas empresas.

Se han establecido políticas de promoción y fomento que incluye la participación de la mediana empresa, sin establecer diferenciación con las de menor tamaño, de manera que exista una competencia abierta entre estas empresas. En este grupo se encuentran: El Salvador y Paraguay.

Políticas de fomento diferenciadas entre las MYPE y las medianas.

Se establecen mecanismos diferenciados para aplicar reglas equitativas de acceso y participación en las compras públicas. Es el caso de establecer márgenes de preferencia diferenciados, reservas de mercado (cuotas o umbrales), o mecanismos inclusivos de compra orientados a la MYPE. Los países que incluyen estas políticas son Colombia y Ecuador.

8. MARCO ESTRATEGICO PARA LAS COMPRAS MYPE

Para diseñar una “política pública” de compras estatales favorable a los proveedores MYPE se propone implementar el siguiente marco estratégico.

- La Estrategia Política. Se refiere a la aprobación de decisiones políticas efectivas al máximo nivel institucional, que tengan aplicación nacional y que

cuenten con metas de gobierno. Sin ésta estrategia, no hay mayor posibilidad de avance en éste tema.

- La Estrategia Institucional. Para hacer viable e implementar ésta política se requiere agencias y entidades que asuman el liderazgo y la conducción de las estrategias, planes y programas específicos y que coordinen con los “operadores” (multiplicidad de compradores públicos) para alinearlos, fortalecerlos y facilitar los arreglos que hagan posible la aplicación de los mecanismos favorables a los pequeños proveedores.
- La Estrategia Instrumental. Se refiere a la construcción y disponibilidad de plataformas de acción u operación para “aplicar” y operar las decisiones políticas e institucionales.

El primer instrumento básico, es la disponibilidad de un marco legal favorable con mecanismos de acceso efectivo.

El segundo instrumento es un “Plan Estratégico” que articule las medidas y acciones institucionales y de soporte, con la demanda y con la oferta en forma simultánea.

El tercero, es facilitar una plataforma de servicios especializados para el desarrollo de los proveedores MYPE; y el cuarto, establecer una red de alianzas con los principales compradores públicos, para poner en marcha planes de compras estatales orientados al sector MYPE, con metas y resultados definidos.

En el siguiente gráfico se presenta los pilares para implementar un marco estratégico para promover las Compras –MYPE

Gráfico 3: Marco Estratégico Compra - MYPE



Políticas efectivas para las compras con las MYPE.

Las políticas deben ser elaboradas e implementadas para lograr las metas y resultados propuestos en cada país:

- Se requiere necesariamente un marco legal favorable. De acuerdo a lo observado no todos los países cuentan con los mismos instrumentos normativos facilitadores, el aprendizaje de la experiencia internacional en este tema ayuda mucho a los que quieran llevar adelante las reformas legales.
- Es importante disponer de políticas claras y definidas para impulsar una efectiva participación de los pequeños proveedores en las compras estatales. Por ejemplo, es un aporte relevante de la experiencia de Bolivia el proceso de elaboración e implementación de un Plan Estratégico en compras públicas con el enfoque de pequeños proveedores y asegurar la articulación de todos los aspectos legales, institucionales, técnicos y operativos.
- En términos prácticos, los pequeños proveedores requieren un conjunto de servicios financieros, legales, técnicos y empresariales, para lo cual debe implementarse un enfoque de “ciclo”.

Primero, la capacitación y asistencia para conocer los procesos y aplicaciones para participar en las compras estatales, incluyendo la identificación de los productos con mayor potencial (oportunidades de compras públicas);

Segundo, obtener la calificación como “Proveedor del Estado”, para lo cual previamente deben cumplir con su formalización como MYPE, incluyendo su calificación, registro tributario y laboral, entre otros permisos.

Para poder ser considerado proveedor, se requiere estar inscrito en el registro de proveedores y cumplir con los requisitos previstos en cada país, incluyendo el requerimiento de las “solvencias” (no adeudar al Estado), aspecto siempre difícil de cumplir tomando en cuenta el ambiente de informalidad en el cual operan;

Tercero, participación efectiva en los procesos de convocatorias de compras públicas para lograr la buena pro. Esto supone la capacidad de preparar las propuestas técnicas y económicas de manera eficiente y competitiva, aspecto que requiere también un soporte de capacitación y acompañamiento técnico;

Cuarto, asistencia para la ejecución y cumplimiento del contrato, en calidad, tiempo y costo satisfactorio. Asegurado, una rentabilidad aceptable para el negocio de las MYPE.

Quinto, Evaluación del desempeño y buen cumplimiento del proveedor MYPE y medición del impacto generado a nivel de las capacidades y

aprendizajes adquiridos, los impactos en empleo generados y los resultados económicos de su participación en los procesos.

- Se debe reconocer que existe un costo de “aprendizaje” para las primeras generaciones de proveedores MYPE que debe ser cubierto por una plataforma de apoyo y servicios promovidos desde el sector público, esta inversión inicial, debe favorecer la sostenibilidad de un sistema de compras estatales con una participación importante de pequeños proveedores en el mercado actual de adquisiciones.

Fortalecer y articular a los compradores públicos y a los proveedores MYPE

La plataforma de apoyo integral tendría dos pilares estratégicos:

El primer pilar busca fortalecer la demanda de los compradores públicos y pretende facilitar el diseño de los programas de compras públicas orientadas a la implementación de las compras limitadas, preferenciales y facilidades con la participación de las MYPE.

Esta estrategia incluye diversos instrumentos: encuestas de oportunidades, estudios de mercado, instructivas normativas, medios de Información y transparencia, ventanillas de formalización, ruedas de negocios certificación del buen proveedor y medición de resultados, entre otras herramientas viables.

El segundo pilar tiene como propósito principal el **fortalecimiento de la oferta de los proveedores MYPE** (actuales y emergentes) incluye diversos instrumentos: Mapeo y directorios de proveedores MYPE- municipales, Cámaras de Proveedores MYPE, catálogos de productos MYPE, oportunidades de compras públicas, centro de servicios de capacitación, asesoría especializada y acompañamiento en gestión de ofertas, servicios de financiamiento y Garantías y servicios tecnológicos y de control de calidad, entre otros.

Desempeño de los Proveedores –MYPE. Salvo el caso de Colombia, Ecuador y Perú que cuentan con algunos mecanismos de evaluación

Para el desempeño de los proveedores MYPE, los demás países todavía no han implementado un sistema de evaluación más completo que permita conocer el “cumplimiento” del contrato, con base en indicadores de resultados.

En general, esta es una tarea pendiente para mejorar el control final de la actuación de los pequeños proveedores, y permitir posteriormente su

acreditación para incentivar su participación sostenible en el mercado. La idea principal de éste mecanismo es que exista competitividad y eficacia en el sistema de compras públicas.

Desempeño de los Compradores –Públicos. La mayoría de países cuentan con diversos mecanismos de evaluación, que van desde sistemas de reportes periódicos sobre los resultados y metas logradas en el cumplimiento de las políticas y planes de compras institucionales. Ecuador es quizás un modelo a seguir en esta materia. Establecer indicadores de desempeño de las entidades compradoras y publicarlas periódicamente tiene un efecto de visibilidad y exposición ante las entidades de control público y de la opinión pública, muy potente y eficaz.

Evaluar los resultados e impactos de las políticas de compras con los proveedores MYPE

En tres países analizados: Ecuador, Perú y El Salvador las compras públicas representaban en el año 2011, entre el 18% y 41% del presupuesto público anual,⁶ lo cual significa un poder de compra de miles de millones de dólares que pueden ser transferidos a las empresas proveedoras, incluyendo las MYPE, con un impacto múltiple que todavía no ha sido medido ni valorado suficientemente.

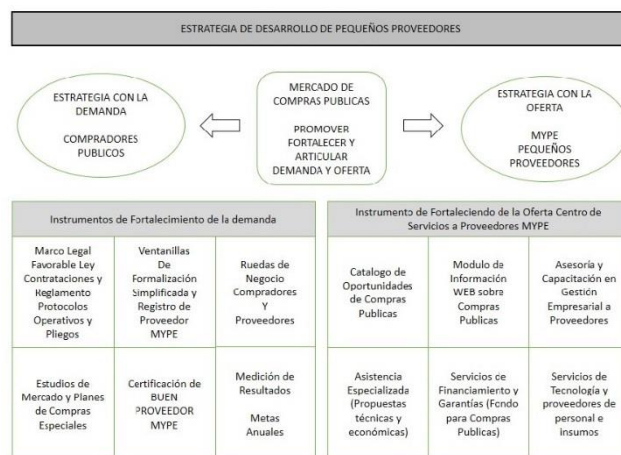
Una debilidad generalizada, es la ausencia de un sistema de información confiable que ayude a establecer estadísticas en materia de compras estatales con proveedores MYPE. Dicha información debería estar disponible en el portal de la agencia pública de compras.

Algunos indicadores de impacto centrales son los siguientes:

- Ahorro público generado en las compras con la MYPE
- Montos anuales de compras públicas con la MYPE
- Impacto en la tasa de formalización del sector MYPE

- Incremento de la tasa de inserción y participación en el mercado de compras públicas
- Efecto de redistribución del gasto público en proveedores MYPE
- Efectos en el mantenimiento y creación de empleo en los proveedores MYPE
- Niveles de acreditación y/o certificación de los proveedores MYPE (capacidad de contratación, calificación de buen proveedor, desarrollo de capacidades técnicas, económicas y de gestión).

A continuación se presenta un esquema de la plataforma de servicios para las MYPE.



9. COMENTARIOS FINALES

9.1. Panorama general de las compras estatales en favor de las MYPE

- En los últimos 15 años se han implementado progresos importantes en el sistema de compras estatales con las MYPE/MIPYME:
- Hay un avance destacado en el proceso de uniformización de la normativa de los sistemas de compras públicas en América Latina, de manera que los países están observando y compartiendo los cambios normativos, las experiencias y los resultados logrados.

⁶ Debe destacarse el rol que bien cumpliendo la Red Interamericana de Compras Gubernamentales (RIGG), instancia conformada por todas las Entidades o Agencias Públicas encargadas de la rectoría del sistema de compras públicas en cada país. Durante los últimos años esta red fortalecido el conocimiento del tema y las capacidades de las agencias públicas para entender y atender esta nueva temática entre otros temas relevantes.

La Universidad Nacional de San Martín de Argentina, brinda apoyo a la RICG, quien ejecuta el Programa "Fortalecimiento de los Sistemas de Compras Públicas en América Latina y el Caribe a través del uso de herramientas tic y de la promoción de la participación de las MIPYME" (ict4gp por sus siglas en inglés). Este es un proyecto conjunto entre el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo de Canadá (IDRC) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Y cuenta con la colaboración de la Organización de los Estados Americanos (OEA). <http://www.ricg.org>

- Si bien el marco jurídico de la mayoría de países no regula todos los mecanismos favorables y facilidades deseables para la contratación de las MYPE, cada país ha venido implementando sus propias estrategias y herramientas para atender el tema.
- La mayoría de países (salvo Brasil, Bolivia y Perú) han considerado necesario incluir a la mediana empresa en el tratamiento de asignación de facilidades en las compras estatales, es decir que los mecanismos favorables puedan beneficiar a las MIPYME.
- Con la universalización de los sistemas electrónicos de compras públicas, se requiere utilizar aplicativos informativos (por ejemplo APP, mensajes a correos, etc), registros de proveedores MYPE, reportes de cumplimiento de los compradores públicos, buzones de quejas y estadísticas oficiales.

9.2 Asegurar un marco legal favorable

Precisamente, las nuevas políticas de compras públicas sostenibles implementadas desde principios de los años 2000 en los países en estudio, han tenido como propósito mejorar la participación e inclusión de las pequeñas y microempresas (MYPE) en las compras estatales. Para ello en la mayoría de países se han aprobado una normativa favorable para incrementar su participación básicamente a través de derechos de “preferencia” o mediante diferentes mecanismos de “reserva de mercado” (cuotas mínimas, umbrales de contratación preferencial, compras exclusivas, etc).

La existencia de un marco legal favorable para fortalecer la participación efectiva de los proveedores MYPE es un factor de éxito en éste tipo de programas. No es suficiente que existan normas declarativas o lineamientos generales a favor de la estrategia, es indispensable desarrollar normas de aplicación (reglas de funcionamiento, mecanismos operativos e instrucciones a los compradores).

9.3 Aplicar estrategias diferenciadas para atender a las MYPE

Un enfoque de desarrollo competitivo no tiene que ser excluyente con las medianas, pero si debe reconocerse sus ventajas comparativas y justamente la idea de establecer condiciones favorables para las MYPE tendría como propósito “generar oportunidades” y fortalecer esquemas para ampliar el número de participantes (empresas de menor tamaño y escala, que son la mayoría de las empresas nacionales) que puedan competir en el mercado de compras públicas bajo mecanismos más neutrales,

abiertos y transparentes y mejorar la oferta competitiva de los proveedores que hoy representa menos del 40% para todo el sector MIPYME, y menos del 20% si se trata sólo de las MYPE.

9.4 Modelos de promoción efectivos

Es oportuno mencionar que existen diversos enfoques y posiciones sobre la conveniencia o no de establecer políticas favorables para mejorar las condiciones y reglas de participación de los pequeños proveedores, debate que ha generado (ahora menos que hace diez años) más de una tensión y desacuerdo sobre los objetivos, alcances, viabilidad y sostenibilidad de las diversos “modelos” y “medidas” que se proponen como estrategias para fortalecer el rol y desarrollo de las pequeñas empresas, incluyendo a las microempresas.

Es importante distinguir con claridad las políticas existentes para promover la participación de los pequeños proveedores, en especial la diversidad de mecanismos e instrumentos que permite un conjunto amplio y dinámico de posibilidades de aplicación, que sin embargo pueden quedarse sólo en el ámbito instrumental normativo si es que no se cuenta con políticas activas, liderazgos efectivos en el sector de compras públicas y promoción de las MYPE, así como una estrategia de implementación nacional.

9.5. Importancia de incorporar un enfoque de intervención territorial

Esto significa que la estrategia de compras – MYPE podría combinar hasta tres estrategias conjuntas, e incluso complementarias: (i) intervenir en forma amplia a nivel nacional, (ii) intervenir en los territorios con mayor potencial MYPE y (iii) intervenir sólo en algunos territorios y sólo con algunos grupos seleccionados dirigidos a potenciar una política o acciones de Estado requeridas (por ejemplo programas de emergencia y reactivación productiva, rehabilitación y reconstrucción de territorios, etc.).

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- ARZAMENA LEANDRO Y WEINSCHLBAUM FEDERICO. Compras públicas: aspectos conceptuales y buenas prácticas. Documento de Trabajo N°1. Programa ICT4GP. Universidad Nacional de San Martín- IDRC. Buenos Aires, Mayo de 2010.
- DREWES LORENA Y ROZENWURCEL GUILLERMO. Las Pymes y las Compras Públicas. IV CONGRESO ANUAL. Asociación de Economistas para el desarrollo de Argentina: "El desafío del desarrollo para la Argentina en un contexto mundial incierto" Buenos Aires. Agosto 2012.
- FERRARO CARLO (COMPILADOR). Apoyando a las pymes: Políticas de fomento en América Latina y el Caribe. Varios Autores. Naciones Unidas-CEPAL-AECID. Diciembre. 2011.
- MINISTERIO DE LA PRODUCCIÓN. Dirección General MYPE. Boletín Mensual de la Participación MYPE en las Compras del Estado. Año 2011. Mi-Empresa. Compras Estatales. Lima. Perú.
- ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS (Secretaría Ejecutiva para el Desarrollo Integral). Participación Competitiva de la MIPYME en la Compras Gubernamentales. III Conferencia de las Américas sobre Compras Gubernamentales. Lima, Perú 28 de noviembre de 2006.
- PROBOLIVIA. Plan Estratégico para implementar las Políticas de Compras Estatales que privilegia a los pequeños productores individuales y asociados. Volumen 1 al 6. La Paz. Dic. 2009.
- REINECKE GERHARD. Paraguay: Las inversiones públicas como herramienta de política anti cíclica frente a la crisis. Notas sobre la crisis. N° 5- Oficina Subregional de la OIT para el cono sur de América Latina. Santiago de Chile. Julio 2009.
- RICG. Los obstáculos financieros para la participación de las pymes en las compras públicas. Las soluciones ensayadas en la región y en el mundo. Red Interamericana de Compras Gubernamentales (RICG). Programa ICT4GP. N° 2. Serie Pólize Briefs. <http://www.ricg.org/>
- ROZENWURCEL GUILLERMO Y L BEZCHINSK. GABRIEL. Compiladores. Compras públicas: costos y beneficios de los procesos de integración regional en el marco de los tratados de libre comercio. Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo de Canadá. UNSM. Buenos Aires. 201.
- SAAVEDRA JOSÉ. Reformas en los mecanismos de compras públicas y las MIPYMES. RICG. Documento de Trabajo N°1. Programa ICT4GP. Universidad Nacional de San Martín- IDRC. Noviembre. 2010.
- YENG JOSÉ Y CARTIER SERGE. Improving access of small local contractors to public procurement – The experience of Andean Countries. ILO. Rev. ASIST. Bulletin N° 18. Geneve. September 2004.
- YENG JOSE Y CARTIER SERGE. Políticas de Contratación Pública y Modalidades de Organización Legal en Perú, Bolivia y Ecuador: Acceso de las Micro y Pequeñas empresas a los contratos públicos para obras y servicios. OIT-Oficina subregional para los países andinos. Lima. Agosto de 2003.
- YENG JOSÉ. Participación de Pequeños Contratistas en las Compras Públicas. Seminario: Enfoque y Metodologías de la OIT para promover inversiones públicas con alto impacto en empleo. Brasilia. Setiembre. 2012.
- YENG JOSÉ Y SOSA ENRIQUE. Estudio legal sobre la participación de Micro y Pequeñas Empresas en las Contrataciones Públicas en el Paraguay. Informe Final. Oficina Subregional de la OIT para el cono sur de América Latina. Santiago de Chile. Asunción. Abril del 2007.

* Este Resumen Ejecutivo fue preparado por José Yeng Choy Sánchez, consultor OIT del Programa de Inversiones Intensivas en Empleo para América Latina. El documento completo constituye el Documento de Trabajo Núm. 215 del Departamento de Políticas de Empleo.

Este resumen no constituye un documento oficial de la Organización Internacional del Trabajo. Las opiniones expresadas no reflejan necesariamente el punto de vista de la OIT. Las denominaciones utilizadas no implican la expresión de ninguna opinión por parte de la OIT sobre la situación jurídica de ningún país, área o territorio, ni sobre sus autoridades o sobre la delimitación de sus fronteras. La referencia a nombres de empresas y de productos y procesos comerciales no implica que la OIT los apoye, y el hecho de no mencionar una empresa, un producto o un proceso comercial concretos no denota desaprobación.

Este texto puede reproducirse libremente mencionando la fuente.

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2017

Contactar:

Departamento de Política de Empleo
Servicio de Desarrollo e Inversión
Organización Internacional del Trabajo
4, route des Morillons
CH-1211 Ginebra 22, Suiza

www.ilo.org/employment/units/emp-invest-es/index.htm

DEVINVEST@ilo.org

El Departamento de Política de Empleo (EMPLEO) está comprometido en la promoción global y en el apoyo a los Estados miembros en la colocación de más y mejores puestos de trabajo en el centro de las políticas económicas y sociales y estrategias de crecimiento y desarrollo. La investigación sobre políticas y la generación y difusión de conocimiento son componentes esenciales de las actividades del Departamento de Política de Empleo. Como consecuencia, las publicaciones incluyen libros, informes sobre políticas de empleo de país, resúmenes de política y de investigación y documentos de trabajo.