

# 16

Programa ICT4GP  
SERIE DE DOCUMENTOS DE TRABAJO

## Las PyMES y Las Compras Públicas

*por Guillermo Rozenwurcel  
y Lorena Drewes*

Octubre de 2012



# Las pymes y las compras públicas

*Guillermo Rozenwurcel y Lorena Drewes<sup>1</sup>*

## INTRODUCCIÓN

El Estado es el mayor demandante de bienes y servicios en la economía. La Organización Mundial del Comercio (OMC) estima su participación entre el 10% y el 15% del producto bruto interno (PIB) mundial.

La importancia de las compras públicas no es solo una consecuencia de la magnitud de los recursos involucrados, sino que se relaciona con la incidencia que las mismas tienen en 1) la eficiencia con que el Estado desarrolla sus actividades y presta los servicios públicos y 2) las relaciones que el Estado establece con diferentes actores sociales –empresas proveedoras, trabajadores públicos y privados y la ciudadanía en general.

Pero además, las compras públicas y la forma en que se llevan a cabo pueden tener múltiples implicancias económicas, sociales y ambientales. En efecto, las adquisiciones gubernamentales pueden ser utilizadas como herramienta de política para promover diversos objetivos en materia económica (estimulando determinados tipos de empresas y sectores considerados estratégicos, así como el desarrollo de economías regionales y locales), ambiental (facilitando procesos productivos consistentes con la sostenibilidad ambiental) y social (desincentivando el trabajo informal o facilitando la inserción laboral de grupos desfavorecidos).

Hasta no hace mucho tiempo, sin embargo, las compras públicas eran consideradas apenas como una herramienta necesaria para asegurar el funcionamiento de las distintas agencias gubernamentales, y la atención se focalizaba meramente en que los procedimientos se adecuaran a las normas legales vigentes y el gasto no superara las asignaciones presupuestarias dispuestas.

No obstante, teniendo en cuenta el amplio espectro de sus repercusiones, está claro que el diseño e implementación de un sistema adecuado de compras gubernamentales no puede considerarse simplemente una cuestión técnica: su mejor o peor funcionamiento afectará directamente la calidad de vida de la población.

Es por ello que, en el último tiempo, el análisis y la evaluación de los sistemas de compras públicas comienzan a enfocarse desde una perspectiva sistémica, que encadena el proceso de compras, el gerenciamiento de existencias y la logística dentro de un marco integrado y vinculado simultáneamente al cumplimiento de los objetivos específicos de cada jurisdicción y a los objetivos económicos, sociales y ambientales más generales establecidos por el Estado a nivel nacional.

Adicionalmente, en los “países en desarrollo”, como los de América Latina y el Caribe (ALC), el Estado es un actor indispensable para la promoción de la innovación y el espíritu empresarial. Sus decisiones sobre qué, cuánto y a quiénes comprar los bienes y servicios que requiere para cumplir sus funciones constituyen un elemento vital para el fomento y desarrollo de las empresas.

En relación con las compras públicas, una de las problemáticas más importantes es la baja participación de las pequeñas y medianas empresas (pymes). Dada la significación numérica de las pymes en el entramado empresarial y su importancia en la generación de empleo, las barreras de

---

<sup>1</sup> Centro de iDeAS, Universidad Nacional de San Martín, Argentina. Los autores agradecen los aportes y comentarios de la licenciada Sofía Mannise Juriol, investigadora del Programa ICT4GP.

acceso a un mercado de la dimensión del de las compras públicas tenderá a afectar la dinámica económica agregada, contribuyendo a reforzar la heterogeneidad de la estructura productiva, limitando la difusión del proceso de innovación tecnológica y empeorando la distribución del ingreso.

Es así que los gobiernos de gran parte de los países del mundo, desarrollado y menos desarrollado, se preocupan por este segmento de empresas y su participación en las compras públicas. Por ejemplo, en el caso de Estados Unidos o en los países de la Unión Europea, existe una importante experiencia acumulada en la implementación de políticas de apoyo a las pymes en la participación de las compras del Estado.

En América Latina también se ha procurado llevar a la práctica este tipo de políticas, sin embargo, de acuerdo con el relevamiento que hemos realizado en varios países de la región, su efectividad ha sido hasta el momento muy acotada. Es así que, en términos generales, la participación de las pymes en este mercado resulta muy inferior a su contribución a la generación del PIB.

El presente trabajo pretende contribuir al diseño de políticas que permitan mejorar el acceso de las pequeñas y medianas empresas (pymes) a las compras públicas, fomentando el desarrollo de este tipo de empresas en la región.

Para analizar esta temática, nuestro artículo contiene seis secciones. En la primera se subraya sintéticamente la significación de las pymes en el funcionamiento de la economía. A continuación se presentan algunas cuestiones teóricas vinculadas a las políticas de apoyo a estas empresas. En la cuarta sección se analizan los diferentes instrumentos de política vinculadas al acceso de las pymes al mercado de las compras públicas. En la quinta y sexta secciones se revisan, respectivamente, las experiencias más relevantes en algunos países desarrollados seleccionados y en América Latina. El trabajo concluye con una serie de reflexiones finales.

## **1. LA PARTICIPACIÓN DE LAS PYMES EN LA ECONOMÍA**

La contribución de las pymes al producto interno bruto de los países oscila, a escala mundial, entre el 23% (Australia) y el 66% (Portugal). Aunque las definiciones nacionales acerca de qué se considera pyme no son homogéneas, las magnitudes permiten aproximarnos a una idea bastante precisa del peso de este segmento de empresas en las economías.

Los argumentos que legitiman la intervención del Estado o la existencia de programas de promoción de las pymes están fundamentados en la evidencia acerca de los impactos que el desarrollo de dichas empresas representa para el conjunto de la sociedad (Todesca y Bocco, 2000).

Usualmente, los fundamentos consideran la cantidad de empresas que son pymes, su contribución a la generación de empleo y su aporte al producto agregado.

Sin embargo, su importancia en el funcionamiento de la economía también se debe a otros factores. Se trata de aspectos que están más relacionados con la necesidad de contar con una estructura productiva flexible y de rápida adaptación a los cambiantes requerimientos de la demanda.

Según diferentes autores, las pymes pueden tener un importante grado de flexibilidad y de rapidez en adaptarse a los cambios requeridos por las nuevas condiciones de los mercados. Además, existe un grupo de pequeñas y medianas empresas que juega un rol decisivo en la innovación y adaptación de nuevas tecnologías y constituye un eslabón imprescindible para el desarrollo de las grandes empresas, en tanto proporcionan el entorno necesario de proveedores y subcontratistas. Por último, un conjunto dinámico de pymes puede mejorar las condiciones de competencia de los mercados y favorecer una distribución más equitativa de los ingresos.

En resumen, además de los efectos cuantitativos, las pymes pueden contribuir a: generar una estructura económica más flexible y competitiva; generar, adaptar y difundir innovaciones tecnológicas; y un menor grado de concentración económica y mejoras en la distribución del ingreso.

A su vez, la cuestión de la competitividad ha pasado a ser fundamental. Para que las pymes

compitan en una economía crecientemente globalizada es necesario que dispongan de un acceso fluido al financiamiento y a recursos humanos y materiales en magnitud y calidad suficientes para su buen desempeño. Políticas públicas bien diseñadas son cruciales para este propósito.

## **2. LOS OBSTÁCULOS DE LAS PYMES PARA ACCEDER A LAS COMPRAS PÚBLICAS**

Como se mencionó anteriormente, las pymes son un factor fundamental del desarrollo económico, sin embargo, se enfrentan a una serie de dificultades a la hora de participar en el mercado de las compras públicas.

El tamaño de las transacciones en las que participa el Estado ofrece una oportunidad que justifica la intervención pública para fomentar la participación de este tipo de empresas.

Uno de los obstáculos más importantes está vinculado al tipo de bien requerido. Por ejemplo, en Uruguay, las importaciones de petróleo representan el 57% de las compras públicas. Claramente, este tipo de producto no puede ser provisto por empresas pymes, sin embargo, existen diversos obstáculos que pueden ser removidos mediante la utilización de políticas públicas adecuadas (Saavedra, 2010).

Entre los principales obstáculos, se encuentran: a) restricciones y costos de acceso a la información sobre las demandas de bienes y servicios gubernamentales; b) insuficiente capacidad individual de producción para poder abastecer demandas de cierta envergadura; c) limitada disponibilidad de recursos para financiar el proceso de producción; d) atrasos en pagos de compradores públicos por contratos ejecutados, que afectan negativamente a las pymes con menor solidez financiera; e) la exigencia de garantías en contrataciones superiores a determinados montos, que obstaculiza la participación de pymes que no disponen de tales instrumentos, y f) la informalidad. Las exigencias de documentación, demoras y costos involucrados en la creación de una pyme suelen ser elevados.

Una investigación realizada por la Unidad de Políticas Públicas, dependiente del SEBRAE nacional de Brasil, llegó a la conclusión de que la elevada mortalidad de las pequeñas empresas así como su grado de informalidad conspira contra el acceso de las pymes a las compras públicas. El estudio revela que cerca del 50% de las pymes que comenzaron a funcionar en 2002 habían desaparecido en el año 2004. También registró que solo la mitad de las empresas está legalmente formalizada, y que 99% de las no formalizadas son micro y pequeñas empresas (mipymes) (SEBRAE, 2007).

Varios de los obstáculos mencionados están relacionados con el problema más general de financiamiento que afecta particularmente a las pymes. En el mercado financiero aparecen las denominadas *fallas de mercado* en que tanto oferentes como demandantes de crédito enfrentan situaciones de información imperfecta.

Las fallas de funcionamiento de los mercados financieros son, en mayor o menor medida, un rasgo común a cualquier economía capitalista. Ellas están asociadas a la existencia de problemas de información que son inherentes a la propia naturaleza de las transacciones financieras. Esta es la principal razón por la que, incluso en las experiencias de desarrollo más exitosas, los mercados financieros nacionales han acompañado con mucho retraso los avances logrados en otras áreas de la economía. Esto explica las diferentes formas de intervención y regulación por parte del sector público en los mercados financieros en casi todos los países desarrollados, así como políticas financieras específicas dirigidas hacia las pymes (Stiglitz, 1993).

Las fallas de información, propias de los mercados financieros, abarcan no solo su carácter inevitablemente incompleto, sino también la asimetría con la que se distribuye entre oferentes y demandantes potenciales. Al respecto, se supone que los demandantes de crédito conocen mejor que los oferentes las características del negocio, los riesgos del proyecto y la rentabilidad esperada.

Esta asimetría está en la base de dos fenómenos que son inseparables de cualquier operación crediticia: los problemas de “selección adversa” y “riesgo moral”. El primero se relaciona con las asimetrías de información inherentes a las características del demandante de crédito que son relevantes para el resultado (el riesgo y rentabilidad esperada del proyecto). El segundo se vincula

con la posibilidad de que una vez otorgado el crédito determinadas acciones adoptadas por el prestatario alteren los resultados del proyecto o el valor de la transacción realizada (Bleger y Rozenwurcel, 1999).

Es importante destacar que el racionamiento del crédito afecta más profundamente a las pymes que a las grandes empresas. Este sesgo puede generar ineficiencias significativas en la asignación de recursos, en la medida en que la falta de crédito impida la concreción de proyectos viables y más rentables (no solo desde un punto de vista privado, sino también social) que aquellos que absorben el limitado financiamiento disponible.

A continuación se desarrollan los aspectos financieros involucrados en las compras públicas y cómo estos repercuten más profundamente en las pymes.

### ***El proceso de compras públicas y los problemas de acceso al crédito***

El proceso de compras públicas involucra a un conjunto de aspectos financieros. Algunos de ellos constituyen los obstáculos más importantes para la participación de las pymes en este mercado.

Según Bleger (2010), las dificultades financieras 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; e incumplimiento de los plazos de pago por parte de los adjudicadores.

Entre los mecanismos para lidiar con estos obstáculos pueden destacarse los siguientes:

1. Respecto al tamaño de los contratos, una herramienta útil puede ser subdividir los contratos en lotes. Esta subdivisión 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).
2. 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
3. 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.
4. 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 “minilicitaciones” abiertas a la participación de las partes registradas en este, 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 pymes 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).
5. Fomentar las subastas inversas (a la baja). Las subastas electrónicas son una práctica emergente de las compras electrónicas que reúnen a compradores y vendedores, en un día y en un horario determinados, para la negociación de la transacción en un 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.

6. Respecto a las garantías, estas se pueden exigir proporcionadas y evitar su retención exagerada. Asimismo, se puede facilitar la constitución de garantías. Su elevado costo 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.
7. Mejorar los sistemas de pago, disminuir y respetar los plazos.
8. Desarrollar mecanismos de financiamiento que permitan ampliar la participación de las pymes en las compras públicas.
9. Implementar y fortalecer programas públicos e instituciones para expandir el financiamiento de los proveedores pymes.
10. Promover el financiamiento de los proveedores pymes a través de los mercados de capitales.
11. Mejorar el marco legal, las regulaciones bancarias y normas impositivas vinculadas con la financiación de las pymes que participan de las compras gubernamentales.

En la próxima sección se abordan los fundamentos conceptuales que están detrás de las políticas de apoyo a las pymes en el mercado de las compras públicas implementadas en distintos países.

### 3. LOS ENFOQUES DE POLÍTICA: LA POLÍTICA PYME Y LOS SISTEMAS DE COMPRAS PÚBLICAS

Muchos países tienen algún tipo de política más o menos explícita destinada a promover el acceso de las pymes a las compras gubernamentales. Se puede decir que las distintas herramientas utilizadas responden a algún tipo de estrategia que se enmarca en dos enfoques: el enfoque de preferencias y el enfoque de *fallas de mercado*. Si bien ninguno de los dos se encuentra en estado “puro” en las políticas implementadas en los distintos países (y más bien habría que hablar de un “mix” que incluye medidas provenientes de ambos enfoques), algunos de estos se inclinan más por uno que por otro enfoque.

Esto depende no solo de grandes visiones sobre la política económica en general (más de mercado o más intervencionista), sino también de las particularidades de cada país: el peso y las características de sus micro, pequeñas y medianas empresas, los sectores en los que se desempeñan, los rasgos institucionales y hasta culturales.

Es así que, dentro de las políticas implementadas, se pueden agrupar aquellas que se enmarcan más en un enfoque de *fallas de mercado* y un segundo grupo de políticas donde se otorgan preferencias directas a las pymes en las compras públicas.

Cuadro 1. Síntesis sobre los fundamentos conceptuales detrás de las políticas

<i>Enfoque</i>	<i>Tipo de intervención</i>	<i>Intervención en compras públicas</i>
Fallas de mercado	Políticas horizontales: disponible para cualquier sector o actividad.	Disminuir o eliminar barreras legales, administrativas, de procedimiento, etcétera.
De preferencias	Políticas verticales: disponible para cierto sector o actividad específica.	Establecer algún tipo de preferencia para las pymes en los distintos mecanismos de compra del sector público.

Elaboración propia.

Según el enfoque de *fallas de mercado* los precios no siempre reflejan adecuadamente todos los beneficios y costos asociados a las transacciones entre los agentes. Esta visión acepta que los mercados de factores pueden no operar perfectamente y avala la intervención del Estado a través de políticas horizontales, es decir políticas “*market friendly*” que se encuentren disponibles para todos los sectores o actividades económicas. Bajo este enfoque, el Estado no otorga preferencias directas a las pymes en sus compras públicas, pero sí genera herramientas para incentivar su participación.

Por otro lado, desde el enfoque de preferencias se propone que el Estado deliberadamente promueva el sector productivo en los países en desarrollo a través de la implementación de políticas verticales. Bajo este esquema se fomenta el desarrollo de las pymes en las compras públicas mediante la aplicación de preferencias directas; las herramientas de incentivo de mayor utilización son: preferencia en el precio, reserva de mercado y umbrales.

A continuación se describen algunos instrumentos utilizados por los países para fomentar las pymes en las compras públicas según el enfoque teórico al que pertenecen.

### ***Programas e instrumentos de promoción***

Como vimos en el desarrollo de los enfoques teóricos, el alcance de la política puede ser: horizontal (disponible para cualquier sector o actividad) o vertical (disponible para cierto sector o actividad específica), dependiendo del tipo de estrategia económica utilizada por los países.

#### ***Herramientas de tipo vertical***

- Reserva de mercado: consiste en reservar exclusivamente para pymes cierto porcentaje de las adquisiciones del Estado. Se puede establecer tanto para las compras de cada organismo público como para determinado sector de actividad que se procure promover.
- Preferencia en el precio: en este caso se establece que ante diferencias acotadas (establecidas) en el precio, se otorgará preferencia al producto de las pymes.
- Licitación exclusiva: tiene lugar cuando, por ejemplo, un llamado a licitación se dirige exclusivamente a las empresas fabricantes, viéndose imposibilitadas de participar aquellas empresas que solo comercializan.
- Oferta por volúmenes parciales: brinda la posibilidad de subdividir los contratos para que participen empresas que no pueden acceder a la escala de producción que demanda la compra pública.
- La subcontratación: se establece que los subcontratos que deba realizar la empresa adjudicataria para cumplir con el contrato con el Estado se realiza con pymes.
- Las ferias inclusivas: constituyen un caso particular de reserva de mercado regional. El objetivo es alentar la participación de pequeños productores de bienes y servicios mediante un proceso ágil y transparente en las compras de bienes estandarizados.
- Cotización menor e ínfima cuantía: este procedimiento sirve para la adquisición de bienes y servicios de forma directa con un proveedor sin que sea necesario que esté anotado en el Registro de Proveedores.
- Los umbrales: son los montos mínimos establecidos en los tratados de comercio entre dos países por encima de los cuales rigen las cláusulas. Las compras públicas por montos inferiores al umbral pueden preservarse para las empresas nacionales, lo que favorece a las pymes.
- Asociativismo: es 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 del mercado de las adquisiciones públicas.

### *Herramientas de tipo horizontal*

- Instrumentos que faciliten a las empresas el acceso a información de forma clara y sencilla sobre las demandas de los organismos públicos.
- Capacitación, tanto sobre la normativa de contratación pública como en el uso de los portales web.
- El *ordering* y el *confirming*: el *ordering* es un crédito para prefinanciar las inversiones en capital de trabajo que requieren los proveedores del Estado, y el *confirming* permite a los proveedores del Estado liquidar sus facturas con una entidad financiera antes del vencimiento, adelantando así las cobranzas y mejorando su liquidez.

## **4. LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL DE LA POLÍTICA PYME Y LAS COMPRAS PÚBLICAS**

Como ya se mencionó, existen en el mundo, y en América Latina, en particular, diversos enfoques y prácticas a la hora de promover el acceso de las pymes a las compras públicas. Todos ellos enfatizan distintas problemáticas: las dificultades informativas y financieras, los volúmenes de los contratos, etc. A partir del diagnóstico de lo que genera que las pymes no puedan competir en un plano de igualdad con sus rivales de mayor envergadura, se intenta en general nivelar la competencia promoviendo el acceso de las pymes a la información, otorgando asesoramiento permanente a las firmas pequeñas durante todo el proceso licitatorio, intentando promover su acceso al crédito, etc. En resumen, se intenta minimizar las desventajas de las pymes implementando políticas horizontales ligadas al enfoque de fallas de mercado (Arozamena y Weinschelbaum, 2010).

En algunos países, lo anterior constituye toda la tarea de promoción hacia las pymes. En otros, sin embargo, se da un paso más: no solamente se aspira a posicionar a las pymes en un plano de igualdad con firmas mayores, sino también se las favorece de forma preferencial aplicando políticas verticales como las mencionadas en la sección anterior. Las prácticas de favoritismo enmarcadas en el enfoque de preferencias hacia las firmas pequeñas son diversas: pueden implicar preferencias de precios, cuotas explícitas reservadas para ellas, la obligación de que las firmas mayores subcontraten a sus rivales pequeños en caso de ganar, etc. Un ejemplo prominente de este segundo enfoque se encuentra en los Estados Unidos –este caso se desarrolla con más profundidad en la próxima sección.

### ***Ejemplos de experiencias en el ámbito internacional***

En el cuadro 2 se observa que en las economías consideradas, si bien las pymes representan menos del 50% en término de valores, en todos los casos están por encima de ese porcentaje en materia de número de contrataciones realizadas.

El análisis más detallado de algunas experiencias permite ver la importancia de este tipo de empresas en las compras públicas en diferentes países del mundo para comparar con la situación de las pymes en los países de América Latina.

Cuadro 2. Participación de pymes en las compras públicas

	<i>Valor total de los contratos</i>	<i>Volumen de los contratos</i>	<i>Tipo de contratos</i>



Estados Unidos	23%	N/A	Contratos federales [1]
	34%	78%	Contratos gestionados por General Services Administration [2]
Australia	37%	54%	Contratos gubernamentales federales
Unión Europea	42%	64%	Compras de gobierno sujetas a directivas europeas [3]
Canadá	43%	66%	Contratos federales, Public Works and Government Services Canada

[1] Estos contratos son para las compras que se hacen a nivel federal por las diferentes agencias como el Departamento de Educación, el Departamento de Justicia, la Agencia Internacional de Desarrollo, el Export-Import Bank of the United States, etc. Son contratos principales otorgados de manera directa, no subcontratación.

[2] GSA es la dependencia encargada de la construcción, gestión y preservación de edificios del gobierno así como de la gestión de los bienes raíces. Las contrataciones que hacen son dirigidas al equipamiento, suministros, telecomunicaciones, tecnologías de información y servicios profesionales.

[3] Contratos de las agencias que estas sujetas a la FMA (Financial Management and Accountability Act 1997) como son: Ausaid, Department of Immigration and Citizenship, Department of Health and Ageing, Australian Taxation Office, Australian Customs Service, Department of Defence, etcétera.

Fuente: Observatorio de Competitividad de las Cadenas de Valor en México. Presentación disponible en <[http://www.undp.org.mx/IMG/pdf/Ficha\\_informativa\\_porcentaje\\_pymes\\_public\\_procurement.pdf](http://www.undp.org.mx/IMG/pdf/Ficha_informativa_porcentaje_pymes_public_procurement.pdf)>.

### ***La experiencia en los Estados Unidos: la tarea de la Small Business Administration***

Estados Unidos es uno de los países con mayor experiencia en políticas de apoyo a las pymes en las compras públicas. La institución encargada de implementar este tipo de herramientas es la Small Business Administration (SBA), que fue creada en 1953 para asistir a las pequeñas y medianas empresas norteamericanas. Sus cuatro funciones programáticas son: acceso al capital (financiamiento de empresas); desarrollo empresarial (educación, información, asistencia técnica y capacitación); compras públicas (adquisiciones federales); representación (defiende las pymes en el Congreso).

Respecto a las compras públicas, el gobierno de los Estados Unidos es el principal consumidor de productos y servicios en el mundo. La Oficina de Compras Públicas de la SBA fija objetivos con otros departamentos y dependencias gubernamentales para que el 23% del valor de las contrataciones directas con el Gobierno Federal se conceda a las pequeñas empresas, según lo dispuesto por ley. Asimismo, suelen aplicarse preferencias de precios, que si bien implican costos más altos en el corto plazo, se las justifica recurriendo a razones de diversificación de proveedores, de promoción de un ambiente competitivo en el largo plazo y, fuera ya de las compras públicas, de promoción de las ventajas generadas socialmente por un mejor desempeño de las pymes.

Finalmente, existen normas, generadas a partir de la “Small Business Act”, que apuntan a evitar la acumulación de compras en un único contrato, a fin de mejorar la posición competitiva de las firmas pequeñas: se establecen ahorros mínimos esperados de costos como una condición para permitir la licitación conjunta de las que podrían ser compras separadas (Arozamena y Weinschelbaum, 2010). En la Unión Europea, en cambio, la fijación de cuotas como las descriptas para firmas pequeñas, así como otras formas de discriminación en su favor, están prohibidas por las directivas de la Unión.

Por otro lado, a través de la SBA se intenta mejorar la posición competitiva de las pymes en las licitaciones realizando programas de divulgación y capacitación, con el objetivo de incrementar las oportunidades de negocios de las firmas pequeñas en el proceso de adquisiciones públicas.

## *La experiencia en la Unión Europea*

La Unión Europea (UE) no fijó ningún tipo de cuota de participación de las pymes en las compras públicas, sin embargo, en junio de 2008 se creó la “Small Business Act para Europa”, que es una iniciativa que engloba los principios estratégicos y las líneas políticas de acción necesarias para potenciar la creación, el desarrollo y el crecimiento de las pequeñas y medianas empresas, tanto en la Unión Europea como en los Estados Miembros.

En el cuadro 3 se observa que, en la participación de las pymes por país, el porcentaje de participación en el mercado de compras públicas es por lo general mayor en países pequeños (por ejemplo, Luxemburgo, Irlanda, Finlandia, Eslovaquia, Eslovenia y Letonia), y en algunos países grandes donde el sector de las pymes es fuerte, como es el caso de Italia. La participación de las pymes en estos países es de alrededor y por encima del 50%.

El objetivo de la SBA es articular un marco político completo para la UE y sus Estados Miembros mediante una serie de diez principios que guíen la formulación y ejecución de políticas; tales principios –se cree– son esenciales para aportar valor agregado, crear condiciones de competencia equitativas para las pymes y mejorar el marco jurídico y administrativo de la UE.

Cuadro 3. Participación de las pymes por país, Unión Europea

<i>Valor total contratos, 2005, EU-thresholds - Datos estimados de acuerdo con el TED*</i>	
<i>País</i>	<i>Participación</i>
Irlanda	37%
Luxemburgo	42%
Finlandia	43%
Italia	49%
Austria	48%
Suecia	44%
Dinamarca	41%
Países Bajos	41%
Bélgica	39%
Alemania	37%
Francia	35%
España	35%
Reino Unidos	31%
Eslovenia	78%
Eslovaquia	77%
Hungría	68%

Letonia	67%
Rep. Checa	59%
Polonia	53%
Lituania	43%
Estonia	41%

Fuente: Observatorio de Competitividad de las Cadenas de Valor en México.

\* European public procurement journal. *Ted, Tenders Electronic Daily*.

Uno de esos diez principios concierne a las compras públicas, debido a que las pymes suelen estar obstaculizadas para participar en las licitaciones públicas. Para remover estos obstáculos, la SBA propuso presentar un código voluntario de buenas prácticas destinado a las entidades contratantes del sector público para incentivar cambios en la cultura de la contratación pública; proporcionar orientación sobre cómo reducir la burocracia, mejorar la transparencia y la información, y asegurar condiciones de competencia equitativas para las pymes; facilitar el acceso a la información sobre las oportunidades de adquisición, complementando los sitios web de la UE dedicados a la contratación pública existentes con una serie de iniciativas, tales como la publicación opcional de avisos de contrato para adquisiciones que no superen los umbrales establecidos, una herramienta en línea para encontrar socios comerciales y una mayor transparencia de los requisitos en la contratación pública; así como la publicación de un vademécum sobre ayudas estatales para las pymes, a fin de que conozcan mejor las opciones de apoyo existentes.

Por otro lado, se invita a los Estados Miembros a: crear portales electrónicos para ampliar el acceso a la información sobre oportunidades de contratación pública que no superen los umbrales de la UE; alentar a sus entidades contratantes a subdividir los contratos en lotes cuando sea posible y a aumentar la difusión de las oportunidades de subcontratación; recordar a sus entidades contratantes que no les está permitido imponer requisitos desproporcionados en materia de cualificación y de capacidad financiera; fomentar el diálogo constructivo y la comprensión mutua entre las pymes y los grandes compradores mediante actividades de información, formación, supervisión e intercambios de buenas prácticas; volver a centrar la política de ayuda estatal para adaptarla mejor a las necesidades de las pymes, en particular elaborando medidas más específicas.

La política utilizada en la Unión Europea se encuentra más enfocada en mejorar la posición competitiva de las pymes en las licitaciones de compras públicas que a otorgar preferencias directas a este segmento de empresas. Las directivas de la Unión, asimismo, enfatizan la necesidad de que los procedimientos locales apunten a reducir las desventajas iniciales de las pymes, desde aligerar los costos de participación y apoyar la participación misma de las pymes con medidas financieras y consultoría, hasta asegurar que las condiciones de pago no discriminen en contra de las firmas con mayor fragilidad financiera.

## **5. LAS PYMES Y LAS COMPRAS PÚBLICAS EN AMÉRICA LATINA**

Las pequeñas y medianas empresas representan más del 90% de las empresas de la región y su aporte es importante en términos de empleo y en menor medida en el producto. Sin embargo, su participación en las exportaciones, como se observa en el cuadro 4, es bastante baja. En parte, esto se debe a la estructura de las exportaciones de los países de la región donde las empresas basadas en la explotación de los recursos naturales son generalmente grandes empresas.

Cuadro 4. Participación de los distintos agentes en América Latina

	<i>Microempresas</i>	<i>Pequeñas empresas</i>	<i>Medianas empresas</i>	<i>Grandes empresas</i>
Empleo	30%	17%	14%	39%
PBI	7%	10%	11%	71%
Exportaciones	0,2%	2%	6%	92%

Fuente: Stumpo (2011).

Las pymes son un conjunto muy heterogéneo de agentes y su definición varía entre los distintos países. Dentro de este grupo de empresas se encuentran aquellas que son de subsistencia hasta empresas medianas exportadoras muy dinámicas. En la región, en el interior de cada país, la diferencia de productividad entre estos agentes y las grandes empresas es mucho mayor en comparación a la que se registra en los países desarrollados (Stumpo, 2005).

Cabe destacar que el peso de las pymes dentro del total de empresas de los países depende del grado de formalidad de las microempresas. Si este es elevado, entonces la participación de las pymes sobre el total de empresas es mucho menor. Esto justifica la gran variabilidad de este indicador entre los países de la región.

Según los datos recabados en el informe de Saavedra (2010), para algunos países de América Latina se observa que la participación de este tipo de empresas en las compras públicas es muy desigual (cuadro 5) y muy inferior a su contribución a la generación del PIB. Una parte de este fenómeno se explica por el tipo de bien que demandan los estados y que no pueden ser provistos por pequeñas empresas (Saavedra, 2010).

Cuadro 5. Participación de las pymes en las compras públicas por país

<i>Países</i>	<i>Participación de pymes en compras estatales</i>		
	Micro	Pequeña	Mediana
Brasil	18%	11%	-
Chile	15%	21%	14%
Ecuador	23%	20%	12%
Paraguay	14%	18%	13%
Uruguay	14%	14%	14%

Fuente: Saavedra (2010).

La mayor parte de los países de América Latina cuenta con instrumentos de promoción para expandir la participación de las pymes en las compras gubernamentales, algunos de estos casos se analizan en el presente trabajo.

Cabe destacar que las políticas que fomentan la adquisición de productos nacionales por parte del Estado, denominadas comúnmente *compre nacional*, benefician de forma indirecta a las pymes debido a que producen bienes que califican como nacionales.

Se debe aclarar que la normativa relativa al fomento del sector o a la participación del mismo en las compras públicas es reciente en todos los países analizados, esto explica por qué hay pocas estadísticas al respecto e incluso, en algunos casos, estos datos son confidenciales.

A continuación se hará una descripción de los instrumentos que presenta cada país para luego determinar a qué enfoque corresponde cada estrategia.

## ***Las herramientas de política aplicadas en los países***

### *Argentina*

Existe un régimen denominado “Compre trabajo argentino” cuya autoridad de aplicación es la Secretaría de Industria, del Ministerio de Producción de la Nación.

El objetivo del régimen es utilizar el poder de compra del Estado como instrumento de promoción y protección de la industria nacional, con énfasis en las pequeñas y medianas empresas.

El Régimen obliga a la Administración Pública Nacional, sus dependencias, reparticiones y entidades autárquicas y descentralizadas, a las empresas del Estado y a las empresas concesionarias de servicios públicos a preferir en sus compras y contrataciones la adquisición y locación de bienes de origen nacional y la contratación de obras y servicios con proveedores locales. Los proveedores de bienes de origen nacional gozan, en las contrataciones realizadas por los sujetos enumerados, de una preferencia del 7% en caso de que la oferta la realice una pyme o del 5% si la oferta la realiza otro tipo de empresa. Esto quiere decir que, si el precio ofertado de los bienes nacionales es hasta el 5 o 7% superior al de los bienes extranjeros, deberá contratarse a los primeros.

Más allá de la preferencia en el precio que beneficia a las pymes, el hecho de que se privilegien los bienes de origen nacional indirectamente también beneficia a las pymes ya que estas producen bienes nacionales.

Es importante aclarar que la adquisición de bienes de origen extranjero, ya sea por la inexistencia de producción local o por resultar el precio del bien nacional superior al importado, exige solicitar ante la Secretaría de Industria un Certificado de Verificación (CDV). En este Certificado se indica el precio máximo a pagar por la adquisición de bienes que no cumplan con los requisitos de contenido local mínimo del 60%.

Por otro lado, en la Ley de Fomento para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa se encuentran disposiciones destinadas a facilitar el acceso de este tipo de empresas a las compras públicas. La preferencia concedida a las mipymes se denomina “Compre mipyme” y otorga un derecho de preferencia del 5% para igualar la mejor oferta.

Complementariamente, se establece un porcentaje de al menos 10% en las licitaciones y concursos relativos a la adquisición de bienes y servicios donde solamente compitan empresas mipymes. Aquellas que ofrezcan precios con una diferencia que no supere en más del 5% la mejor oferta presentada por una “no mipyme”, deberán ser invitadas para que puedan igualar la mejor oferta (Reig Lorenzi y Torres Ledezma, 2009).

Por otra parte, se faculta al Poder Ejecutivo para establecer un régimen de compras que permita a los organismos contemplar ofertas por volúmenes parciales para facilitar e incrementar la participación de las mipymes en la adjudicación de las licitaciones y concursos de acuerdo con su escala de producción (Reig Lorenzi y Torres Ledezma, 2009).

### *Bolivia*

La principal normativa es el Decreto Supremo y la institución encargada del Sistema de Administración de Bienes y Servicios del Estado es la Dirección General de Sistemas de Administración Gubernamental bajo la órbita del Ministerio de Hacienda.

Dentro de esta Dirección el organismo a cargo de las compras públicas es el Sistema de Contrataciones Estatales (SICOES). Este organismo es el encargado de brindar información a través

de su portal de internet en el cual se deben publicar obligatoriamente todas las contrataciones que efectúa el Estado boliviano.

Asimismo, todas las entidades públicas deben publicar en el sistema el programa anual de contrataciones, las convocatorias y todas las contrataciones por montos superiores a aproximadamente US\$ 3.000 así como otras publicaciones y notificaciones relacionadas con cualquier contratación gubernamental (Reig Lorenzi y Torres Ledezma, 2009).

El Estado boliviano tiene una política de preferencias a proveedores nacionales en las compras públicas y requisito de contenido local para dicha adquisición.

Dentro de la normativa se establecen preferencias para las pequeñas y medianas empresas, asociaciones de pequeños productores urbanos y rurales y organizaciones económicas campesinas. En la contratación de bienes y servicios bajo las modalidades de Licitación Pública y Apoyo Nacional a la Producción y Empleo, se aplica un margen de preferencia del 20% al precio ofertado por este tipo de entidades.

Adicionalmente se otorgan privilegios a este tipo de entidades en la presentación de garantías de cumplimiento de contratos.

### *Brasil*

En Brasil, tanto para la mejora en el acceso de las pymes a las compras públicas y las compras en general, los ministerios de Planeamiento, de Desarrollo de Industria y Comercio y de Economía imparten de forma continua a lo largo del año, capacitación para los niveles operativos, gerenciales y estratégicos sobre la gestión de licitaciones y contratos públicos y sensibilización de la necesidad de aplicar las leyes mencionadas.

El organismo encargado de regular las compras públicas es el Sistema Integrado de Administración de Servicios Generales (SIASG) y depende del Ministerio de Planeamiento, Ordenamiento y Gestión.

Brasil tiene una política de preferencias de las empresas nacionales por sobre las extranjeras, adoptando esta medida diversas modalidades.

Respecto al fomento específico de las pymes, este país se destaca por contar con un amplio espectro de preferencias a favor de este segmento de empresas.

La Ley 123/2006 establece ventajas que enlistamos a continuación.

a) *Reserva de mercado*. Las compras inferiores a U\$S 43.000 son exclusivamente para las micro y pequeñas empresas. Se establece una cuota de hasta el 25% para la adquisición a pymes en todas las compras de naturaleza divisible.

b) *Preferencia de precios*. Se otorga a las pymes una preferencia de 10% sobre precios de venta en licitaciones.

c) *Licitación exclusiva*. En base a razones de promoción y desarrollo económico social en los ámbitos local y regional, eficiencia en políticas públicas, incentivo e innovación tecnológica, la Ley autoriza a realizar un llamado con trato preferencial y simplificado para las pymes.

d) *Subcontratación*. Puede exigirse a los licitantes que subcontraten con pymes un porcentaje de hasta el 30% del valor solicitado.

Según estimaciones del SEBRAE, se prevé que el trato preferencial otorgado a las pymes en materia de compras públicas de los tres niveles de gobierno –incluso de las empresas estatales–, cuyo monto total asciende anualmente a 260.000 millones de reales, se traduciría en un aumento de 34.000 millones de reales anuales de sus ventas al gobierno. Esto supone que la participación de las pymes en el total de compras públicas debería crecer del 17% al 30% en cinco años (Ferraro y Stumpo, 2010).

Actualmente está en discusión en el Ejecutivo Federal la actualización de la Ley 123/2006 para realizar ajustes en las reglas de concesión de beneficios para el acceso a las compras públicas. Los estados y municipios están en fase de reglamentación de la ley 123/2006. La estructura federativa nacional demanda que los estados y municipios editen su propia reglamentación de la Ley, hasta el momento solo una cuarta parte de los municipios elaboró su legislación.

Respecto a las dificultades de acceso al financiamiento, se exige pedir garantías proporcionadas y evitar su retención exagerada. La garantía de cumplimiento de obras, servicios y compras no debe exceder el 5% del valor del contrato. Para obras, servicios o provisiones de gran volumen puede ascender al 10%. La garantía prestada será liberada o restituida después de la ejecución del contrato, y, cuando haya sido hecha en moneda, actualizada monetariamente (Bleger, 2010).

Con el objetivo de mejorar los sistemas de pago, que es un tema que afecta particularmente a las pymes, se creó la 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 (Bleger, 2010).

### *Chile*

El gobierno chileno ha creado ChileCompra, un ente que contiene el área de Desarrollo Empresarial, encargada de fortalecer el acceso de las mipymes al mercado público mediante la eliminación de barreras de entrada y homologando capacidades para competir. A través de este sistema se promueve que toda persona o empresa que pueda representar un buen proveedor de bienes o servicios para el Estado no quede excluida del mercado de las compras públicas por motivos de desinformación, conocimientos tecnológicos, reglas discriminatorias o acceso a internet.

ChileCompra ha creado un Programa de Acceso para apoyar el ingreso de las empresas al Sistema de Compras Públicas, pero no garantiza el cierre de negocios. Las decisiones de contratación siguen siendo autónomas en cada una de las instituciones públicas, que privilegian la mejor relación precio/calidad y otras variables asociadas a la eficiencia de la prestación. Por ello, una participación exitosa depende de la capacidad de las empresas de generar ofertas competitivas en este mercado.

Además, han generado también una política de desarrollo de proveedores. En tal sentido, no existen mecanismos como la reserva de mercado, la preferencia en el precio, umbrales, etcétera.

El área de formación de la Dirección, en conjunto con otras entidades (públicas o privadas) dedicadas al desarrollo de proveedores, define y realiza capacitaciones orientadas a aumentar las competencias de las mipymes.

Respecto de las preferencias, Chile consagra el principio de libre concurrencia de proveedores e igualdad y no discriminación arbitraria entre ellos. Complementariamente, la Dirección ChileCompra define focos de acción según el comportamiento del mercado público con el objetivo de desarrollar distintas empresas, dependiendo de la realidad económica asociada a cada zona geográfica del país. Es decir, no se implementan preferencias de precios, pero se intenta remover obstáculos y crear un clima de negocios favorable a la participación de las mipymes en el mercado de compras públicas.

La estrategia de Chile es claramente lo que se denomina enfoque de mercado o de fallas de mercado. El Estado aplica políticas que promueven la competencia sin aplicar herramientas a favor de algún tipo de empresa.

### *Colombia*

Se otorga preferencia de entre el 10 y el 20% a las propuestas de origen nacional. En el caso de bienes extranjeros, el componente local debe ser de al menos el 20% del valor de la propuesta.

Por otro lado, Colombia también otorga beneficios en las compras públicas a las mipymes locales. Las contrataciones por un monto igual o inferior a US\$ 195.000 se restringen a este tipo de empresas.

El Ministerio de Industria, Comercio y Turismo creó un manual para la contratación pública para las mipymes. Esta herramienta fue diseñada para que los micro, pequeños y medianos empresarios tengan acceso y comprendan a través de explicaciones sencillas los requisitos y las reglas de los procesos de las compras públicas.

## *Ecuador*

El Sistema Nacional de Contratación Pública es el organismo encargado de la administración de las compras del Estado y fue creado con los objetivos de lograr una mayor transparencia en los procesos de compras y de fomentar la producción nacional; se encuentra bajo la órbita del Ministerio de Industrias y Competitividad (MIC) y abarca a las adquisiciones del gobierno general en su conjunto.

Con respecto a la situación de las pymes dentro del Programa de compras estatales, existe una clara voluntad institucional y jurídica de favorecer la participación de estas empresas dentro de los procesos de contratación para la adquisición de los bienes necesarios. En dichos procesos de contratación es donde las instituciones públicas, mediante procesos homologados, brindan ventaja en las puntuaciones a las mipymes. La metodología que utiliza el sector público no está definida mediante una ley sino que se encuentra bajo la dirección y supervisión de la Subsecretaría de Innovación Tecnológica y Compras Públicas, perteneciente al MIC (Stumpo, 2005).

Por el mecanismo de reserva de mercado se crearon las Ferias Inclusivas, que son procedimientos que desarrollan las entidades contratantes, sin consideración de montos de contratación, para fomentar la participación de artesanos, micro y pequeños productores prestadores de servicios.

Las invitaciones para las Ferias Inclusivas deben publicarse, además del portal de compras públicas, en un medio impreso, radial o televisivo del lugar donde se realiza la feria. Las mismas observan el procedimiento de contratación que para el efecto dicte el Instituto Nacional de Contratación Públicas (INCOP). En los procedimientos de adquisición denominados Cotización, Menor cuantía e Ínfima cuantía, se detallan los requisitos para la participación de las pymes.

## *El Salvador*

La Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa (CONAMYPE) es la 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.

Actualmente, hay un proyecto de reforma de la Ley de Adquisiciones y Contrataciones del Estado en el que las micro y pequeñas empresas contarían con la reserva del 12% en las compras del Estado.

## *México*

La institución estatal encargada de brindar apoyo a las pymes ha elaborado un portal en internet (Compranet) que sirve de guía para las empresas y ofrece toda la información necesaria para participar en los concursos, las licitaciones y las compras directas del Estado.

Todas las dependencias del Estado mexicano contratan bienes y servicios a través de Compranet, con algunas excepciones de compras por catálogos o centralizadas. Según datos de 2007, la página registra un promedio de 22.500 consultas al día. Cada año se publican en promedio más de 27.000 licitaciones en el sistema y el 45% de ellas se realiza por medios electrónicos (Reig Lorenzi y Torres Ledezma, 2009).

Este portal es uno de los más visitados por las micro y pequeñas empresas, y ha servido para que estas, en un número creciente, se conviertan en proveedoras permanentes del Estado (Reig Lorenzi y Torres Ledezma, 2009).

Por su parte, en la legislación mexicana se establece que en las licitaciones internacionales abiertas las dependencias y entidades deben optar, en igualdad de condiciones, por productos y servicios nacionales que cuenten con el 50% de contenido nacional establecido. Dichos bienes y servicios cuentan además con el 10% de preferencia en el precio respecto a los bienes importados (Reig Lorenzi y Torres Ledezma, 2009).

En el caso del fomento a la participación de las mipymes, las licitaciones nacionales deben adjudicarse a este tipo de empresas en caso de existir igualdad de condiciones en la propuesta



ofertada.

Para participar en licitaciones de obra pública se permite a este tipo de empresas presentar una oferta en forma conjunta, sin necesidad de que tengan que formar una sociedad distinta.

### *Nicaragua*

Nicaragua ha creado un Programa que aspira a incrementar la participación de las pymes en las compras públicas y al mismo tiempo fortalecer la calidad y competitividad de este segmento de empresas nacionales. Este Programa está integrado por las siguientes medidas:

- Preferencia de precios para las pymes.
- Confección de un catastro propio de libre acceso para identificar las pymes regionales, con sus líneas de suministro, de modo de hacer posible el llamado a licitaciones y facilitar la información para asociaciones y subcontrataciones.
- Establecer y comunicar un planeamiento anual de las contrataciones públicas que serán realizadas, estimando la fecha del llamado.
- Catalogar y divulgar las especificaciones de los bienes y servicios a contratar para que las pymes orienten y adecuen sus procesos productivos.
- En el objeto de la contratación no utilizar especificaciones que restrinjan injustificadamente la participación de las pymes.

### *Paraguay*

Se encuentran dos casos en la normativa sobre las compras gubernamentales: el primero, beneficios en procedimientos de SBE (subasta a la baja electrónica). Luego de abiertas las ofertas, si hay empate técnico (5% máximo de diferencia entre la 1ª y la 2ª oferta) y si la primera oferta es de no pymes y la segunda es de pymes o son dos pymes, de las cuales la 2ª es de rango inferior a la primera, la empresa que está en 2o lugar podrá mejorar la oferta. Y, segundo, si el procedimiento es de Compra Directa, según el art. 34 de la ley 2051/03, el porcentaje establecido para considerar empate técnico será hasta 10% superior a la primera oferta, si la empresa que está en segundo lugar mejora la oferta, se queda con el contrato.

Paraguay, por medio de una resolución interna de su Oficina de Compras (Res. 662/11) ha resuelto la creación de un Comité Técnico de Verificación de las pymes que se encuentren inscriptas en el Sistema de Proveedores del Estado (SIPE). Este comité ha tenido como producto una resolución por la cual se establecen normas complementarias a la inscripción al SIPE y la obligatoriedad de actualización de datos para la correcta categorización de las pymes.

Es importante mencionar que la Dirección Nacional de Compras Públicas cuenta con un Sistema de Denuncias a través del cual se pueden hacer valer los derechos de las pymes y denunciar cualquier irregularidad en las compras del Estado, sin que la identidad de la persona que denuncia sea revelada.

### *Uruguay*

En Uruguay, a través de la ley 18.362,<sup>2</sup> se crea en el año 2008 el Programa de Contratación Pública para el Desarrollo, que contempla una serie de medidas que poseen como principales objetivos el desarrollo de proveedores nacionales, especialmente mipymes y pequeños productores agropecuarios, así como el desarrollo científico-tecnológico y la innovación. Las principales medidas que contempla dicho programa refieren a la creación de regímenes especiales de contratación pública (reserva de mercado, preferencias de precios, etc.) así como a otras herramientas que faciliten el desarrollo de dichos sectores.

En el marco de dicho programa, se establecen tres subprogramas, cada uno de los cuales atiende

---

<sup>2</sup> Véase <<http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey.asp?Ley= 18362&Anchor=>>>.

a los objetivos planteados, a saber: Subprograma de Contratación Pública para el Desarrollo de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas, bajo la coordinación del Ministerio de Industria, Energía y Minería, a través de la Dirección Nacional de Artesanías, Pequeñas y Medianas Empresas; Subprograma de Contratación Pública para el Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios, bajo la coordinación del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca; y Subprograma de Contratación Pública para el Desarrollo Científico-Tecnológico y la Innovación, bajo la coordinación de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación.

En el marco del subprograma de Contratación Pública para el Desarrollo de las mipymes, se establece el Decreto 371/010,<sup>3</sup> el cual regula las preferencias de precios a otorgar a este tipo de empresas por parte de los compradores públicos en sus respectivos procesos de compras. No obstante, también se establecen reservas de mercado, así como márgenes de preferencia de acuerdo a la integración nacional del producto. Para tener acceso a estos beneficios, las mipymes deben cumplir con determinados requisitos: certificar su categoría de mipyme,<sup>4</sup> formar parte del subprograma mencionado,<sup>5</sup> poseer un plan de mejora de gestión,<sup>6</sup> entre otros. Cabe destacar que el margen de preferencia a la industria nacional no se aplicará a aquellos que se acojan a este subprograma.

Los márgenes de preferencias de precios para mipymes se calculan de acuerdo a la tabla 1.

Tabla 1

	<i>Cuando no resulta aplicable el régimen de Preferencia a la Industria Nacional establecido en el art. 41 de la Ley 18.362</i>	<i>Cuando resulta aplicable el régimen de Preferencia a la Industria Nacional establecido en el art. 41 de la Ley 18.362</i>
Micro	8%	16%
Pequeña	8%	16%
Mediana	4%	12%

Por otra parte, el Decreto 371/010 establece el 10% bajo mecanismo de reserva de mercado para mipymes. Las empresas que deseen acogerse a este beneficio deberán expresarlo explícitamente al momento de realizar la oferta. Mediante este mecanismo la empresa deberá ofertar una cantidad igual al 10% de total previsto en la contratación. Asimismo, el organismo contratante deberá asignar el 10% de lo que se desea comprar a la mejor oferta que invoque el mecanismo de reserva de mercado.<sup>7</sup>

### *Programa de Fortalecimiento a las mipymes proveedoras del Estado<sup>8</sup>*

<sup>3</sup> Véase <[http://archivo.presidencia.gub.uy/sci/decretos/2010/12/miem\\_204.pdf](http://archivo.presidencia.gub.uy/sci/decretos/2010/12/miem_204.pdf)>.

<sup>4</sup> Dicho certificado lo otorga el Ministerio de Industria, Energía y Minería, a través de la Dirección Nacional de Pequeñas y Medianas Empresas (DINAPYME).

<sup>5</sup> Para ello deberá certificar su participación a través de un documento emitido por DINAPYME.

<sup>6</sup> Incluye: tener certificación ISO-9001 o equivalente o formar parte del Programa de Fortalecimiento de mipymes proveedoras del Estado o poseer el certificado de que culminó con el mismo.

<sup>7</sup> Este mecanismo no aplica si: la empresa ganadora es una mipyme; cuando la mejor de las ofertas que se ampara en la reserva de mercado supera en 16% al precio de la mejor oferta que se presenta por el total del monto licitado y cuando el ordenador del gasto entiende que no es conveniente, en cuyo caso deberá especificarlo en el pliego y fundamentar su decisión.

<sup>8</sup> A través de este programa las mipymes participan, a su vez, de un programa de mejora de gestión, que es un

Para formar parte del Programa de Fortalecimiento a las mipymes proveedoras del Estado, las empresas deberán, en una primera instancia, pasar por una etapa de diagnóstico de gestión. A partir de los resultados de ese diagnóstico, se elaborará un Plan de Fortalecimiento y Mejora en el que se realizará una propuesta de las áreas a mejorar. Finalmente, las empresas deberán realizar la implementación del plan de mejora diseñado especialmente.

Los planes de mejora se implementan con una metodología de abordaje grupal mediante la aplicación de programas de trabajo por áreas, previendo instancias individuales para la implantación de planes de trabajos específicos en cada empresa, así como instancias grupales, especialmente a través de capacitación. Cada etapa del programa de trabajo finalizada equivale a una etapa del proceso a certificar.

Para las micro y pequeñas empresas el plazo de implementación es de tres años como máximo y, una vez finalizada la implementación, se prevén dos años para que la empresa pueda obtener la certificación final. En el caso de las medianas empresas tendrán un máximo de dos años para la implementación de los planes, y un año y medio para que la empresa pueda obtener la certificación final.

Las áreas de trabajo se dividen en tres principales: Planificación estratégica, sistemas de información y finanzas; Gestión logística; Calidad de productos y/o servicios.

La Planificación estratégica brinda capacidad para planificar; manejo especializado de sistemas de información, conocimiento sobre los costos reales de su empresa, rentabilidad y márgenes de contribución; capacidad para generar estadísticas de desempeño; manejo especializado de herramientas tales como cuadros de pérdidas y ganancias y flujos de caja, que faciliten el conocimiento real, el monitoreo y la toma de decisiones.

Gestión logística otorga herramientas para la gestión adecuada de compras, stocks, distribución, metodologías y procesos de producción, layout de planta, entre otros.

El área de Calidad de Productos y/o servicios brinda herramientas de acuerdo al rubro que aseguren la calidad del producto y/o servicio a ofrecer.

## Venezuela

La normativa que regula las compras públicas es la Ley de Contrataciones Públicas, y el organismo encargado de regular y fiscalizar es el Servicio Nacional de Contrataciones (SNC). Cada organismo del Estado se encarga de realizar su plan de compras particular y ejecutarlo, debe informar a la SNC los resultados.

Existe un Registro Nacional de Contratistas que depende de la SNC y tiene como propósito centralizar, organizar y suministrar información acerca de las empresas proveedoras del Estado.

Las medidas específicas de protección industrial, incluidas en la normativa bajo la denominación de Promoción de Desarrollo Económico, comprenden márgenes de preferencias, categorías o montos de contratos reservados, programas de contratación que incluyan bienes con valor agregado nacional, transferencia de tecnología, incorporación de recursos humanos y programación de entregas que favorezcan tanto a la pequeña y mediana industria como a las empresas que fomenten el trabajo en el país (Reig Lorenzi y Torres Ledezma, 2009).

Las mipymes y cooperativas proveedoras del Estado son beneficiadas con el anticipo y el pronto pago. El anticipo implica la entrega por parte de los organismos contratantes del 50% del valor del contrato en un lapso de cinco días desde la suscripción del contrato. El pronto pago hace referencia a la entrega del otro 50% del contrato en un lapso máximo de cinco días hábiles para bienes y servicios, y 20 días hábiles para obras. Para facilitar la participación de estas empresas en las licitaciones públicas, se les permite asociarse y presentar ofertas en forma conjunta (Reig Lorenzi y Torres Ledezma, 2009).

---

requisito indispensable para tener acceso a los beneficios del Decreto 371/010. El programa de fortalecimiento se crea, entre otras cosas, como ayuda para que las mipymes puedan certificarse, sin tener que incurrir en costos que significaría obtener una certificación ISO 9001 o similar, a las cuales la mayoría de estas empresas no podría acceder.

## 6. REFLEXIONES FINALES

Las pymes no son una réplica en pequeña escala de las grandes empresas y sus necesidades, así como tampoco lo son sus potencialidades. Para que su desempeño sea al mismo tiempo eficiente, inclusivo y equitativo, una economía necesita un segmento dinámico de pequeñas y medianas empresas. La contribución de este segmento no solo es fundamental para la generación de empleo, sino también para asegurar mercados competitivos, para promover el desarrollo de las economías regionales y para estimular el desarrollo empresarial, la innovación y la competitividad internacional de la economía.

Las políticas públicas orientadas al sector pueden asumir muchas formas, pero en todos los casos deben tener como objetivos centrales fomentar la creación de empresas y el surgimiento de nuevos emprendedores, facilitar su acceso a mercados, fortalecer su poder de negociación ante otros actores (empresariales y sindicales) más concentrados y favorecer su capacidad de innovación. Parece evidente, por lo tanto, que el mercado laboral, el sistema financiero, el mercado de compras públicas y el sistema nacional de innovación deben constituir los focos ineludibles de las políticas públicas para las pymes.

No es sorprendente, por lo tanto, que la mayoría de los países tenga algún tipo de política más o menos explícita destinada a promover el acceso de las pymes a las compras gubernamentales. Las políticas implementadas en esta área siguen dos enfoques básicos, no necesariamente incompatibles: el de preferencias (establecer algún tipo de preferencia para las pymes en los distintos mecanismos de compra del sector público) y el de fallas de mercado (disminuir o eliminar barreras legales, administrativas, de procedimiento, etc. que obstaculizan la participación de las pymes).

El tipo de estrategia utilizada por los países depende no solo de las grandes visiones sobre la política económica en general (más de mercado o más intervencionista), sino también de las particularidades de cada país: el peso y las características de sus pequeñas y medianas empresas, los sectores en los que se desempeñan, los rasgos institucionales y hasta culturales.

En América Latina se pudo observar que, prácticamente con la única excepción de Chile, que basa su accionar casi exclusivamente de acuerdo al enfoque de fallas de mercado, la mayoría de los países aplica una combinación de ambos enfoques (cuadro 6).

Cuadro 6. Resumen comparativo de las políticas de apoyo a las pymes en las compras públicas y los enfoques detrás de las políticas en algunos países de América Latina

<i>País</i>	<i>Política o programa de fomento a las pymes en las compras públicas</i>	<i>Enfoque de la política</i>
Argentina	Preferencia en la compra de bienes de origen nacional	De preferencias
	Preferencia en el precio de pymes, reserva de mercado y oferta por volúmenes parciales	De preferencias
Bolivia	Portal de internet que facilita el acceso a la información	Fallas de mercado
	Preferencia en la compra de bienes de origen nacional y preferencias de las pymes en el precio	De preferencias
	Facilidades en las garantías a las pymes de cumplimiento de contratos	Fallas de mercado
Brasil	Capacitación sobre la gestión de las compras públicas	Fallas de mercado
	Preferencia en la compra de bienes a empresas locales	De preferencias

<i>País</i>	<i>Política o programa de fomento a las pymes en las compras públicas</i>	<i>Enfoque de la política</i>
	Reserva de mercado a las micro y pequeñas empresas	De preferencias
	Preferencia de precios a las pymes	De preferencias
	Licitación exclusiva para pymes	De preferencias
	Subcontratación con pymes	De preferencias
	Garantías acorde al tamaño de la contratación	Fallas de mercado
	Mejoras en los sistemas de pago	Fallas de mercado
Chile	Portal de internet que facilita el acceso a la información y gestión de las compras públicas	Fallas de mercado
	Capacitación y formación orientada a las mipymes	Fallas de mercado
Colombia	Preferencia en la compra de bienes de origen nacional	De preferencias
	Reserva de mercado a las mipymes	De preferencias
	Publicación de un manual que facilita información a las mipymes	Fallas de mercado
Ecuador	Ferias inclusivas	De preferencias
	Cotización, Menor cuantía e Ínfima cuantía	De preferencias
El Salvador	Facilidades para lograr la formalización de las pymes	Fallas de mercado
	Reserva de mercado para micro y pequeñas empresas	De preferencias
México	Portal de internet que facilita el acceso a la información	Fallas de mercado
	Preferencia en la compra de bienes de origen nacional y preferencias de las pymes en el precio	De preferencias
	Asociativismo	De preferencias
Nicaragua	Preferencia de precios para las pymes	De preferencias
	Generación de información	Fallas de mercado
	Facilitar los requerimientos para que puedan acceder las pymes	Fallas de mercado

País	Política o programa de fomento a las pymes en las compras públicas	Enfoque de la política
Paraguay	Preferencia de precios para las pymes	De preferencias
Uruguay	Reserva de mercado a las mipymes	De preferencias
	Preferencias de precio a las mipymes	De preferencias
	Márgenes de preferencia de acuerdo a la integración nacional del producto	De preferencias
	Capacitación y formación orientada a las mipymes	Fallas de mercado
Venezuela	Facilidades en los sistemas de pagos	Fallas de mercado
	Asociativismo	De preferencias
	Preferencia en precios a las mipymes	De preferencias
	Preferencias en la compra de bienes con valor agregado nacional	De preferencias

Fuente: elaboración propia.

Las proporciones del mix muestran por cierto un grado de variación importante, aunque Brasil y México se destacan por su intensiva utilización del enfoque de preferencias: no solamente existen acciones múltiples relacionadas con la mejora de la posición competitiva de las pymes, sino que la legislación obliga a prácticas que favorecen a estas firmas explícitamente: contratación exclusiva a pymes para montos pequeños, preferencias de precios, etcétera.

Dado que muchas de estas experiencias, sobre todo en los países de la región, son relativamente recientes, solo el tiempo permitirá juzgar el impacto de estas políticas, en general, y la mayor o menor utilidad de los distintos enfoques y las diversas herramientas empleadas, en particular. Es por esto que al diseño y aplicación de mecanismos adecuados de monitoreo y evaluación rigurosa debe asignársele la misma importancia que al diseño y la implementación de las políticas pro pymes propiamente dichas. Esto, que vale para cualquier política pública, ha sido en numerosas oportunidades el talón de Aquiles de la política productiva en la región.

## BIBLIOGRAFÍA

- Arozamena, Leandro y Federico Weinschelbaum (2010), "Compras Públicas: aspectos conceptuales y buenas prácticas", Buenos Aires, Universidad Nacional de San Martín, IDRC/CRDI, Programa ICT4GP, Documento de Trabajo N° 1.
- Bleger, L. (2011), "Instrumentos financieros para facilitar el acceso de las pymes a las compras públicas", Universidad Nacional de San Martín, IDRC, Programa ICT4GP, Documento de Trabajo N° 3.
- Decreto 371/010, <[http://archivo.presidencia.gub.uy/sci/decretos/2010/12/miem\\_204.pdf](http://archivo.presidencia.gub.uy/sci/decretos/2010/12/miem_204.pdf)>.
- Ferraro, C. y G. Stumpo (comps.) (2010), *Políticas de apoyo a las pymes en América Latina. Entre avances innovadores y desafíos institucionales*, Santiago de Chile, Libros de la CEPAL, Número 107.
- Ley 18.362, arts. 43 al 46, Programa de Contratación Pública para el Desarrollo, <<http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey.asp?Ley=18362&Anchor=>>>.
- Observatorio de Competitividad de las Cadenas de Valor en México, ficha informativa. "Participación

- de pymes en Compras de Gobierno”, México.
- Reig Lorenzi, N. y S. Torres Ledezma (2009), “Las compras estatales como instrumento de política industrial en Uruguay”, Montevideo, Cuaderno de Economía, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Empresariales, Universidad Católica del Uruguay.
- Saavedra, J. (2011), “Mejora en el acceso de las mipymes a las compras gubernamentales a través de reforma en los mecanismos de compra del sector público”, Universidad Nacional de San Martín, IDRC, Programa ICT4GP, Documento de Trabajo N° 2.
- SEBRAE (2004), “Fatores Condicionantes e Taxa de Mortalidade de Empresas no Brasil: Relatório de Pesquisa”, Brasília.
- (2007), “Fatores condicionantes e taxas de sobrevivência e mortalidade das micro e pequenas empresas no Brasil: 2003-2005”, Brasília.
- Stiglitz, J. E. (1993), *The Role of the state in financial Markets*, Annual Bank Conference on Development Economics.
- Stumpo, G. (2005), *Políticas de apoyo a las pequeñas y medianas empresas en América Latina*, Cepal.
- (2011), *Las pymes en América Latina: ¿de actores secundarios a protagonistas del desarrollo?*, Cepal.
- Todesca, J. y C. Bocco (2000), “Por qué las pymes”, en *Las pymes. Clave del crecimiento con equidad*, Grupo SOCMA.
- Yoguel, G., V. Moorri-Koenig y F. Boscherini (1998), “Nuevos enfoques de la política industrial de apoyo a la PyME. Algunas experiencias internacionales”, en *Las pymes. Clave del crecimiento con equidad*, Grupo SOCMA.

Abril de 2012.

# Programa ICT4GP

**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**

## **Componente 1 del Programa ICT4GP**

Information and Communication Technologies for Government Procurement  
proyecto conjunto del IDRC y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)  
con la colaboración de la Organización de los Estados Americanos (OEA)

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