



Oficina
Internacional
del Trabajo
Ginebra

Departamento de Política de Empleo

EMPLOYMENT

Documento de trabajo núm. 215

2017

Marco jurídico-institucional,
estrategias y herramientas
para promover compras
estatales con micro
y pequeñas empresas

José Antonio Yeng Choy Sánchez

Servicio
de Desarrollo
e Inversión



Oficina
Internacional
del Trabajo
Ginebra

Departamento de Política de Empleo
Documento de Trabajo Núm. 215

*Marco jurídico–institucional, estrategias y herramientas para
promover compras estatales con micro y pequeñas empresas*

*Aportes de las experiencias de siete países en América Latina
(Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y El Salvador)*

José Antonio Yeng Choy Sánchez

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2017

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a la Oficina de Publicaciones (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, solicitudes que serán bien acogidas.

ISSN 2218-6557; 2218-6565 (web .pdf)

Primera edición 2017

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías o en oficinas locales de la OIT en muchos países o pidiéndolas a: Publicaciones de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza. También pueden solicitarse catálogos o listas de nuevas publicaciones a la dirección antes mencionada o por correo electrónico a: pubvente@ilo.org
Vea nuestro sitio en la red: www.ilo.org/publns

Impreso por la Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, Suiza

Prólogo

El objetivo primordial de la OIT es trabajar con los Estados miembros para alcanzar el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos. Este objetivo se detalla en la Declaración 2008 sobre la *Justicia Social para una Globalización Equitativa*, que ha sido ampliamente adoptada por la comunidad internacional. Las perspectivas globales e integradas para lograr alcanzar este objetivo se impregnan en el Convenio sobre la Política del Empleo, de 1964 (N° 122), el *Programa Global de Empleo* (2003) y - en respuesta a la crisis económica mundial de 2008 – el *Pacto Mundial para el Empleo* (2009) y las conclusiones de los *Informes para la Discusión Recurrente sobre el Empleo* (2010 y 2014).

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.

La serie Documentos de Trabajo sobre Empleo está orientada a difundir los principales resultados de las investigaciones emprendidas por los Servicios del Departamento. Los documentos de trabajo tienen por objeto fomentar el intercambio de ideas y estimular el debate. Las opiniones expresadas en ellos son responsabilidad de los autores y no representan necesariamente las de la OIT.

Azita Berar
Directora
Departamento de Política de Empleo

Prefacio

El Programa de la OIT de Inversiones Intensivas en Empleo (PIIE) ayuda a los Estados Miembros a aplicar una política activa ideada para promover el empleo pleno y productivo tomando como referencia el Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122). Cuenta con más de 40 años de experiencia vinculando el empleo con el desarrollo de la infraestructura, y abarca una amplia y singular gama de actividades relativas a la creación de empleo productivo del desarrollo económico y social, así como medidas ambientales encaminadas a la restauración y gestión de los recursos naturales. Las inversiones en infraestructura constituyen un buen punto de partida para abordar una amplia gama de cuestiones relacionadas con el Programa de Trabajo Decente. Con objeto de incrementar el contenido de empleo en las inversiones públicas y privadas en infraestructura, el programa presta apoyo en tres ámbitos: a nivel macro, asesorando a los gobiernos sobre el diseño de los programas de infraestructura y sobre su impacto en el empleo; sobre los procedimientos adecuados para realizar contrataciones y fijar los salarios; y sobre métodos para beneficiar más a los jóvenes, las mujeres, los pueblos indígenas y los grupos en situación desfavorecida; a nivel meso, contribuyendo al área de desarrollo institucional y aumento de la capacidad de los gobiernos nacionales y los gobiernos descentralizados; impartiendo formación a los consultores y las pequeñas y medianas empresas (PYMES) en pro del desarrollo del sector privado y la industria local de la construcción; y mejorando las calificaciones con miras a la empleabilidad a largo plazo; a nivel de los proyectos, prestando asesoramiento técnico para optimizar el contenido de empleo en las inversiones, asegurar la calidad y una entrega oportuna, promover el trabajo decente, y establecer sistemas de seguimiento y evaluación.

Las compras públicas constituyen un mercado muy importante en las economías mundiales, con una participación en el Producto Bruto Interno (PBI) entre el 10 por ciento y el 15 por ciento, según la Organización Mundial del Comercio (OMC). Siendo el sector público el mayor “consumidor estructurado” de bienes, servicios y dotación de infraestructura, el “Poder de Compra” de los Estados, ya no es utilizado como un simple “instrumento de ejecución del gasto público”, sino que es, en sí mismo un objeto de las “políticas públicas” en el ámbito económico y social.

Una de las áreas de competencia del PIIE es buscar solución a los obstáculos jurídicos para facilitar el acceso a los contratos públicos a las microempresas, y a las pequeñas y medianas empresas, así como a las organizaciones de base comunitaria, siendo el sistema de Compras Públicas un mecanismo importante para este fin. Es precisamente este mecanismo en el que la OIT ha venido brindando asistencia técnica en la Región de Américas durante los últimos 15 años, principalmente para fortalecer y consolidar el desarrollo de un mercado de contratistas y proveedores locales vinculados a la industria de la construcción y específicamente facilitar el acceso de las poblaciones rurales al empleo en microempresas de mantenimiento de caminos.

El presente estudio titulado: *Marco jurídico – institucional, estrategias y herramientas para promover compras estatales con proveedores MYPE, Aportes de las experiencias de siete países en América Latina: Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y El Salvador* 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 los siete países de la región para promover una mayor participación de las Micro y Pequeñas empresas (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.

El estudio tuvo dos fases metodológicas, que comprenden la revisión de la información legal e institucional de cada país, así como el análisis detallado del marco legal, institucional e instrumental de las compras estatales. Los productos del mismo son el presente Estudio estructurado en cinco capítulos y dos documentos cortos adicionales: El Resumen Ejecutivo y un Resumen adicional que pone énfasis en Innovaciones en Compras Públicas Sustentables. Esperamos que puedan 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.

Terje Tessem
Jefe Programa de Inversiones Intensivas en Empleo
Jefe Servicio Inversiones para el Desarrollo

Agradecimientos

Este documento es el resultado de un conjunto de consultorías realizadas por encargo de la OIT Ginebra y a través de la Oficina de Países de la OIT para los Países Andinos (Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, 2003); Oficina de Países de la OIT para el Cono Sur de América Latina (Paraguay 2007); la Oficina de Países de la OIT para América Central (El Salvador 2010) y Oficina de País de la OIT para Brasil (2012).

El autor expresa su reconocimiento a las siguientes personas: Emilio Salomón Alvarez, Serge Cartier, Gerhard Reinecke, José Gil y María Teresa Gutiérrez por su apoyo y aportes valiosos en el desarrollo de los diversos estudios trabajados y que han permitido elaborar este estudio de sistematización.

Contenido

	<i>Page</i>
Prólogo	iii
Prefacio.....	v
Agradecimientos.....	vii
Acrónimos	xiii
Presentación	1
1. Marco general de las compras estatales con proveedores MYPE	3
1.1. Sobre el concepto de compras estatales y proveedores MYPE	3
1.2. Poder de compra del estado y beneficios de las compras con las MYPE	3
1.3. Características del mercado de compras del estado	4
1.4. Barreras y limitaciones que afectan a los proveedores MYPE	9
2. Desarrollo de un marco jurídico favorable para las compras estatales con proveedores MYPE ..	11
2.1. Modelos jurídicos para promover compras estatales con proveedores MYPE	11
2.2. Estructura del marco jurídico en varios países.....	12
2.2.1. Las compras estatales como derecho constitucional de las MYPE.....	12
2.2.2. Esquemas normativos para el tratamiento de las compras con proveedores MYPE.....	13
2.2.3. Marco legislativo	14
2.3. Mecanismos legales para el acceso efectivo a las compras estatales.....	15
2.3.1. Mecanismos de Reserva de Mercado.....	15
2.3.2. Mecanismos de preferencia.....	19
2.3. Mecanismos de facilitación.....	22
3. Marco institucional para promover compras — MYPE.....	23
3.1. Factores públicos y roles a cumplir.....	23
3.1.1. Agencia pública promotora del sector MYPE	23
3.1.2. Agencia pública responsable de las compras.....	24
3.1.3. Los compradores públicos	26
3.1.4. Entidades Públicas vinculadas a programas de inversión social y proyectos regionales y nacionales.....	28
3.2. Actores privados y roles a cumplir.....	28
3.2.1. Las Cámaras de Productores y organizaciones representativas de las MYPES..	28
3.2.2. Entidades de Servicios Financieros y Empresariales MYPE.....	28
3.2.3. Vinculaciones entre las MYPE y las medianas y grandes empresas	29
4. Marco estratégico, políticas activas y herramientas para proveedores MYPE.....	31
4.1. Marco estratégico para las compras MYPE	31

4.2. Políticas activas de promoción.....	32
4.2.1. Diseño de un esquema para el desarrollo de capacidades con pequeños proveedores.....	32
4.2.2. Políticas efectivas para las compras con las MYPE	32
4.2.3. Fortalecer y articular a los compradores públicos y a los proveedores MYPE ..	33
4.2.4. Acuerdo públicos o alianzas estratégicas intersectoriales.....	35
4.2.5. Oportunidad para mejorar la formalización del sector MYPE	36
4.2.6. Mecanismos de acreditación del desempeño	36
4.2.7. Evaluar los resultados e impactos de las políticas de compras con los proveedores MYPE.....	37
4.3. Herramientas para promover las compras MYPE.....	37
4.3.1. Herramientas normativas	38
4.3.2. Herramientas de planeamiento y gestión	38
4.3.3. Herramientas de fortalecimiento de capacidades y servicios asociados	38
5. Balance general y recomendaciones principales	41
5.1. Balance general de las compras estatales en favor de las MYPE	41
5.2. Aseguramiento de un marco legal favorable.....	41
5.3. Aplicar estrategias diferenciadas para atender a las MYPE.....	42
5.4. Asegurar modelos de promoción efectivos	43
5.5. Importancia de incorporar un enfoque de intervención territorial	43
Anexo 1. Modalidades de organización legal aplicables a los proveedores MYPE.....	45
1.1. Esquemas de Organización Legal	45
1.1.1. Proveedores Personas Naturales.	45
1.1.2. Proveedores Personas jurídicas.....	45
1.1.3 Participación conjunta de proveedores.	45
1.2. Limitaciones y restricciones.....	46
Anexo 2: Atención de las barreras para el acceso de los proveedores MYPE	49
2.1. Información sobre las oportunidades y llamados para las convocatorias	49
2.2. Capacidad legal y personería jurídica del postor, proponente u oferente	49
2.3. Certificaciones previas y documentación excesiva.....	49
2.4. Exigencia y valoración de la experiencia previa.....	49
2.5. Capacidad técnica	50
2.6. Capacidad económica.....	50
2.7. Garantías exigidas	50
2.8. Incumplimiento de la normativa por parte de las entidades contratantes.....	51
Anexo 3. Mecanismos asociativos para la organización de los proveedores MYPE	52
3.1. Concepto y alcances.....	52
3.2. Las compras asociativas en la normativa de compras estatales	53
Anexo 4. Mecanismo de subcontratación con proveedores MYPE	55

4.1. Concepto y alcances.....	55
4.2. La subcontratación en la normativa de compras estatales.....	57
Anexo 5. Diseño de compras estatales en “menor” escala aplicable a las MYPE	59
5.1. Concepto y Alcances.....	59
5.2 Aplicación de las compras en menor escala en la legislación de compras estatales	59
5.3. Diseño Técnico y Legal	60
Anexo 6. Normativa legal favorable a las compras públicas con las MYPE	63
Bibliografía principal	65

Acrónimos

ANPE	Modalidad de contratación municipal (Bolivia)
DINACP	Dirección Nacional de Contratación Pública (Ecuador)
DNCP	Dirección Nacional de Contratación Pública (Paraguay)
FONCODES	Fondo Nacional de Inversión Social (Perú)
LOSCP	Ley Orgánica del Sistema de Contratación Pública (Ecuador)
INCOP	Instituto Nacional de Contratación Pública (Ecuador)
MEI	Micro emprendedor individual (Brasil)
MIC	Ministerio de Industria y Comercio (Ecuador)
MYPE	Micro y pequeña empresa
MIPYME	Micro, pequeña y mediana empresa
OECAS	Organizaciones Económicas Campesinas (Bolivia)
OSCE	Oficina de Supervisión de las Contrataciones del Estado (Perú)
RICG	Red Inter Gubernamental de Compras Públicas
SEBRAE	Servicios Brasileños Apoyo a las Empresas
UNAC	Unidad Nacional de Adquisiciones y Contrataciones (El Salvador)
SICOES	Sistema de Contrataciones Estatales (Bolivia)

Presentación

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 siete países de la región para promover una mayor participación de las Micro y Pequeñas empresas (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.

Los objetivos del estudio son compatibles con el marco de prioridades de la agenda regional 2014-2015 de la OIT.¹ En este marco de referencia, los siguientes temas del estudio resultan de interés relevante:

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” derivado de los principales rubros de inversión pública, especialmente en el caso de la infraestructura, en los distintos sectores “atractores” 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.

¹ El informe: 2013. La OIT en América Latina y el Caribe. Avances y Perspectivas. <http://www.ilo.org/americas/lang--es/index.htm#a3> define ocho esferas de atención temática: (i) promoción de más y mejores empleos para un crecimiento incluyente; (ii) empleo y desarrollo de las competencias profesionales para los jóvenes; (iii) establecimiento y extensión de los pisos de protección social; (iv) productividad y condiciones de trabajo en las PYME; (v) trabajo decente en la economía rural; (vi) formalización de la economía informal; (vii) reforzar el cumplimiento de las normas en el lugar de trabajo mediante la inspección del trabajo; y (viii) protección de los trabajadores contra las formas inaceptables de trabajo.

Desarrollo del Estudio. La preparación del estudio ha tenido dos fases metodológicas:

En la primera fase, se recopiló información legal e institucional sobre cada una de las experiencias internacionales seleccionadas por el estudio: Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y el Salvador.

En la segunda fase, se analizó con detalle y organicidad el tratamiento y marco legal, institucional e instrumental de las compras estatales, el resultado de éste análisis fue identificar con precisión las diferentes estrategias y mecanismos viables para llevar adelante políticas públicas de compras estatales inclusivas para las MYPE. Las diferentes experiencias internacionales aportan buenas prácticas y lecciones aprendidas respecto los aspectos institucionales, legales y operativos para su réplica y mejora futura.

Estructura del estudio. El estudio está estructurado en cuatro capítulos.

El primer capítulo presenta el marco general y funcionamiento de las compras estatales y su importancia estratégica para justificar la participación de las MYPE.

El segundo capítulo analiza el marco jurídico existente (hasta el año 2015) en los diversos países materia del estudio (Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y El Salvador) a partir de dichas experiencias se propone la construcción del marco jurídico favorable para impulsar la mayor participación de las MYPE en las compras estatales.

El tercer capítulo, revisa el marco institucional en las diversas experiencias internacionales para conducir, liderar e implementar las políticas de fomento y apoyo a la participación de los pequeños proveedores, principalmente las MYPE. Se distingue el rol y funciones estratégicas de los actores públicos (agencia pública responsable de promover el desarrollo de las MYPE, la agencia pública a cargo de las compras estatales y los compradores públicos). Asimismo, se mencionan a los actores privados de promoción y servicios a la MYPE y otros socios de negocios asociativos con las cuales también es posible construir relacionamientos y asociaciones de interés común con las MYPE.

El capítulo cuarto presenta el marco estratégico para la formulación de una política pública de compras sustentables sociales con enfoque en la participación de las MYPE y propone un conjunto de políticas y herramientas a partir de las mejores prácticas de los siete países analizados y de otras adaptaciones e innovación propuestas por el autor con base en su experiencia de trabajo en diversos sectores en asuntos de desarrollo institucional.

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.

1. Marco general de las compras estatales con proveedores MYPE

1.1. Sobre el concepto de compras estatales y proveedores MYPE

- **Compras Estatales.** El concepto de Compras Estatales, data de inicios de los años ochenta, con la implementación de leyes especiales para las adquisiciones de productos o bienes para programas de inversión, compras directas a productores locales y compras en las cuales no se aplicaba la ley de contrataciones públicas. Este concepto hace referencia a todas las adquisiciones y aprovisionamientos que realiza el Estado de manera amplia para cumplir con sus funciones administrativas, económicas y sociales, bajo cualquier tipo de normativa.

Incluye aquellas adquisiciones que se realizan mediante la normativa de la legislación de contrataciones públicas, así como cualquier otra normativa especial (compras de alimentos, compras sectoriales, adquisiciones con financiamiento multilateral, etc). Un término del mismo alcance es el de “Compras Gubernamentales”.

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 MYPE/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 modalidades legales empresariales: es decir modelos cooperativos o modelos mercantiles. Incluso, en algunos casos se restringen dichas modalidades a tres tipos: sociedades anónimas, cooperativas y empresas individuales de responsabilidad limitada (EIRL). Esto significa que no todas las MYPE pueden calificar como proveedores del Estado.

En los casos de Bolivia y Ecuador también se aplica la normativa preferencial para otras modalidades distintas a las MYPE.²

En el Anexo 1 se presentan las principales modalidades de organización jurídica aplicables a los proveedores MYPE y otros pequeños proveedores.

1.2. Poder de compra del estado y beneficios de las compras con las MYPE

Poder de Compra del Estado. El poder de compra estatal puede ser muy importante en los países analizados. Por ejemplo, en el caso de Ecuador, El Salvador y Perú, las compras estatales pueden alcanzar entre 2 por ciento y 8 por ciento del PBI y entre el 18 por ciento y

² En Bolivia las Organizaciones Económicas Campesinas (OECA) y los Comités de Productores también pueden acogerse a los mecanismos preferentes para acceder a las compras del Estado. En el caso del Ecuador los artesanos y los profesionales pueden participar como proveedores preferentes,

41 por ciento del presupuesto nacional (ver tabla 1), en éste sentido su impacto económico en el gasto e inversión pública puede ser utilizado como un potente instrumento de política económica para generar impactos favorables en los ingresos, empleo, formalización y competitividad de los pequeños proveedores MYPE.

Poder de Compra Pública³

El gran atractivo de los mercados de compras públicas radica en que el Estado es el principal comprador de bienes y servicios de un país. Una proporción del gasto agregado en la economía es realizada por un actor particular (el Gobierno) que puede tener reglas discriminatorias para comprar. Dado el tamaño del Sector Público, 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 empresas en nuevos sectores productivos o en sectores productivos preexistentes.

En el caso de las compras públicas es importante explicitar cuál es el objetivo que las mismas persiguen. Este podría ser, establecer los mecanismos que permitan seleccionar a los mejores proveedores y generar eficiencia en la asignación del gasto público, sin embargo, este objetivo puede estar en conflicto con otro que tenga como propósito sostener el nivel de actividad y empleo en un cierto sector o que busque defender a algún tipo particular de actor económico.

Beneficios de la participación de los proveedores MYPE. Aunque todavía es necesario diseñar metodologías de evaluación de impactos con mejor consistencia estadística,

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.⁴

1.3. Características del mercado de compras del estado

A continuación se presenta una breve caracterización de la situación actual del mercado de compras estatales para entender mejor la complejidad de su funcionamiento desde la perspectiva de la participación del sector MYPE.

A. La demanda (los compradores públicos)

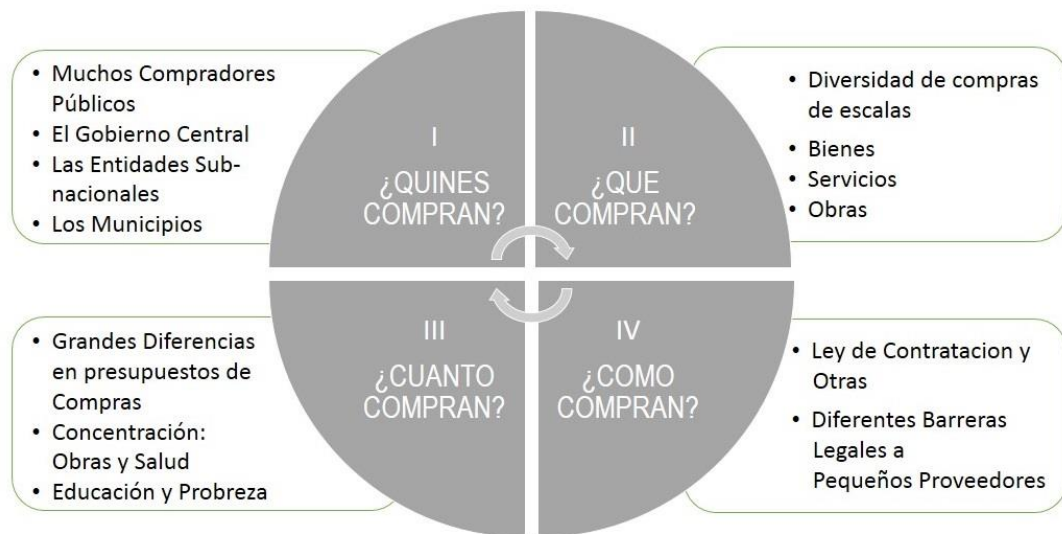
Como en todo mercado la demanda determina la capacidad y poder de compra del Estado que requiere atender los diversos servicios para operar las actividades de la administración pública, sea central, regional o local, federal o estadual. Para efectos del presente estudio se deben destacar cuatro aspectos: (i) quiénes compran, (ii) qué compran,

³ Compras públicas: Costos y beneficios de los procesos de integración regional en el marco de los tratados de libre Comercio. Guillermo Rozenwurcel. Gabriel Bezchinsky. Pag.22. Buenos Aires. 2011.

⁴ 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.

(iii) cuánto y (iv) cómo compran. En el siguiente gráfico se presenta la situación actual de la demanda de compras del Estado.

Gráfico 1: Situación de la demanda de compras estatales



A continuación trataremos brevemente los alcances de cada uno de éstos aspectos.

I. ¿Quiénes compran por el Estado?

Existe una variedad de compradores públicos, Cada cual con sus propios objetivos, competencias y especialidades, así como sus prioridades para atender las compras estatales.

Categorías de Compradores Públicos
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Entidades del Gobierno Nacional: Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial, incluyendo a las entidades autónomas o de tratamiento especial. ▪ Entidades sub-nacionales en el caso de estados unitarios (Gobiernos Regionales, Prefecturas, Corporaciones, Departamentos, etc) y los estados integrantes en el caso de los entes federativos. ▪ Entidades Locales (Municipalidades).

Algunas consideraciones importantes sobre los compradores públicos son las siguientes:

- Se puede estimar que el poder de compra estatal se concentra en menos del 10 por ciento de las unidades de compras de cada país (grandes compradores públicos) que administran y ejecutan más de la mitad de las inversiones públicas. Esta situación los convierte en compradores públicos estratégicos para el diseño e implementación de las políticas de promoción con los proveedores MYPE.
- Las capacidades de organización y gestión técnica de éstas unidades son muy variadas y salvo las entidades con mayor tamaño y capacidad de compra (principalmente las que integran el Gobierno Central), el resto de las unidades de contratación a nivel sub-nacional y local tienen todavía limitaciones diversas: carencia de personal especializado, baja participación en el sistema de compras electrónicas, falta de equipamiento y logística adecuada, insuficiente estandarización de sus procesos, desactualización de los estudios de mercado y base de datos de sus proveedores y la falta de estadísticas y mediciones de resultado e impacto.

II. ¿Qué compra el Estado?

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 y suministros, (ii) ejecución de obras o infraestructura y (iii) ejecución de servicios públicos.

Esta misma clasificación general tiene relación directa con la especialización de los compradores públicos, algunos especializados en ciertos tipos de compras, como es el caso de los ministerios y sectores “constructivos” que en su mayoría se concentran en la contratación de obras públicas, incluyendo la infraestructura productiva y social: transporte, vivienda, saneamiento, energía, salud, educación y agricultura representan el mayor poder de compra pública y el peso absoluto de las inversiones públicas. Otros sectores como Salud y Educación resultan intensivos en compras de bienes y servicios, en especial los rubros de contratación de personal técnico y especializado.

Clasificación de Compras Estatales

Respecto a la clasificación de los productos que compra el Estado podemos considerar cuatro grandes grupos de referencia.⁵

- Productos tecnológicos que requieren procesos de investigación y/o desarrollo especializados.
- Productos que tienen propósitos especiales y requieren especificaciones técnicas especializadas.
- Productos estandarizados de consumo habitual (ya existen mercados desarrollados).
- Productos habituales disponibles en mercados desarrollados pero que requieren ser adaptados a la necesidad de cada país

III. ¿Cuánto compran?

El Estado demanda una enorme cantidad de recursos económicos, como se mencionó en la sección anterior las compras estatales pueden alcanzar hasta un 10 por ciento del PBI y entre el 20 por ciento y 40 por ciento del presupuesto nacional. Por tanto, el impacto en la economía es muy importante y no debe subestimarse de ninguna manera. En el siguiente cuadro se presenta un ejemplo de la relación entre compras estatales, PBI y presupuesto nacional en tres países de la región.⁶

⁵ Rose-Ackerman.1999.

⁶ En el año 2012 Brasil compró 72,000 millones de reales, aproximadamente 36,000 millones de dólares en compras estatales, sólo a nivel del Gobierno Federal De este total compró cerca de 15,000 millones a las MYPE.

Tabla 1: Compras estatales versus PBI y presupuesto nacional

Países	Año referente: 2011				
	PBI (Miles de Millones US\$)	Presupuesto nacional (Miles de Millones US\$)	Compras ejecutadas		
			Total Millones US\$	PBI %	Presupuesto %
Ecuador	125 000	24 000	9 857	8	41
El Salvador	45 000	5 000	900	2	1
Perú	177 000	34 000	13 000	7	38

Fuente: Presupuestos nacionales año 2011 y Estadísticas Nacionales/PBI año. Elaboración propia.

En los casos de Ecuador y Perú las compras estatales son muy importantes, alcanzan el 40 por ciento del presupuesto anual y entre 7 por ciento y 8 por ciento del PBI. El caso de El Salvador, es representativo de países con economías bastante pequeñas, cuyas compras estatales no alcanzan el 20 por ciento del presupuesto anual ni el 5 por ciento del PBI.

IV. ¿Cómo compran?

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 elaboran sus propios reglamentos de compras e incluyen requisitos o condiciones excesivas, o aplican criterios discrecionales en la exigencia de documentación, solvencia y garantías.

B. La oferta (los proveedores MYPE)

Respecto a la situación de la oferta es importante analizar los siguientes aspectos principales: (i) quiénes son y cuántos, (ii) qué venden, (iii) cuánto venden y (iv) que capacidades tienen. En el siguiente gráfico se presentan las condiciones actuales de la oferta de compras públicas.

Gráfico 2: La situación de la oferta de compras estatales



A continuación trataremos brevemente los alcances de cada uno de éstos aspectos.

I. ¿Cuántas son las MYPE?

Más allá de las cifras oficiales, que pueden alcanzar varios cientos de miles de MYPE (Bolivia, Paraguay y el Salvador) y hasta millones (Brasil, México, Colombia, Ecuador y Perú) la presencia de este sector en la economía de la región representa más del 85 por ciento del total de las empresas existentes. Debido a la informalidad predominante en el sector MYPE, existe una diferencia muy notoria entre las empresas registradas oficialmente de aquellas que operan efectivamente en las economías nacionales. Los registros oficiales representan apenas un tercio del número total de las MYPE.

II. ¿Qué actividades económicas son predominantes?

La mayor parte de las MYPE se encuentran operando en el sector de comercio y servicios (más del 40 por ciento del total). Las actividades en el sector industrial es bastante menor (menos del 15 por ciento en promedio). No se tiene estadísticas específicas para el caso de la participación de la MYPE en el sector de infraestructura, sin embargo, se estima por ejemplo para el caso de Brasil hasta por 8 por ciento incluyendo el sector industria y servicios, por sus condiciones tiene un rol más vinculado a la subcontratación en pequeñas y medianas obras (SEBRAE 2011). Un cuello de botella para el sector MYPE es su baja calificación técnica y sus pocos recursos de capital de trabajo, sin embargo, el sector construcción siempre es un generador importante de empleo y servicios que no debemos dejar de lado.

En la siguiente tabla se puede observar las actividades predominantes del sector MYPE, la cual refleja el tipo de bienes, productos o servicios que puede ofrecer en las compras del Estado.

Tabla 2: Sectores económicos con mayor presencia de las MYPE, año 2012 (%)

Sectores	Bolivia	Brasil	Colombia	Ecuador	El Salvador	Paraguay	Perú
Comercio	52	46	50	43	60	46	47
Industria	12	12	11	17	12	14	10
Servicios	30	38	30	26	20	35	37
Otros	6	4	9	14	8	5	6

Fuente: Estadísticas Nacionales año 2012. Elaboración propia

En general la oferta de bienes y servicios son productos de consumo masivo y que cuentan con especificaciones estandarizadas para los procesos de compras del Estado. Productos de confecciones, cuero y calzado, productos de metal mecánica, carpintería, productos agrícolas y pecuarios, servicios de informática y asociados, reparaciones de equipos y servicios técnicos, pequeñas obras y mantenimiento general, constituyen la oferta principal actual.

III. ¿Cuánto venden?

Los montos de las ventas por compras estatales están en relación directa a dos factores variables, el primero al volumen de compras de cada Estado, el cual está determinado por el presupuesto público de compras, y el segundo factor, a la participación de los pequeños proveedores en las compras públicas.

De acuerdo a las estimaciones efectuadas para el periodo 2010-2013, sólo Brasil, Ecuador y Perú tienen una participación próxima al 35 por ciento del total de compras del Estado. Otros tres países: Colombia, Bolivia y Paraguay se encontrarían con una

participación menor, entre el 15 y 25 por ciento. El Salvador tendría apenas el 15 por ciento, no obstante que su experiencia es todavía muy reciente (año 2011-2014).

Tabla 3: Participación estimada de los Proveedores MYPE en las compras del Estado⁷

Países	Participación hasta 15%	Participación entre 15–25%	Participación entre 25–35%
El Salvador	X		
Bolivia		X	
Colombia		X	
Paraguay		X	
Brasil			X
Ecuador			X
Perú			X

Fuentes: Estudios de la Red Inter Gubernamental de Compras Públicas (RIGCP), otros estudios por países y Portales Electrónicos. Elaboración propia: Periodo: 2010-2013.

I. ¿Qué capacidades tienen?

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 públicas

1.4. Barreras y limitaciones que afectan a los proveedores MYPE

A. Barreras legales y administrativas

Afectan las condiciones de acceso y participación efectiva de las MYPE. Las principales barreras legales y administrativas son las 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, o 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

⁷ Estimaciones del consultor con base a la ejecución de las compras del Estado en el periodo 2010-2013. No se incluyó la participación de las medianas. Debe observarse que salvo Perú, Ecuador y Brasil en el resto de países no se cuenta con estadísticas oficiales o la información publicada no es consistente o establece metas para las “MIPYME” con conjunto.

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.⁸

- 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 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” (venta o transferencia de facturas) 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 (mayor de 60 días) 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.

B. Limitaciones y debilidades

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.

En el Anexo 2 se presentan las principales barreras que deben ser removidas o atendidas para mejorar el acceso de los proveedores MYPE en los procesos de compras estatales:
--

⁸ 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 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.

2. Desarrollo de un marco jurídico favorable para las compras estatales con proveedores MYPE

2.1. Modelos jurídicos para promover compras estatales con proveedores 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 por ciento a nivel federal, la Unión Europea el 40 por ciento y el Canadá 45 por ciento. En el caso de los países de la región, y salvo el caso del Perú (pionero en las compras estatales a inicios de la década del noventa) 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.

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 complementaria.

Tabla 4: Políticas de Compras Estatales favorables a los pequeños proveedores

Tipos de Políticas de Compras Estatales	Estrategias Principales	Mecanismos e instrumentos Utilizados	Países que lo aplican
Libre Competencia	Asegurar la participación y no discriminación.	Acceso a la Información, Capacitación y reducción de barreras legales.	Chile
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/Planos o diferenciadas).	Perú, Bolivia, Ecuador, Colombia, Paraguay, Uruguay, Brasil, Argentina, México, Costa Rica y Nicaragua.
Competencia focalizada o 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.

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:

- I. **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).

- II. **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.
- III. **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.

El enfoque propuesto en éste estudio tiene como propósito principal priorizar las condiciones favorables para los proveedores MYPE y aumentar su participación en el mercado de compras estatales que actualmente no es mayor del 20 por ciento en promedio. Lo mencionado, no significa desconocer las debilidades y limitaciones de éste sector, aspectos que justamente deben ser atendidos para lograr su fortalecimiento. En el caso de las medianas no se requieren propiamente mecanismos de preferencia o reserva de mercado, pero si un conjunto de facilidades y servicios asociados para mejorar sus competitividad, un mecanismo de participación diferenciada de las MYPE y de las medianas sería recomendable en éste tema.

2.2. Estructura del marco jurídico en varios países

2.2.1. Las compras estatales como derecho constitucional de las MYPE

Son pocos los países que establecen preceptos constitucionales en los cuales se definen como política de Estado de alta prioridad, el establecimiento de un tratamiento especial y preferente para las compras estatales con el sector de la MYPE. De los siete países analizados, tres cuentan con disposiciones constitucionales especiales que otorgan derechos de trato preferencial a los proveedores del sector MYPE.

Tabla 5: Normas constitucionales sobre compras estatales y pequeños proveedores

País	Texto constitucional	Referente
Bolivia	Artículo 334 , Las micro y pequeñas empresas, así como las organizaciones económicas campesinas y las organizaciones o asociaciones de pequeños productores, gozarán de preferencias en las compras del Estado.	Constitución de 2009
Brasil	Enmienda Constitucional: N° 6/95 Incluye el siguiente texto en el inciso IX del art. 170: Se dispone que el ordenamiento de la economía del Brasil se funda sobre el principio de un tratamiento favorable para las empresas de pequeño tamaño. Enmienda Constitucional: N° 42/2003 Se incluye un numeral “d” en el inciso III del artículo 146, estableciendo que una Ley Complementaria desarrollará el tratamiento diferenciado a favor de las microempresas y empresas de pequeño tamaño, incluyendo regímenes especiales y simplificados de determinados tributos.	Constitución de 1992
Ecuador	Art. 288. -Las compras públicas cumplirán con criterios de eficiencia, transparencia, calidad, responsabilidad ambiental y social. Se priorizarán los productos y servicios nacionales, en particular los provenientes de la economía popular y solidaria, y de las micro, pequeñas y medianas unidades productivas.	Constitución de 2008

2.2.2. Esquemas normativos para el tratamiento de las compras con proveedores MYPE

Para el tratamiento de las compras públicas con las MYPE se pueden observar tres esquemas normativos:

Normativa centralizada en la legislación de contratación pública. Cuando las reglas, mecanismos y beneficios en favor de las MYPE se incluyen en forma orgánica y sistemática en dicho cuerpo legislativo. Este es el caso de Bolivia, Ecuador, El Salvador y Paraguay.

Normativa centralizada en la legislación de promoción sectorial de las MYPE. Cuando las disposiciones legales favorables a las MYPE se encuentran centralizadas en la Ley de Promoción de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa. Este es el caso de Brasil.

Normativa mixta. Cuando las normas de tratamiento de las compras públicas con las MYPE se encuentran incluidas en ambos tipos de legislación. En algunos casos en forma complementaria, y en otros con disposiciones que no siempre se encuentran armonizadas. Este es el caso de Colombia y El Salvador

Tabla 6: Esquemas normativos para la promoción de las compras MYPE

Países	Esquema A Ley Contratación Pública	Esquema B Normativa ley MYPE	Esquema C Normativa mixta
Bolivia	X		
Brasil		X	
Colombia			X
Ecuador	X		
El Salvador			X
Paraguay	X		
Perú		X	

2.2.3. Marco legislativo

Está conformado por toda la legislación vigente en materia de compras estatales. De acuerdo al principio de especialidad de la norma, se considera que la normativa principal está constituida por la Ley de Contratación Pública y su reglamentación, bajo un sistema único de compras del Estado.

A continuación se presenta los tipos de normativa de rango legal aplicables a las compras estatales bajo en enfoque de promoción de proveedores MYPE.

Tabla 7: Legislación aplicable a las compras estatales con las MYPE

Tipos de Normativa	Alcances
Normativa de Contratación Pública	<ul style="list-style-type: none"> ● Ley de Contratación Pública ● Decretos Presidenciales ● Resoluciones Ministeriales ● Resoluciones Directorales ● Otras normas.
Normativa de Promoción MYPE	<ul style="list-style-type: none"> ● En varios países las compras estatales con los pequeños proveedores (MYPE) están reguladas en la Ley de Promoción de dicho sector y no en la Ley de Contrataciones Públicas. Tal es el caso de Perú y Brasil que incluyen un capítulo especial para regular la política y mecanismos de compras estatales para beneficiar estos sectores productivos. ● En algunos países se establecen sistemas mixtos, algunas disposiciones de compras estatales se encuentran en la Ley de Promoción del sector y otras en la ley de contratación pública, existiendo problemas en la vigencia e integración interpretativa de dichas disposiciones, así como en los efectos de las derogatorias o modificaciones de la normativa. Este es el caso de Colombia.
Normativa de Compras Especiales	<ul style="list-style-type: none"> ● Para poder realizar compras especiales destinadas a la adquisición de productos o bienes con determinados grupos de interés social o productivo el Estado aprueba "leyes" que permiten implementar procesos de compras dirigidas. ● Estas normas pueden funcionar como un sistema de compras "permanente", como es el caso de Brasil y Bolivia para las compras de "merienda o insumos" para la alimentación de la población escolar, pueden ser normas temporales para lograr determinados

Tipos de Normativa	Alcances
	fines sociales o económicos, como es el caso del Perú y los programas de compras estatales de uniformes, calzado, buzos y carpetas escolares.
Normativa Internacional de Compras Estatales	<ul style="list-style-type: none"> ● Tratados de Libre Comercio (TLC)⁹ ● Normas de Adquisiciones del Banco Mundial. ● Normas de Adquisiciones del BID ● Normas de Adquisiciones de la Unión Europea. ● Normas de Adquisiciones del BCE ● Normas de Adquisiciones de la CAF ● Normas de Adquisiciones de la ONU

2.3. Mecanismos legales para el acceso efectivo a las compras estatales

Todos los países analizados en el estudio: Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, El Salvador, Paraguay y Perú cuentan con algún tipo de política destinada a promover, facilitar o priorizar el acceso efectivo de las MYPE y otros grupos de interés al mercado de las compras estatales. Los dos principales mecanismos utilizados, son los siguientes: (i) reserva de mercado y (ii) margen de preferencia.

2.3.1. Mecanismos de Reserva de Mercado

A. Concepto y Alcances

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 proceso 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.

⁹ Los Tratados Comerciales internacionales establecen algunos límites a las preferencias aplicadas para empresas nacionales y MIPYMES. En el caso de Centroamérica el acuerdo CAFTA establece los siguientes umbrales: máximo de US\$ 65,000 para compras de bienes y US\$ 125,000 para contratación de obras con preferencia o beneficios internos. En el caso de los TLC de Perú y Colombia, los umbrales son variables según cada caso.

Tabla 8: Mecanismos operativos de reserva de mercado

Mecanismos	Aplicaciones Operativas
Cuota Nacional	<p>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.</p> <p>Se pueden establecer algunas especificaciones para la aplicación de la cuota, tales como la disponibilidad de oferta efectiva, los sectores económicos que cuenten con condiciones de competitividad y que aseguren la capacidad y calidad de la oferta, entre otros.</p> <p>En general, la cuota nacional es orientadora para que las entidades públicas incorporen en sus planes anuales de contrataciones (PAC) las metas que pretenden alcanzar en el año, definiendo su planeamiento. Este mecanismo debe ser implementado y monitoreado por la agencia pública de contrataciones en la oportunidad de publicación de los PAC en los sistemas de compras electrónicas.</p>
Convocatorias Limitadas	<p>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.</p> <p>De esta manera se asegura que estos grupos de interés serán siempre seleccionados y también que exista competencia entre ellos para garantizar la calidad y precio conveniente para los intereses del Estado.</p> <p>Las convocatorias limitadas por tamaño empresarial pueden tener dos variantes: (a) sólo MYPES y, (b) MIPYMES. Se pueden establecer diferencias o márgenes de preferencia para favorecer a los proveedores de menor tamaño (en especial respecto a la mediana) o definir un esquema de distribución de cuotas diferenciadas para cada categoría.</p>
Oferta por volúmenes parciales	<p>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.</p> <p>Una variante más limitada, consiste en reservar un porcentaje de la licitación de mayor escala, para ser adquirida exclusivamente con proveedores MYPE, siempre que el diseño de la compra sea competitivo y no afecte ni la calidad ni el precio razonable para la entidad.</p> <p>En suma, se trata de favorecer e incentivar una mayor participación de las MYPE sin sacrificar la calidad de la compra pública mediante mecanismos de participación que resulten más equitativos para las empresas de menor tamaño y con menores posibilidades de atender grandes escalas de compra.</p>
Subcontratación Obligatoria	<p>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.</p> <p>Este sistema puede tener algunas variantes: (i) se establece un porcentaje obligatorio de subcontratación que debe cumplir la empresa ganadora, en todos los casos. y (ii) se establece como incentivo una</p>

Mecanismos	Aplicaciones Operativas
	<p data-bbox="730 203 1417 293">bonificación en puntaje de la propuesta técnica para aquellos postores que ofrezcan un mayor porcentaje de subcontratación, para el ganador, dicha oferta se convierte en obligatoria.</p> <p data-bbox="730 338 1417 750">Este mecanismo requiere varios arreglos y condiciones que deben ser tomados en cuenta: (i) deben existir una oferta competitiva de MYPE con capacidad y disponibilidad oportuna para ser subcontratadas, (ii) se debe respetar los límites establecidos en la normativa para la subcontratación (porcentajes máximos, sólo prestaciones complementarias distintas al principal, proveedores locales, etc.), (iii) la promoción y costos asociados a la capacitación, asistencia y apoyo a las MYPES locales con potencial de participar en éstos procesos, le corresponde a terceras entidades (por ejemplo: municipios, organizaciones o gremios de productores, ONGS, Centros de Servicios Empresariales y Programas Públicos de Desarrollo de Proveedores. No corresponde, en principio a la empresa contratista ganadora de la propuesta y no debe significar una “sobrecarga” ni un riesgo para la eficacia del contrato.</p>

En la siguiente tabla se presentan las diferentes modalidades de reserva de mercado identificadas en los países materia del presente estudio.

Tabla 9: Mecanismos de reserva de mercado para los pequeños proveedores (MYPE)

Países	Mecanismos de reserva de mercado			
	Cuota Nacional	Convocatorias Limitadas con las MIPYME y otros pequeños proveedores.	Ofertas por volúmenes parciales (Lotes, Cuotas, Tramos, Zonas)	Subcontratación Obligatoria con MYPE.
Brasil		Licitaciones hasta US\$ 40,000 (en todos los niveles). Limitada en favor de las MYPE.	Se puede reservar hasta el 25% de una licitación para su contratación exclusiva con la MYPE.	Hasta 30% de las Licitaciones Públicas.
Colombia		Hasta US\$ 125,000: MIPYME ¹⁰		
Ecuador		Ferias Inclusivas: Mediante Subasta a la Baja para Bienes y Servicios. (Artesanos, MYPE y prestadores de servicios). Compra de Inclusión: en la modalidad de "cotización", siempre que exista un estudio técnico que lo justifique.	Se pueden establecer licitaciones por escalas menores: lotes, cuotas, tramos y otros. No es fraccionamiento.	
El Salvador	12%		Proyecto de Instructivo: Reserva de hasta 12% para compras con MYPE. (Pliego de Licitación)	
Paraguay			Se pueden establecer licitaciones por escalas menores: lotes, cuotas, tramos y otros. No es fraccionamiento	Marco del Programa de Caminos Vecinales ¹¹ (MOP).
Perú	40%	Programas Especiales de Compras Estatales con MYPE: calzado, uniforme escolar, buzos y carpetas. (Licitaciones Públicas Especiales mediante el esquema de núcleos ejecutores y lotes y cuotas de compras).	Programas Especiales de Compras Estatales con MYPE. Se pueden establecer licitaciones por escalas menores: lotes, cuotas, tramos y otros. No es fraccionamiento.	

¹⁰ Se aplican para bienes y servicios y se incluye la competencia con medianas empresas. En este caso, también se pueden aplicar las condiciones preferentes en forma diferenciada con base en las propuestas de los proponentes o postores.

¹¹ Desde el año 2010 el Ministerio de Obras Públicas ha incluido en los pliegos de conservación vial de caminos vecinales y departamentales la subcontratación obligatoria con microempresas de mantenimiento rutinario o preventivo. La OIT ha promovido en Paraguay este mecanismo en el marco del programa de inversiones intensivas en empleo.

2.3.2. Mecanismos de preferencia

A. Concepto y alcances

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:

- 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, incluyendo a las “MIPYME” según los alcances y calificación previstos en la normativa de cada país.
- b) Las preferencias deben ser condiciones efectivas,¹² 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.

¹² 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 por ciento o 10 por ciento mayor y tenga la opción de adecuarse al menor precio (Bolivia, Brasil y Argentina).

B. Mecanismos de aplicación

A continuación presentamos los principales mecanismos operativos para la aplicación de los diversos tipos de preferencias.

Tabla 10: Mecanismos de aplicación de preferencias

Tipo de mecanismos	Aplicaciones Operativas
Márgenes sobre el precio (propuesta económica)	<p>Preferencias de producción nacional:</p> <p>Se aplica un porcentaje o un factor “compensatorio” o de “corrección” al precio de los productos importados o con menor componente de fabricación nacional. Este proceso permite que se pueda seleccionar la propuesta de compra con productos nacionales aunque su precio sea mayor, de acuerdo a los parámetros o topes máximos admisibles.</p> <p>Preferencias de proveedores MIPYME:</p> <p>Entre los postores que hayan aprobado la propuesta técnica y se encuentren aptos para presentar sus ofertas económicas (es decir en caso de empate técnico). Se procede a la evaluación de las ofertas económicas, si el postor ubicado en el segundo lugar es MYPE/MIPYME, y el primero no lo es, y la oferta económica del segundo no es mayor al porcentaje máximo aceptable (entre 5 y 10 %) se califica como un “empate ficticio”, y el segundo postor puede mejorar su oferta en un plazo máximo (Brasil y Paraguay). Para aplicar la preferencia entre las categorías, se sigue la regla de que el de menor tamaño prima sobre el de mayor.</p> <p>En otros casos como Bolivia, se acepta un precio mayor de hasta 20% si se trata de MYPE, respecto de otros proveedores no MYPE.</p>
Márgenes sobre el puntaje final de la propuesta técnica y económica	<p>Preferencias de proveedores MIPYME:</p> <p>Luego de realizar la evaluación de la propuesta técnica y económica y obtenido un resultado final, si el primer lugar no es MIPYME y el segundo si lo es, se aplica un margen de preferencia diferenciada: 10% si es micro, 6% si es pequeña y 3% si es mediana, de acuerdo con éste ajuste final, se establece el resultado. (Colombia)</p> <p>Ocurre lo mismo respecto a la aplicación de los márgenes de preferencia si el primer puesto y el segundo son micro, pequeña o mediana empresa.</p>
Bonificación de puntaje en la propuesta técnica	<p>Preferencias diversas:</p> <p>Se asigna un valor o puntaje en la calificación de la propuesta técnica. Si no existe normativa que fije los parámetros para aplicar la bonificación, deben establecerse con claridad en las bases, y observarse un criterio de razonabilidad y eficacia respecto de la calidad, oportunidad y precio de los productos objeto de las compras.</p> <p>Con éste procedimiento se puede establecer prioridades de selección aplicados a preferencias: contratación de MYPE local (municipal o regional), generación de empleo local, uso de servicios locales, subcontratación de MYPE local.</p>

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.

En la siguiente tabla se presentan las condiciones de preferencia aplicables a los países que fueron estudiados en el presente informe.

Tabla 11: Condiciones preferenciales para las compras con Pequeños Proveedores

Países	Criterios y márgenes de preferencia						
	Producción Nacional (Bienes, servicios y obras producidos en el país)	Generación de empleo Nacional	Proveedor MIPYME (Margen de Preferencia)	Proveedores Locales (Domiciliados en el lugar de ejecución del contrato)	Subcontratación Preferente	Proveedores Asociativos y Comunitarios	Proveedores Sociales (grupos vulnerables)
Bolivia	10% y 20% (ANPE: 10% y 25% (L.P) 5%- Obras (ANPE y LP)	10% y 20% (ANPE) 10% y 25% (L.P) 5% – Obras (ANPE y LP)	20% del precio :MYPE	10% y 20% (ANPE-Municipal)		20% OECAS y Asociación de Productores.	
Brasil ¹³	25% para productos de origen naciona.		5% - 10% del precio: MYPE (empate ficto)				
Colombia	10% de margen preferente.	Los pliegos pueden incluir márgenes preferenciales.		Los pliegos pueden incluir márgenes preferenciales.			Los pliegos pueden incluir márgenes preferenciales.
Ecuador	Variable. Se establecen en los pliegos según parámetros del MIC.		Preferencia: MYPES – Artesanos – Profesionales. (Cotización y Menor Cuantía).	Preferencia: MYPES-Artesanos- Profesionales (Cotización y Menor Cuantía).	Preferencia a las MYPE.		
El Salvador	Variable. Se establecen en los pliegos de licitación.		Por reglamentar	Preferencia: proveedores MIPYME locales. (Compras Municipales)	Por reglamentar		
Paraguay	Hasta 20% según parámetros de producción nacional reglamentado.	<u>Obras y Servicios</u> 20%: Si la mano de obra es de nacionalidad Paraguaya (Mínimo 70%).	<u>Margen en el Precio.</u> 5% :MIPYME ¹⁴ (SBE) 10%: MIPYME ¹⁵ (C.D)	<u>Obras y Servicios</u> 20%: si las firmas están domiciliadas en el territorio departamental.	Preferencia a las MYPE		
Perú	20 % para productos de origen nacional.		Preferencia MYPE por Empate en propuesta económica.				

¹³ Brasil también permite establecer preferencias a las compras sustentables, las cuales deben estar incluidas en el “pregón” de convocatorias.

¹⁴ Se aplica exclusivamente en las Subasta a la Baja Electrónica (SBE) y siempre que el segundo sea de menor tamaño que el primero: Prima el de menor tamaño empresarial.

¹⁵ Aplica a las contrataciones directas, bajo los mismos supuestos a la SBE.

2.3. Mecanismos de facilitación

A. Concepto y alcances

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.

B. Facilidades para los proveedores MYPE

A continuación se presenta una lista general de dichas facilidades, sin embargo en el capítulo cinco se desarrollan dichas facilidades a través de una “cartera de herramientas” las cuales pueden ser seleccionadas y adaptadas a la realidad y requerimientos de cualquier país con interés en implementar políticas de compras estatales con pequeños proveedores MYPE.

Facilidades
<ul style="list-style-type: none">• Acceso a la información oportuna y amigable en materia de compras y convocatorias de los organismos públicos.• Capacitación, tanto sobre la normativa de contratación pública como en el uso de los portales de compras electrónicas y TICS.• Definir mecanismos de desconcentración de las compras hacia el ámbito municipal y asignar criterios de preferencia para las MYPE locales.• Exigencia de garantías proporcionadas al tipo de proceso y escala de la compra. Evitar cargas excesivas y discrecionales.• Conformación de mecanismos de financiamiento de garantías y capital (trabajo y equipamiento).• 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”.• Desarrollar un sistema reglamentado de “factoring” (venta de facturas) para el sistema de pagos oportunos, cargando los costos colaterales a la entidad contratante, cuando los plazos de pago excedan 30 días.• Extender los beneficios a los socios y consorcios conformados principalmente por la MYPE.• Reconocimiento de la experiencia laboral de los socios de las MYPE, para aquellas nuevas MYPE con menos de dos años de creación o formalización.• Establecer un sistema visible de cumplimiento de la política de compras públicas orientadas a las MYPE, por ejemplo mediante un Ranking anual y un reconocimiento público sobre su desempeño (mejor comprador público).• 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.

3. Marco institucional para promover compras — MYPE

3.1. Factores públicos y roles a cumplir

3.1.1. Agencia pública promotora del sector MYPE

La experiencia internacional de los últimos 10 años en materia de compras estatales con enfoques de promoción para los pequeños proveedores (MYPE) nos demuestra que además de disponer de una decisión política definida y un marco legal favorable para la participación de dicho sector, es indispensable que exista un marco institucional promotor, liderado por la agencia de promoción del sector MYPE que conduzca la estrategia de fortalecimiento de la oferta y la demanda en las compras estatales y desarrolle alianzas con las entidades especializadas en las compras nacionales para desarrollar políticas activas y sostenibles, y que finalmente resulten en una mayor participación del sector en el mercado de compras estatales.

A continuación presentamos la relación de agencias responsables de liderar las políticas de promoción de compras estatales con el sector MYPE en los siete países analizados.

Table 12: Entidades a cargo de las políticas de promoción con los pequeños proveedores

Países	Entidad de promoción MYPE	Autonomía orgánica y funcional	Portal web
Bolivia	PRO BOLIVIA Vice Ministerio de la Micro Y Pequeña Empresa.	Ministerio de Desarrollo, Productivo y Economía Plural.	www.probolivia.gob.bo www.produccion.gob.bo/
Brasil	SEBRAE	Fundación Privada (origen público)	www.sebrae.com.br
Colombia	Dirección de MIPYMES	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MINCIT).	www.mipymes.gov.co
Ecuador	Sub-Secretaría de MIPYME	Ministerio de Industrias y Productividad.	www.industrias.gob.ec
El Salvador	Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa (CONAMYPE).	Entidad adscrita al Ministerio de Economía.	www.conamype.gob.sv
Paraguay	Vice Ministerio de la MYPIME	Ministerio Industria y Comercio (MIC).	www.mic.gov.py
Perú	Dirección General de la MYPE FONCODES	Ministerio de la Producción Ministerio de Inclusión Social (MIDIS)	www.produce.gob.pe www.foncodes.gob.pe

Un ejemplo internacional de gestión institucional es el caso del CONAMYPE en el Salvador que representa un modelo eficiente de políticas activas en favor de los proveedores MYPE, a pesar de las limitaciones del marco jurídico y su proceso inicial de construcción de la política pública.

CONAMYPE - El Salvador

Es la institución, adscrita al Ministerio de Economía, que promueve y ejecuta las políticas de fomento de micro y pequeñas empresas y que tiene como uno de los pilares el impulsar y promover una mayor participación de las MYPE en las compras del Estado. Durante los últimos tres años CONAMYPE ha asumido un liderazgo importante en las compras estatales y la MYPE. Para ello, cuenta con el soporte del “Programa de Apoyo a las MYPE en Compras Gubernamentales” financiado por el FOMIN-BID (2011-2014)

Las tres líneas estratégicas desarrolladas por CONAMYPE en esta materia han sido: (i) Desarrollo del nuevo COMPRASAL y una metodología de atención a los proveedores MYPE, (ii) fortalecimiento de la demanda (Compradores públicos) y de la oferta (proveedores MYPE) para el uso de las compras electrónicas y conocimiento de los procesos de compras, (iii) capacitación para la preparación de ofertas y asistencia técnica para la gestión ante COMPRASAL (aprender-haciendo).

En el caso del fortalecimiento de la oferta de las MYPE, el trabajo de CONAMYPE ha priorizado las siguientes acciones:

- Elaboración de instrumentos de información sobre cómo venderle al Estado y módulos de capacitación y asistencia técnica ad-hoc para proveedores MYPE.
- Ruedas de negocios entre compradores públicos y proveedores MYPE
- Programas masivos de formalización y registro de proveedores en COMPRASAL.
- Centro de servicios de asistencia técnica gestionado por una entidad privada mediante un contrato basado en metas e indicadores de resultado.
- Campañas masivas de información e inducción con el sector MYPE

3.1.2. Agencia pública responsable de las compras

A. Rol de la entidad:

La definición del rol de las agencias públicas encargadas de las contrataciones, respecto a las competencias y funciones en materia de compras con el sector MYPE/MIPYME, para ser indispensable para asegurar políticas más o menos activas.

Se observan hasta tres posiciones institucionales en las agencias especializadas:

- **Neutralidad.** La agencia rectora de la contratación pública se mantiene al margen de realizar acciones de “promoción” o facilitación de mecanismos dirigidos hacia los pequeños proveedores, salvo aquellos dirigidos a la capacitación de los procedimientos de compras y asegurar la transparencia y oportuna información sobre convocatorias y oportunidades. En esta posición se busca reforzar la igualdad de competencia para los proveedores en general, si hacer una distinción o tratamiento especial a un tipo de proveedores. Incluso, existe el cuidado de mantener cierta pasividad en relación a los compradores públicos llamados a cumplir con las contrataciones con las MYPE. Se entiende, bajo ésta posición que la tarea de promover la oferta de los pequeños proveedores corresponde a otras instancias sectoriales. En este grupo se encuentran: Perú y Paraguay.
- **Promoción general.** La agencia rectora de las compras del estado además de asegurar información oportuna y facilitar orientación a través del portal electrónico, utiliza su capacidad de convocatoria tanto a los compradores públicos (cumplimiento de metas y acciones dirigidas a supervisar la mayor participación de las MYPE) y a los propios proveedores, facilitando encuentros entre compradores y proveedores MYPE, identificando catálogos y oportunidades de compras y estableciendo ventanas activas en la plataforma web. En este grupo se encuentran: Colombia, Brasil y Bolivia.
- **Promoción activa.** La agencia rectora de la contratación del Estado pública está llamada a cumplir con los objetivos y metas del sistema de contratación pública,

y en ese marco deben cumplir con la política de promover una mayor participación de los proveedores MYPE. En este caso, la agencia debe preparar los lineamientos y planes para asegurar el cumplimiento de las políticas públicas y más aún proponer las medidas y mejoras para alcanzar los resultados. En éstos casos éstas agencias requieren incluir alguna unidad en su organización o al menos a un equipo de trabajo que permita monitorear la implementación de dichas políticas con los compradores públicos, lo que supone un mecanismo de información oportuno y dinámico (reportes periódicos de cumplimiento) y un set de indicadores de desempeño aplicables a las entidades compradoras.

En éste tema deben resaltarse los casos de Ecuador y El Salvador, cuyas funciones específicas incluyen proponer los lineamientos, marcos y criterios, elaborar instructivas y directivas de implementación, y realizar la supervisión, monitoreo y evaluación de los resultados que obtengan los compradores públicos anualmente.

DINACP – Ecuador

Ley Orgánica del Sistema de Contratación Públicas

Artículo 9. – Objetivos del Sistema. -Son objetivos prioritarios del Estado, en materia de contratación pública:

Promover la participación de artesanos, profesionales, micro, pequeñas y medianas empresas con ofertas competitivas, en el marco de esta Ley;

Reglamento de LOSCP

Art. 5. – Del Instituto Nacional de Contratación Pública (INCOP).- Es la entidad rectora del Sistema Nacional de Contratación Pública (SNCP), responsable de las políticas, gestión y administración desconcentrada. Para el cumplimiento de sus fines tiene autonomía administrativa, técnica, operativa, financiera y presupuestaria.

Art. 6. – Atribuciones del INCOP. - A más de las establecidas en la Ley, serán atribuciones del INCOP:

1. Ejercer el monitoreo constante de los procedimientos efectuados en el marco del SNCP;
2. Emitir de oficio o a petición de parte, observaciones de orden técnico y legal en la fase precontractual, las que serán de cumplimiento obligatorio para las entidades contratantes;
3. Supervisar de oficio o pedido de parte, conductas elusivas de los principios y objetivos del Sistema Nacional de Contratación Pública, tales como: plazos insuficientes, especificaciones técnicas subjetivas o direccionadas, presupuestos fuera de la realidad del mercado, parámetros de evaluación discrecionales, entre otros;
4. Realizar evaluaciones y reportes periódicos sobre la gestión que en materia de contratación pública efectúen las entidades contratantes; y de ser el caso, generar alertas o recomendaciones de cumplimiento obligatorio, sin perjuicio de que sean puestas en conocimiento de los organismos de control pertinentes.

Código de la Producción, Comercio e Inversiones

Art. 55. – Compras públicas.- Las instituciones públicas estarán obligadas a aplicar el principio de inclusión en sus adquisiciones. Para fomentar a las MIPYMES, el Instituto Nacional de Compras Públicas deberá incentivar y monitorear que todas las entidades contratantes cumplan lo siguiente:

- a. Establezcan criterios de inclusión para MIPYMES, en los procedimientos y proporciones establecidos por el Sistema Nacional de Contratación Pública;
- b. Otorguen todas las facilidades a las MIPYMES para que cuenten con una adecuada información sobre los procesos en los cuales pueden participar, de manera oportuna;
- c. Procurar la simplificación de los trámites para intervenir como proveedores del Estado; y,
- d. Definan dentro del plan anual de contrataciones de las entidades del sector público, los bienes, servicios y obras que puedan ser suministrados y ejecutados por las MIPYMES.

El Instituto Nacional de Compras Públicas mantendrá un registro actualizado de las compras realizadas a la economía popular y solidaria y a las MIPYMES y divulgará estos beneficios a la ciudadanía, así como los planes futuros de compras públicas a efectuarse por el Estado y sus instituciones. Las mismas obligaciones y parámetros técnicos para las compras inclusivas se deberán aplicar para beneficiar a los actores de la economía popular y solidaria.

UNAC – El Salvador

Art. 7. – La UNAC dependerá del Ministerio de Hacienda y sus atribuciones serán las siguientes:

- a. Proponer al Ministro de Hacienda, la política anual de las Adquisiciones y Contrataciones de las Instituciones de la Administración Pública dentro de los límites establecidos en el artículo 6, literal a) de esta ley; además deberá proponer anualmente los lineamientos de participación en los procesos de licitación y adjudicación de las micro pequeñas y medianas empresas.
- b. Emitir el marco de políticas que deberán cumplir las instituciones de la administración pública sujetas a esta Ley, para facilitar la participación de las micro, pequeñas y medianas empresas nacionales, así como de las empresas nacionales según la actividad económica que desarrolle, procurando una mayor oportunidad en los procedimientos de adjudicación.

B. Autonomía orgánica – funcional

En los casos de Ecuador, Colombia y Perú las agencias de compras públicas cuentan con autonomía administrativa y financiera y una mayor y amplia capacidad de gestión. En los otros países como El Salvador, Bolivia y Paraguay, las instancias especializadas en contrataciones tienen una dependencia mayor del Ministerio de Hacienda lo cual limita también su capacidad de gestión y coordinación intersectorial.

Table 13: Autonomía Orgánica Funcional de las entidades de compras estatales

Países	Unidad de compras estatales	Autonomía funcional	Portales web
Bolivia	Sistema de Contrataciones Estatales (SICOES).	Ministerio de Hacienda.	www.sicoes.gob.bo
Brasil	Secretaría de Logística y Servicios Generales	Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión	www.planejamento.gov.br www.comprasnet.gov.br
Colombia	Agencia Nacional de Contratación Pública	Agencia Especializada	https://www.colombiacompra.gov.co
Ecuador	Servicio Nacional de Contratación Pública (SERCOP)	Agencia Especializada	http://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/
El Salvador	Unidad Nacional de Compras y Adquisiciones del Estado (UNAC)	Ministerio de Hacienda.	www.comprasal.gob.sv
Paraguay	Dirección Nacional de Contratación Pública (DNCP)	Ministerio de Hacienda.	www.contrataciones.gov.py
Perú	Oficina de Supervisión de las Contrataciones del Estado (OSCE)	Agencia Especializada	www.osce.gob.pe http://www2.seace.gob.pe/

3.1.3. Los compradores públicos

Los compradores públicos constituyen los verdaderos operadores del sistema de compras estatales, de manera que si dichas entidades no aplican e implementan los diferentes mecanismos para fomentar una mayor participación de los pequeños proveedores, las posibilidades de obtener resultados favorables van a ser bastante limitados.

Esto significa, que además de una adecuada capacitación y asistencia a las unidades operativas de capacitación y la preparación de instructivas y pautas que orienten la calificación de los proveedores MYPE, se requiere apoyar y acompañar el proceso de implementación de los distintos mecanismos de contratación: identificación de oportunidades y mapeo de proveedores MYPE, convocatorias abiertas o limitadas, márgenes de preferencia, e incluso la preparación de pliegos modelo para las adquisiciones en pequeña o menor escala.

La experiencia de los diversos países nos demuestra la importancia de que los grandes compradores sectoriales e institucionales participen activamente en el diseño e implementación de las compras con las MYPE, en buena cuenta funcionan como “tractores” para impulsar la inserción del sector MYPE en las compras del Estado.

Peru

Diversos Ministerios vienen participando desde más de 15 años en procesos de compras con las MYPE. Actualmente, participan el Ministerio de Educación, El Ministerio de Defensa y el Ministerio del Interior para atender compras de paquetes escolares (uniformes, chompas y buzos), la fabricación de carpetas, uniformes de la policía y del ejército, entre otros. Cuentan con dos aliados estratégicos: el Ministerio de la Producción, a través de la Dirección de Promoción de las MYPE y el Fondo de Desarrollo Social (FONCODES), mediante ésta última entidad se aplica un esquema de operación denominado: “núcleos ejecutores”. Que en buena cuenta es un comité de compra especial que aplica una normativa de licitaciones más flexible, de acuerdo a la legislación del FONCODES, y que facilita la contratación limitada a las MYPE mediante lotes o cuotas de compra, o en otros casos promoviendo la subcontratación de las MYPE, con las medianas y grandes empresas.

Otra experiencia relevante es el caso de las 700 microempresas de mantenimiento que actualmente atienden el mantenimiento rutinario de caminos vecinales, departamentales y nacionales, experiencia que se inició en el año 1995 con el primer programa del Banco Mundial – BID, permitiendo la creación de más de 10,000 empleos permanentes y directos. En las contrataciones también intervienen las Municipalidades y los Gobiernos Regionales.

Otros países como Colombia, Paraguay, Bolivia y Ecuador también han implementado programas de compras con microempresas para atender el mantenimiento de caminos. Recientemente, El Salvador viene desarrollando a través del MOP un sistema similar de participación de microempresas. Adicionalmente, en varios países los Ministerios de Educación implementan programas de compras de paquetes escolares con productores locales y en casi todos los casos, el Ministerio de Agricultura promueve las compras de insumos y productos agropecuarios para la alimentación escolar.

La clave de la estrategia para comprometer a los grandes compradores es la preparación de programas de compras estatales con un horizonte de al menos 5 años, estableciendo objetivos, metas y presupuestos específicos que deben ser implementados en forma obligatoria en la ejecución de sus Planes de Compras Anuales (PAC). Un estudio técnico y económico de la demanda y oferta de la entidad, que incluya las demandas actuales (especialmente las deficitarias), así como las nuevas demandas previstas o requeridas (potenciales) será indispensable, de la misma manera, el análisis y mapeo fino de la situación de la oferta de las MYPE deberá permitir conocer las limitaciones y fortalezas con las que cuentan, un esquema de “pre-calificación” de las MYPE con potencial de convertirse en proveedoras competitivas, y una plataforma de servicios de apoyo, facilitarían sin duda el éxito de éstos programas. Un sistema de evaluación de resultados y desempeño permitirá un sistema sostenible de aprovisionamiento público con pequeños proveedores.

Finalmente, debemos resaltar el rol de los municipios como compradores públicos, considerando su número y distribución descentralizada en todo el territorio nacional, no obstante sus diferencias de recursos y capacidades de compra, son los llamados por excelencia para promover activamente programas y planes de compras con los pequeños proveedores, con prioridad de los productores locales, residentes y que operen en el territorio. En este tema son relevantes las experiencias de varios países: Bolivia, con la implementación del mecanismo de la Feria a la Inversa y del ANPE (Apoyo a la Producción y Empleo Nacional) y Ecuador mediante las compras inclusivas (Ferias Inclusivas) diseñadas para efectuar compras descentralizadas.

3.1.4. Entidades Públicas vinculadas a programas de inversión social y proyectos regionales y nacionales.

También pueden tener un rol central aquellos Ministerios o entidades públicas que desarrollan programas de inclusión social y desarrollan proyectos de impacto nacional y regional con gran capacidad de generar demanda de compras estatales para aprovechar de identificar oportunidades de participación de las MYPE y otros pequeños proveedores locales y regionales. En este marco institucional se debe considerar dos tipos de relacionamiento:

- **La vinculación con programas de inversión social.** Por ejemplo: con los programas de capacitación y empleo juvenil y de mujeres, inserción productiva con la población vulnerable, con las estrategias de reconversión laboral para ex-trabajadores y personas de la tercera edad. La idea de desarrollar compras inclusivas en el marco de los programas de empleo y lucha contra la pobreza es esencial de éste tipo de enfoques, que además puede permitir el desarrollo de emprendimientos sociales y económicos eficientes. El diseño de planes de fortalecimiento y apoyo a proveedores sociales pueden ser un nuevo instrumento que complemente las estrategias de inversión social mediante mecanismos de transferencia monetaria y programas públicos de empleo temporal, y estrategias de inserción laboral.
- **La vinculación con los grandes proyectos regionales y nacionales.** La posibilidad de implementar mecanismos de responsabilidad social empresarial, así como incentivos para promover la contratación de empleo y productos locales que puedan ser atendidos por pequeños proveedores, es una tema materia de innovación, que no puede ser desaprovechado y que requiere ser propuesto a las Agencias de Inversiones Públicas para su inclusión en las bases de licitaciones y procesos marco de inversiones públicas-privadas.

3.2. Actores privados y roles a cumplir

Un conjunto de actores privados pueden ser aliados para llevar adelante programas y planes efectivos de compras con las MYPE y otros pequeños proveedores:

3.2.1. Las Cámaras de Productores y organizaciones representativas de las MYPES

Estas instancias pueden cumplir un rol muy importante en especial en los procesos de difusión e información de las convocatorias de compras públicas. Asimismo, podrían ayudar en los procesos de levantamiento de base de datos de proveedores locales, en la pre-calificación de los grupos de mejor desempeño e incluso, facilitar las acciones de capacitación y asistencia mediante convenios con entidades de apoyo y servicios a las MYPE, todo ello dirigido a promover las compras con los pequeños proveedores locales. Sin duda, una buena oportunidad para valorar la utilidad y beneficio de éstas instancias de organización productiva y gremial.

3.2.2. Entidades de Servicios Financieros y Empresariales MYPE

Actualmente, todos los países cuentan con decenas de programas y proyectos vinculados con el apoyo y desarrollo del sector MYPE. Muchos de esos programas son públicos y otros privados, y cubren temáticas variadas: servicios micro-financieros,

capacitación, asistencia técnica, asesoría legal, contable y empresarial, comercialización y desarrollo de mercados, control de calidad, etc. Adicionalmente, tenemos la red de servicios privados, es decir el mercado de servicios, abierto a las demandas de distintos tipos de clientes.

La participación institucional suele ser muy variada, desde Ministerios, Agencias Públicas, hasta ONGS y entidades de cooperación internacional, y por cierto las empresas privadas de servicios. La poca presencia del sector Académico (Universidades especialmente) si es notoria en este tema.

Con ésta visión de conjunto, se tratará de establecer redes y mecanismos de cooperación y alianzas estratégicas que permitan brindar servicios y apoyo a la oferta de las MYPE, en un enfoque de desarrollo de proveedores, inicialmente orientado a al mercado de compras públicas, pero también al mercado en general.

3.2.3. Vinculaciones entre las MYPE y las medianas y grandes empresas

En una lógica de mercado, las MYPE tienen diferentes alternativas de participación en el mercado de las compras del Estado:

- I. Participan de manera individual y desarrollan una estrategia limitada.
- II. Participan en forma asociada con otras MYPE, formando grupos de mayor escala y competitividad. Esta estrategia de socios permite trabajar el concepto de “compras asociativas”.
- III. Participan con las medianas y grandes como “sub-contratistas” para participar en procesos de licitaciones que requieren ofertas con mayores escalas o como una estrategia de “reducción de costos” y “flexibilización comercial”. En éstos casos las medianas y grandes proveedores “tercer izan” parte de su producción o servicios con el sector MYPE.

En sentido estricto, la articulación entre proveedores medianos y grandes con las MYPE son un mecanismo de desarrollo de proveedores, asociados a la demanda de compras públicas y que genera un “aprendizaje” muy importante para los proveedores MYPE, que luego podrían dar un salto hacia las estrategias individuales o asociadas.

En el Anexo 3 se presenta un mecanismo de asociación de proveedores MYPE para fortalecer su estrategia de organización horizontal para incrementar sus capacidades y oportunidades de participación en las compras públicas, en tanto que en el Anexo 4, se describe y analiza el mecanismo de subcontratación como organización “vertical” entre proveedores MYPE y la mediana y gran empresa (enfoque de cadena de valor).

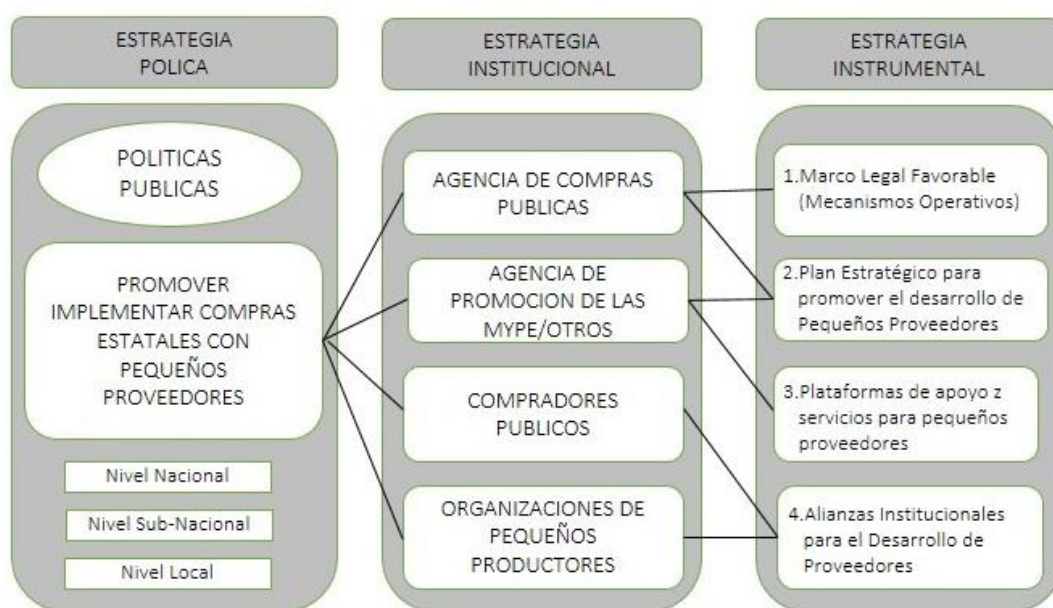
4. Marco estratégico, políticas activas y herramientas para proveedores MYPE

4.1. Marco estratégico 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 presentan los pilares del marco estratégico:

Gráfico 3: Marco estratégico: Compras públicas con pequeños proveedores

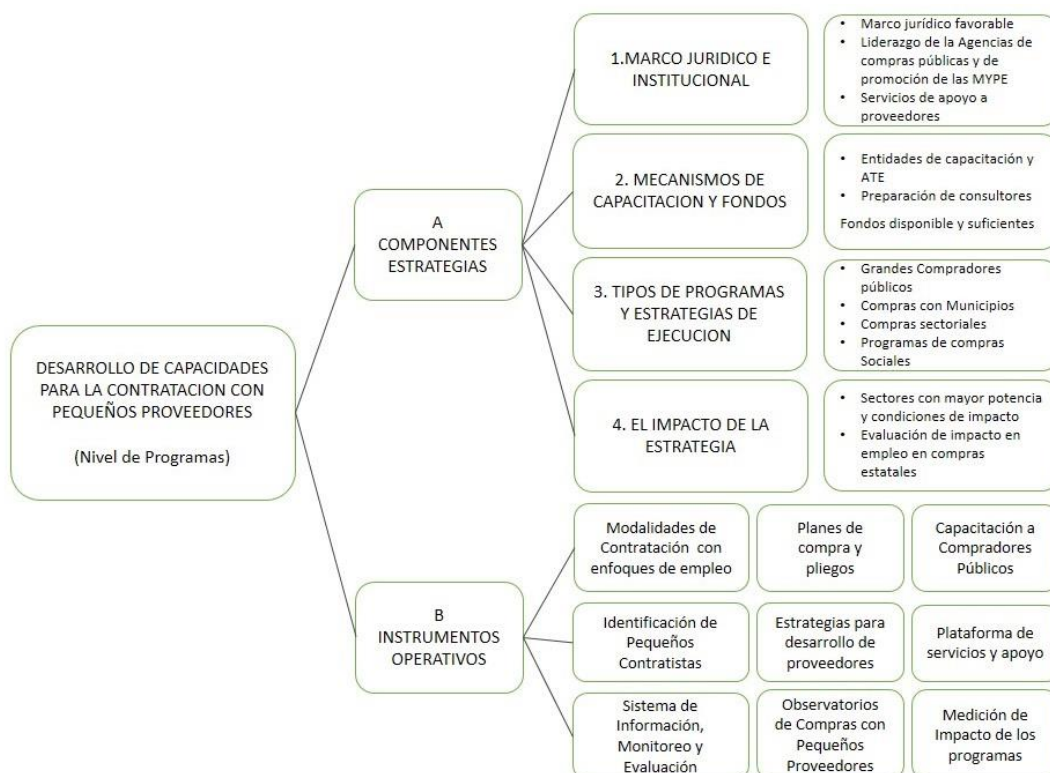


4.2. Políticas activas de promoción

4.2.1. Diseño de un esquema para el desarrollo de capacidades con pequeños proveedores

Un diseño de desarrollo de capacidades debe encuadrarse en el marco jurídico e institucional de cada país y responder a las políticas públicas en materia de desarrollo económico, inclusión económica y promoción del empleo orientado a fortalecer la participación de las MYPE (no exclusivamente) en la economía nacional. En el siguiente gráfico se presenta un esquema general que puede ser útil para la formulación de las estrategias para cada país en particular.

Gráfico 4: Esquema General para el diseño de una estrategia de desarrollo de capacidades con pequeños proveedores



4.2.2. 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”. 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 de pequeños proveedores, en porcentajes mayores al 30% en el mercado actual de adquisiciones.

Ciclo para el Desarrollo de Proveedores MYPE

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 que pueden ser ofrecidos y las demandas actuales y futuras (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.

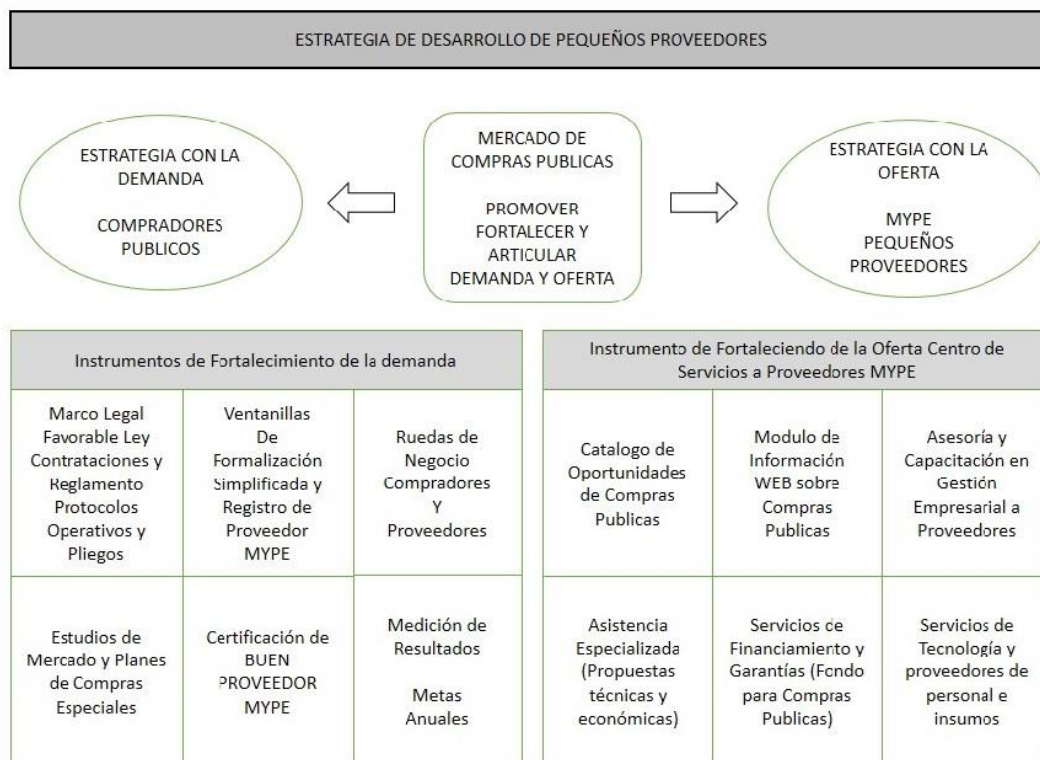
4.2.3. Fortalecer y articular a los compradores públicos y a los proveedores MYPE

La plataforma de apoyo integral tendría dos pilares estratégicos:

- A. 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.
- B. 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, 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.

A continuación se presenta el esquema gráfico de la plataforma de fortalecimiento para las compras MYPE.

Gráfico 5: Plataforma de Fortalecimiento para las Compras – MYPE



A. Fortalecer a los compradores públicos

Las capacidades de organización y gestión técnica de éstas unidades son muy variadas y salvo las entidades con mayor tamaño y capacidad de compra (principalmente las que integran el Gobierno Central), el resto de las unidades de contratación a nivel sub-nacional y local tienen todavía limitaciones diversas: carencia de personal especializado, baja participación en el sistema de compras electrónicas, falta de equipamiento y logística adecuada, insuficiente estandarización de sus procesos, desactualización de los estudios de mercado y base de datos de sus proveedores, falta de estadísticas y mediciones de resultado e impacto, entre otros temas.

Casi el 50 por ciento del poder de compra estatal se concentra en el 10 por ciento de los compradores públicos (grandes compradores públicos). Esta situación los convierte en principales compradores públicos y su participación será estratégica en el diseño e implementación de políticas y planes para el desarrollo e inserción de los proveedores MYPE.

La agencia pública a cargo de promover las compras con el sector MYPE, tendrá que desarrollar acuerdos y alianzas de colaboración con los compradores públicos para capacitar y asistir a los grandes compradores en los mecanismos para implementar compras con los micro y pequeñas empresas con capacidad de ser proveedores del Estado.

En la siguiente tabla podemos observar el número de unidades de compras existentes en cada uno de los países analizados, agregando a México y Chile para efectos comparativos. Como se puede apreciar el tamaño del aparato de compra es muy grande y de extrema complejidad administrativa, lo que explica las dificultades de gestión y monitoreo que tienen las agencias responsables del sistema de contrataciones públicas en cada país.

Tabla 14: Unidades de Gestión de Compras Públicas en varios países de América Latina (2015)

Brasil	Columbia	Chile	Ecuador	El Salvador	México	Perú
7 000	9 300	850	5 800	390	3 300	2 900

Fuente: SEBRAE y Ministerio de Planeamiento, www.contratos.gov.co, www.conamype.gov.sv y UNAC /El Salvador, www.osce.gob.pe. Estudios de la Red Inter Gubernamental de Compras Públicas (RIGCP) y Portales Electrónicos de agencias de compras públicas. Elaboración propia.

B. Fortalecer a los Proveedores MYPE

De acuerdo a lo mencionado a lo largo del estudio se requiere una plataforma de apoyo y soporte de servicios ad-hoc para los proveedores MYPE. Si bien existen diversos programas, proyectos y servicios disponibles a nivel del sector público y del mercado privado, éstos no satisfacen las necesidades que requieren los nuevos y potenciales proveedores MYPE.

Dicha plataforma brindaría soporte para implementar un “ciclo de generación de proveedores MYPE competitivos” bajo los siguientes lineamientos:

1. El fortalecimiento de las MYPES que actualmente ya son proveedoras en las compras del Estado, y requieren mejorar su gestión, calidad, tecnología o escala para lograr acceder a nuevas demandas y/o mantenerse en el mercado de compras estatales como proveedores competentes y permanentes. Se trata entonces de consolidar a las primeras generaciones de proveedores.
2. La creación de capacidades para los nuevos proveedores MYPE, que requieren participar de un ciclo completo de desarrollo (incubadora).
3. Un proceso de acompañamiento con una estrategia de salida podría implementarse en un periodo de dos a tres años. Por sus características, los programas de incubadoras de proveedores suelen tener altos costos directos y asociados que deben ser evaluados cuidadosamente en función de las condiciones y riesgos vinculados a los proyectos que se desean implementar. Las siguientes replicas experiencias tendrán un menor costo y mayores resultados de aprendizaje y tiempo de intervención hasta su “graduación” en el mercado de compras públicas.

4.2.4. Acuerdo públicos o alianzas estratégicas intersectoriales

Uno de los instrumentos de mayor fortaleza para implementar estrategias operativas en favor los pequeños proveedores, es el referido a la creación de “Alianzas Institucionales” con los propios “compradores públicos”, en especial los grandes compradores sectoriales. Este instrumento puede ser utilizado con diversas metodologías.

Programas de Desarrollo de Proveedores en la Cadena de Valor

Son programas o planes de proveedores MYPE dirigidos a incorporar una meta de compras anualmente, de manera progresiva, definido en la cadena de valor del servicio, suministro o ejecución de infraestructura, de la entidad pública. El comprador asegura un sistema de compras competitivas al mismo tiempo que aplica los mecanismos de reserva de mercado o preferencias o facilidades legales, siempre en un ambiente de competencia (abierta o limitada).

Por otra parte, la agencia pública y la red de aliados ponen a disposición una plataforma de apoyo y servicios para atender el proceso de fortalecimiento de la oferta, mediante un ciclo de trabajo con dichos proveedores, que finaliza con su graduación de su "primera experiencia en compras estatales" y una evaluación de desempeño por parte de la entidad contratante (cliente). Procesos de mejoras pueden ser implementados posteriormente, de manera que sólo se mantienen como proveedores aquellos cuya ejecución haya sido satisfactoria.

Programas de Creación de Nuevos de Proveedores

Otros métodos también importantes y efectivos son aquellos en los cuales la entidad compradora requiere la creación de "nuevos" proveedores MYPE con un diseño ad-hoc para atender sus demandas de compras estatales, y que incluyen en algunos casos, un enfoque de generación de empleo o desarrollo económico, en el marco del enfoque de "compras sociales" o "compras inclusivas" propuestas en las políticas de inversión social, o, bajo los lineamientos de los proyectos financiados por la Banca Multilateral o por la cooperación internacional.

En éstas metodologías se recomienda que la creación de las MYPE sean realizadas por un tercera entidad para asegurar la neutralidad del proceso y sobretodo implementar un sistema de medición del desempeño que asegure la continuidad de los buenos proveedores y el recambio de los que no lo son.

Una experiencia referente bajo ésta metodología fueron la creación de las microempresas de mantenimiento rutinario de caminos originados en la experiencia de Colombia (1988) y Perú (1995).

4.2.5. Oportunidad para mejorar la formalización del sector MYPE

Las compras estatales podrían funcionar como un incentivo a la formalización de las MYPE y en ese sentido es indispensable que exista un marco normativo que facilite dicho proceso, en caso contrario no será viable un aumento en el número de proveedores MYPE y se desaprovechará este mecanismo económico.

El problema de fondo está vinculado al tratamiento de los costos tributarios y laborales que deben asumir las MYPE. Países como Brasil¹⁶ y Colombia vienen implementando desde hace varios años políticas y mecanismos muy dinámicos e incentivos para la formalización masiva de este sector.

4.2.6. Mecanismos de acreditación del desempeño

El éxito o fracaso de las políticas de promoción de compras a las MYPE tendrá en cuenta el desempeño de los proveedores y compradores públicos, de manera que es fundamental diseñar un mecanismo de gestión por resultados y un sistema de monitoreo anual del desempeño.

¹⁶ Brasil: Existe Ley MYPE. Estrategia diferenciada de formalización: Los auto empleados y oficios técnicos y laborales son formalizados mediante la nueva modalidad creada, denominada: Micro-Emprendedores Individuales (MEI). Las MYPE tienen un tratamiento distinto y pueden desempeñarse como personas naturales o jurídicas. En ambos casos desde hace muchos años existe un régimen de impuesto único que incluye los pagos por conceptos tributarios y seguridad social (SIMPLE-MYPE y SUPERSIMPLE-MEI). Hasta el año 2011 se registraron 5 millones de MEI formalizadas.

Desempeño de los Proveedores –MYPE. Salvo el caso de Colombia, Ecuador y Perú que cuentan con algunos mecanismos de evaluación de 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, o su sustitución por nuevos proveedores. La idea principal de éste mecanismo es que exista competitividad y eficacia en el sistema de compras públicas, también cuando participen proveedores MYPE.

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.

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

Se estima que las compras públicas representan actualmente entre el 35% y 45% del presupuesto público anual de los países de la región, 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).

4.3. Herramientas para promover las compras MYPE

A continuación se presentan algunas herramientas para promover compras públicas para el diseño operacional de planes o programas de fomento a las MYPE, las mismas que pueden adaptarse a la realidad de cada país.

4.3.1. Herramientas normativas

El marco normativo deberá promover y facilitar la participación competitiva de las MYPE en los procesos de Compras Estatales, incluyendo las compras públicas y otras especiales, priorizando los siguientes aspectos: (i) reducción de barreras, (ii) mecanismos de preferencia o reserva de mercado, (iii) facilidades de formalización, (iv) pluralidad de modalidades de organización de los proveedores, (v) mecanismos asociativos de proveedores, (vi) modalidades de selección no convencionales, (vii) compras en pequeña escala, (viii) pago oportuno, (ix) cesión de acreencias, (x) reducción de garantías, (xi) flexibilidad o simplificación de solvencias, y (xii) permitir compras en pequeña o menor escala definidas técnica y transparentemente.

En el Anexo 5 se presenta un análisis y recomendaciones específicas para atender el diseño de compras en pequeña o menor escala en las compras estatales con las MYPE, sobre todo para su aplicación en los planes de compra social, o en programas de lucha contra la pobreza e inclusión social, territorial o sectorial.

4.3.2. Herramientas de planeamiento y gestión

Diversas herramientas de planeamiento son utilizadas y otras pueden ser implementadas de acuerdo a la estrategia del país y las condiciones y desarrollo del mercado de compras públicas: (i) creación de un comité intergubernamental para monitorear las compras públicas con las MYPE y establecer políticas para todo el sector público, (ii) preparación de un plan estratégico para definir objetivos, lineamientos y medidas para facilitar las compras públicas en aquellos sectores públicos de mayor demanda e identificar oportunidades viables para la participación de las MYPE, (iii) acuerdos institucionales y sectoriales para focalizar compras públicas en determinados territorios o grupos sociales o económicos como una estrategia de reactivación productiva, emergencia económica, lucha contra la pobreza o reconstrucción luego de desastres naturales (iv) programas y proyectos sectoriales locales, regionales o nacionales y (v) Análisis sectoriales para identificar oportunidades de desarrollo de cadenas productivas con proveedores MYPE (y otros pequeños proveedores).

4.3.3. Herramientas de fortalecimiento de capacidades y servicios asociados

Vinculado a la plataforma de fortalecimiento presentada en el ítem 4.2.3, se pueden mencionar las siguientes:

Herramientas de activación de la demanda: (i) encuesta de oportunidades de compras MYPE, (ii) informes técnicos sectoriales, (iii) estudios aplicados para atender demanda insatisfecha y nuevos requerimientos, (iv) capacitación y asistencia Técnica a las unidades de compras para atender el planeamiento de compras-MYPE, (v) buzón de quejas y (vi) mecanismos de reportes periódicos.

Herramientas de activación de la oferta: (i) Ventanillas de información y convocatorias, (ii) diagnósticos de capacidades de proveedores (pre-calificaciones), (iii) Centros de Servicios/Programas públicos-privados modulares de capacitación y asistencia técnica ad-hoc, (iv) acompañamiento aprender-ofertando, (v) conformación de grupos de proveedores por productos similares y nivel de competencia, (vi) mecanismos de asociación y colaboración (Asocios, Consorcios, otros).

Herramientas de servicios colaterales para proveedores: (i) garantías, (ii) financiamiento de solvencias, (iii) créditos de capital de trabajo, (iv) venta de facturas por cobrar - factoring, (v) equipamiento, (vi) abastecimiento de insumos, (vii) empaçado,

(viii) normativa fito-sanitaria, (ix) control de calidad, (x) marcas y (xi) servicios compartidos de maquinado.

Herramientas de articulación Demanda-Oferta: (i) Ferias temáticas o sectoriales, (ii) nacionales, regionales o locales. (iii) ruedas de negocios en compras del Estado, (iv) compras especiales o focalizadas (normativa especial), (v) desarrollo de proveedores para grandes compradores (tractores en compras del Estado).

Herramientas para la gestión de Compras – MYPE: Se requiere desarrollar un servicio especializado nuevo a cargo de gestores de Compras –MYPE, los cuales asesoran, capacitan y acompañan la gestión de ofertas y la hoja de ruta para la ejecución de los contratos con los proveedores MYPE, apoyan el desarrollo de un ciclo virtuoso para los proveedores MYPE. Esta función puede ser efectuada por un centro de servicios a las MYPE, como una línea especializada o mediante la formación y capacitación de consultores individuales con experiencia en compras públicas y/o trabajo con las MYPE.

Herramientas de calificación y acreditación de proveedores MYPE. Se mencionan las siguientes: (i) Metodología de calificación de proveedores - MYPE, (ii) sistema de registro electrónico de Proveedores MYPE, (iii) acreditación de buen desempeño (por ejemplo ranking oficial), (iv) otorgamiento de la tarjeta del proveedor MYPE para aquellos proveedores que logran certificarse y que incorpora un chip con su base de datos para el monitoreo de su desempeño, etc.

5. Balance general y recomendaciones principales

5.1. Balance general de las compras estatales en favor de las MYPE

En los últimos 15 años se han implementado avances 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.¹⁷
- Si bien los marcos jurídicos de la mayoría de países no regulan todos los mecanismos favorables y facilidades deseables y tienen distintas limitaciones para la contratación de las MYPE, cada país ha venido construyendo 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 incluir aplicativos informativos, registros de proveedores MYPE/MIPYME, calificaciones selectivas para presentación de ofertas MYPE/MIPYME, reportes de cumplimiento de los compradores públicos, buzones de quejas para los proveedores y estadísticas oficiales.

5.2. Aseguramiento de un marco legal favorable

Precisamente, las nuevas políticas de compras públicas desarrolladas desde el año 2000 en adelante ha tenido como propósito mejorar la participación e inclusión de las pequeñas y microempresas (MYPE), para ello en la mayoría de países se han aprobado una normativa favorable a las MYPE, básicamente a través de derechos de “preferencia” valorados en los procesos competitivos, 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

¹⁷ Debe destacarse el rol que viene cumpliendo la Red Interamericana de Compras Gubernamentales (RICG), 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 cola-boración de la Organización de los Estados Americanos (OEA). <http://www.ricg.org/>

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, incluyendo un rol de fiscalización. Para el caso: UNAC – Monitoreo y supervisión de las UACI y el cumplimiento de la Ley LACAP, CONAMYPE: observatorio de Compras y el cumplimiento de la Ley MYPE Corte de Cuentas: Fiscalización del cumplimiento de la normativa).

El diseño del programa debe tomar en cuenta si estas condiciones legales están resueltas o existen asuntos que requieren completarse, y si fuese así, es necesario incorporar algunas acciones y resultados estratégicos en éste tema: preparación de proyectos normativos o propuesta de mecanismos legales, etc). Las limitaciones normativas son un buen pretexto para “no hacer más” y son causa de que no haya más “resultados” concretos, esta realidad ha sido una lamentable lección aprendida en muchas experiencias internacionales.

5.3. 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 por ciento para todo el sector MIPYME, y menos del 20 por ciento si se trata sólo de las MYPE.

Debe reconocerse que las microempresas tienen mayores necesidades de atención que las pequeñas y medianas, y que por tanto el diseño de un programa debe incluir necesariamente criterios de focalización con aquellas categorías y grupos de empresas que cuenten con mayor potencial y competitividad, en suma, un diseño multimodal pero con estrategias diferenciadas y selectivas, como podría ser la elaboración de una “tipología de proveedores” como modelos de referencia, por ejemplo:

- Tipo I: con alto potencial y condiciones de inserción inmediata en el mercado de compras públicas
- Tipo II: con alto potencial pero que requiere un proceso rápido de fortalecimiento focalizado,
- Tipo III: con potencial medio que requiere un trabajo previo de fortalecimiento integral, y,
- Tipo IV: con bajo potencial y múltiples debilidades, no aptas para ser proveedores públicos.

De esta manera un buen sistema de “filtros” e indicadores de selectividad pueden ser factores de éxito para asegurar la conformación de grupos de proveedores MYPE con capacidad competitiva para insertarse en el mercado de compras del Estado.

5.4. Asegurar 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.

5.5. Importancia de incorporar un enfoque de intervención territorial

La experiencia internacional nos sugiere que es importante involucrar estrategias de compras desconcentradas por parte de las entidades públicas con mayor poder de compra, y por supuesto, potenciar el rol de las compras municipales, las cuales por excelencia deberían estar orientadas a las compras con proveedores locales. Quizás la inclusión del criterio de ventajas comparativas para definir territorios de intervención y de aglomeración productiva para identificar las fortalezas de las empresas locales podría ser de suma utilidad para diseñar una matriz de intervención.

Colombia

Artículo 153. Limitaciones Territoriales.

Las Entidades Estatales pueden realizar convocatorias limitadas a Mipyme nacionales domiciliadas en los departamentos o municipios en donde se va a ejecutar el contrato. La Mipyme debe acreditar su domicilio con el registro mercantil o el certificado de existencia y representación legal de la empresa.

Este enfoque permite integrar la demanda y la oferta, con base en focalización de territorios, modelo de mucho interés y con gran valor agregado. Una focalización territorial puede ser muy útil para definir el potencial real de las MYPE, las políticas inclusivas y el desarrollo local, tomando en cuenta el costo-beneficio para un sistema de promoción, servicios y fortalecimiento de las compras públicas descentralizado.

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, reactivación productiva, rehabilitación y reconstrucción de territorios, etc.)

Si quisiéramos incluir una estrategia territorial es indispensable incorporar a las municipalidades como aliados estratégicos (incluyendo también acciones previas de fortalecimiento) que también pueden aportar en el éxito del programa: tienen poder de compra local (con potencial de alto impacto para las compras con MYPE local), forman parte de la cadena final del proceso de formalización (licencias) y tienen espacios como las unidades o proyectos de “desarrollo económico local” que pueden complementar y fortalecer la estrategia de proveedores MYPE, las municipalidades pueden operar como “nodos” de un programa de compras públicas locales.

Anexo 1. Modalidades de organización legal aplicables a los proveedores MYPE

1.1. Esquemas de Organización Legal

Las MYPE proveedoras pueden adoptar tres grandes esquemas de organización legal:

1.1.1. Proveedores *Personas Naturales*.

Corresponde a individuos que actúan o realizan actividades o emprendimientos económicos. La mayoría de las legislaciones, con excepción de Brasil, no hace diferencia entre aquellas personas naturales que encuentran en dichas actividades una forma de “auto-empleo”, de aquellas que consideran éstas actividades como un “negocio” y operan bajo patrones “empresariales”.¹⁸

En general, la tendencia es calificar como “Micro-Empresa” a todo éste conjunto diverso de personas. Una observación importante es que más del 60 por ciento de las unidades que operan bajo la sombrilla de “personas naturales” corresponden al autoempleo.

Brasil creó en el año 2010, la categoría de “Micro-Emprendedor Individual” (MEI), mediante éste modelo ha logrado formalizar a cerca de 5 millones de auto empleados hasta fines del año 2012. Una característica especial de éste modelo es la creación de una persona jurídica individual, con patrimonio y personería jurídica distinta al de su titular.

En los casos de Colombia y Perú, la legislación de contratación pública establece restricciones a los proveedores –personas naturales, no pudiendo acceder a participar en procesos de adquisiciones de “obras públicas”, las cuales están reservadas exclusivamente para personas jurídicas organizadas bajo modelos mercantiles y cooperativas, y en el caso del Perú, también para las Empresas Individuales de Responsabilidad Limitada (EIRL).

1.1.2. Proveedores *Personas jurídicas*.

Este tipo de proveedores, incluye diversas y variadas modalidades de organización y composición social. Con excepción de las personas jurídicas individuales (Perú, Bolivia y Brasil), la gran mayoría se constituye bajo el tipo “empresarial” (Sociedades Mercantiles y Cooperativas), y en menor proporción bajo el tipo “asociativo” (Asociaciones u organizaciones Económicas urbanas o rurales) o del tipo “comunitario” (Indígenas y/o Campesinas con estatus especial).

1.1.3 *Participación conjunta de proveedores*.

Bajo este esquema los proveedores personas naturales y/o personas jurídicas establecen un acuerdo entre ellos para participar como “proveedores asociados” en los procesos de compras estatales, de manera de sumar capacidades, recursos, bajar costos y lograr cumplir con las metas del contrato.

¹⁸ El perfil de una unidad económica con vocación empresarial tendría tres características: (a) contratación de personal remunerado, (ii) separación contable del patrimonio personal o familiar respecto de las cuentas del negocio, y (iii) identificación del concepto de rentabilidad o ganancia, de manera que se busca generar “utilidades” y no sólo un ingreso que cubra una “remuneración” del titular del negocio. Este concepto coincide con el utilizado actualmente por la OIT para el desarrollo del análisis de la “informalidad en las MYPE”.

Las legislaciones aceptan las diversas modalidades de “acuerdos de colaboración” que presenten los proveedores, bajo distintas denominaciones: consorcios, socios, asociación en participación. Estos acuerdos pueden incluir esquemas de participación horizontal (grupos de proveedores de cuotas) o mediante esquemas de participación vertical (socio líder y socios minoritarios, o subcontratación).

Esta modalidad requiere que “todos” los socios o participantes del acuerdo tengan que cumplir en forma individual los requisitos establecidos en la normativa de contrataciones públicas, lo cual genera una mayor complejidad y restringe un mayor uso por parte de los pequeños proveedores. Incluso en el caso de la subcontratación, en la cual el contratista principal asume la total responsabilidad y garantiza el cumplimiento del contrato, los subcontratistas deben cumplir con los “mismos requisitos” que la empresa contratante. En este sentido la normativa actual en materia de subcontratación todavía resulta muy restrictiva.

1.2. Limitaciones y restricciones

Los proveedores organizados bajo modalidades empresariales, en especial los tipos mercantiles y cooperativos, no tienen mayores restricciones para participar en las compras estatales. En el actual escenario, todavía existen muchas barreras legales para la participación de proveedores organizados bajo modelos asociativos y comunales. Precisamente, estas limitaciones no son muy favorables para promover los enfoques de “compras comunitarias” en el marco de la creación de empleo.

Salvo el caso de Bolivia Ecuador, el resto de los países limita¹⁹ con distintas variantes la posibilidad de que las asociaciones civiles y otras modalidades asociativas y comunitarias sean proveedoras del Estado. En Bolivia, los márgenes de preferencia en las compras estatales también se aplican a las “Organizaciones Económicas Campesinas” (OECAS) y las Asociaciones de Productores. En tanto, que en Ecuador las asociaciones de artesanos también cuentan con éste tratamiento especial.

En la siguiente tabla se presentan los tres esquemas de organización legal de los proveedores para su participación en las compras estatales.

¹⁹ Se acepta su participación principalmente en los programas de compras de alimentos para la población escolar y otros programas de alimentación con grupos vulnerables.

Tabla 15: Modalidades de participación legal para las MYPE y otros pequeños

Países	Personas naturales		Personas jurídicas					Participación conjunta
	Empresa Unipersonal	Autoempleo	Modalidades Empresariales			Modalidades Asociativas ²⁰		Contratos Asociativos Consortios/ Asocios/ Sub-contratación.
			Sociedades Mercantiles	Empresas Individuales (EIRL)	Cooperativas	Otras ²¹	Asociaciones Civiles/ Comités de Productores/ Otras Organizaciones Económicas.	
Bolivia	X	X	X	X	X		X	X
Brasil	X		X		X	X		X
Colombia	X	X	X		X			X
Ecuador	X	X	X		X		X	X
El Salvador	X	X	X		X			X
Paraguay	X	X	X		X			X
Perú	X		X	X	X			X

²⁰ Brasil ha creado en el 2010 una nueva modalidad jurídica para emprendedores que actualmente desarrollan actividades de servicios u oficios técnicos o laborales como persona natural (autoempleo). El modelo se denomina: Micro Emprendedores Individuales (MEI).

²¹ Bolivia incluye a las Organizaciones Económicas Campesinas (OECAS) y a las asociaciones de productores como proveedores de las compras estatales, siendo aplicables los mismos beneficios previstos para los proveedores calificados como MYPE.

Anexo 2: Atención de las barreras para el acceso de los proveedores MYPE

2.1. Información sobre las oportunidades y llamados para las convocatorias

Es entendida como la posibilidad que tienen las MYPE para conocer en forma oportuna las compras que realizarán las entidades públicas (Planes Anuales de Adquisiciones), así como las convocatorias efectivas y requerimientos para la adquisición de bienes, obras y servicios. Esta información debe ser oportuna y de fácil acceso y entendimiento. La tendencia actual es utilizar los sistemas y tecnologías de información disponibles: Portales web, páginas especializadas y aplicaciones de búsqueda de convocatorias, información a través de correos electrónicos y mensajes y alertas de compras para celulares.

2.2. Capacidad legal y personería jurídica del postor, proponente u oferente

La tendencia actual es limitar la participación de proveedores que no adopten modalidades “empresariales”. Tratándose de las MYPE/MIPYME éstas son definidas como “unidades económicas” y se exigen que se organicen como sociedades mercantiles, cooperativas y empresas de personas naturales. Salvo Ecuador (permite participación de artesanos, profesionales y auto-empleados), Bolivia (permite la participación de las Organizaciones Económicas Campesinas- OECA y las asociaciones de productores) y Brasil (permite la participación de los Micro-Emprendedores Individuales: MEI), las posibilidades de que otras unidades económicas distintas a las MYPE están limitadas.

2.3. Certificaciones previas y documentación excesiva

Se entiende como certificación previa aquellos documentos exigidos a los proveedores como requisitos para la presentación de las propuestas u ofertas, como por ejemplo: contratos que acrediten la experiencia previa, disponibilidad de equipamiento, solvencias de no adeudo al Estado. En lugar de los mismos, podría ser suficiente la presentación de una declaración jurada, o copias simples con cargo a entregar la documentación fuente, sólo si resulta ganador. Se entiende como documentación excesiva cuando la entidad contratante incluye en las bases o requerimientos de los procesos, condiciones, documentos, o exigencias inusuales, que van más allá de lo establecido en la normativa en forma expresa o de un criterio razonable y proporcionado para las características del proceso.

2.4. Exigencia y valoración de la experiencia previa

Se refiere a la acreditación del postor sobre otros contratos similares ejecutados anteriormente. Bajo este esquema un “nuevo proveedor” no tendrá muchas posibilidades de participar en procesos de compras públicas. Estas condiciones suelen ser exigidas en las adquisiciones de obras públicas que necesiten acreditar experiencias específicas. La tendencia es que las bases o pliegos deben establecer exigencias adecuadas a la complejidad de la compra y a las capacidades de los proveedores, siempre que se asegure la calidad de la compra.

Un asunto importante en los casos de creación y formalización de las MYPE mediante modalidades de Personas Jurídicas, es la posibilidad de que los socios de las mismas puedan

“valorar” la experiencia obtenida anteriormente como proveedores individuales, de manera de poder cumplir con la experiencia exigida a la persona jurídica “nueva”.

Colombia

Estatuto de la Ley de Contratación Pública

Artículo 2.2.7. Valoración de la experiencia del proponente

Para efectos de habilitar un proponente, la experiencia de los socios de una persona jurídica se podrá acumular a la de esta, cuando ella no cuente con más de tres (3) años de constituida. La acumulación se hará en proporción a la participación de los socios en el capital de la persona jurídica.

En el caso de los consorcios o uniones temporales, la experiencia habilitante será la sumatoria de las experiencias de los integrantes que la tengan, de manera proporcional a su participación en el mismo, salvo que el pliego de condiciones señale un tratamiento distinto en razón al objeto a contratar. No podrá acumularse a la vez, la experiencia de los socios y la de la persona jurídica cuando estos se asocien entre sí para presentar propuesta bajo alguna de las modalidades previstas en el artículo 7° de la Ley 80 de 1993.

En el caso de sociedades que se escindan, la experiencia de la misma se podrá trasladar a cada uno de los socios escindidos, y se contabilizará según se disponga en los respectivos pliegos de condiciones del proceso.

2.5. Capacidad técnica

Se entiende como tal la posibilidad de las MYPE para proveer la logística necesaria para cumplir con la obra o servicio requerido (equipamiento, maquinarias), y la disponibilidad para garantizar el personal calificado y no calificado. En general, estas exigencias deben estar referidas a procesos de obras públicas, servicios y bienes que requieran especificaciones técnicas o términos de referencia complejos. En este sentido, las exigencias de equipamiento deberían ser adecuadas a la naturaleza de los productos que se quieren obtener, sin imponer una determinada “tecnología” y permitiendo que la propuesta técnica del proveedor incorpore o justifique el uso de “tecnologías apropiadas”. Respecto a la capacidad de las MYPE para asegurar un personal especializado, si bien esto es adecuado para determinados contratos, no siempre debería exigirse que el personal sea de planta y que además venga laborando en la MYPE antes del proceso de compra.

La tendencia actual es limitar la participación de las MYPE en los procesos de contratación de obras. La normativa de Perú y Colombia establecen un sistema de acreditación denominado “capacidad de contratación” según la cual las empresas van acumulando capacidades en función de una combinación entre contratos ejecutados y resultados financieros acumulados, asimismo se restringe la participación de las MYPE a modalidades de Sociedades Anónimas.

2.6. Capacidad económica

Se refiere a la solvencia económica y acreditación de capital, estados financieros y utilidades que pueden tener las MYPE y que considerados como una referencia del “tamaño” y “fortaleza” del postor, atributo que es vinculado a la capacidad de cumplimiento de los contratos. Estas condiciones se aplican principalmente a los procesos de licitaciones mayores o de carácter complejo.

2.7. Garantías exigidas

Se refiere a aquellas seguridades que se exigen generalmente en los procedimientos de contratación y en la ejecución de los mismos. Principalmente, se conocen tres tipos de garantías: (i) la garantía de seriedad de la propuesta, (ii) la garantía de fiel cumplimiento, y (iii) la garantía por anticipos o adelantos al contrato. Si bien, las bases y pliegos pueden ser

flexibles con la exigencia de las garantías de seriedad de la propuesta, las otras garantías requieren ser evaluadas de acuerdo a las características de las compras previstas.

En el caso de las garantías de fiel cumplimiento podrían implementarse diversos mecanismos: (a) reducir el porcentaje de garantía (Bolivia exige sólo un 5% para las MYPE, OECAS y Asociaciones de productores), b) en los contratos de suministro se podría permitir aplicar dicha garantía mediante descuentos mensuales (fondo líquido de garantía) durante la ejecución del contrato, c) en los contratos de corta duración en las cuales se pague contra la entrega del producto, dichas garantías no tienen razón de ser.

Finalmente, resulta indispensable disponer de mecanismos financieros que permitan a las MYPE acceder al mercado de capitales para obtener las fianzas bancarias y poder cumplir con los requisitos establecidos.

2.8. Incumplimiento de la normativa por parte de las entidades contratantes

Las Entidades Públicas muchas veces aplican criterios arbitrarios o discriminatorios para limitar la participación de los pequeños proveedores, estableciendo exigencias, requisitos o condiciones en forma muy exigente, incluso mayores a los previstos en la normativa. Tampoco establecen condiciones para facilitar o promover de manera proactiva el cumplimiento de las metas, cuotas previstas a ser requeridas mediante las MYPE/MIPYME. Estas situaciones no son fácilmente controlables por la agencia pública de contratación y no aparecen en los reportes de resultados y seguimiento institucional.

En estas situaciones resulta muy importante establecer mecanismos que permitan registrar quejas y denuncias por malas prácticas y aplicación de barreras legales. Paraguay implementó hace varios años un sistema de denuncias y quejas a través del portal de compras estatales para establecer “alertas” al sistema de monitoreo en la gestión de compras con pequeños proveedores.

Anexo 3. Mecanismos asociativos para la organización de los proveedores MYPE

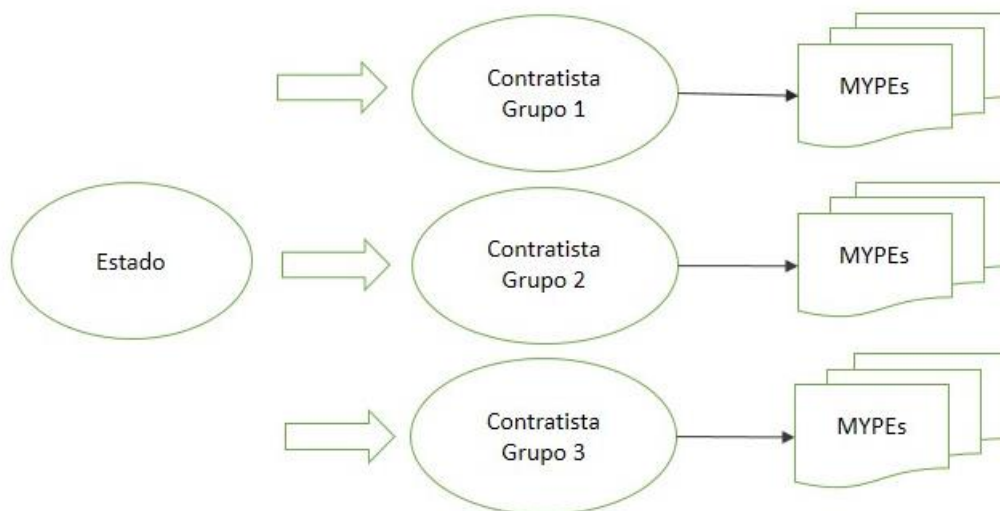
3.1. Concepto y alcances

Los mecanismos asociativos tienen como objetivo promover el agrupamiento de las empresas de menor tamaño (MYPE) para posibilitar y aprovechar su capacidad económica, financiera y técnica conjunta, en los procesos de compras del Estado que requieran escalas, volúmenes o condiciones que no puedan ser atendidas en forma individual. De esta manera se desarrollan capacidades y se adquiere experiencia en procesos de selección y provisiones más complejas. Bajo este marco conceptual se pueden denominar como “compras asociativas” a todas aquellas en las cuales se realizan convocatorias a “grupos asociados” para atender la demanda de una licitación mayor, o de cuotas o lotes cuya escala aún requiere una mayor capacidad de oferta de los pequeños proveedores. Algunos aspectos importantes para su aplicación a las compras estatales con pequeños proveedores son los siguientes:

- a) **Modalidades.** Los mecanismos asociativos pueden adoptar diversas modalidades legales, según la normativa de cada país. En general pueden ser calificados como “contratos de colaboración empresarial” y logran diversas denominaciones: consorcios, asociación en participación, asociación incidental, y diversas variantes de “socios”. Los miembros participantes pueden ser personas naturales, jurídicas o una combinación entre ambas. Asimismo, pueden estar conformados por diferentes tamaños de empresas: microempresas, pequeñas y también medianas.
- b) **Beneficios.** El principal beneficio de estos mecanismos asociativos en el caso de los pequeños proveedores (MYPE) es fortalecer su capacidad de oferta para atender los procesos de convocatoria de mayor escala o complejidad (licitaciones), se trata de habilitar la participación conjunta de proveedores, mecanismo aceptado por la normativa de compras públicas. Un segundo beneficio esperado bajo este esquema de participación es asegurar la aplicación de los mecanismos legales favorables establecidos por la normativa: derechos de preferencia y/o reservas de mercado, así como diversas facilidades para promover su mayor participación en la oferta de compras públicas. En general, la normativa establece algunas restricciones a éstos beneficios cuando se trata de grupos asociados y se exige garantizar la presencia mayoritaria o exclusiva de las MYPE/MIPYME.
- c) **Condiciones.** A diferencia de una persona jurídica que puede estar conformada por una pluralidad de socios pero que es considerado como un solo proveedor. En la participación conjunta de proveedores MYPE/MIPYME, se exige que cada uno de los miembros que conforman el “asocio” cumplan individualmente con todos y cada uno de los requisitos exigidos para ser calificados como proveedores del Estado. Esto es importante para tomarlo en cuenta en la organización y gestión de los procesos y la obtención de la documentación de las empresas (constitución legal, registros tributarios, solvencias y otros).
- d) **Potencialidad.** Las experiencias exitosas en la promoción de mecanismos de asociación de pequeños proveedores enseñan que es necesario que los asociados cuenten con un nivel de desarrollo similar, justamente para lograr una mejor integración “horizontal” y responder eficientemente al cumplimiento de las “cuotas de aprovisionamiento” o en su caso, la especialización de procesos y productos en el esquema de “complementación productiva” y cadena de valor. Un buen liderazgo y una suficiente asistencia técnica y financiera será determinante para que el grupo asociado culmine con éxito el contrato correspondiente. Las

siguientes experiencias, serán progresivamente de menor costo, mayor autonomía y mejor desempeño. En el siguiente gráfico se presenta un esquema representativo de “compras asociativas”.

Gráfico 6: Esquema de compras asociativas aplicables a las MYPE



3.2. Las compras asociativas en la normativa de compras estatales

A continuación se presentan algunos ejemplos de la normativa sobre la participación conjunta o asociada de los pequeños proveedores en los países materia del estudio.

Ecuador
<p>Ley orgánica del sistema nacional de contratación pública (2008)</p> <p>Artículo 26. — Asociación para ofertar.- En los procedimientos a los que se refiere esta Ley los oferentes inscritos en el RUP, sean personas naturales o jurídicas, podrán presentar sus ofertas individualmente, asociadas, o con compromiso de asociación o consorcio. (...)</p> <p>Artículo 67. — Consorcios o Asociaciones.- En cualquier proceso precontractual previsto en esta Ley, pueden participar consorcios o asociaciones de personas naturales y/o jurídicas, constituidos o por constituirse, en este último caso presentando el compromiso de asociación o consorcio correspondiente. Sin embargo, para la celebración de los contratos con una asociación o consorcio será requisito previo la presentación de la Escritura pública mediante la cual se haya celebrado el contrato de asociación o consorcio, escritura en la que debe constar la designación de un apoderado.</p> <p>Las escrituras de constitución y disolución de la asociación o consorcio deberán contener los requisitos establecidos en el Reglamento de esta Ley.</p> <p>Reglamento general de la ley orgánica del sistema nacional de contratación pública</p> <p>Artículo 31. — Asociaciones ya existentes.- Las asociaciones o consorcios ya existentes podrán participar en los procesos que se convoquen, para cuyo efecto bastará presentar junto con la escritura pública de constitución del consorcio, el compromiso de que, en caso de ser adjudicados, extenderán su vigencia hasta 90 días después de la fecha de terminación del respectivo contrato.</p>

El Salvador

Modificaciones /LACAP (dec. Legislativo no. 725, de fecha 18 de mayo de 2011)

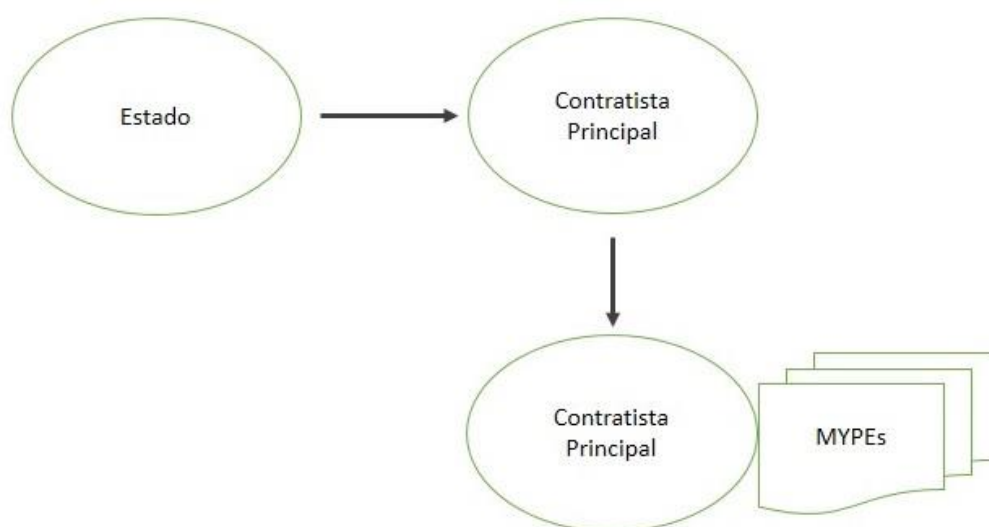
Art. 39-B. — Para los procedimientos de contrataciones y adquisiciones a que se refiere esta Ley, las micro, pequeñas y medianas empresas nacionales, según la actividad económica que desarrollan, podrán asociarse para ofertar un óptimo y eficiente suministro de bienes o prestación de servicios, en cuyo caso deberán cumplir con los requisitos ya establecidos en esta Ley y en el Código Tributario para la conformación de los socios.

Anexo 4. Mecanismo de subcontratación con proveedores MYPE

4.1. Concepto y alcances

La subcontratación puede ser definida como un contrato de colaboración empresarial entre una Empresa denominada “Contratista” y otra denominada “Subcontratista” mediante el cual se encarga a ésta segunda la ejecución parcial o total de bienes, obras o servicios. Su aplicación en los procesos de Compras Estatales es aceptada con diferentes restricciones y limitaciones para evitar su uso fraudulento y prácticas contrarias a los intereses públicos que debe ser preservada en las adquisiciones. En el siguiente gráfico se ilustra un esquema de participación vertical característico de la subcontratación.

Gráfico 7: Esquema de subcontratación aplicable a los proveedores MYPE



Algunos aspectos importantes para su aplicación son los siguientes:

- a) **Desarrollo del concepto.** El concepto de subcontratación ha sufrido muchos cambios en los últimos 20 años, actualmente representa una estrategia potente y desarrollada para la ejecución de obras y bienes de gran demanda en las compras del Estado.

El concepto de subcontratación viene cambiando desde hace muchos años, si bien su origen inicial y más negativo lo encontramos en su uso como mecanismo de intermediación laboral (actualmente prohibido o limitado en la mayoría de países). Posteriormente se desarrolló el concepto de “tercerización” para incorporar los esquemas de “contratación de bienes, servicios u obras” mediante las cuales las grandes empresas contratan a otras empresas de menor tamaño (con mayor flexibilidad y de acuerdo a la dinámica de la demanda) o especializadas para ejecutar alguna parte o un sub-producto requerido por el contratante principal.

Actualmente, en los esquemas más avanzados se puede vincular la subcontratación con los denominados “contratos asociativos” lo cual permite el desarrollo de sistemas de aprovisionamiento más complejos y dinámicos, que combinan esquemas verticales y horizontales, en distintos procesos y etapas de la cadena de valor.

Su aplicación en las Compras Estatales es muy potente en el caso del sector construcción, debido a que por sus características los contratistas siempre requieren la participación de proveedores locales para adquirir insumos, bienes, servicios y personal.

Gráfico 8: Tipos de subcontratación y aplicaciones



- b) **Oportunidad para las MYPE.** La subcontratación tiene como propósito promover mayores oportunidades para que las pequeñas empresas participen en los procesos de compras mayores que requieren capacidades, volúmenes o procesos complejos de manera de adquirir experiencia y capacidades como proveedor “asociado” al contratista principal.
- c) **Limitaciones.** Existen varias limitaciones para aplicar este mecanismo: (a) se limita la subcontratación con un porcentaje máximo del total del contrato principal, (b) se permite subcontratar aspectos complementarios del contrato, (c) se debe autorizar previamente por la entidad contratante, y (d) el subcontratista debe cumplir los requisitos exigidos para cualquier proveedor similar a la obras encargadas. Estas restricciones no permiten que la subcontratación logre un mayor desarrollo el ámbito de las compras públicas, situación totalmente distinta a lo que ocurre en el mercado privado.
- d) **Medidas de Promoción.** La normativa actual establece en algunos países como Brasil, el mecanismo de “subcontratación obligatoria” mediante el contratista deberá subcontratar hasta el 25% con las MYPE en las compras a nivel municipal y regional cuando existan objetivos de desarrollo social y económico que así lo justifique. Sin embargo, en la mayoría sólo se establecen declaraciones a favor de “promover” y “preferir” la subcontratación con las MYPE cuando las empresas contratistas cuenten con dicha autorización. Sin duda, éste mecanismo requiere un mayor incentivo en la normativa de las compras públicas y también la reducción de restricciones que tienen demasiadas razones técnicas ni legales.

4.2. La subcontratación en la normativa de compras estatales

A continuación se presenta la normativa sobre subcontratación y la participación de pequeños proveedores en los países materia del estudio.

Brasil

Ley complementaria n° 123 (14.12.2006)/Ley general MYPE

Art. 48: Por razones de desarrollo económico, social o por innovación tecnológica, los municipios y regiones podrán hacer convocatorias limitadas hasta un máximo del 25% de sus compras anuales. Para este efecto se pueden aplicar los siguientes mecanismos:

b) Licitación con exigencia de subcontratación obligatoria a las MYPE, de hasta el 30% del contrato.

Los requisitos que deben cumplirse, son: (i) que existan al menos tres MYPE de la localidad o región que puedan cumplir con las condiciones del pliego y de la convocatoria, (ii) que el precio mayor genere un perjuicio para la administración y (iii) que el objeto del contrato este previsto en el plan de adquisiciones de la entidad.

Ecuador

Ley orgánica del sistema nacional de contratación pública (2008)

Artículo 79. — Subcontratación.- El contratista podrá subcontratar la ejecución parcial del contrato con personas naturales o jurídicas registradas en el RUP, bajo su riesgo y responsabilidad.

Tratándose de subcontratación de consultoría, ésta sólo podrá realizarse para las actividades que expresamente se establezcan en los pliegos y que conste en la oferta adjudicada.

Las subcontrataciones no se las podrá realizar con personas inhabilitadas para contratar de acuerdo con esta Ley, ni podrán superar el treinta (30%) por ciento del monto del contrato reajustado.

Decreto 1248 (octubre 2008)

Reglamento general de la ley orgánica del sistema nacional de contratación pública

Artículo 123. — Subcontratación.- Conforme al Artículo 79 de la Ley, el contratista podrá subcontratar con terceros, registrados y habilitados en el RUP, parte de sus prestaciones, siempre y cuando la entidad contratante apruebe por escrito previamente la subcontratación. La aprobación será efectuada por la máxima autoridad o el funcionario que cuente con facultades suficientes para ello. Las subcontrataciones se efectuarán de preferencia con las pequeñas y micro empresas.

Anexo 5. Diseño de compras estatales en “menor” escala aplicable a las MYPE

5.1. Concepto y Alcances

Las compras en “menor escala” son una modalidad que privilegia la participación de un mayor número de proveedores en los procesos tradicionales de contratación pública. En estos casos se deja de lado los esquemas de “grandes” licitaciones y volúmenes de compra que benefician usualmente los proveedores con mayor dominio y control del mercado de provisiones.

Lo esencial en este tipo de modelo de compras es que exista un beneficio y valor agregado de la compra pública que justifique técnica, económica y socialmente éste tipo de intervenciones. Es decir no siempre será posible, eficiente y conveniente aplicar este diseño de compras.

Compras por volúmenes parciales

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).

Tradicionalmente, las compras en menor escala han sido tratadas de manera estática, considerado sólo el criterio de “eficiencia económica”: mayores costos de administración y mayores precios finales, sin tener en cuenta sus ventajas y beneficios. Por otra parte, se entendió en forma equivocada durante mucho considerando que éste tipo de compras promovía el “fraccionamiento” de procesos y contratos, sin embargo, la prohibición del fraccionamiento tiene otro propósito, que consiste en modificar una modalidad de selección por una de menor cuantía, incumpliendo de manera fraudulenta el proceso previsto en el Plan Anual de Compras. En el caso de las compras por menor escala o por volúmenes parciales, no hay ningún tipo de fraude porque la subdivisión o tamaño de los procesos fue programado de esa manera en los instrumentos previos y cuenta con la justificación técnica y legal correspondiente.

5.2 Aplicación de las compras en menor escala en la legislación de compras estatales

El concepto de compras por “volúmenes parciales” es una definición jurídica mucho más próxima a las compras en menor escala (pequeñas y medianas compras) y que actualmente ya viene siendo utilizadas y aplicadas en las normativa de contrataciones públicas, estableciendo explícitamente su diferencia con el concepto de “fraccionamiento” de las compras, sin embargo, sería necesario un mejor desarrollo conceptual y normativo de esta modalidad considerando su gran utilidad para incorporar enfoques en favor del “empleo” y de una mayor participación de los pequeños proveedores.

A continuación presentamos algunos textos legales que definen a las compras menor escala de manera diferenciada al fraccionamiento y favorecen el establecimiento de convocatorias parciales.

BOLIVIA: D.S 0181 (2009)

Artículo 5.- (definiciones)

Fraccionamiento: Es apartarse de la modalidad de contratación inicialmente programada en el PAC, y ejecutar la contratación en una modalidad de menor cuantía. No se considera fraccionamiento a las contrataciones y adquisiciones por ítems, lotes, tramos o paquetes.

ARTÍCULO 24.- (ADJUDICACIÓN POR ÍTEMS, LOTES, TRAMOS O PAQUETES).

- i. En casos de ventaja técnica o económica, la contratación de bienes y servicios podrá ser adjudicada por ítems, lotes, tramos o paquetes, mediante una sola convocatoria.
- ii. Se deberá señalar en el DBC el Precio Referencial de cada ítem, lote, tramo o paquete.
- iii. Esta contratación comprenderá ítems, lotes, tramos o paquetes a ser evaluados y adjudicados separadamente a uno o varios proponentes; el DBC determinará el número o naturaleza de los ítems, lotes, tramos o paquetes, las condiciones para presentar las propuestas y los métodos de selección y adjudicación.

ECUADOR

Ley orgánica de contratación pública

Segunda.- prohibiciones.- Se prohíbe que las entidades contraten a través de terceros, intermediarios, delegados o agentes de compra.

El objeto de la contratación o la ejecución de un proyecto no podrán ser subdivididos en cuantías menores con el fin de eludir los procedimientos establecidos en esta Ley.

Para establecer si existe subdivisión, se deberá analizar si se atenta a la planificación institucional.

Si de la subdivisión de la contratación se determina un perjuicio al Fisco, la Contraloría General del Estado removerá del cargo a los funcionarios o empleados que tomaren tal decisión, sin perjuicio de las responsabilidades civiles y penales a que hubiere lugar.

Se entenderá que no existe la antedicha subdivisión cuando, al planificar la ejecución del proyecto o revisar tal planificación, se hubiere previsto, dos o más etapas específicas y diferenciadas, siempre que la ejecución de cada una de ellas tenga funcionalidad y se encuentre coordinada con las restantes, de modo tal que garantice la unidad del proyecto.

Paraguay

Decreto 5174 (29/Abril del 2005)

Art. 18.- Prohibición de fraccionamiento de contratos. A los efectos de la aplicación del Artículo 16, párrafo tercero, de la Ley, un contrato se considerará fraccionado cuando con la intención de eludir los tipos de procedimientos establecidos en la Ley:

Los bienes, obras o servicios objetos del contrato se adquieran o ejecuten separadamente en parcelas, etapas, tramos o lotes de menor valor, habiendo sido susceptibles de entrega o ejecutada para ser programada por un monto mayor (...)

No se considerará que exista fraccionamiento cuando, con el objeto de aumentar el número de oferentes, o por razones de complejidad o financiamiento del suministro del bien, o de la obra, debidamente acreditado por la convocante, se programe y efectúe por etapas, tramos y otros.

5.3. Diseño Técnico y Legal

Las compras en menor escala pueden ser implementadas como un buen instrumento para promover una mayor participación de proveedores, incluyendo a las MIPYME, cuando

existan condiciones de competencia que no afecten²² la calidad ni la eficacia de la compra pública y siempre que dicho esquema haya sido planificado previamente, en el diseño de los proyectos de inversión, en el Plan Operativo Anual (POA) y principalmente en el Plan Anual de Adquisiciones (PAC). En el siguiente gráfico se ilustra el proceso para el diseño técnico legal de las compras en menor escala.

Gráfico 9: Esquema para el diseño de compras en menor escala



El diseño técnico y legal para este tipo de compras estatales se debe realizar desde la fase de planificación de las inversiones públicas: estudios de pre-inversión (perfil y estudios) inversión (expedientes técnicos), POA y finalmente en el Plan de Compras de la entidad. De esta manera las bases o pliegos de contratación sólo son instrumento de ejecución del diseño o modalidad de escalamiento de la compra.

Este mecanismo puede incluir los siguientes parámetros de contratación: (i) lotes, (ii) cuotas, (iii) paquetes, (iv) áreas, (v) sectores y (vi) tramos. Esta modalidad de subdivisión o parcelación de compras no deben ser consideradas como “fraccionamiento” concepto aplicable a las subdivisiones efectuadas mediante el cambio de modalidad posterior a la aprobación del plan anual de adquisiciones y con el propósito específico de efectuar un fraude a la normativa.

²² La calidad y la eficacia de la compra deben ser entendidas como el aseguramiento del cumplimiento de las especificaciones técnicas o términos de referencia, plazos adecuados y convenientes (no necesariamente más cortos o iguales a la de un proveedor grande) y determinados en precios razonables y aceptables para el Estado (no necesariamente debe aplicarse el criterio de menor costo económico).

Anexo 6. Normativa legal favorable a las compras públicas con las MYPE

País	Normativa favorable para las compras públicas con la MYPE	
Bolivia	Constitución (2009)	Artículos: 318 /333/334
	DS 27328/enero 2004	Normas básicas del sistema de administración de bienes y servicios (SABS) Artículos: 13,14,21,24,29,30,31,42,46,55,56,57,59,60 ,80
	Resolución ministerial- 200- MDPYEP/2009	Reglamento de calificación y habilitación de las MYPE y OECAS para la aplicación de los beneficios de la normativa de compras estatales
	Ley 2235/julio 2001	Ley del dialogo nacional
	Decreto Supremo 26811/2002	Creación de la tarjeta empresarial
	DS 288822/agosto 2006	Creación del consejo interinstitucional del comprobol
	DS 808/marzo 2011	Constitución de un fondo de fideicomiso con el BDP de US\$ 40 millones destinado a los micro y pequeños productores, urbanos o rurales, individuales o asociados, para financiar entre otras actividades su participación en las compras estatales.
Brasil	Constitución de 1988 Enmienda Constitucional N°6/1995 Enmienda Constitucional N°42/2003	Artículo 179
	Ley 9.841 (5/10/1999) Estatuto de la microempresa y empresa de pequeño porte	Artículo 24
	Ley complementaria N° 123 (14.12.2006) Ley general MYPE	Artículos: 42-43 y 48-49
	Decreto 6.204 (5/09/2007)	Artículo 6
Colombia	Constitución de 1991	Artículos: 13, 333 y 334
	Ley 1150 (16/07/2007) Medidas para la eficiencia y la transparencia en la ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con recursos públicos	Artículo 12
	Ley 1450 (Junio 2010). Plan Nacional de Desarrollo (2010-2014).	Artículos: 32 y 43
	DECRETO 1510 (Julio de 2013) Reglamento del sistema de compras y contratación pública.	Artículos:151,152 y 153
	Ley 905 (agosto 2/2004) Modifica la ley 590 de 2000 sobre promoción del desarrollo de la micro, Pequeña y mediana empresa colombiana.	Artículos: 1, 2, 3, 7, 9, 10, 11,17 y 26.

País	Normativa favorable para las compras públicas con la MYPE	
Ecuador	Constitución del Ecuador (1998)	Artículo 288
	Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (LOSNCP)	Artículos: 6, 9,25,26 y 52
	Decreto 1248 (Octubre 2008) – Reglamento LOSNCP.	Artículos: 6,27,28,79,99 y 101
	Código de la Producción, Comercio e Inversiones.	Artículo 55
Paraguay	Ley 2051/2003.Ley de contrataciones públicas	Artículo 7
	Decreto N° 1434/2009. Se reglamenta la Subasta a la baja electrónica (SBE)	Artículo 6
	Decreto 55-17 (25/11/2010)	Ampliación de la modalidad de SBE.
	Ley 4558/2011	Margen de preferencia adicional a la producción nacional: Contrataciones municipales en obras y servicios
	Ley 4.457 (Mayo 2012). Ley para las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYME)	Artículos: 2,4,5,12 y 21
Perú	Decreto legislativo 1086/julio 2008 – De la competitividad, formalización y desarrollo de la micro y pequeña empresa y del acceso al empleo decente (Texto Único Ordenado)	Artículos: 4,5,21
	Decreto supremo 008-tr/ 2008 (TUO - Reglamento Ley MYPE)	Artículos:5,16,17 y 64
	Normas Especiales : DECRETO DE URGENCIA N° 058-2011 (28 de Octubre del 2011).	Dictan medidas urgentes y extraordinarias en materia económica y financiera para mantener y promover el dinamismo de la economía nacional
El Salvador	Constitución Nacional	Artículos 101,113 y 115.
	Decreto Legislativo No. 725, de fecha 18 de mayo de 2011. Reforma de la LACAP	Artículos: 7, 16,24,39A, 39B, 39C
	Ley de fomento, protección y desarrollo para la micro y pequeña empresa. (decreto n° 667 del 25.04.2014)	Artículo 2, artículo 6, artículo 30, artículo 31, artículo 32, artículo 33, artículo 33 y artículo 44
	Reglamento de la Ley MYPE	
	Ley de Garantías Recíprocas (Decreto Legislativo 553/ 22.10.2001)	Artículo 1. Definición de MIPYME

Bibliografía principal

- 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. <http://www.probolivia.gob.bo/probolivia/Lbiblioteca.php>
- 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 Pólíce 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.

Employment Working Papers



Please scan the

The Working Papers from 2008 onwards are available at:

www.ilo.org/employment/Whatwedo/Publications/working_papers

Employment Policy Department

For more information visit our website:

<http://www.ilo.org/employment>

International Labour Office
Employment Policy Department
4, route de Morillons
CH-2011 Geneva 22

E-mail: employment@ilo.org