

# **Participación Competitiva de la MIPYME en las Compras Gubernamentales**

## **Documento de Trabajo**

(Versión preliminar sujeta a revisión elaborada con base en los aportes de Alejandra Dagnino, Victoria Mirón y Orlando Mason)

---

### **Introducción**

Entre los temas definidos como prioritarios en la agenda de la Red Interamericana de Compras Gubernamentales se encuentra la participación competitiva de la MIPYME.

En diversas actividades realizadas a partir del año 2003 el tema del fomento a la participación de las empresas de menor escala en el mercado de las compras gubernamentales ha estado en la agenda de las reuniones tanto de la Red como de los organismos que han apoyado su conformación y financiado sus actividades.

Cabe mencionar que la participación de la MIPYME en las compras públicas es un tema que ha quedado claramente establecido en las Declaraciones y Planes de Acción de las Cumbres de Monterrey y Mar del Plata, en Resoluciones de la Asamblea General de la OEA sobre compras gubernamentales y fomento del desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa y en diversas consultas con asociaciones de empresas de toda América Latina realizadas en Colombia durante el año 2004, de Centroamérica y Panamá en sus respectivos países durante los años 2004, 2005 y 2006 y con representantes de asociaciones de la mayoría de los países de América Latina el 2006.

En la reunión sostenida en Atlanta en octubre del año 2005 se conformaron grupos de trabajo para abordar los temas prioritarios de la Red. Para el tema Participación de la MIPYME en Compras Gubernamentales se nombró a El Salvador como país coordinador y se inscribieron para desarrollar un plan de acción Argentina, México, Perú, Paraguay, Brasil, Chile, Costa Rica y Estados Unidos.

La primera reunión realizada de éste Grupo de Trabajo se realizó en el marco del Seminario-Taller Interamericano sobre Participación Competitiva de la MIPYME en Compras Gubernamentales que se realizó en el mes de mayo del 2006, asociado al III Congreso PYME de las Américas y a la Semana PYME de México, en Ciudad de México.

El encuentro se inició con exposiciones de las experiencias de las instituciones encargadas de compras gubernamentales en los diferentes países y también, en la mayoría de los casos, de directivos de instituciones responsables del fomento del desarrollo de la MIPYME en los países participantes. A partir de las exposiciones de estos dos grupos de instituciones y con base en los resultados

de mesas de trabajo se generó una matriz de fortalezas y requerimientos que se recoge a continuación.

## **Resumen de experiencias presentadas**

### **1. Argentina**

La Oficina Nacional de Contratación es la encargada de administrar el sistema de compras electrónico ArgentinaCompra, que hoy es un sistema en el cual se publican las demandas de compras de organismos federales. Esta oficina tiene ingerencia en el nivel federal pero no regional, municipal ni de empresas públicas.

Existe normativa de fomento a la MYPE que incluye cuota de mercado del 10% de compras a la empresa de menor tamaño como asimismo la compra a empresas argentinas. También norma respecto de la obligación de aceptar ofertas por cantidades parciales y de evaluar ofertas de no invitados a participar.

Asimismo, Argentina cuenta con un registro de proveedores que les permite participar en diversos procesos de contratación sin tener que presentar de manera reiterada la documentación administrativa y legal requerida para la participación, sólo la presentan la primera vez que le venden al Estado. Este registro parte con una preinscripción a través de ArgentinaCompra.

La promoción y difusión de las oportunidades de negocio para la MIPYME se realiza a través de diversas herramientas tales como la capacitación, alianzas con colegios profesionales, medios de comunicación masivos, asociaciones de empresarios, mesa de ayuda y material de apoyo.

### **2. Brasil**

La institución encargada de compras federales del país realiza básicamente las subastas inversas electrónicas para comprar en el nivel federal. Esta opción obedece a que se alcanzan objetivos de transparencia y de eficiencia a través del uso masivo de esta forma de compras. Entre las destacadas se encuentran:

- i. Prevención contra arreglos entre comprador y vendedor
- ii. No se requiere la presencia física por lo que permite una mayor participación de empresas.
- iii. Obtención de ahorros significativos en precios

Asimismo, el país destaca la importancia de la utilización de los planes de compra para la preparación de las empresas de menor tamaño para acceder de manera más efectiva y eficiente al mercado de las compras gubernamentales.

En relación con los temas de formación y capacitación a empresarios y compradores públicos, Brasil utiliza tecnologías de información, tales como video conferencias y una alianza poderosa con SEBRAE (institución de fomento a la MIPE) y municipios para atender al gran número de empresas involucradas y facilitarles el acceso al mercado de compras públicas.

Brasil se encuentra hoy en un plan de integración de diversos portales de compras de los niveles federal, estatales, municipales y de empresas para integrar las diversas políticas de compras y facilitar una participación más amplia de la MIPYME.

Por otro lado, SEBRAE, trabaja para que el ingreso de empresas al mercado de las compras públicas sea visto como oportunidad de negocio. Sin embargo dado el uso de tecnologías de información en este mercado, se encuentran con problemas de brecha digital, de falta de capacitación en el uso de estas herramientas, de escalas de producción y de falta de información que ha implicado un trabajo focalizado para abrir el mercado.

Asimismo, han trabajado en el último tiempo en la preparación de una ley de fomento a la participación de las empresas MIPYME que, entre otros aspectos, promueva una mayor participación de la MIPYME en compras menores y el que las grandes empresas subcontraten al menos un 30% con la MIPYME.

### **3. Chile**

La Dirección de Compras y Contratación Pública es la institución encargada de administrar el sistema de compras electrónico, ChileCompra. Este sistema permite a los compradores públicos llevar a cabo el proceso de compras y contrataciones de manera completamente digital.

La normativa de contratación promueve la participación amplia e igualdad de acceso a todas las empresas sin distinguir tamaño. Más específicamente, la ley de compras se ocupa de promover de manera amplia la participación de la MIPYME al asegurar la no discriminación de estas en las compras públicas.

Las herramientas con las que se difunde y promueve la participación de las empresas de menor tamaño son la capacitación focalizada en este segmento de empresas, las alianzas estratégicas con gremios del segmento, con instituciones que promueven la alfabetización digital, de fomento productivo, entidades financieras, el establecimiento de directrices de contratación que elimina barreras a la entrada, pronto pago a proveedores, la realización de encuentros entre compradores y empresas, la instalación de un registro de proveedores que permita dar a conocer y mostrar a las empresas de manera más acabada y también con la instalación de centros de acceso a las oportunidades de negocio que ofrece asistencia técnica, capacitación en

gestión, accesos a Internet y a servicios para acceder de manera más eficiente al mercado de compras gubernamentales.

#### **4. Costa Rica**

La institución encargada de las compras gubernamentales se llama COMPRARED. Es un sistema electrónico transaccional desde el año 2005 y utiliza la firma electrónica avanzada para realizar de manera completa las transacciones de compra pública de los organismos del Estado.

Para asegurar la participación competitiva de la MIPYMES se ha establecido una alianza entre los ministerios de hacienda y economía para fortalecer la participación de éstas a través de capacitación, convenios con agencias del estado y un reglamento especial para la contratación con empresas pequeñas. Asimismo, existen alianzas público privadas para temas de financiamiento, capacitación y registro de proveedores.

Una herramienta poderosa para aumentar la participación de las pequeñas en el mercado de compras gubernamental ha sido el establecimiento de un fondo de garantía estatal que ha sido utilizado para asegurar el financiamiento del capital de trabajo necesario de las empresas para enfrentar un contrato con el Estado.

#### **5. El Salvador**

El Salvador cuenta con un sistema electrónico de compras, CompraSal, en el cual se publican los llamados a contratar de los organismos públicos.

Asimismo cuentan con normativa de contratación pública desde el año 2000 en la que se promueven los principios de agilidad, claridad, apertura de mercado, oportunidad de la información y la exigencia de contar con los recursos financieros disponibles al momento de contratar.

La promoción de la participación competitiva de la MIPYME se basa en la instalación de herramientas de capacitación y asesoría a proveedores, la posibilidad de fragmentar las compras para solicitar cantidades más pequeñas, el pronto pago, el establecimiento de un fondo de garantía, la realización de ferias de encuentro entre compradores y proveedores, entre otros.

Además, CONAMYPE, institución de fomento a la pequeña empresa del Salvador, promueve e incentiva a las empresas de menor tamaño a formalizarse para participar del mercado público.

Esta Institución lidera un programa de acceso que incluye la entrega de información del mercado de compras gubernamentales, programas de fomento cofinanciados con las empresas para fortalecer sus capacidades

productivas y de gestión, el registro y calificación de proveedores y la evaluación y auditorías de programas.

## **6. Estados Unidos**

El país cuenta con sistemas de compras electrónicos en el nivel federal y también estadual. Para el caso federal, la GSA es la encargada de administrar los diversos sistemas de compras, los registros de proveedores y los programas de acceso al mercado de las compras gubernamentales.

Asimismo existe normativa de compras públicas que estimula y promueve la participación de la MIPYMES en el mercado a través del establecimiento de cuotas de participación. Hoy las compras deben realizarse al menos en un 23% a empresas de menor tamaño.

El SBA, institución de fomento a las empresas de menor tamaño trabaja de manera conjunta y coordinada con la GSA para entrenar, entregar información y asesorar a las empresas para participar de este mercado.

Las herramientas utilizadas son la capacitación, la realización de encuentros presenciales entre compradores y proveedores, encuentros virtuales, compras por catálogo y metodologías de asistencia técnica que ayudan a las empresas en la preparación y gestión de ventas al sector gubernamental.

## **7. Paraguay**

El Sistema de Compras de Paraguay está asociado de manera íntegra a los procesos de planificación de compras y de financiamiento de éstas.

La Dirección General de Compras administra el sistema electrónico y publica las demandas de los diversos organismos públicos de Paraguay. La participación competitiva de la pequeñas empresas se basa en: la promoción de la confianza en la información que genera el sistema, en directrices de reducción en tiempos de pago, en la estandarización de bases de licitación, en la capacitación a proveedores, en un sistema de denuncia de fraudes y en la introducción de alternativas de herramientas de información para superar la brecha digital como el uso de mensajería a través de celulares, cuya penetración es mayor a Internet.

La ley de contratación pública y la ley de las Pymes promueven la participación y acceso de éstas en la contratación pública. Se establece niveles de participación en algunos procesos tales como los de infraestructura, así como también la declaración inicial en la ley de contratación de la igualdad de acceso y de la promoción de la participación de la MIPYMES en las compras públicas.

En estos momentos paraguay está realizando varios proyectos que se orientan a una mayor participación de este segmento de empresas. Entre

estos encontramos alianzas con instituciones financieras para asegurar capital de trabajo, establecimiento de cabinas telefónicas para acortar brecha digital, proyecto de ley de uso de firma electrónica para realizar contratación electrónica, creación de unidad de apoyo a proveedores de gobierno, entre otros.

## **8. Perú**

En relación con la participación competitiva de la MIPYME en el mercado de compras gubernamental, se ha destacado por la creación de alianzas estratégicas con PROMPYME (Institución de fomento a las empresas pequeñas), gremios empresariales, universidades y diversas organizaciones de la sociedad civil, para emprender de manera conjunta los desafíos de difusión para informar y dar oportunidades para la pequeña empresa como también en lo relativo a la capacitación.

Se utiliza el Plan de Compras Anual para entregar información de mercado y permitir una preparación de las empresas para acceder a las oportunidades de negocio que surgen a partir de las contrataciones del Estado.

Asimismo existe normativa que privilegia la participación de este tipo de empresas en este mercado. La norma exige a los organismos públicos que al menos el 40% del mercado se destine a contrataciones con MIPYMES.- También existe un fondo de garantía que opera a través de la retención de pagos hasta el final del contrato, la posibilidad de favorecer a la MIPYME regional y local, la asignación directa de contratos relacionados con obras para reparación por desastres naturales y se obliga a lotizar las compras de grandes volúmenes.

También cuentan con un registro de proveedores operado de manera conjunta entre CONSUCODE y PROMPYME. Dicho registro tiene un costo de inscripción más bajo para las empresas de menor tamaño.

PROMPYME trabaja entregando asistencia técnica a la MIPYME durante todo el proceso de contratación, comenzando con la información que se entrega en el plan anual de compras; se trabaja con compradores en la revisión de pliegos para disminuir las barreras de entrada al mercado, se otorgan créditos especiales y se promueve la formación de consorcios de empresas pequeñas para ofertar.

### **Conclusiones y recomendaciones**

Las experiencias intercambiadas durante el Seminario-Taller ponen de relieve los siguientes aspectos:

- Todos los países participantes han llevado a cabo iniciativas tendientes a promover la participación competitiva de la MIPYME que han despertado el interés de los otros países. Existe una percepción compartida por

todos ellos de que hay fortalezas institucionales que pueden ser utilizadas para colaborar en un proceso de intercambio más detallado de experiencias.

- Entre las medidas adoptadas figuran:
  - Organizar esfuerzos conjuntos de gobierno, empresa, entidades financieras y sociedad civil orientados a eliminar toda forma de discriminación negativa contra la MIPYME y promover y facilitar la participación competitiva de la MIPYME en las compras gubernamentales, buscando mejorar así su competitividad para participar en los mercados nacionales e internacionales, en forma directa, asociadas en consorcios o aportando a empresas de mayor tamaño.
  - Informar oportunamente a la MIPYME sobre el Plan de Compras del Estado para permitirles prepararse con tiempo.
  - Asegurar el pago oportuno a la MIPYME
  - Simplificar los procesos de compras evitando requerimientos innecesarios que constituyen barreras a la participación de la MIPYME.
  - Hacer explícito que el menor precio no es la única consideración en las compras gubernamentales.
  - Adoptar prácticas de compras que eliminen barreras de entrada a la MIPYME tales como requerimientos de entrega centralizada de órdenes de compra de gran escala que no redundan en un mayor valor por dinero para el Estado.
  - Utilizar sistemas electrónicos de compras que operen a través de la Internet para entregar información oportuna, reducir los costos de transacción de venderle al Estado y permitir acceso desde cualquier lugar.
  - Apoyar a la MIPYME en el uso de información sobre las modalidades, antecedentes y anuncios de compras y contrataciones y en el análisis de requerimientos técnicos, así como en la gestión de calidad, formación de consorcios, gestión de financiamiento, obtención de garantías y otros aspectos.
  - Capacitar a los compradores de gobierno
  - Capacitar a asociaciones de empresas, organismos técnicos y otras entidades que apoyan a la MIPYME.
  - Organizar y comunicar la información sobre compras en términos que se adecuen a los recursos de la MIPYME.
  - Promover la subcontratación de la MIPYME en los contratos de compras otorgados a empresas grandes.
  - Establecer porcentajes metas de participación de la MIPYME en el valor de compras del Estado.
  - Facilitar la conectividad de la MIPYME trabajando en colaboración con asociaciones de empresas, municipios, telecentros, organismos técnicos, universidades, instituciones que promueven la alfabetización digital, y otros actores de la sociedad civil.

- Organizar encuentros entre compradores gubernamentales y empresas.
  - Instalación un registro de proveedores que permita dar a conocer a las empresas y sus productos de manera más acabada.
  - Instalar centros de acceso a las oportunidades de negocio que ofrecen asistencia técnica, capacitación en gestión, acceso a Internet y a servicios en línea que facilitan participar de manera más eficiente en el mercado de compras gubernamentales.
- Los beneficios para el Estado de la participación de la MIPYME están en la generación de más competencia, más flexibilidad y más innovación.
  - La participación de las empresas de menor tamaño es un tema relevante para todos los países que tienen sistemas de compras electrónicos instalados o en vías de instalación.
  - Se ve la necesidad de profundizar el análisis respecto de lo que se entiende en cada país por micro, pequeña, mediana y gran empresa.
  - La promoción de la participación competitiva de la MIPYME se realiza de maneras diversas en los países, encontrando países en los cuales se cuenta con normativas específicas de fomento a la participación a través del establecimiento de cuotas de mercado para el segmento, hasta países en los cuales sin tener leyes especiales, la participación de la MIPYME en el mercado es relevante.
  - El establecimiento de alianzas estratégicas con las instituciones de fomento productivo y gremios empresariales es un factor común en la mayoría de los países y al parecer es una acción necesaria y productiva.
  - Implementar programas de capacitación especializados para el segmento constituye también un eje de acción.
  - La brecha digital es una preocupación en casi todos los países.
  - Se observa la necesidad de contar con registros y certificación de empresas.
  - Muchos países han tenido como eje la utilización de TICS en las herramientas de promoción de la participación de las empresas de menor tamaño.
  - Todos los países concuerdan en la necesidad de identificación de actividades específicas para compartir contenidos y armar un plan de trabajo conjunto.

## **Plan de Trabajo**

Tomando como base la matriz trabajada por los países se pueden plantear las siguientes aproximaciones al trabajo conjunto:

- a) Priorizar, a partir de las fortalezas y requerimientos identificados por los países participantes, las líneas de trabajo que propondrá el Grupo para compartir con el resto de los miembros de la Red.
- b) Si los integrantes de la Red así lo estiman, las actividades del Grupo de Trabajo podrían seguir siendo coordinadas por El Salvador. El país coordinador promoverá la ejecución de las actividades prioritarias tomando en cuenta las fortalezas de los diversos países integrantes del Grupo, los requerimientos identificados por ellos y la necesidad de complementar esfuerzos con los otros grupos de trabajo.
- c) El plan de trabajo podrá incluir actividades tales como la preparar estudios sobre el estado del arte en las líneas de acción seleccionadas por el Grupo, elaborar resúmenes de actividades relevantes y organizar material de trabajo para compartirlo a través de la página Web de la Red, organizar foros electrónicos, talleres y seminarios, realizar visitas institucionales para conocer más en detalle las iniciativas llevadas a cabo por otros países y organizar acciones piloto para adaptar e implementar mejores prácticas nacionales que revistan interés común para varios otros países.

### **Propuesta de temas y coordinadores**

A partir del análisis de matriz de fortalezas y requerimientos trabajado por los grupos, se propone trabajar en los siguientes temas y que estos sean coordinados por los países mencionados en la primera columna.

País Coordinador	Temáticas	AR	BR	CH	CR	EEUU	ES	M E	PA	PE
AR	Conformación de Alianzas	x		x		x	x			x
PA	Herramientas Financieras (pagos, fondos de garantías,)			x		x	x		x	
EEUU	Programas de Formación y Capacitación a Proveedores y compradores		x	x		x	x			
CH	Registro y Certificación de Empresas	x		x				x		
PE	Institucionalidad y marco regulatorio							x		x
ME	Clasificación MIPYME							x		
ES	Catálogos						x			x

	Electrónicos									
--	--------------	--	--	--	--	--	--	--	--	--

CR	Acciones para disminuir brecha digital				x	x	x			
ME	Uso de Firma electrónica		x		x				x	x
EEUU	Actividades de difusión y encuentro entre compradores y proveedores (matchmaking) ferias, arbitraje electrónico)			x						x
BR	Tipos de compras ( subasta, CM, etc)			x	x	x				x
PA	Integración con otros sistemas								x	