

Compras de Gobierno y las PYMES participantes en procesos de articulación productiva*

Christian Campos Monge**

PRECISA ALGUNOS RETOS ACTUALES CUYOS RESULTADOS SE ORIENTAN A ALCANZAR UNA VERDADERA INCIDENCIA DE PARTICIPACIÓN DE LAS PYMES EN LAS COMPRAS PÚBLICAS, ELEMENTO NECESARIO EN LA ARTICULACIÓN PRODUCTIVA Y EN LA PLENA SATISFACCIÓN DE INTERÉS GENERAL.

PALABRAS CLAVES: ADMINISTRACIÓN PÚBLICA; COMPRAS DEL GOBIERNO; GOBIERNO ELECTRÓNICO

KEY WORDS: PUBLIC ADMINISTRATION; GOVERNMENT PURCHASING; E-GOVERNMENT

Introducción

Señala CEPAL:

“Con políticas de apoyo adecuadas, las micro, pequeñas y medianas empresas de América Latina pueden contribuir a elevar la productividad com-

* Documento presentado en el Curso Gerencia y Gestión Estratégica en Compras Públicas, realizado del 27 al 30 de mayo en el Ministerio de Finanzas de Guatemala.

** Consultor Externo del Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP. Consultor-Director de la firma C&C Consultores Asociados. Director Académico de la Especialización PEC-Derecho-UCR en Contratación Administrativa (e-TECA).

Director Académico de la Especialización en Contencioso Administrativo en la Universidad de Costa Rica, UCR. Doctor en Derecho y Magíster en Derecho Constitucional. Magíster en Dirección Pública y Gobierno Local.
Correo electrónico:
christian.campos@cyiconsultores.net

Rec bido: 3 de diciembre del 2013.

Aceptado: 13 de enero del 2013.

plementar las economías de escala de las grandes empresas, aportar en la creación de clusters en determinados sectores y reducir la desigualdad social y la pobreza. Si bien en los últimos diez años ha aumentado la preocupación por las PYMES en la región, dada la importancia clave de éstas en el tejido empresarial, se requiere multiplicar estos esfuerzos para romper el círculo vicioso de baja productividad y escasa competitividad en el que se encuentran. /

Es necesario que las políticas públicas maduren, con el fin de ser más sostenidas en el tiempo, y a la vez que sean más flexibles, para adaptarse a los cambiantes entornos externos que afectan a estas empresas. Los países deben construir las capacidades institucionales que precisa la ejecución de los programas e iniciativas. En especial, es necesario que en la concepción y aplicación de las políticas se considere la extrema heterogeneidad de estas empresas, que abarcan un abanico desde microempresas de supervivencia hasta unidades insertas en la modernidad y abastecedoras de grandes

empresas dedicadas a los mercados externos.”¹

Así, cualquier acción del gobierno en su quehacer de compras públicas, con la significativa participación de éste en el mercado, debe considerar a las PYMES. Éstas, por su lado, transitan en un proceso preferible de articulación productiva, en una especie de apuesta ganar – ganar, en el que el sector público y el sector PYMES se benefician mutuamente. A mayor inserción de las PYMES en las compras públicas, mayores posibilidades de generar producción y competitividad, y consecuentemente, más empleos, más desarrollo y más igualdad en el reparto de la riqueza.

Está claro, por otro lado, que las compras públicas deben partir del principio de libre competencia, con la mayor igualdad posible en las cláusulas del cartel, y más si en tal sector de las regulaciones públicas, se converge con lo que se ordena en torno a la competencia (competencia sana) en el mercado. Quien compra, como principio, debe hallar tantas opciones como le sea posible, lo que genera mayores dividendos en la apuesta por el producto de más calidad, a un precio altamente conveniente. Sin embargo, pese a los corolarios normales de compras hechas con fondos públicos, resulta que en este caso, el que compra, es decir el Estado, no puede descuidar que además de ese rol de comprador, es su deber promover el desarrollo y progreso de su Nación, de ahí que surja esa insoslayable política de promover a las pequeñas y

1. Perspectivas Económicas de América Latina 2013. Políticas de PYMES para el cambio estructural.
http://www.eclac.org/publicaciones/xml/4/48374/LEO_2013.pdf
(consultado 15/09/2013), p. 47.

medianas empresas como agentes que en la sociedad son causantes de opciones de empleo, mayor dinamismo al mercado, etc., como se ha dicho.

Es en la consideración de las diferentes variables que el Estado debe ser consciente de generar compras públicas inclusivas de esas pequeñas y medianas empresas, y ese reto debe ser una apuesta permanente, generando sensibilización, dirección política y hasta las reformas de ley necesarias para alcanzarla.

Las compras públicas: precisiones conceptuales y la cuestión electrónica como nuevo reto a las PYMES

La administración adquiere sus bienes y servicios a través de la contratación pública. Toda compra debe desarrollarse a partir de lo que establezca la normativa y la misma jurisprudencia administrativa y constitucional. Existe desde los procedimientos ordinarios (licitación pública, abreviada y directo de escasa cuantía) hasta las contrataciones excepcionadas de caja chica, urgencia, oferente único, seguridades calificadas, entre otros. Es el monto a erogar en cada compra, y la naturaleza del objeto, lo que determina el tipo de procedimiento por realizar. La

naturaleza de la contratación pública parte de ser un acto de colaboración voluntaria del particular para con la administración, estando aquella obligada a satisfacer fines públicos a partir de la selección de la oferta que más convenga, según el sistema de calificación objetivamente dispuesto. Los procesos de contratación sirven para la adquisición de bienes y servicios no personales por parte de todo sujeto que maneje fondos públicos -recursos que le pertenecen a la hacienda pública-, y que buscan, por ese medio, satisfacer intereses de orden público o institucional.

Meza² se refiere a este proceso como el que permite satisfacer intereses colectivos; en tal línea expone:

“Existe... la técnica de la contratación, para lo cual la Administración contratante es mero agente de un interés superior y el contratista un sujeto colaborador para ese fin, que es aquel asignado por el Ordenamiento Jurídico. Las administraciones públicas, entonces, en el ejercicio de su doble capacidad, pueden ser copartícipes de la bifurcada esfera pública o privada, con dos tipos de contrataciones igualmente calificadas, sin que por ello toda contratación administrativa, por serlo, sea imperativamente pública, aun cuando siempre sea de la Administración. Bien se ha insistido a nivel doctrinal que las administraciones se sirven, tanto de sujetos o personas,

2. Meza Jiménez, Manrique. Derecho Público. San José. Editorial Jurídica Continental. 2001, p. 82.

como de objetos o cosas, ya sea a través de actos compulsivos, como la carga pública, o por actos procedimentales de colaboración voluntaria, a nivel bilateral o plurilateral”.

Prosigue este mismo autor señalando:

“Así, pues, tenemos presente en la contratación administrativa el acto de voluntad, libre y soberano del contratista, como elemento vital de la figura del contrato en su amplia configuración jurídica y práctica. La carga obligacional de éste, y su escudo de protección, queda filtrado por el conjunto normativo, con incorporación del cartel o pliego de condiciones, que es la reglamentación entre las partes contratantes”.

Desde una perspectiva comparada, Sáenz³ comenta que:

“Los procesos aplicados en las adquisiciones del sector público han crecido en importancia en nuestro medio con el correr del tiempo. En inicios del siglo pasado, hacia los años 1900, el volumen de adquisiciones en nuestros países, tanto local como externo, era bastante bajo, por lo que su práctica no requería ser legislada ni reglamentada en

forma muy detallada. Pero, a medida que la población... se ha incrementado y el modernismo y la tecnología se han impuesto, el volumen de las adquisiciones se ha visto crecer considerablemente, alcanzando actualmente proporciones muy importantes dentro de los presupuestos nacionales...”.

Agrega este mismo autor que:

“Las adquisiciones de bienes y servicios, son parte fundamental de la culminación de la ejecución de los proyectos. Del éxito o el fracaso del proceso de adquisiciones, depende en buena proporción el cumplimiento de los objetivos de cualquier proyecto...”.

Este vital proceso de los estados, en donde hay compromiso de fondos públicos advierte una labor en donde las potestades de imperio deben prevalecer, necesariamente, por encima de cualesquiera otros intereses. Es decir, el estado al buscar adquirir bienes o servicios, cuyo objetivo básico es satisfacer el interés general, puede, y lo hace, imponer aquellos elementos proclives a garantizar su deseo, y los potenciales contratistas, en estadio de presentación de ofertas, asumen eso como una imposición de imposible modificación. En parte en ello radica el principio de que el cartel (clausulado que establece las bases de los concursos públicos) es ley de partes. De tal manera que el cartel se debe aceptar y la oferta que se presente

3. Sáenz Bellanger, Rodolfo. Contratación Administrativa en Centroamérica. Banco Centroamericano de Integración Económica. Honduras, 2006, p.14.

se subsume en el principio de que respeta todas y cada una de las cláusulas de aquél. La única salvedad es que ese cartel contenga, eventualmente, normas que restrinjan o limitan la concurrencia o que en general irrespete más allá de lo razonable el marco constitucional de la materia (normas y principios). Ante ese cuadro fáctico las partes interesadas pueden ejercer el recurso de objeción al cartel con el solo objeto de que se revise y readequé de ser necesario, la letra expresa de las bases enunciadas. Como se observa, en esta materia comercial privan las potestades de imperio en beneficio de las administraciones públicas, en claro contrasentido a lo que es la autonomía de la voluntad de las partes en derecho privado.

La contratación administrativa está regulada en el Artículo 182 de la Constitución. Pero, pese a ser ello así, debió ser la Sala la que le diera un sentido tan profundo como el actual. Por ello, la contratación es tema de la Constitución en un primer momento, y luego de las normas inferiores que le detallan. Bajo tal inteligencia la Sala indicó sobre la norma dicha:

“...desarrolla el principio general que enuncia la primera obligación constitucional en la materia de la contratación administrativa, en virtud del cual, “toda contratación que celebre el Estado, debe tramitarse por medio del procedimiento de licitación”... El propósito de esta disposición

obedeció al interés de los constituyentes de darle solución a los graves problemas económicos de la década de los años cuarenta, motivada en el desequilibrio presupuestario de los Gobiernos de la República, el aumento desmedido en el gasto público, la sensible reducción de ingresos como impacto directo de la Segunda Guerra Mundial, y en especial, para ponerle fin a la práctica generalizada de “los contratos sin licitación”, que se daban en el régimen anterior y que tanto criticara la Oposición (Acta 164 de la Asamblea Nacional Constituyente), de donde nació la necesidad de consignar el principio en la propia Constitución, como expresamente lo indicó el constituyente Castro Sibaja. Por ello, como lo afirma en su informe la Contraloría General de la República y se verifica con el estudio de las actas de la Asamblea Nacional Constituyente, la discusión de la contratación del Estado y la creación y atribución de funciones de la Contraloría General de la República, generó poca discusión en el seno de la Asamblea Nacional Constituyente, dado el consenso nacional de la necesidad de una normativa firme que coadyuvara a solucionar tales problemas. Y es en este sentido que debe entenderse el procedimiento de contratación; es decir, como el mecanismo

más apto para el control de la Hacienda Pública y de los recursos financieros del Estado, con el fin primordial de que se promueva una sana administración de los fondos públicos, constituyéndose, entonces, en principio de orden público derivado de la transcrita norma constitucional, en tanto resulta el “medio idóneo para la selección del contratante de la Administración”. (Sala Constitucional 1998-998)

Ahora, el voto reseñado, propio de una época de la Sala, debe complementarse a la luz de otra sentencia de la misma Sala, así el número 13910-2005; en ésta se rescata el pensamiento de la Constituyente de que el procedimiento rector en contratación es la licitación, siendo de especial interés el desarrollo de la licitación pública, pero que ello no excluye como procedimientos ordinarios e igualmente validados por la norma suprema los de licitación abreviada y contratación directa de escasa cuantía. Tal fue el error conceptual del voto 998-98 citado, sea, el haber entronizado en el pensamiento del Constituyente un solo proceso ordinario de compra, a saber la licitación pública, cuando con meridiana claridad se ve que el Artículo 182 dispone que la licitación debe ser la regla, pero la tipología de concurso será según la cuantía y la naturaleza del objeto de interés. En ese sentido, la Sala ha resuelto:

“...de manera sistemática las condiciones y principios de

rango constitucional que deben orientar el ejercicio de las competencias públicas en materia de contratación administrativa. De esa forma, se ha señalado que el Artículo 182 de la Constitución Política, es la norma jurídica de derecho positivo de mayor rango en la que debe apoyarse cualquier decisión que se tome en esta materia. En dicha norma la Sala distingue un “sistema ordinario” de contratación administrativa que antes de la promulgación de la Ley de Contratación Administrativa vigente estaba conformado, tanto por la licitación pública pero también por lo que se llamó en su momento licitación privada. Se afirma igualmente que luego de la reforma legal citada, ese sistema ordinario de contratación quedó conformado en forma similar, es decir, por la licitación pública por una parte, junto a la cual subsisten mecanismos que la Sala entiende como equivalentes a la licitación privada, y que identifica -atendiendo en esto a su diseño legal- como licitación por registro y la licitación restringida” (Sala Constitucional 2005-13910).

Compras electrónicas y el cambio de paradigma. Afirmemos que las compras públicas debe ser ahora un proceso que se analice desde la perspectiva electrónica, y con ello, surgen retos importantes para las PYMES. En tal sentido, el

objeto fin del Artículo 182 de la Constitución, al ordenar que se realice licitación en compras públicas, las que no varían si se efectúan bajo el uso de medios electrónicos, de ahí que un reto del modelo que se implemente en el país será, precisamente, dar garantía de que los principios serán guía insoslayable del modelo que se desarrolle. Ahora, por qué se necesita implementar un sistema electrónico en las compras públicas. Las razones nos parecen obvias:

- No existe, realmente, un modelo que haga de la eficiencia, la eficacia y la transparencia, postulados del todo ciertos;
- Los procesos de adquisición actuales no han respondido a la cada vez más alta y exigente petición de satisfacción oportuna del interés público;
- Si se quiere hablar de economía en los procesos, el modelo actual peca de costoso, y de poco comprensible de las tan variadas realidades de las administraciones;
- Persisten detractores que “recetan” una ley como medicina para todos, y hasta controles previos que bien pueden ser ubicados en las propias administraciones, lográndose con ello cumplir el lógico fin del control interno institucional;
- Los estudios sobre el modelo actual existen (en los últimos

tiempos del Banco Mundial, BM, primordialmente), pero no parece haber calado, sino hasta ahora, la impostergable toma de decisión política sobre el sistema, ahora uno liderado por gobierno digital, sea como proyecto macro en manos del Instituto Costarricense de Electricidad, ICE.

La realidad no se puede ocultar más, de manera que la concepción del modelo de contratación administrativa debe romper su propio paradigma y dejar, por el bien ciudadano, que se imponga lo necesario. La doctrina, en lo que se comenta, nos indica:

“Desde su aparición, la informática y la tecnología están reinventando la forma en que las administraciones públicas llevan a cabo sus tareas, sus procesos y alcanzan sus fines. Se han ampliado los canales de comunicación entre las empresas, los ciudadanos y las autoridades, sin dejar de lado el necesario control y el respeto de las garantías de los administrados. El empleo de la informática, la electrónica y la telemática en la actividad administrativa suponen importantes posibilidades, tanto desde el punto de vista de la mayor eficacia y transparencia de la actividad administrativa, como desde el prisma de la mejor satisfacción de los derechos e intereses del ciudadano” (Suárez y otros, 2007, p. 20).

Y tal realidad no es otra cosa que la incorporación efectiva del concepto de gobierno electrónico como decisión del Estado, la implementación de más y más tecnologías, prestación de servicios, tanto los de cara a la ciudadanía como entre los propios funcionarios públicos, para ser más efectivos y transparentes, alcanzado menor erogación en formalidades de papel y de procesos “cuello de botella”, cuya única explicación es el antagónico esquema piramidal de toma de decisión pública.

Gobierno electrónico y compras electrónicas. Al ser el modelo de compras electrónicas propio de la filosofía del gobierno electrónico, entonces, para el éxito de un proyecto así, sea el liderado especialmente por gobierno digital, urge estar claros en la reingeniería de la administración pública. Llámese Reforma del Estado, constituyente, o como sea, lo cierto del caso es que por nuestra forma de hacer las cosas, en general, se deben tomar decisiones para provocar el cambio radical ya impostergable. Nada se gana con la incorporación de la tecnología, si persistimos en una conducta ya desfasada de administración pública y su gerenciamiento.

La contratación administrativa electrónica es, pues, la serie de mecanismos, basados en el uso de la tecnología y el acceso a redes públicas y privadas con sistemas en Intranet y Extranet, a partir de los cuales la administración pública tramita y adquiere bienes y servicios de

uso no personal, para la satisfacción de sus demandas institucionales y de interés público.

En armonía con el texto superior constitucional (Artículo 182), tales procesos deben ser basados en la licitación (concurso abierto a la mayor cantidad de interesados posibles), guiada a su vez por los principios propios de ésta. Pero hay que tener mucho cuidado, porque el modelo de compras en estudio, debe acompañarse a su vez de un proceso urgente de mayor conectividad empresarial, acceso a las telecomunicaciones en el ámbito más amplio posible y la promoción de dotación de tecnología en las pequeñas y medianas empresas. La migración del modelo se debe hacer si, y solo si, los potenciales proveedores alcanzan un medio satisfactorio de conexión, y la ciudadanía, como controlador superior de la cosa pública, puede ingresar sin mayores complicaciones al sistema para conocer el comportamiento administrativo de inversión de los fondos públicos. En este punto, la comprensión del estado real de las PYMES es fundamental porque si a este momento acusan carencias o una lista de quejas que les impiden en términos reales la participación en los procesos de compra pública, ya con la presencia de medios electrónicos eso podría mantenerse o agudizarse condenándose al sector a una exclusión indebida, contraria a la promoción de venta de las PYMES al gobierno.

Compras electrónicas ¡sí, pero...!. Ergo, el sistema de compra

pública electrónica debe acompañarse de los siguientes aspectos que (pensando particularmente en la participación real de las PYMES):

- Los proveedores en general del Estado, posean conectividad idónea y tecnología adecuada;
- El ambiente dentro de la *web* sea amigable, y entendible a cualquier persona;
- Los expedientes electrónicos sean de acceso público, salvo las reservas de ley;
- Los proveedores puedan controlar sus actividades entre sí;
- Se promueva más que tipos de procedimientos (público, abreviado, etc.), la posibilidad de ofertar, sin distinciones de montos, en todos los potenciales proveedores; no se concibe razonable persistir con tipologías excluyentes de oferentes;
- Se garanticen mínimos de calidad en el acceso y navegación vía Internet por parte de los proveedores de tal servicio;
- Los sistemas de Registro Público, Contraloría General de la República, CGR, (parte presupuestaria y control de la actividad de la contratación), Ministerio de Hacienda, Caja Costarricense de Seguro So-

cial, CCSS, entre otros, que deben necesariamente entrecruzarse, lo hagan;

- Se dé sentido a la eliminación de trámites burocráticos por parte de los proveedores, y con sentido del estado como uno solo; y
- Como política de Estado, el sistema se acuerde como el único para toda la actividad de compra.

En mayor o menor medida, cada uno de los aspectos dichos anteriormente deben estar presentes en el modelo que se implementará, so pena de soslayar las imposiciones constitucionales del Artículo 182 tan bien desarrolladas por la Sala.

PYMES: acotaciones sobre políticas públicas, articulación productiva, apoyo efectivo a las PYMES y retos en compras públicas inclusivas

A nivel de concepto, partamos de que *“Los diferentes gobiernos de los países de la región impulsaron, durante los últimos veinte años, iniciativas públicas que intentaron poner en marcha políticas de apoyo a las PYMES basadas en la cooperación empresarial y la colaboración interinstitucional, con el objetivo de mejorar el desempeño productivo y competitivo de las empresas y crear un ambiente de negocios pujante, innovador y dinámico. Estas*

iniciativas reciben el nombre genérico de “políticas de articulación productiva”...⁴

Según se ha determinado, las PYMES son piezas clave en el desarrollo de nuestros pueblos, si se entiende que.⁵

- Pueden contribuir a aumentar la productividad mediante la introducción de cambios tecnológicos y organizativos.
- Complementan las economías de escala de las grandes empresas, desde el menor costo y flexibilidad que representan.
- Desarrollan un papel importante en la creación de aglomeraciones productivas, sea,

la colaboración entre agentes económicos e instituciones en el plano local, con el propósito de la generación de un beneficio competitivo.

- Contribuyen a la inclusión social al aumentar los ingresos de las microempresas y reducir la vulnerabilidad.

Empero, lo que supone el impulso real a las PYMES desde una política de Estado, carece en la realidad del incentivo presupuestario; así, *“En el mejor de los casos, los presupuestos asignados no alcanzan el 0.1% del PIB y en muchos países no llegan al 0.01% del PIB”*; gráficamente se puede constatar la realidad.⁶

4. Clusters y políticas de articulación productiva en América Latina. (Compilación de Carlos Ferraro). CEPAL-FUNDES. Setiembre, 2010, p. 13.

5. *Ídem.* p. 49.

6. *Ídem.* p. 59.

CUADRO 1
GASTOS DE LAS INSTITUCIONES DE FOMENTO A LAS PYMES

En porcentajes del PIB

2005

País	Gasto	País	Gasto
Argentina	0.004	México	0.015
Brasil	0.085	Nicaragua	0.022
Chile	0.030	Panamá	0.027
Colombia	0.008	Paraguay	0.005
Costa Rica	0.004	Perú	0.004
Ecuador	0.005	República Dominicana	0.033
El Salvador	0.019	Uruguay	0.002
Guatemala	0.006	Venezuela (Rep. Bol. de)	0.024
Honduras	0.005	América Latina	0.018

Fuente: CEPAL, con base en información oficial de los países.

De manera que el sector, con sus distintos actores públicos y privados, debe ingeniar fórmulas en las que saben que el apoyo del gobierno es prácticamente nulo. Es más, si se recuerda el devenir del apoyo a las PYMES, el histórico de sus pasos es:

- Acciones aisladas en los años 1970 y 1980.

- Casi ninguna política entre fines de los ochenta y mediados de los noventa.
- Interés creciente desde mediados de los noventa, pero más en las declaraciones que en los hechos.
- Preocupación por el desempleo y las microempresas
- Cambios institucionales y normativos en los últimos diez años.⁷

7. Fuente: Microempresas y PYMES en América Latina. Ponencia de Giovanni Stumpo, División de Desarrollo Productivo y Empresarial, CEPAL.

Otro elemento que ocasionó su vacío era la falta de regulación

sobre promoción y otros de las PYMES, objeto que si bien se ha alcanzado en una buena cantidad de países, resulta que no es la única manera de concretar el apoyo real. De qué sirven las normas si al final quedan vacías de contenido presupuestario, de planes de largo, mediano y corto plazo y su seguimiento.

Ahora, en el caso de las compras públicas, pese a los esfuerzos que se realizan, parece haber un criterio generalizado en las PYMES en sentido de que son escasos los logros para favorecerles en términos reales en los procesos de contratación administrativa. Se ha dicho en un país de la región que en esencia, en caso de empates, se opta por las PYMES.⁸ Se podría decir que gran parte de los problemas están en:

- Lo costoso y complejo que es el trámite de registro de pro-

veedores, con disposiciones variables en cada registro.

- Lo complicado que es el proceso de creación de ofertas.
- La tendencia a considerar el precio como el factor de adjudicación final.
- La tardanza en el pago y la rendición de garantías de participación o cumplimiento.
- La falta de estandarización de los documentos más importantes.
- La escasez de oferta allende los centros de región o capital.

Gráficamente, CEGESTI visualiza el problema de falta de participación de PYMES en las compras del Estado de la siguiente manera:⁹

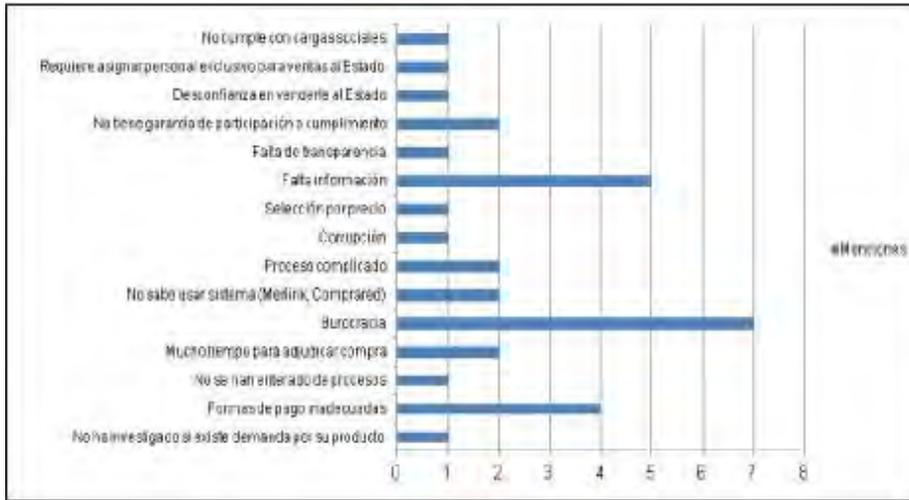
8. "Análisis de la realidad de acceso y participación de las PYME en las compras públicas en Costa Rica", CEGESTI, en http://www.comprasresponsables.org/articulos/articulo-25-260213_informe_compras_publicas_PYME_CR.pdf

www.comprasresponsables.org/articulos/articulo-25-260213_informe_compras_publicas_PYME_CR.pdf
Consultado 16/09/2013, p. 52.

9. *Idem*, p. 32 (los tres cuadros que aparecen).

FIGURA 1

**PYMES QUE NUNCA LE HAN VENDIDO AL ESTADO:
MOTIVOS POR LOS QUE LO HAN HECHO**

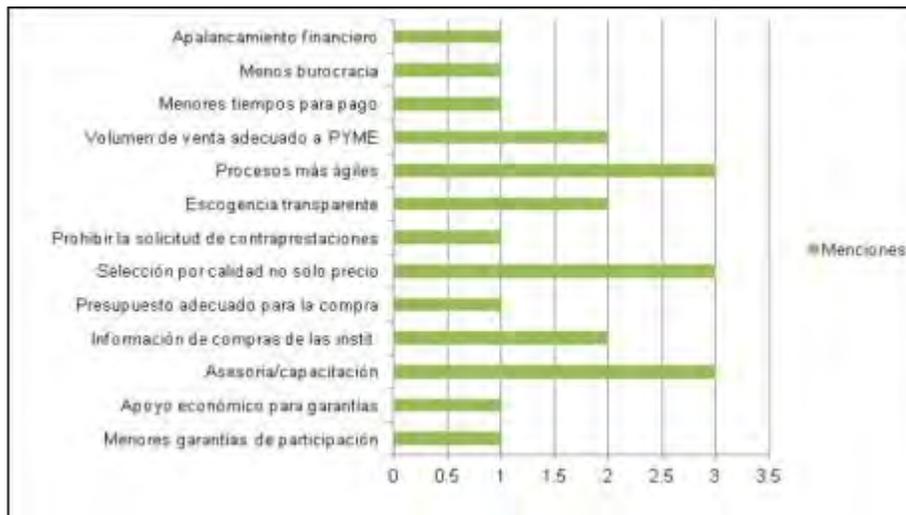


Fuente: CEGESTI. (2012). *Análisis de la realidad de acceso y participación de las PYMES en las compras públicas en Costa Rica*. San José, Costa Rica: CEGESTI.

Y cuando se pregunta a las empresas qué les motivaría para que decidan participar en compras públicas, se indica:

FIGURA 2

ELEMENTOS MOTIVADORES REQUERIDOS POR LAS PYMES PARA INGRESAR EN PROCESOS DE COMPRAS PÚBLICAS



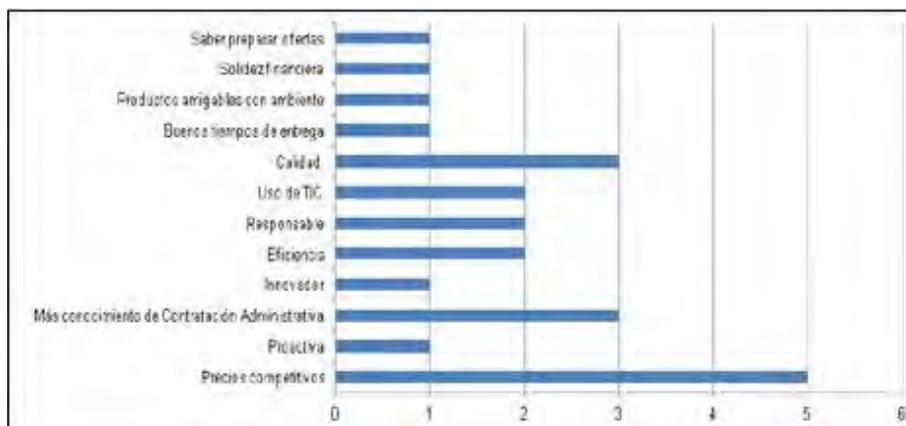
Fuente: : CEGESTI. (2012). *Análisis de la realidad de acceso y participación de las PYMES en las compras públicas en Costa Rica*. San José, Costa Rica: CEGESTI.

Finalmente, si se aborda qué deberían tener como elementos a su favor las PYMES para ser ven-

dedoras del Estado, los resultados señalan:

FIGURA 3

CARACTERÍSTICAS QUE DEBERÍA TENER UNA PYME PARA SER PROVEEDORA DEL ESTADO



Fuente: CEGESTI. (2012). *Análisis de la realidad de acceso y participación de las PYMES en las compras públicas en Costa Rica*. San José, Costa Rica: CEGESTI.

Los anteriores resultados en mayor o menor medida son los que se presentan en el contexto comparado, y es que, más que la teoría, lamentablemente hay una realidad detrás de la escasa participación de las PYMES en los procesos de compra pública. No es suficiente con capacitar, incluso con suministrar créditos; la cuestión va más allá de la promoción aislada; nos lleva, como una posible ayuda a la participación al proceso de articulación de PYMES que si se asocian, podrían

generar mayor potencialidad para ganar los concursos.

La política pública. Las pequeñas y medianas empresas, como parte de ese andamiaje del cambio en el que se debe continuar, deben considerarse desde una política pública que, al menos, analice:

- **Integración:** el trabajo integrado y articulado para constituir diferentes enfoques de instituciones públicas y priva-

das relacionadas con la PYME; este esfuerzo una proyectos, objetivos, y utiliza con más eficiencia y eficacia los recursos. Esto nos garantizará un impacto mayor en las acciones.

- *Regularidad*: una política en este sector debe ser celosamente regularizada; que perdure en el tiempo a partir de una planificación adecuada, y con actores comprometidos en su seguimiento. Esta regularidad impone complementarse con los programas y acciones de corto, mediano y largo plazo en función de la disponibilidad de recursos propios o externos para optimizar las tareas.
- *Flexibilidad*: lo que se haga debe estar en constante revisión para adaptarnos a los cambios. El entorno cambia, por lo que las acciones igualmente.
- *Participación*: la colaboración articulada de los diferentes actores, públicos y privados, es esencial para la ejecución de cualquier política PYME.

Asimismo, esta política debe ayudar a precisar objetivos de acción como:

- Fomentar la asociatividad:

- Cantidad de PYMES participando en procesos asociativos.

- Número de consorcios empresariales PYMES creados.

- Encadenamiento mercado local:

- Cantidad de PYMES encadenadas.

- Incremento en venta en PYMES encadenadas.

- Simplificación de trámites:

- Cantidad de días requeridos para la creación de una empresa.

- Número de trámites que se deben cumplir para la creación de una empresa.

- Proporción de trámites identificados para la operación de las PYMES.

- Planes de mejora regulatoria en los trámites identificados.

- Cantidad de nuevas empresas registradas.

- Capacitación empresarial:

- Cantidad de empresas capacitadas.

- Oferta de capacitación disponible.
 - Áreas de interés para ser capacitadas.
 - Asistencia técnica:
 - Números de empresas con asistencia personalizada.
 - Incremento en ventas de empresas con asistencia personalizada.
 - Apoyo de la banca:
 - Nuevos programas de apoyo.
 - Porcentaje de crecimiento en la colocación de la cartera bancaria.
 - Número de PYMES financiadas.
 - Participación en compras públicas:
 - Cantidad de PYMES registradas como proveedoras del Estado.
 - Número de proveedurías institucionales capacitadas.
 - Proporción de PYMES capacitadas sobre compras públicas y uso de sistemas.
 - Cantidad de PYMES que le venden al Estado.
 - Relación de porcentajes de PYMES *versus* los demás.
- Una política de tal nivel impactará positivamente en esa pequeña parte del todo que es la inclusión de las PYMES en las compras públicas. No es, como insistimos, cursar invitaciones a presentar ofertas; es mucho más que eso lo que se ocupa.
- Retos para garantizar mayor impacto en los procesos de compras públicas a favor de las PYMES**
- El conocimiento y la experiencia, nos lleva a estimar lo siguiente:
- Revisar en cada institución sus metodologías para considerar la participación de las PYMES.
 - Precisar el verdadero grado de participación de las PYMES en el presupuesto destinado para compra de bienes y servicios no personales, avanzando en porcentajes mínimos de presupuesto por asignar a las PYMES (puede ser en determinados sectores de las compras).

- Implementar un registro nacional de PYMES proveedoras del Estado que, entre otros, permita conocer el movimiento de venta de las empresas, si son productoras de bienes, oferentes de servicios o comercializadores de bienes.
- Desarrollo de sensibilización y capacitación para participación de PYMES en compras públicas.

Estandarización (carteles, ofertas, etc.) de instrumentos para participar en compras públicas.
- Apoyo tecnológico para el uso de sistemas electrónicos de compras públicas (estableciéndose un solo sistemas de compras electrónicas para todo el Estado).
- Revisión de la idoneidad de controles previos en compras públicas con dirección a facilitar los procesos de compra en beneficio de las PYMES.
- Generación de PYMES verdes y con garantías certificadas de calidad. (Considerar en los carteles estas variables que podrían beneficiar a las PYMES).
- La política y las normas deben ser contundentes desde una implementación que se monitorea y se mide en sus impactos.
- Debe avanzarse en programas de fomento de la asociatividad, en aras de que las empresas sepan identificar sus ventajas y desventajas, en lo técnico, financiero y económico, y con el propósito de provocar mayor subcontratación en los grandes vendedores del Estado, o propuestas de negociación para plicas conjuntas o consorciadas.¹⁰
- Sistemas de calificación de ofertas con verdadero valor agregado, y que potencie criterios razonables en beneficio de las PYMES. Avanzar en algo más que el desempate.
- En convenios marco, tener suficiente prudencia para no excluir indebidamente a las PYMES, dado los volúmenes de compra unificados.

Adicionalmente, algunos esfuerzos más, del campo normativo, son:
- La obligación de la Administración de pagarle a la PYME en un período máximo de 30 días, influyendo ello en un mejor flujo de caja en sus actividades.

10. Con el cuidado de no caer en ofertas colusorias, pues ello lo impide el derecho de la competencia. Algo así lejos de colaborar, genera distorsiones en el mercado poco convenientes, tanto para las empresas como para el Estado.

- La oportunidad real de promover acceso a lo que se puede denominar como banca para el desarrollo, entre otros para crear un fondo de avales para efectos de cubrir garantías, asegurar adelantos de pago, o bien de utilizar el mecanismo del descuento de facturas ante una contratación ya asegurada con el Estado.
- La opción PYMES en caso de desempate, y una puntuación adicional a la PYME.

Conclusión

Se ha señalado que las compras públicas son esenciales para alcanzar la plena satisfacción de interés general. Y en este proceso, la mayor participación posible genera competencia, y ante ello, gana la sociedad. Pero esa perspectiva del proceso, no puede obviar la cada vez más presente situación de compras que se realiza haciendo uso de una plataforma de compras electrónicas, lo que supone que las PYMES tengan acceso tecnológico, oportuno y completo, para que no se les excluya de las oportunidades de negocio.

Ahora, no se ha pretendido realizar un estudio exhaustivo sobre PYMES y procesos de compra pública como elemento necesario en la articulación productiva. El tema, desde luego, es amplio, siendo nuestro objetivo precisar especialmente retos actuales cuyos resultados se utilizan para lograr una verdadera incidencia de participación de las PYMES en las compras del Estado.

El Estado, precisamente, es un comprador fuerte, pero, además, no se puede perder de vista que parte de sus deberes está en promover el desarrollo social en los términos más igualitarios que le sea factible. La articulación productiva pasa por cooperación empresarial con el apoyo de las entidades de gobierno. Su propósito incluye también que las autoridades públicas promuevan no solo la política inclusiva de las PYMES, sino también el seguimiento porque los cambios se alcancen. Las PYMES siguen señalando serios y hondos problemas en las compras públicas; y por más que teóricamente busquen la articulación, debe, el Estado, abrir los espacios e influir en esas modificaciones esenciales sin más postergación.

Bibliografía

- “Análisis de la realidad de acceso y participación de las PYME en las compras públicas en Costa Rica”, CEGETI, en http://www.comprasresponsables.org/articulos/articulo-25-260213_informe_compras_publicas_PYME_CR.pdf, consultado 16/09/2013
- Clusters y políticas de articulación productiva en América Latina. (Compilación de Carlos Ferraro). CEPAL-FUNDES. Setiembre, 2010.
- Microempresas y pymes en América Latina. Ponencia de Giovanni Stumpo, División de Desarrollo Productivo y Empresarial, CEPAL.
- Perspectivas Económicas de América Latina 2013. Políticas de Pymes para el cambio estructural. http://www.eclac.org/publicaciones/xml/4/48374/LEO_2013.pdf (consultado 15/09/2013) ◇