



# INSTRUMENTOS E INCENTIVOS PARA PROMOVER LA PARTICIPACIÓN DE PYME EN LAS COMPRAS PÚBLICAS SOSTENIBLES

Una recopilación de prácticas globales

Realización: Öko-Institut e.V.

Estudio técnico  
Julio 2024

On behalf of:



of the Federal Republic of Germany

Como empresa federal, GIZ apoya al gobierno alemán en la realización de sus objetivos en el ámbito de la cooperación internacional para el desarrollo sostenible.

**Publicado por:**

Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH por medio del Proyecto EcoAdvance

**Oficinas registradas:**

Bonn y Eschborn, Alemania; Brasilia, Brasil; Bogotá, Colombia; Ciudad del México, México; Quito, Ecuador; San José, Costa Rica

**Autoras:**

Viviana López Hernández,  
Lucía Gascón Castillero,  
Öko-Institut e.V.

**Proyecto Gráfico:**

Rafael Secim

**Contacto:**

Viviana López Hernández  
Investigadora Asociada  
División de Productos y Flujos de Materiales  
Öko-Institut e.V.  
Apartado de correo 17 71  
79017 Freiburg. Alemania / Germany  
Teléfono: +49 761 45295-297  
Correo electrónico: v.lopez@oeko.de  
Página web: www.oeko.de

Álvaro Luna  
Director del Proyecto EcoAdvance  
Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH  
Agencia GIZ Brasilia  
SCN Quadra 01 Bloco C Sala 1501 Ed. Brasília Trade Centre 70711-902, Brasília - DF  
Correo electrónico: alvaro.luna@giz.de  
Correo electrónico: giz-brasilien@giz.de  
Página web: www.giz.de/brasil

Con apoyo del proyecto ***EcoAdvance: Etiquetado Ambiental y Compras Públicas Sostenibles***, implementado conjuntamente por la Agencia Alemana para la Cooperación Internacional (GIZ), el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, y el Öko-Institut. Financiado por el Ministerio Federal Alemán de Medio Ambiente, Conservación de la Naturaleza y Seguridad Nuclear y Protección del Consumidor (BMUV) a través de la Iniciativa Internacional sobre el Clima (IKI).

El proyecto EcoAdvance es una iniciativa regional que engloba a Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador y México, que integra a entidades locales e internacionales para promover sinergias entre el ecoetiquetado y la contratación pública, estimulando prácticas de producción y consumo más sostenibles y contribuyendo a la conservación del medio ambiente, la protección de la biodiversidad y la mitigación del cambio climático.

Basado en el estudio preliminar ***“Instruments and Incentives to promote SME participation in Sustainable Public Procurement”*** de Agosto 2023 escrito por Viviana López H., Frederick Adjei y Siddharth Prakash con el apoyo del proyecto *Scaling Sustainable Consumption and Production: Eco-labelling and sustainable public procurement for a low-emission pathway in Southeast Asia (Scaling SCP)*.

# TABLA DE CONTENIDOS

<b>Introducción</b>	<b>7</b>
<b>Instrumentos y prácticas globales para apoyar la participación de las PYME en las compras públicas sostenibles</b>	<b>11</b>
<b>Incentivos políticos</b>	<b>12</b>
Desarrollo estratégico de proveedores	12
Licitaciones de compras públicas sostenibles dedicadas a las PYME	14
Capacidad institucional dedicada al apoyo de PYME	16
<b>Instrumentos relacionados a los procedimientos de contratación</b>	<b>17</b>
Capacitación a las PYME para la participación en las licitaciones de CPS	17
Flexibilidad en los procesos de contratación	18
Permitir la contratación cooperativa o conjunta (uniones temporales)	18
Acuerdos marco	19
Fomentar la división de contratos en lotes	20
Mayor ponderación de los criterios sociales y medioambientales en las compras públicas	21
<b>Incentivos financieros</b>	<b>22</b>
Facilitar el acceso a una financiación preferente y sostenible	23
Reducir las garantías financieras para licitaciones y contratos	24
Apoyo a las PYME con los costos de certificación	25
<b>Programas de incentivo a la innovación</b>	<b>26</b>
<b>Instrumentos de información</b>	<b>27</b>
Información y comunicación oportunas con las PYME	27
<b>Consideraciones finales</b>	<b>28</b>

# EJEMPLOS

Ejemplo 1: Desarrollo económico local mediante el fomento de la industria de Textiles Batik para uniformes en Indonesia	13
Ejemplo 2: La ley colombiana de contratación pública permite licitaciones limitadas a las PYMES	14
Ejemplo 3: Licitaciones de alimentación y catering reservadas a empresas sociales en Vendée, Francia	15
Ejemplo 4: Ministerio de Emprendimientos, Microempresas y Pequeñas Empresas en Brasil	16
Ejemplo 5: Mejorando la capacidad de respuesta de las PYME a las licitaciones en Escocia	17
Ejemplo 6: Legislación chilena de apoyo a las empresas conjuntas de PYME para las compras públicas	18
Ejemplo 7: Programa “Café Social” de Colombia Compra Eficiente	19
Ejemplo 8: Honduras recurre a contratos marco para abastecerse de productos alimentarios procedentes de PYME	19
Ejemplo 9: Chile aprueba legislación que apoya la división de contratos en lotes en las compras públicas en beneficio de las PYME	20
Ejemplo 10: Herramienta alemana para la formación de lotes parciales conforme a las necesidades de las PYME	20
Ejemplo 11: Indonesia utiliza la legislación para apoyar el contenido local y las pequeñas empresas en las compras públicas sostenibles	21
Ejemplo 12: Colaboración con Cooperativas Sociales para la inclusión laboral en Toscana, Italia	22
Ejemplo 13: El Banco Brasileño de Desarrollo ofrece a las PYME líneas de crédito preferenciales	23
Ejemplo 14: Evaluando la necesidad y el número de solicitudes de garantías para las PYME en Chile	24
Ejemplo 15: Iniciativa de certificación brasileña	25
Ejemplo 16: Periodo de gracia como apoyo a los gastos de certificación en Tailandia	25
Ejemplo 17: Programa canadiense de soluciones innovadoras para PYME	26
Ejemplo 18: Premios Procura+ de la Unión Europea	26
Ejemplo 19: Licitación electrónica en la Unión Europea	27



# INTRODUCCIÓN

Las pequeñas y medianas empresas (PYME<sup>1</sup>) son la base de la mayoría de las economías. Esto aplica especialmente a los países en transición económica y ecológica como muchos de la región Latinoamérica y el Caribe (LAC) y donde se encuentran los países foco del proyecto EcoAdvance: Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador y México.

La definición de las PYME en cada país latinoamericano puede variar de acuerdo a diferentes criterios y metodologías de clasificación, y en algunos casos incluso según el sector de la economía al que pertenecen (industria, comercio, servicios).

En México por ejemplo, la Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa establece una estratificación de las PYME por sector y número de trabajadores, como se muestra en la Tabla 1:

TABLA 1

## Estratificación de las PYME por número de trabajadores en México (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión 2023)

Sector	Micro	Pequeña	Mediana
Industria	0-10	11-50	51-250
Servicios	0-10	11-50	51-100
Comercio	0-10	11-30	31-100

Fuente: Cámara de Diputados de México (2023)

En Brasil, la clasificación de las PYME se hace en función de sus ingresos brutos anuales. Una microempresa es la que obtiene anualmente ingresos brutos iguales o inferiores a 360.000 reales brasileños (BRL) (~74.000 USD); y pequeña empresa es la que obtiene ingresos brutos superiores a 360.000 BRL e iguales o inferiores a 4.800.000 BRL (~989.000 USD)<sup>2</sup>. Aunque la ley brasileña no contempla una definición de empresa mediana, el Banco Brasileño de Desarrollo (BNDES, 2024b) la define como aquella con ingresos brutos superiores a 4.800.000 BRL e iguales o inferiores a 300.000.000 BRL (~53.060.000 USD).

En Ecuador se combinan ambos criterios (número de trabajadores e ingresos anuales) y se definen a las PYME de la siguiente manera:

- Microempresa: Unidad productiva que tiene entre 1 a 9 trabajadores y un valor de ventas o ingresos brutos anuales iguales o menores de 100.000 dólares de los Estados Unidos de América (USD).
- Pequeña empresa: Unidad de producción que tiene de 10 a 49 trabajadores y un valor de ventas o ingresos brutos anuales entre 100.001 y un millón de USD.
- Mediana empresa: Unidad de producción que tiene de 50 a 199 trabajadores y un valor de ventas o ingresos brutos anuales entre 1'000.001 y cinco millones de USD.

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo de Colombia define a las PYME en el Decreto 957 del 5 de Junio de 2019 (Artículo 2.2.1.13.2.2) de acuerdo a sector e ingresos anuales, haciendo uso de la Unidad de Valor Tributario<sup>3</sup>, como se muestra en la Tabla 2.

1 Para fines de este estudio, se consideran a las microempresas como parte de las PYME. Sin embargo, y según el caso, algunos instrumentos aplican a las empresas de forma diferente de acuerdo a su tamaño.

2 De acuerdo al proyecto de Ley Complementaria N°20 de 2023; que modifica la Ley Complementaria 123 de 2006 para establecer las fuentes de financiación de la micro y pequeña empresa nacional

3 La Unidad de Valor Tributario es una herramienta creada en 2006 que se utiliza para calcular responsabilidades estatales en Colombia, como pagos fiscales y tributarios. El cálculo de la UVT se realiza anualmente; para 2023, el valor de la UVT es de 42,412 pesos colombianos.

TABLA 2

**PYME por definición en Colombia  
(Ministerio de Comercio, Industria y Turismo de Colombia)**

Sector	Micro	Pequeña	Mediana
Manufacturero	Aquella cuyos ingresos por actividades ordinarias anuales sean inferiores o iguales a 23.563 Unidades de Valor Tributario (UVT).	Aquella cuyos ingresos por actividades ordinarias anuales sean superiores a 23.563 UVT e inferiores o iguales a 204.995 UVT.	Aquella cuyos ingresos por actividades ordinarias anuales sean superiores a 204.995 UVT e inferiores o iguales a 1'736.565 UVT.
Servicios	Inferior o igual a 32.988 UVT.	Superior a 32.988 UVT e inferior o igual a 131.951 UVT.	Superior a 131.951 UVT e inferior o igual a 483.034 UVT.
Comercio	Inferior o igual a 44.769 UVT.	Superior a 44.769 e inferior o igual a 431.196 UVT.	Superior a 431.196 UVT e inferior o igual a 2'160.692 UVT.

Fuente: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo de Colombia (2019)

En Costa Rica, la clasificación de empresas como PYME es más compleja, y toma en cuenta varios criterios. El Ministerio de Economía, Industria y Comercio, mediante el Reglamento a la Ley de Fortalecimiento de las Pequeñas y Medianas Empresas, incorpora tres criterios a dicha clasificación: Personal promedio empleado, valor de las ventas anuales netas y valor de los activos fijos netos de la empresa en el último periodo fiscal.

Las PYME representan más del 99,5% de las empresas en la región de América Latina y el Caribe (nueve de cada diez son microempres)

), generan el 60% del empleo productivo formal y aportan aproximadamente el 25% del Producto Interno Bruto (PIB) (Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe 2019; Konrad-Adenauer-Stiftung, Universidad Católica de Uruguay 2022), con variaciones significativas en cada país. Por ejemplo, en México generan el 52% del PIB y el 72% del empleo (Celis y Changoluisa 2015). La Tabla 3 muestra la estructura empresarial por tamaño en los cinco países EcoAdvance.

TABLA 3

**Estructura empresarial por tamaño en países seleccionados de Latinoamérica (%)**

País	Micro	Pequeña	Mediana	Grande
<b>Brasil</b>	85,4%	12,1%	1,4%	1%
<b>Costa Rica</b>	80,8%	12,6%	4%	2,5%
<b>Colombia</b>	93,2%	5,5%	1%	0,3%
<b>Ecuador</b>	95,4%	3,8%	0,6%	0,2%
<b>México</b>	95,5%	3,6%	0,8%	0,2%

Fuente: Konrad-Adenauer-Stiftung, Universidad Católica de Uruguay (2022)

Dada la relevancia socioeconómica de las PYME, resulta imperativo apoyar su desarrollo a través de políticas y estrategias enfocadas a promover su crecimiento y mejoras tecnológicas

en sectores clave de la economía. Un elemento clave consiste en utilizar el gasto público como apoyo para fortalecer a las PYME.



## PARTICIPACIÓN ACTUAL DE LAS PYME EN LAS COMPRAS PÚBLICAS

De acuerdo a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el gasto promedio de los gobiernos centrales en América Latina en 2022 fue de 21,9% del Producto Interno Bruto (PIB) (2023b). Asimismo, en otro reciente estudio (2023a) indica la CEPAL que en 2019, la compra de bienes y servicios del gobierno general en 12 países seleccionados de la región constituyó un valor medio del 3,4% del PIB. Considerando ambas cifras, se concluye que, en promedio, 15% del gasto público se destina a la compra y contratación pública, resaltando un monto económico importante del que pueden beneficiarse las PYME.

Sin embargo, al ser un proceso complejo que incluye varias etapas a nivel administrativo, las PYME suelen tener dificultades para participar en las compras públicas. Existen diversos motivos relacionados a estas dificultades: la complejidad de los requisitos técnicos, el gran volumen de los contratos, los elevados costos de transacción (relacionados con la precalifica-

ción, la oferta y las garantías de cumplimiento), la complejidad de los procesos de licitación, y la gran dependencia del precio para la adjudicación del contrato son algunos de los puntos críticos para la participación de las PYME (Liesbeth C. et al. 2015). Si bien estas medidas y requisitos garantizan el cumplimiento de las ofertas y los contratos por parte de las entidades adjudicadoras, también suponen un obstáculo que deben superar.

Actualmente, en los países EcoAdvance la participación de PYME en las compras públicas varía considerablemente de país a país (3% a 66% del monto de compras públicas), como se muestra en la Tabla 4. En el caso de Ecuador actualmente el bajo porcentaje participación de PYME (3%) se debe a que el gobierno ecuatoriano aún no mide la participación de las PYME en la compra pública general sino que se limita a reportar la de Actores de la Economía Popular y Solidaria (AEPYS).

TABLA 4

### Porcentaje de participación de PYME en compras públicas anuales según el monto económico<sup>1</sup>

País EcoAdvance	% del monto económico anual adjudicado a PYME
1) Brasil	65,9%
2) Colombia	45%*
3) Costa Rica	79%
4) Ecuador	30,7%
5) México	34%**

\* = En el periodo acumulado de 2020 a 2023

\*\* = Estimación proveniente del Programa Anual de Adquisiciones, Arrendamientos, Servicios y Obra Pública del estado

Fuentes: 1) Gobierno de Brasil 2022, 2) Colombia Compra Eficiente 2024, 3) Observatorio Compra Pública Costa Rica 2023, 4) SERCOP 2024, 5) Gobierno de México 2023

1 Debido a que los datos reportados por los países proceden de distintas fuentes y niveles de agregación, se hicieron los cálculos y ajustes necesarios para fines de comparación. En la tabla se refieren los casos donde lo anterior no fue posible en su totalidad. Asimismo, los datos de Costa Rica y Ecuador están basados en autodeclaraciones por parte de los proveedores y no son verificables.

Debido a la importancia de las PYME para las economías nacionales, los gobiernos alrededor del mundo han desarrollado y puesto en marcha instrumentos y estrategias destinados a promover la inclusión de los proveedores locales, incluyendo PYME, en sus procesos de contratación pública. Aumentar la participación de PYME en la compra pública es un desafío tanto para las autoridades gubernamentales como para las empresas del sector privado que desean participar en licitaciones públicas y obtener contratos con el gobierno.

Considerando que la inclusión y participación de las PYME en los procesos de compras públicas convencionales ya es un desafío, abordar este reto en el marco de las compras públicas sostenibles (CPS) presenta barreras adicionales.

Para promover el cumplimiento de requisitos y criterios de sostenibilidad adicionales dentro de los procesos de contratación estratégicos se requiere apoyo activo desde diferentes frentes por parte de los gobiernos.

Como respuesta a los antecedentes y desafíos mencionados, este documento presenta una recopilación no exhaustiva de diversos instrumentos e incentivos destinados a promover una mayor participación de las PYME en las CPS. Los instrumentos descritos fueron identificados a través de un análisis de buenas prácticas aplicadas en diferentes regiones y contextos. Estas prácticas se soportan con ejemplos que pretenden contribuir a generar ideas para el impulso de la participación de las PYME en las CPS dentro de los países EcoAdvance.





## **INSTRUMENTOS Y PRÁCTICAS GLOBALES PARA APOYAR LA PARTICIPACIÓN DE LAS PYME EN LAS COMPRAS PÚBLICAS SOSTENIBLES**

En el marco de este estudio se han identificado diversos instrumentos e incentivos para promover la participación de las PYME en la CPS. Estos se agrupan por categorías de acuerdo a su ámbito de implementación:

- Incentivos políticos,
- Instrumentos relacionados a los procedimientos de contratación,
- Incentivos financieros,
- Programas de incentivo a la innovación e
- Instrumentos informativos.

Además de la descripción de cada instrumento en esta sección también se ofrecen ejemplos prácticos con el fin de ilustrar las posibilidades de aplicación en diferentes contextos nacionales y regionales.



## INCENTIVOS POLÍTICOS

El objetivo tradicional de las compras y contratación públicas ha sido lograr una reducción de costos manteniendo al mismo tiempo una gran eficiencia e integridad en el uso del gasto público. Con la llegada de la compra pública sostenible, se hace necesaria una reorientación para apoyar la transición tanto de los profesionales de la contratación como de las PYME hacia el nuevo paradigma que favorezca productos y servicios con mejor desempeño a nivel ambiental y social. Los siguientes incentivos e instrumentos políticos pueden ayudar a lograr este objetivo a medio y largo plazo.

## DESARROLLO ESTRATÉGICO DE PROVEEDORES

Las compras públicas son una potente herramienta para desarrollar segmentos de las economías nacionales utilizando la combinación de infusión financiera y capacidades para el impulso de la innovación (OECD 2018). Mientras que en algunos casos los productos nacionales pueden ser más favorables para el medio ambiente que los productos importados o garantizar el máximo costo beneficio para el comprador, en otros casos puede ser necesario un compromiso entre los principios clave de las CPS. Por ejemplo, cuando un producto nacional producido por una pequeña empresa no es la opción más respetuosa con el medio ambiente en el mercado.

En este caso, el desarrollo estratégico de proveedores consiste en ayudar a las PYME a adaptar sus procesos y/o productos para que sean más respetuosos con el medio ambiente o con la sociedad. Esto con el fin de que se ajusten mejor a las especificaciones y los requisitos de las licitaciones que incluyan criterios de sostenibilidad y compra pública estratégica. Esta estrategia es una decisión política que puede incluir el apoyo en la certificación de las PYME que producen productos tradicionales o locales, así como el fortalecimiento de un sector específico con relevancia para la economía nacional y la compra pública.



#### EJEMPLO 1

### **Desarrollo económico local mediante el fomento de la industria de Textiles Batik para uniformes en Indonesia**

El batik, una artesanía tradicional aplicada sobre tela y símbolo de la identidad de Indonesia, recibió en 2009 el reconocimiento de Patrimonio Cultural de la Humanidad por la UNESCO. Ese mismo año, el Gobierno indonesio estableció el 2 de octubre como día nacional del batik mediante el Decreto Presidencial nº 33. Este reconocimiento dio lugar a la aparición de muchos nuevos centros industriales y rurales de batik. En la actualidad, la producción de textiles batik sigue estando dominada por los mercados de bajo presupuesto y las PYME familiares y dirigidas por mujeres (Gunawan et al. 2022). Estos antecedentes explican por qué el sector del batik desempeña un papel estratégico en el desarrollo económico local y la absorción de empleo, además de que esta industria fomenta el crecimiento de la industria creativa nacional (Indrayani y Triwiswara 2020).

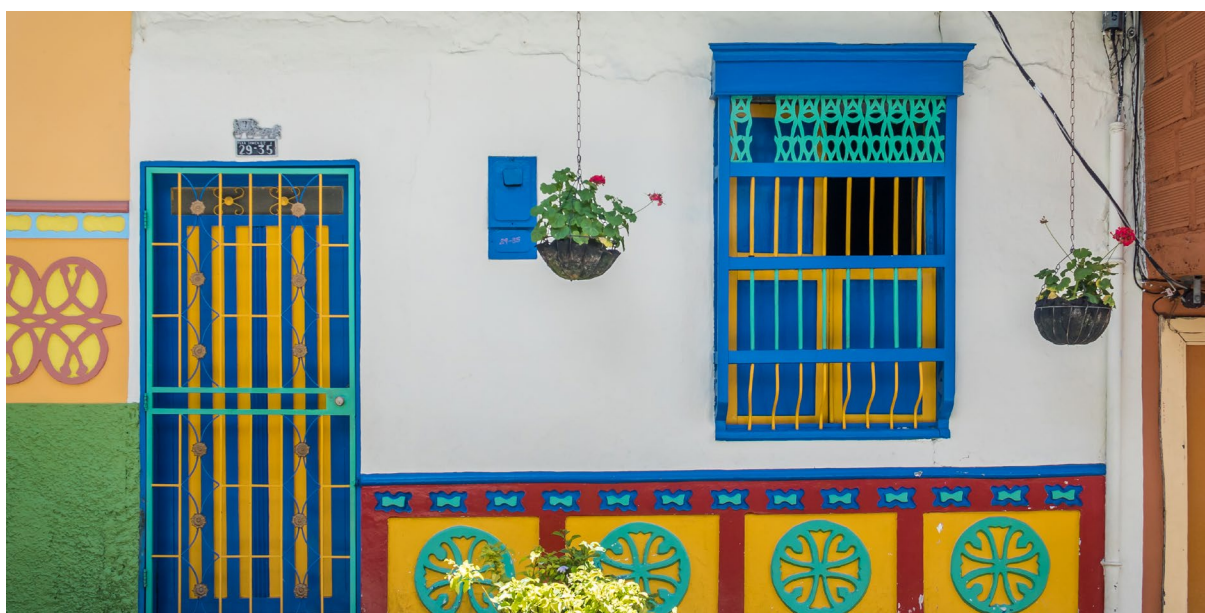
En el pasado, esta industria ha sido objeto de apoyo gubernamental a través de diferentes medidas estratégicas. Una de ellas fue adoptar la política de que los empleados de los sectores público y privado vistieran batik todos los viernes. Esta iniciativa ha fortalecido la industria de la ropa batik gracias a la demanda de tejidos con motivos batik para uniformes escolares, de oficina y demás funcionarios públicos.

A pesar de lo anterior, la industria del batik aún se enfrenta a muchos problemas relacionados con el impacto ambiental de sus prácticas de producción. Por ello, el Ministerio de Industria ha intentado implantar un Estándar de Industria Verde (GIS) para la industria del batik a través del Reglamento Número 39 de 2019 (Indrayani y Triwiswara 2020; Kusumawardani et al. 2021). También se han implementado proyectos piloto con el fin de probar el potencial de las innovaciones de baja tecnología para la industria (Maninggar y Hudalah 2018). Incluso con estos esfuerzos estratégicos, todavía hay un alto potencial de mejora en la industria que pueden abordarse a través de nuevas intervenciones políticas que favorezcan el "eco-batik" para las compras públicas. La integración de criterios de sostenibilidad en la adquisición pública de uniformes batik también puede contribuir a fomentar la adaptación y la innovación en las PYME existentes e incluso apoyar las primeras etapas de nuevas empresas que tengan una producción respetuosa con el medio ambiente.

## LICITACIONES DE COMPRAS PÚBLICAS SOSTENIBLES DEDICADAS A LAS PYME

Estipular que un determinado porcentaje de los contratos públicos se adjudique a PYME es un enfoque eficaz para apoyar los mercados locales e incentivar la participación de las PYME en las compras públicas en general. La aplicación de esta medida es especialmente factible a nivel local y se ha aplicado con éxi-

to para lograr un impacto social a través de la contratación pública. Por supuesto, cuantificar el número de licitaciones que incluyen criterios de sostenibilidad es un punto crítico en los esfuerzos de monitoreo y evaluación del impacto de las CPS.



### EJEMPLO 2

#### La ley colombiana de contratación pública permite licitaciones limitadas a las PYMES

Con el fin de facilitar acciones afirmativas en la contratación pública con PYME, impulsar su desarrollo y promover la generación de empleo, la Ley 1150 de 2007 prevé la posibilidad de otorgar participación exclusiva a las PYME en ciertos procesos de contratación. El Decreto 1082 de 2015 ordena a las entidades estatales limitar las licitaciones a PYME nacionales en ciertas modalidades de contratación (licitación pública, selección abreviada y concurso de méritos) siempre que se cumplan condiciones específicas. Una condición es que la licitación tenga un valor máximo de 125.000 USD (~499 millones de pesos colombianos (COP)). La otra condición se cumple si al menos tres PYME nacionales solicitan oficialmente que la licitación específica se mantenga limitada para licitadores de pequeñas empresas. Las entidades locales también pueden limitar el número de licitadores a PYME si tres de ellas, registradas en los municipios donde se vaya a ejecutar el contrato, presentan una solicitud oficial. Estas solicitudes se presentarán en el periodo comprendido entre la publicación de los documentos preliminares y la apertura del proceso de contratación (Colombia Compra Eficiente 2019).



### EJEMPLO 3

#### **Licitaciones de alimentación y catering reservadas a empresas sociales en Vendée, Francia**

En 2010, las autoridades locales de Vendée decidieron promover el uso de productos ecológicos y de alta calidad en las escuelas. Para ello, se planificaron licitaciones para la adquisición de verduras, frutas y productos lácteos orgánicos. Tras un análisis de necesidades (estudio de preparación del mercado), se encontró una empresa social que empleaba a personas discapacitadas para producir productos orgánicos certificados. Las autoridades locales convocaron una licitación reservada y contrataron a la empresa en 2011 para suministrar alimentos a más de 30 escuelas. Tras una nueva convocatoria en 2015, el contrato se renovó por seis años.

Dicha iniciativa tuvo un impacto social positivo y promovió el uso de alimentos agroecológicos. Cada año se entregaban a las 24 escuelas más de 1,8 millones de comidas con un contenido de entre 10 y 15% de productos orgánicos, con un ahorro anual estimado de 281.59 toneladas de CO<sub>2</sub>. Desde 2016, el Departamento de Vendée adoptó el mismo enfoque en la adquisición de pescado y carne (EASME 2020).

## CAPACIDAD INSTITUCIONAL DEDICADA AL APOYO DE PYME

A menudo las instituciones que brindan apoyo al sector PYME no tiene suficiente capacidad para proveer y coordinar servicios que satisfagan sus necesidades (BID 2007). En el contexto de las CPS, la construcción de capacidad institucional en los gobiernos locales y nacionales puede convertirse en un factor clave para la implementación eficaz de recursos

públicos. El establecimiento de organismos gubernamentales destinados específicamente a las PYME es un instrumento importante para permitir un intercambio directo sobre las necesidades y soluciones únicas de este sector que contribuyan a promover su participación en la CPS.



### EJEMPLO 4

#### **Ministerio de Emprendimientos, Microempresas y Pequeñas Empresas en Brasil**

La Ley 14.816 del 16 de enero de 2024 creó el nuevo Ministerio de Emprendimientos, Microempresas y Pequeñas Empresas mediante segregación del Ministerio de Desarrollo, Industria, Comercio y Servicios. Su objetivo es fomentar las cooperativas y las pequeñas empresas, un sector que representa el 27% del PIB de Brasil.

El Ministerio se compone de dos secretarías: Secretaría Nacional de Artesanía y Microempresarios Individuales y Secretaría Nacional de Microempresas y Pequeñas Empresas; y es responsable de las políticas, programas y acciones de apoyo y formalización de empresas, arreglos productivos locales y artesanía, así como de fomentar el microcrédito y el acceso a los recursos financieros.

Asimismo, el nuevo Ministerio se ocupará del cooperativismo y el asociacionismo, la cultura emprendedora inclusiva, la identificación de pequeños empresarios y profesionales autónomos, el fomento del emprendimiento femenino y juvenil, las acciones para reducir la burocracia en el entorno empresarial y para el tratamiento diferenciado de las pequeñas empresas.

El Ministerio de Emprendimiento podrá firmar acuerdos de cooperación técnica con el Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas (SEBRAE), que proporcionará apoyo para la implementación y evaluación de las políticas bajo su supervisión (Ley N° 14.816).



## INSTRUMENTOS RELACIONADOS A LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIÓN

Los obstáculos para las PYME relacionados con los procedimientos de licitación en las compras públicas van desde el tamaño de las licitaciones hasta los canales de información sobre las oportunidades de contratación. Las limitaciones también se relacionan a las características de algunos de los procedimientos de solicitud así como los criterios de selección definidos en las fases previas a la licitación (Cases i Sampere et al. 2022). La incorporación de los criterios de sostenibilidad aumenta aún más esta complejidad y crea una barrera aún mayor para las PYME. Los instrumentos e incentivos descritos a continuación tienen por objeto apoyar a las PYME mediante la creación de capacidades para aumentar su participación y el éxito en los procesos de contratación pública tradicionales y de CPS.

### CAPACITACIÓN A LAS PYME PARA LA PARTICIPACIÓN EN LAS LICITACIONES DE CPS

Esta forma de apoyo tiene como objetivo desarrollar las capacidades de las PYME para responder adecuadamente a las solicitudes de contratación, además de cumplir con los criterios de sostenibilidad. Las medidas de desarrollo de capacidades en este ámbito pueden adaptarse a diferentes niveles en el contexto nacional. Por ejemplo, ofrecer capacitación

diferenciada a las PYME que son totalmente nuevas en los procesos formales de contratación y a las empresas que ya están familiarizadas con la contratación pública tradicional y que necesitan estrategias para cumplir y demostrar el cumplimiento de los aspectos adicionales incluidos en las licitaciones “verdes”.

#### EJEMPLO 5

#### Mejorando la capacidad de respuesta de las PYME a las licitaciones en Escocia

El Programa de Desarrollo de Proveedores (SDP) es una asociación entre autoridades locales, el gobierno escocés y otros organismos públicos cuyo objetivo es proporcionar formación especializada, apoyo e información para ayudar a las PYME escocesas a conseguir contratos con el sector público. Las actividades de formación se adaptan a distintos niveles:

- Nivel 1: PYME con poca o ninguna experiencia en licitaciones y desean estar “preparadas para licitar” y crear capacidades internas para la contratación pública.
- Nivel 2: PYME que tienen cierta experiencia en licitaciones con éxito variable, pero que desearían adquirir más destreza.
- Nivel 3: Empresas con amplia experiencia y éxito en licitaciones. Este nivel explora nuevos mercados potenciales (incluido el extranjero) y el desarrollo de capacidades.

Además, el programa SDP ofrece un taller llamado “Ganar contratos con una oferta sostenible” que abarca aspectos medioambientales y sociales, con el objetivo de ayudar a los miembros a cumplir los criterios de sostenibilidad establecidos en la Ley de Reforma de las Compras Públicas de Escocia de 2014 (Supplier Development Programme 2023).

## FLEXIBILIDAD EN LOS PROCESOS DE CONTRATACIÓN

Las entidades de contratación deben esforzarse por racionalizar y simplificar los procesos siempre que sea posible. Es esencial que el espíritu de la contratación no sea el de custodiar el acceso a la financiación pública, sino más bien el de servir de puente entre los objetivos gubernamentales y las PYME que buscan satisfacer esas necesidades. Mientras que las grandes empresas pueden proporcionar fácilmente documentación y pruebas a favor de sus ofertas, las PYME a menudo tienen limitaciones para proporcionarlas con poca antelación o en el formato requerido por las entidades adjudicadoras. Las autoridades nacionales y locales pueden ofrecer más flexibilidad en los procesos de contratación de las siguientes maneras (Cases i Sampere et al. 2022): garantizando que los documentos de licitación sean claros y describan claramente los resultados en términos de los bienes o servicios requeridos;

- anunciando las actividades de contratación previstas con suficiente antelación para que las PYME puedan preparar los documentos necesarios
- estableciendo líneas de comunicación abiertas y claras para preguntas y apoyo durante las fases de licitación, contrato y ejecución de la contratación;
- formulando las necesidades de contratación de forma que también se permitan soluciones innovadoras por parte de las PYME;
- reduciendo la cantidad de documentación y justificantes exigidos a las PYME

## PERMITIR LA CONTRATACIÓN COOPERATIVA O CONJUNTA (UNIONES TEMPORALES)

Como medida de apoyo a las PYME, los procesos de contratación pueden permitir la formación de cooperativas, consorcios o uniones temporales en respuesta a las licitaciones. Mediante esta configuración, las PYME pueden participar en licitaciones en las mismas condi-

ciones y con el mismo volumen que las grandes empresas. Agrupar a las PYME de este modo les permite consolidar sus capacidades y fortalezas individuales cumpliendo conjuntamente los requisitos de experiencia y solvencia económica.

### EJEMPLO 6

#### Legislación chilena de apoyo a las empresas conjuntas de PYME para las compras públicas

Desde el 2003, el Gobierno de Chile puso en marcha una legislación que permite la creación de consorcios o empresas conjuntas por parte de las PYME en respuesta a licitaciones gubernamentales (Kotsonis T. y Masons P. 2020). La legislación, denominada Directiva 22 y revisada en 2015, permite la formación de una "Unión Temporal de Proveedores (UTP)". El consorcio puede entonces participar en licitaciones de mayor envergadura. Gracias a la legislación sobre UTP, las entidades adjudicadoras disponen de la base jurídica y las directivas de aplicación para promover la participación de las PYME en los procesos de licitación.

## ACUERDOS MARCO

Las entidades contratantes pueden utilizar los acuerdos marco para comprar artículos recurrentes que se adquieren con frecuencia a PYME o a consorcios que incluyen alguna PYME. Agrupar las necesidades de adquisi-

ción de esta manera reduce el costo transaccional de las laboriosas licitaciones puntuales y permite a las PYME planificar adecuadamente sus operaciones comerciales.

### EJEMPLO 7

#### Programa “Café Social” de Colombia Compra Eficiente

El gobierno colombiano, a través de la Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente (CCE), quiere promover el café proveniente de pequeños productores agrícolas locales, y/o de la agricultura campesina, familiar o comunitaria. Para ello, se creó en 2023 el Catálogo de Café Social, el cual fue puesto en la Tienda Virtual del Estado Colombiano, disponible a nivel nacional. Este catálogo también se encuentra en el Acuerdo Marco de Aseo y Cafetería vigente (Colombia Compra Eficiente 2022). Para el lanzamiento de este programa, el gobierno hizo uso de campañas digitales para informar sobre el proceso de registro y participación de una forma sencilla a los pequeños proveedores, por ejemplo, a través de videos cortos. Se espera que la vinculación de dichos proveedores de café contribuya a generar un impacto socioambiental positivo a través de la apropiación de saberes etnográficos y acciones restaurativas en sus territorios.

En 2023, CCE reportó ganancias del Café Social por 500.000.000 COP (~133.000 USD) en el periodo de marzo a julio, durante el cual se vendieron 26.000 libras de 400 marcas diferentes (Portafolio 2023).

### EJEMPLO 8

#### Honduras recurre a contratos marco para abastecerse de productos alimentarios procedentes de PYME

La autoridad hondureña encargada de las compras públicas, en colaboración con el Ministerio de Salud, utiliza un contrato marco para suministrar a los hospitales alimentos procedentes de PYME. Los acuerdos marco son utilizados por la red hospitalaria hondureña para comprar tortillas (un derivado tradicional del maíz) a las PYME. De este modo se apoya su participación en las compras públicas, se aumenta su competitividad y se les proporciona un mercado estable y constante para sus productos (Liesbeth C. et al. 2015).

## FOMENTAR LA DIVISIÓN DE CONTRATOS EN LOTES

La división de los contratos en partes más pequeñas puede ser beneficiosa para las PYME por una gran variedad de razones. Los contratos de gran tamaño conllevan mayores exigencias de garantías de cumplimiento y otros costos administrativos. Especialmente en las licitaciones relacionadas con servicios de construcción, los posibles licitadores necesitan demostrar altos volúmenes de recursos como garantías financieras, lo que suele limitar la participación de las PYME. Según un informe de 2019 de la Comisión Europea, fue demostrado que la subdivisión de los contratos

públicos<sup>1</sup> en lotes más pequeños, estaba correlacionada con un mayor acceso de las PYME a los contratos. La división de los contratos en lotes también abre el proceso de contratación a una mayor competencia, lo que significa un mayor potencial para más licitadores (de Bas et al. 2019). Adicionalmente, un campo de aplicación más delimitado de las licitaciones, es decir que se defina un objeto contractual más específico para cada lote, puede ajustarse más estrechamente a PYME especializadas en ciertas áreas.

### EJEMPLO 9

#### **Chile aprueba legislación que apoya la división de contratos en lotes en las compras públicas en beneficio de las PYME**

En enero de 2023, el gobierno de Chile aprobó la Directiva de Compras Públicas No. 43 con el objetivo de fomentar la participación de las PYME (Dirección Chile Compra 2023). En la cláusula 3.5, esta directiva estipula la regularización del uso de lotes como herramienta para mitigar la anticompetencia. Con un respaldo legal y unas directrices tan claras, las entidades adjudicadoras tienen la oportunidad de dividir los contratos en partes más pequeñas sin arriesgarse a reacciones legales por parte de empresas bien establecidas que, de otro modo, dejarían a las PYME fuera de estos procesos.

### EJEMPLO 10

#### **Herramienta alemana para la formación de lotes parciales conforme a las necesidades de las PYME**

La Ley Alemana contra las Restricciones de la Competencia en su artículo 97(3), obliga a los poderes adjudicadores públicos a dar prioridad a los intereses de las PYME a la hora de adjudicar contratos públicos. Para ello, se estipula que los compradores públicos deben adjudicar los servicios divididos en términos de cantidad (lotes parciales) y separados según el tipo o el área de especialización (lotes especializados). Una excepción a este principio sólo puede concederse por exigencias económicas o por razones técnicas. Para facilitar la gestión de esta obligación de formar lotes parciales, el Ministerio Federal de Economía y Tecnología (hoy Economía y Protección del Clima) pone a disposición de los poderes adjudicadores públicos una herramienta de cálculo en línea. Basándose en el volumen total del contrato y en el tiempo de servicio previsto, esta herramienta ayuda a determinar cuál es el tamaño de lote ideal para una empresa típica de tamaño medio en el área de servicio relevante de diversos sectores (BMWK 2014).

1 Contratos en los que se creaban entre 10 y 19 lotes.



## MAYOR PONDERACIÓN DE LOS CRITERIOS SOCIALES Y MEDIOAMBIENTALES EN LAS COMPRAS PÚBLICAS

Definir una mayor ponderación de los criterios sociales y medioambientales para la evaluación de las ofertas y la adjudicación de contratos puede estimular a las PYME a participar más en la contratación pública. El trabajo de las PYME suele estar plenamente integrado

en las comunidades locales y son más sensibles a las cuestiones sociales. Las entidades adjudicadoras pueden reducir el énfasis en el coste e incluir ponderaciones para los criterios sociales y medioambientales como parte del proceso de evaluación.

### EJEMPLO 11

#### **Indonesia utiliza la legislación para apoyar el contenido local y las pequeñas empresas en las compras públicas sostenibles**

Por medio de un reglamento presidencial (n.º 16/2018 y reforzado en el n.º 12/2021), Indonesia introdujo legislación para incluir el contenido local y criterios socioambientales en las compras públicas (JDIH LKPP 2021). Aplicando los instrumentos definidos como Principio de Contenido Local (TKDN) y Peso del Beneficio de la Empresa (BMP) en la preparación y evaluación de las licitaciones, se da un impulso a los productos locales. Estos instrumentos permiten otorgar a las ofertas provenientes de las PYME un porcentaje adicional al momento de la evaluación de ofertas. En muchos casos, el puntaje adicional contribuye a superar el paradigma del menor precio en la adjudicación de contratos de compra pública según las prácticas convencionales.

El TKDN se refiere al contenido local demostrable en los productos o servicios incluidos en una oferta, mientras que el BMP se refiere a una certificación que puede ser solicitada ante el Ministerio de Industria de Indonesia. Por medio del BMP una empresa puede recibir puntos porcentuales por el fortalecimiento de micro, pequeñas empresas y cooperativas a través de alianzas. Otros aspectos que son reconocidos dentro del BMP son la salud y seguridad laboral, el cuidado del medio ambiente, y el desarrollo comunitario como parte de las actividades de la empresa. La certificación BMP se utiliza en combinación con un TKDN mayor al 25% para conceder una preferencia de precio de hasta el 25% en la evaluación de una oferta.

EJEMPLO 12

### **Colaboración con Cooperativas Sociales para la inclusión laboral en Toscana, Italia**

En mayo de 2017, un organismo adjudicador en Toscana puso en marcha un procedimiento abierto para el mantenimiento de áreas verdes de los establecimientos de salud (EASME 2020). El objetivo de la contratación era incluir la participación de cooperativas sociales y promover la integración laboral de personas con discapacidad y desfavorecidas, garantizando al mismo tiempo un impacto positivo en el medio ambiente. Esto se logró mediante la inclusión de requisitos medioambientales y sociales.

Los criterios de adjudicación incluían:

- Criterios sociales (22%), por ejemplo relativos a la metodología de contratación, capacitación y apoyo a los trabajadores como preparación y durante la prestación del servicio.
- Criterios medioambientales (40%), por ejemplo respecto a la utilización de técnicas que eviten el uso de pesticidas, el uso de compost como fertilizante natural y la siembra de especies vegetales nativas adecuadas al territorio.

Con su participación en las compras públicas, las cooperativas sociales premiadas se vieron fortalecidas, lo que contribuye a la capacitación de los operadores y al mismo tiempo garantiza la sostenibilidad de sus programas y proyectos. También, debido a la naturaleza del funcionamiento y el trabajo de las cooperativas sociales en Italia, esto se traduce en la integración en el mercado laboral de las personas desfavorecidas.

## **INCENTIVOS FINANCIEROS**

La financiación es una cuestión transversal cuando se trata de contratación pública, tanto en términos de procedimiento como de ejecución de contratos. A menudo, las PYME carecen de fondos para participar en procesos de contratación que exigen garantías financieras y elevadas fianzas de cumplimiento de contrato. Los incentivos financieros de esta sección abordan principalmente los costos inherentes al proceso de contratación. Los incentivos financieros estratégicos para elevar los estándares de producción de productos y servicios seleccionados se han abordado en secciones anteriores (véase Desarrollo estratégico de proveedores y Capacitación a las PYME para la participación en las licitaciones de CPS).



## FACILITAR EL ACCESO A UNA FINANCIACIÓN PREFERENTE Y SOSTENIBLE

En la última década, la financiación verde, sostenible o climática se ha convertido en un elemento clave de los mercados financieros. Las intervenciones gubernamentales a través de bancos nacionales o de desarrollo son canales adecuados para facilitar el acceso de las PYME al capital. La innovación sostenible de productos y procesos suele ir acompañada de un aumento de los costos, que las PYME no suelen tener. Más allá de la posibilidad de cumplir con los requisitos de los procesos de compras públicas convencionales, las PYME

pueden enfrentarse a importantes barreras financieras a la hora de optar a las licitaciones de las CPS debido a la necesidad de ofrecer productos y servicios innovadores y preferibles desde el punto de vista ambiental. Facilitar el acceso al capital con tasas favorables incentivaría la innovación y permitiría la participación en las CPS al proporcionar a las PYME liquidez suficiente para responder a estas tendencias globales.

### EJEMPLO 13

#### **El Banco Brasileño de Desarrollo ofrece a las PYME líneas de crédito preferenciales**

El Banco Brasileño de Desarrollo (BNDES) ofrece una tarjeta de crédito a las PYME (a través de varios bancos comerciales) con una línea de crédito preaprobada de hasta 2 millones de reales (BRL) (~373.000 USD) que puede utilizarse en un catálogo electrónico de productos y servicios alojado y mantenido por el BNDES, además de una financiación automática en hasta 48 meses y una atractiva tasa de interés prefijado. La línea de financiación está disponible para PYME con ingresos brutos anuales inferiores a 300 millones de BRL (~56 millones de USD) y es especialmente popular entre las PYME que tienen dificultades para recibir préstamos bancarios (OECD 2020).

Este incentivo financiero promueve la participación de las PYME en las CPS a través de una línea de crédito para fines relevantes como la mejora tecnológica o la demostración de cumplimiento con requisitos de las licitaciones de CPS. Entre otros productos y servicios, la tarjeta puede utilizarse para la adquisición de servicios de evaluación de la conformidad (calibración, certificaciones, pruebas de laboratorio), así como servicios de acreditación. La tarjeta también puede utilizarse para financiar inversiones en investigación, desarrollo e innovación (I+D+i), servicios de extensión tecnológica y capacitación profesional (Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDES) 2024a).

## REDUCIR LAS GARANTÍAS FINANCIERAS PARA LICITACIONES Y CONTRATOS

Con el fin de asegurar el desempeño de las empresas en la contratación pública se utilizan garantías financieras tanto durante el proceso de licitación como durante la ejecución del contrato (también denominadas fianzas o avales). Éstas pueden basarse significativamente en el volumen estimado del contrato lo cual supone una carga financiera considera-

ble para las pequeñas empresas. Por lo tanto, para promover su participación en las CPS, estos requisitos deben aligerarse o eliminarse para las PYME cuando sea posible. Se necesita una legislación que aborde directamente esta cuestión para que los responsables de la contratación puedan aplicar tales reducciones o supresiones de garantías.

### EJEMPLO 14

#### **Evaluando la necesidad y el número de solicitudes de garantías para las PYME en Chile**

En enero de 2023, el gobierno de Chile aprobó la Directiva de Compras Públicas nº 43 con el objetivo de fomentar la participación de las PYME (Dirección Chile Compra 2023). La cláusula 3.4 de esta directiva proporciona orientación sobre el uso de garantías para la licitación de contratos destinados a las PYME. La directiva señala las dificultades a las que estas se enfrentan para obtener instrumentos financieros y recomienda las siguientes medidas para reducir su carga financiera durante la licitación:

- Las garantías deben ser proporcionales al monto de la compra. Además, deben aceptarse diferentes instrumentos como las boletas de garantía, los vale vista, las pólizas de seguro a la vista o los certificados de fianza.
- Debe admitirse la presentación de garantías tomadas por un tercero distinto del licitador.
- Las entidades deben evitar solicitar garantías sobre compras inferiores a los umbrales reglamentarios definidos y solicitar garantías por importes razonables, teniendo en cuenta la dificultad de liquidez y de acceso a las instituciones financieras, especialmente para las empresas más pequeñas. En el caso de la garantía de fiel cumplimiento del contrato, se sugiere establecer importes cercanos al mínimo regulatorio (5% del importe total del contrato)
- Priorizar alternativas para salvaguardar el cumplimiento del contrato y, cuando sea posible, omitir la exigencia de garantías. Algunas de estas alternativas son pagos asociados a la aprobación de las actas de recepción; multas asociadas a deficiencias en los niveles de servicio; y calificaciones negativas del proveedor, cuyos resultados se registran en el sistema.



## APOYO A LAS PYME CON LOS COSTOS DE CERTIFICACIÓN

Un reto común en las CPS es proporcionar medios de verificación adecuados para demostrar el cumplimiento de los criterios medioambientales. El etiquetado ecológico de los productos es una forma eficaz de demostrar y verificar el cumplimiento; sin embargo, el ecoetiquetado de productos requiere la certificación por parte de instituciones acreditadas y la verificación por terceros. Para las PYME, el proceso de verificación de criterios puede ser muy largo y

costoso (Prakash S. et al. 2021). Ante estos retos, los gobiernos pueden apoyar a las PYME mediante disposiciones financieras para los costos de las pruebas y la certificación. Otra forma de ayudarles es introducir periodos de gracia para las tasas de certificación y la verificación por terceros como requisito para la inclusión en los catálogos electrónicos ecológicos de las CPS.

### EJEMPLO 15

#### Iniciativa de certificación brasileña

A través del Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas (SEBRAE), organismo que ejecuta programas dirigidos a las pequeñas empresas para promover el crecimiento, el espíritu empresarial y el empleo, se ofrecen a las PYME servicios de innovación y tecnología para perfeccionar tanto sus productos como sus servicios. Esto se hace a través del programa "Sebraetec". Servicios como el diseño de productos, la certificación ISO, las certificaciones OHSAS y otras certificaciones de este tipo están subvencionados para las PYME, reduciendo así su carga financiera y facilitando su capacidad para cumplir dichos requisitos en las CPS (Aguilar 2016).

### EJEMPLO 16

#### Periodo de gracia como apoyo a los gastos de certificación en Tailandia

Los periodos de gracia pueden utilizarse como estrategia para superar la barrera que suponen los elevados costos de la certificación, y apoyar así a las PYME. El gobierno tailandés concede un período de gracia de dos años a las empresas de productos y servicios verdes que deseen entrar en la "Cesta Verde", el catálogo tailandés de productos verdes para las CPS. Para figurar en él, las empresas pueden autodeclarar que cumplen los criterios ecológicos. A lo largo de los dos años, se puede pedir a las empresas que verifiquen aleatoriamente el cumplimiento de los criterios declarados. Si se demuestra que las declaraciones son falsas, el gobierno tailandés puede aplicar sanciones (Prakash S. et al. 2021).

## PROGRAMAS DE INCENTIVO A LA INNOVACIÓN

Las compras públicas de innovación (CPI) son una forma de abrir este campo a los innovadores, incluidas las *start-ups* y las PYME innovadoras (Comisión Europea 2021). Mediante este enfoque de contratación, la entidad adjudicadora puede comprar el proceso de innovación (contratación precomercial o CPC) o el resultado de la innovación (compra pública de innovación o CPI). En la CPI, se describe la necesidad que debe satisfacerse para que las empresas y los investigadores desarrollen soluciones innovadoras. En muchos casos, estas soluciones innovadoras son desarrolladas por

*start-ups* (PYME) y aún no están disponibles en el mercado. En la CPI, la entidad contratante actúa como adherente “temprano” de una ecoinnovación o de un producto recién introducido en el mercado (Plataforma de Contratación Pública de Innovación 2023). En este contexto, el gasto público puede utilizarse para apoyar eficazmente a las PYME a lanzar y probar productos y soluciones que, de otro modo, no podrían comercializarse.

Los premios a la compra pública innovadora son también un buen incentivo para mostrar públicamente las compras sostenibles, circulares y de innovación en la práctica.

### EJEMPLO 17

#### Programa canadiense de soluciones innovadoras para PYME

Para estimular y aumentar la investigación tecnológica, así como el desarrollo y la comercialización de innovaciones, Canadá ha puesto en marcha un programa para que las PYME y las empresas de nueva creación superen los retos que plantean las pruebas tecnológicas y el desarrollo de productos (Gobierno de Canadá 2023). El programa consta de dos líneas:

- Línea de retos: Las entidades adjudicadoras y/o las autoridades locales identifican una necesidad o definen un producto necesario. Se solicitan ofertas y propuestas a las PYME en respuesta a las necesidades identificadas. La PYME seleccionada recibe apoyo y financiación para investigar y desarrollar la solución propuesta.
- Línea de pruebas: Se invita a las PYME a presentar sus ideas y productos a las entidades gubernamentales. Estos adquieren y prueban los productos y servicios seleccionados, lo que da a las PYME la oportunidad de perfeccionar sus productos antes de lanzarlos al mercado.

### EJEMPLO 18

#### Premios Procura+ de la Unión Europea

En la UE, Procura+ es una red de más de 40 autoridades públicas europeas que conectan, intercambian y actúan en materia de contratación sostenible e innovadora. Los Premios Procura+ reconocen anualmente las compras públicas sostenibles, circulares y de innovación que han dado lugar a mejoras significativas de los bienes, servicios, procesos e infraestructuras públicos. Se conceden en tres categorías: Contratación sostenible del año, Contratación innovadora del año y Procedimiento de licitación del año.

Las soluciones seleccionadas tienen un gran potencial de reproducción y ampliación y son un modelo destacado del uso de instrumentos de contratación sostenible, circular y de innovación para adquirir soluciones de vanguardia. Además de dichos premios, la red también ofrece seminarios, webinars y conferencias dirigidas a todos los actores involucrados en las compras públicas, entre otras actividades (Procura+ Network 2023).

## INSTRUMENTOS DE INFORMACIÓN

La identificación de los medios más eficaces de comunicación con las PYME es crucial y debe hacerse reconociendo sus diferencias (tamaño, geografía, idioma, etc.). En muchos casos, se general complicaciones en la contratación pública debido a la falta de comunicación durante los procesos de licitación. Una comunicación transparente y abierta con el público y con todas las empresas interesadas, puede tener grandes impactos y generar mayor participación de parte de las PYME. Los siguientes instrumentos son soluciones aplicables para solucionar las barreras de información en la CPS.

### INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN OPORTUNAS CON LAS PYME

El acceso a los anuncios y documentación sobre nuevas licitaciones puede suponer un reto para las PYME (Cases i Sampere et al. 2022). Para contactar eficientemente con las PYME y facilitarles información sobre las licitaciones deben considerarse diversos aspectos, tales como el uso de las lenguas locales y lenguaje sencillo, y la utilización de portales de contratación de fácil acceso, periódicos locales y emisoras de radio comunitarias para los anuncios de nuevas licitaciones. Es de suma

importancia que las entidades contratantes comprendan cómo las PYME encuentran las oportunidades de contratación, para definir cómo comunicarse con ellas de la forma más eficaz. También, tanto las entidades adjudicadoras como las PYME deberán esforzarse por generar confianza en los procesos de las CPS; por ejemplo, puede crearse una “ventanilla PYME” para responder preguntas sobre los procesos de las CPS en todas las fases de la adquisición

#### EJEMPLO 19

#### Licitación electrónica en la Unión Europea

Con información básica y una dirección de correo electrónico válida, las PYME y las grandes empresas pueden registrarse para acceder a la plataforma de contratación electrónica de la UE. Sin registro, todas las licitaciones se publican y son accesibles en la plataforma en línea conocida como Ted eTendering. La plataforma proporciona acceso electrónico gratuito a las licitaciones publicadas por las instituciones, agencias y otros organismos relacionados de la UE. Las empresas pueden acceder a la plataforma libremente y en cualquier momento. Los documentos de licitación se descargan fácilmente y a menudo se facilitan en varias lenguas, dependiendo del Estado miembro que realice la licitación. Los licitadores también tienen la oportunidad de formular preguntas y ver las respuestas públicamente en la plataforma. Además, se envían periódicamente alertas por correo electrónico a las empresas registradas sobre las nuevas licitaciones publicadas (Comisión Europea 2023).

## **CONSIDERACIONES FINALES**

Tanto en Latinoamérica como a nivel global no se puede subestimar la importancia de las PYME para el desarrollo socioeconómico. Aprovechar su tamaño en las economías en transición puede marcar la diferencia a la hora de configurar los modelos nacionales de producción y consumo. Actualmente existen o se han probado numerosos instrumentos para promover la participación de las PYME en las compras públicas. Sin embargo, esto no se traduce automáticamente en una mayor participación en las CPS, sino que se necesitan incentivos específicos para ello. Asimismo, es crucial reconocer que no hay una solución única para todos los retos. Por lo tanto, para alcanzar objetivos estratégicos, los instrumentos e incentivos deben diseñarse para adaptarse a las condiciones locales y al sector industrial de interés.

Además, los instrumentos a nivel de procedimiento de contratación deben vincularse con programas dirigidos a desarrollar las capacidades de las PYME para responder a los requisitos de las licitaciones con criterios de sostenibilidad.

Si no se presta apoyo a las PYME para mejorar su desempeño medioambiental, las CPS podrían dar una ventaja competitiva injusta a las grandes empresas capaces de cumplir esos criterios. No obstante, con un uso adecuado y bien focalizado de los instrumentos presentados en este estudio, las PYME pueden obtener el impulso necesario para ganar terreno en las CPS, resultando en beneficios medioambientales, sociales y económicos para la región.

## REFERENCIAS

Aguilar, S. (2016): Promoting the participation of Small and Medium Size Enterprises (SMEs) in Green Public Procurement. Working Group 3C of the 10YFP Sustainable Public Procurement Programme: "Building Linkages and Synergies Between Policies For Promoting Small And Medium Size Enterprises (SMEs) in Public Procurement. UNEP. Disponible en línea en [https://www.oneplanetnetwork.org/sites/default/files/final\\_report\\_wg\\_3c\\_.pdf](https://www.oneplanetnetwork.org/sites/default/files/final_report_wg_3c_.pdf), Última comprobación el 08/06/2023.

Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe (2019): Índice de Políticas PYME: América Latina y el Caribe 2019. En: CAF, 2019. Disponible en línea en <https://www.caf.com/es/actualidad/noticias/2019/04/indice-de-politicas-pyme-america-latina-y-el-caribe-2019/>, Última comprobación el 28/12/2023.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2007): Capacidades institucionales para el desarrollo de políticas de fomento de la micro, pequeña y mediana empresa en América Latina y el Caribe. Washington, D.C. Disponible en línea en <https://publications.iadb.org/es/publications/spanish/viewer/Capacidades-institucionales-para-el-desarrollo-de-pol%C3%ADticas-de-fomento-de-la-micro-peque%C3%B1a-y-mediana-empresa-en-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe.pdf>.

Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDES) (2024a): Cartão BNDES. Disponible en línea en <https://www.cartaobndes.gov.br/cartaobndes/>.

Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDES) (2024b): Porte de empresa. Classificação de porte dos clientes. Disponible en línea en <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/financiamento/guia/porte-de-empresa/>.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2023): Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la MIPYME. En: Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 2002. Disponible en línea en <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LDCMPME.pdf>.

Cases i Sampere, Nuria; Jamar, Nicolas; Iannone, Fabio; Rusiello, Ivana; Todorova, Stiliana; Nanchev, Tsvetan; Ortega, Juan José (2022): The GREENER Toolbox. How to engage SMEs to participate in Green and Circular Public procurement? edit. por European Union.

Celis, Kimberly; Changoluisa, Veronica (eds.) (2015): América Latina y el Caribe integran sus sistemas de compras públicas. Reunión Regional, compilación de ponencias. Reunión Regional sobre Sistemas de Compras Públicas en América Latina y el Caribe. Quito, Ecuador, 15-16 julio. Servicio Nacional de Contratación Pública (SERCOP). Disponible en línea en [https://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/wp-content/uploads/2016/04/america\\_latina\\_y\\_el\\_caribe\\_integran\\_sus\\_sistemas\\_de\\_compras\\_publicas.pdf](https://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/wp-content/uploads/2016/04/america_latina_y_el_caribe_integran_sus_sistemas_de_compras_publicas.pdf).

Colombia Compra Eficiente (2019): Guía para promover la participación de las Mipymes en los procesos de compra pública. Disponible en línea en [https://colombiacompra.gov.co/sites/cce\\_public/files/cce\\_tienda\\_virtual/propuesta\\_guia\\_vf\\_-mipymes.pdf](https://colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_tienda_virtual/propuesta_guia_vf_-mipymes.pdf).

Colombia Compra Eficiente (2022): Invitación pública del catálogo para la adquisición de Café Social, proveniente de pequeños productores y/o de la agricultura campesina, familiar o comunitaria y sus organizaciones a nivel nacional.

Colombia Compra Eficiente (2024): Análisis y Perspectivas para las MiPymes en la compra pública (2020-2023). Bogotá.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2023a): Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2023. El financiamiento de una transición sostenible: inversión para crecer y enfrentar el cambio climático. Santiago. Disponible en línea en <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/4a7c3fb9-83f3-45e3-94e1-35318fa65fbd/content>.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2023b): Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe. Política fiscal para el crecimiento y redistribución y la transformación productiva. XXXV Seminario Regional de Política Fiscal. Disponible en línea en [https://www.cepal.org/sites/default/files/presentations/xxxv\\_srfp\\_sesion03\\_5\\_titelman.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/presentations/xxxv_srfp_sesion03_5_titelman.pdf).

de Bas, Patrick; Hausemer, Pierre; Kruger, Thomas; Rabuel, Lison; de Vet, Jan M.; Vincze, Maté (2019): Analysis of the SMEs' participation in public procurement and the measures to support it - 697/PP/GRO/IMA/18/1131/10226. Final report. edit. por Publications Office of the European Union. Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs. Luxembourg. Disponible en línea en <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/42102/attachments/1/translations/en/renditions/native>, Última comprobación el 08/06/2023.

Dirección Chile Compra (2023): Aprueba Directiva De Contratación Pública N°43 De Recomendaciones sobre apoyo a la participación de Mipymes en Las Compras Públicas. Dirección De Compras Y Contratación Pública. Disponible en línea en <https://www.chilecompra.cl/wp-content/uploads/2023/01/Directiva43-promocionpymes.pdf>, Última comprobación el 30/06/2023.

European Commission (2021): Guidance on Innovation Procurement. Brussels. Disponible en línea en [https://www.euripi.eu/wp-content/uploads/c\\_2021\\_4320\\_f1\\_other\\_autonomous\\_act\\_en\\_v8\\_p1\\_1174477.pdf](https://www.euripi.eu/wp-content/uploads/c_2021_4320_f1_other_autonomous_act_en_v8_p1_1174477.pdf), Última comprobación el 17/07/2023.

European Commission (2023): Ted eTendering. Calls for tenders from the European institutions. European Commission. Disponible en línea en <https://etendering.ted.europa.eu/general/page.html?name=home>, Última actualización el 07/02/2023, Última comprobación el 07/02/2023.

Executive Agency for Small and Medium-sized Enterprises (EASME) (2020): Making socially responsible public procurement work: 71 good practice cases. edit. por European Union. European Commission. Luxembourg.

Federal Ministry for Economic Affairs and Climate Action (BMWK) (2014): Leitfaden mittelstandsgerechte Teillosbildung. Disponible en línea en [https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/J-L/leitfaden-mittelstandsgerechte-teillosbildung.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/J-L/leitfaden-mittelstandsgerechte-teillosbildung.pdf?__blob=publicationFile&v=1).

Gobierno de Brasil (2022): Facilitada a participação de MEI e pequenas empresas em licitações do Governo Federal. Disponible en línea en <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/noticias/2021/janeiro/facilitada-a-participacao-de-mei-e-pequenas-empresas-em-licitacoes-do-governo-federal>, Última actualización el 01/11/2021, Última comprobación el 14/03/2024.

Gobierno de México (2023): Programa Anual de Adquisiciones, Arrendamientos, Servicios y Obra Pública (PAAASOP). Disponible en línea en <https://upcp-compranet.hacienda.gob.mx/paaasopdashboard/>, Última actualización el 19/01/2024, Última comprobación el 06/03/2024.

Government of Canada (2023): Innovative Solutions Canada. Disponible en línea en <https://ised-isde.canada.ca/site/innovative-solutions-canada/en/about-us>, Última actualización el 29/06/2023, Última comprobación el 07/02/2023.

Gunawan, Arien Arianti; Bloemer, Jose; van Riel, Allard C. R.; Essers, Caroline (2022): Institutional Barriers and Facilitators of Sustainability for Indonesian Batik SMEs: A Policy Agenda. En: Sustainability 14 (14), pág. 8772. DOI: 10.3390/su14148772.

Indrayani, L.; Triwiswara, M. (2020): The implementation of green industry standard batik industry to develop eco-friendly. En: IOP Conference Series: Materials Science and Engineering 980 (012081). DOI: 10.1088/1757-899X/980/1/012081.

Innovation Procurement Platform (2023): Why buy innovation? Disponible en línea en <https://innovation-procurement.org/why-buy-innovation/>, Última actualización el 17/07/2023, Última comprobación el 17/07/2023.

JDIH LKPP (2021): Regulation Of The President Of The Republic Of Indonesia Number 12 Of 2021. Amendment To Regulation Of The President Of The Republic Of Indonesia Number 16 Of 2018 On Government Procurement. Disponible en línea en <https://jdih.lkpp.go.id/regulation/download/terjemahan-resmi-peraturan-presiden-nomor-12-tahun-2021/1>, Última comprobación el 08/06/2023.

Konrad-Adenauer-Stiftung, Universidad Católica de Uruguay (2022): Los efectos de la digitalización, interlengua artificial, big data e industria 4.0 en el trabajo de las PYMEs en Latinoamérica. Disponible en línea en <https://dialogopolitico.org/wp-content/uploads/2022/06/LAS-PYMES-EN-LATINOAMERICA.pdf>.

Kotsonis T.; Masons P. (2020): Public Procurement 2020. Chile 16. Disponible en línea en [https://www.dlapiper.cl/wp-content/uploads/2020/08/2020\\_Public-Procurement\\_Chile.pdf](https://www.dlapiper.cl/wp-content/uploads/2020/08/2020_Public-Procurement_Chile.pdf), Última comprobación el 30/06/2023.

Kusumawardani, Sylvia D. A.; Sunardi; Kurnani, Tb Benito A. (2021): Assessment tool to understand the readiness of Batik SMEs for Green Industry. En: E3S Web Conf. 249, pág. 2008. DOI: 10.1051/e3sconf/202124902008.

Ley N° 14.816 (2024): Ley N° 14.816, de 16 de Enero de 2024. Disponible en línea en <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2024/lei-14816-16-janeiro-2024-795253-publicacaooriginal-170859-pl.html>, Última comprobación el 05/03/2024.

Liesbeth C.; Huizenga R.; Perera O.; Ruete M.; Turley L. (2015): Implementing Sustainable Public Procurement in Latin America and the Caribbean. Handbook for the Inter-American Network on Government Procurement (INGP). Optimizing Value-for-Money across asset lifecycles. edit. por The International Institute for Sustainable Development (IISD). Disponible en línea en <https://www.iisd.org/system/files/publications/iisd-handbook-ingp-en.pdf>, Última comprobación el 29/06/2023.

Maninggar, Nimas; Hudalah, Delik (2018): Low Tech Innovation and Local Economic Development. En: Tataloka 20 (1), pág. 1–11. DOI: 10.14710/tataloka.20.1.1-11.

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo de Colombia (2019): Decreto 957 del 05 de junio, “por el cual se adhiere el capítulo 13 al Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1074 de 2015, Decreto Único del Sector Comercio, Industria y Turismo y se reglamenta el artículo 2° de la Ley 590 de 2000, modificado por el artículo 43 de la Ley 1450 de 2011”. Decreto 957 del 05 de junio. Disponible en línea en <https://www.mincit.gov.co/normatividad/decretos/2019/decreto-957-por-el-cual-se-adiciona-el-capitulo-13>.

Ministerio de Economía, Industria y Comercio: Reglamento a la Ley de Fortalecimiento de las Pequeñas y Medianas Empresas, Ley N° 8262 del 2 de mayo de 2002. Reglamento a la Ley N° 8262. Disponible en línea en [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=80601&nValor3=137902&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=80601&nValor3=137902&strTipM=TC).

Observatorio Compra Pública Costa Rica (2023): Numero de contratos Pyme – Observatorio de compras Costa Rica. Disponible en línea en <https://www.observatoriocomprapublica.go.cr/de-contratos-pyme/>, Última actualización el 06/03/2024, Última comprobación el 06/03/2024.

OECD (2018): OECD Public Governance Reviews SMEs in Public Procurement Practices and Strategies for Shared Benefits. Paris: OECD Publishing, Última comprobación el 08/06/2023.

OECD (2020): Federal programmes for SMEs and entrepreneurship in Brazil. En: OECD (ed.): SME and entrepreneurship policy in Brazil 2020. OECD Publishing. Paris (OECD studies on SMEs and entrepreneurship).

Portafolio (2023): Café social recauda 500 millones de pesos desde su creación en marzo de 2023 | Gobierno | Economía | Portafolio. Disponible en línea en <https://www.portafolio.co/economia/gobierno/cafe-social-recauda-500-millones-de-pesos-desde-su-creacion-en-marzo-de-2023-586505>, Última actualización el 07/03/2024, Última comprobación el 07/03/2024.

Prakash S.; Schleicher T.; Michalscheck M. (2021): Barrier Analysis and Strategies for Ecolabels and Sustainable Public Procurement Implementation. Commonly encountered barriers and strategies for successful implementation. edit. por Kai Hofmann. Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH. Disponible en línea en <https://www.oeko.de/fileadmin/oekodoc/Barrier-Analysis-report.pdf>, Última comprobación el 07/06/2023.

Procura+ Network (2023): Procura+ Awards. Disponible en línea en <https://procuraplus.org/awards/>, Última actualización el 17/07/2023, Última comprobación el 17/07/2023.

SERCOP (2024): Sistema Oficial de Contratación Pública del Ecuador - SOCE / Plataforma Contratación Pública en Cifras. Dirección de Estudios de Contratación Pública.

Supplier Development Programme (2023): SDP. Supplier Development Programme. Disponible en línea en <https://www.sdpscotland.co.uk/>, Última actualización el 06/08/2023, Última comprobación el 06/08/2023.

## **Öko-Institut e.V | Freiburg | Darmstadt | Berlin**

El Oeko-Institut es una de las principales organizaciones europeas independientes de investigación y consultoría que trabajan por un futuro sostenible. Desde su creación en 1977, ha estado sentando las bases y diseñando estrategias para hacer realidad la visión del desarrollo sostenible a escala mundial, nacional y local. El Oeko-Institut tiene oficinas en Friburgo, Darmstadt y Berlín.

[www.oeko.de](http://www.oeko.de) | [info@oeko.de](mailto:info@oeko.de)

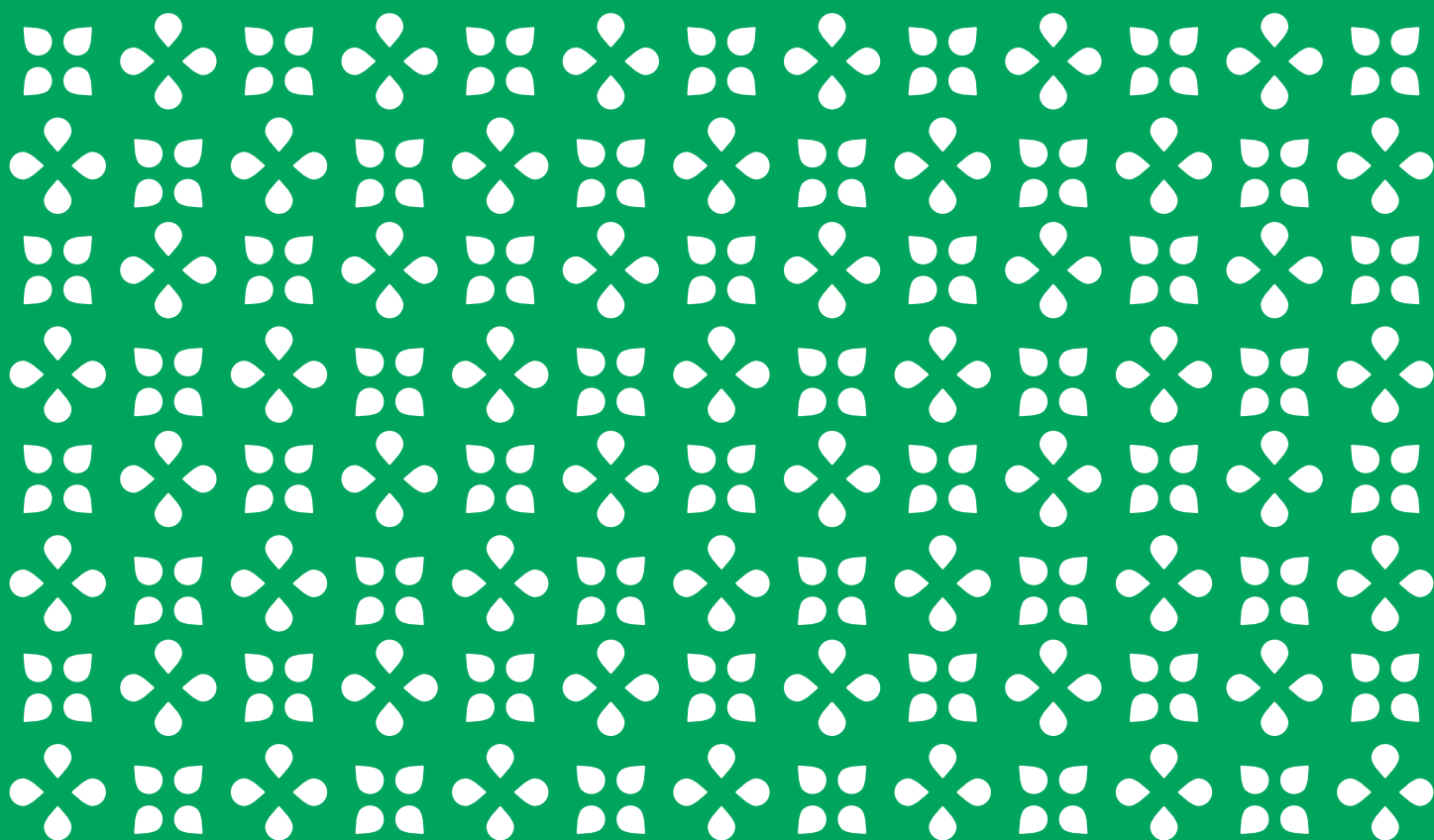


# INSTRUMENTOS E INCENTIVOS PARA PROMOVER LA PARTICIPACIÓN DE PYME EN LAS COMPRAS PÚBLICAS SOSTENIBLES

Una recopilación de prácticas globales

Realización: Öko-Institut e.V.

Estudio técnico  
Julio 2024



On behalf of:



of the Federal Republic of Germany