

PONTIFICA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ
ESCUELA DE POSTGRADO



**ANÁLISIS DEL EFECTO EN LA GENERACIÓN DE
EMPLEO, DE LA POLÍTICA DE FOMENTO DE LA
PEQUEÑA EMPRESA A TRAVÉS DE LAS COMPRAS
ESTATALES**

**TESIS PARA OPTAR EL GRADO ACADÉMICO DE:
MAGÍSTER EN GERENCIA SOCIAL**

Autor:

Econ. Miguel Ángel Caroy Zelaya

Asesora:

Eva Guerrero Caballero

Jurado:

Marcela Chueca Márquez

Laura Caverro Corcuera

San Miguel, 22 de octubre de 2010.

INDICE

RESÚMEN EJECUTIVO	4
INTRODUCCIÓN	5
1 MARCO GENERAL Y CONCEPTUAL	7
1.1 EL EMPLEO Y LA PROMOCIÓN A LAS MYPE	7
1.1.1 ¿Qué es el Empleo?	7
1.1.2 Modelos económicos del mercado de trabajo y el desempleo	9
1.1.3 Empleo y la Ley de promoción MYPE	11
1.1.4 La MYPE y su importancia	12
1.2 LAS COMPRAS ESTATALES COMO PARTE DE LA POLÍTICA DE FOMENTO A LAS MYPE	16
1.2.1 ¿A qué se hace referencia cuando se habla de Compras Estatales?	16
1.2.2 ¿Cómo se participa en los procesos de selección convocados por el Estado?	18
1.3 EVOLUCION DE LEYES Y PROGRAMAS DE PEQUEÑA EMPRESA	20
1.4 EL NUEVO ESCENARIO PARA LA APLICACIÓN DE LA POLÍTICA	31
2 ANÁLISIS DE LA COMPATIBILIDAD CONCEPTUAL DE LA LEGISLACIÓN VIGENTE, RELATIVA A LAS COMPRAS ESTATALES, COMO MECANISMO DE PROMOCIÓN A MYPE	33
2.1 SOBRE LO QUE SE CONSIDERA COMPRAS ESTATALES	33
2.2 SOBRE LO QUE ES MYPE Y A QUIEN BENEFICIAR	34
2.3 SOBRE LOS SECTORES BENEFICIADOS	39
3 EL IMPACTO SOBRE EL EMPLEO GENERADO POR LAS COMPRAS ESTATALES EN LAS MYPE	48

3.1	EL DEBATE SOBRE LA CONVENIENCIA DE USAR LAS COMPRAS ESTATALES COMO MECANISMO DE PROMOCIÓN DE LAS MYPES	48
3.1.1	Lo que indican los autores y la experiencia internacional	48
3.1.2	Las posturas de los actores de la política	52
3.2	LO QUE SE IMPLEMENTÓ Y SU RELEVANCIA	56
3.2.1	La Lotización y el Fraccionamiento	56
3.2.2	¿En qué consiste la alternativa a la Garantía de Fiel Cumplimiento?	57
3.2.3	La relevancia de lo implementado, según los entrevistados	58
3.3	EL ACCESO AL MERCADO ESTATAL Y SU IMPORTANCIA PARA LA GENERACIÓN DE EMPLEO	61
3.4	EL IMPACTO SOBRE EL EMPLEO	66
4	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	70
5	REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	74
ANEXO 1		75
ANEXO 2		76

RESUMEN EJECUTIVO

Teniendo en cuenta que el principal problema del empleo en el Perú es el subempleo y que la mayoría de estas personas subempleadas están trabajando en micro y pequeñas empresas (MYPE), es razonablemente lógico esperar que el apoyo que se brinde a las MYPE, como por ejemplo en acceso a mercados, permita superar esta problemática.

En ese orden de ideas, el Estado peruano implementó una política de promoción de este sector empresarial a través de las Compras Estatales, con una serie de medidas destinadas a facilitar su acceso y contratación: lotización de grandes compras, reserva del 40%, preferencia en caso de empate, alternativas a garantías financieras exigidas, entre otros.

Sin embargo, la falta de compatibilidad conceptual tanto en la definición de qué MYPE apoyar, qué sector de la actividad económica priorizar y a qué se refiere cuando se habla de Compras Estatales, hace que la política no se haya podido aplicar con eficacia.

Del mismo modo, no se implementaron las medidas que sí facilitaban el acceso, como son la reserva del 40% y la lotización de las grandes compras. Todo ello, en opinión de los expertos y actores de la política consultados, ha hecho que la política de promoción MYPE a través de las Compras Estatales haya tenido escaso efecto sobre la generación y/o mejora del empleo.

En ese sentido, sobre la base del análisis realizado, se proponen medidas para que dicha política tengas los impactos esperados, conforme a su diseño.

INTRODUCCIÓN

La problemática del empleo en el Perú esta referida, principalmente, al subempleo. En efecto, cientos de miles de personas se encuentran trabajando en condiciones laborales inadecuadas (entre ellas, ingresos tan bajos que no les permite salir de la pobreza). Dado que la micro y pequeña empresa (MYPE) emplea al 62.1% de la población económicamente activa, la promoción de este sector empresarial tiene importantes efectos sobre la generación de empleo decente, es decir, con respeto a los principios y derechos laborales fundamentales.

Sobre la base de esta lógica, al Estado peruano implementó la política de promoción MYPE en las Compras Estatales, a fin de facilitar su acceso a este importante mercado, con la finalidad de que, a través de ella, se mejoren ingresos, se genere empleo y se reduzca la pobreza.

En la presente tesis se analizará si, efectivamente, esta política ha tenido efectos sobre el empleo en las MYPE. Para tal fin se ha realizado un análisis documental de lo relacionado con la política, complementándose con entrevistas a profundidad a 15 actores de la misma, entre profesionales relacionados con su diseño, analistas y beneficiarios.

En la primera parte se realiza un recuento de los principales conceptos involucrados, así como una revisión de las normas de promoción MYPE que se han dado en nuestro país, a lo largo de los últimos 30 años, para determinar la evolución de la intervención estatal a favor de este sector empresarial.

En la segunda parte, se confrontará la compatibilidad conceptual de la política y lo que señalan los actores de ella. Posteriormente se analizará si, lo que se ha implementado, es relevante para que la política de promoción sea de efectiva aplicación para la facilitación del acceso de la MYPE a las Compras Estatales y, por consiguiente, para que tenga efectos sobre la generación de empleo.

Finalmente, sobre la base de los resultados, se brindarán recomendaciones para mejorar la aplicación de la política, a fin de obtener los objetivos esperados.

Para la Gerencia Social, es importante asegurar que las políticas destinadas a generar empleo cuenten con el diseño adecuado, en la medida que permite obtener mayores y mejores impactos en la reducción de la pobreza.



1 MARCO GENERAL Y CONCEPTUAL

1.1 EL EMPLEO Y LA PROMOCIÓN A LAS MYPE

1.1.1 ¿Qué es el Empleo?

La generación de empleo es un tema de interés recurrente en todos los gobiernos. De hecho, uno de los puntos centrales de todo discurso presidencial es cómo abordar y solucionar la problemática del empleo. Por ejemplo, en el discurso inaugural del gobierno actual, se indica que *“la actual política económica del gobierno tiene como finalidad el crecimiento con más empleo, abriendo al Perú al comercio competitivo con otros países como medio para combatir la pobreza y la desigualdad”*¹.

Sin embargo ¿a qué se hace referencia cuando se utiliza la palabra “empleo”? La adecuada definición de este concepto es de suma utilidad para la delimitación de la problemática, y para el diseño de las políticas pertinentes.

La Organización Internacional del Trabajo –OIT, establece una diferenciación entre “trabajo” y “empleo”. Define al trabajo como “el conjunto de actividades humanas, remuneradas o no, que producen bienes o servicios en una economía, o que satisfacen las necesidades de una comunidad o proveen los medios de sustento necesarios para los individuos”. El empleo, en cambio, es definido como *“trabajo efectuado a cambio de pago (salario, sueldo, comisiones, propinas, pagos a destajo o pagos en especie)”* sin importar la relación de dependencia (si es empleo dependiente-asalariado, o independiente-autoempleo).

Recientemente, la citada organización está impulsando el concepto de “empleo decente”. Bajo este nuevo concepto, se busca expresar lo que debería ser, en el mundo globalizado, un buen trabajo o un empleo digno. Señala la OIT que *“éste es el trabajo que dignifica y permite el desarrollo de las propias capacidades; el que se realiza con respeto a los principios y derechos laborales*

¹ Alan García Pérez. Discurso Presidencial. Julio 2006.

fundamentales, el que permite un ingreso justo y proporcional al esfuerzo realizado, sin discriminación de género o de cualquier otro tipo, el que se lleva a cabo con protección social, y que incluye el diálogo social y el tripartismo". En general, este concepto involucra cuatro objetivos estratégicos: los derechos en el trabajo, las oportunidades de empleo, la protección social y el diálogo social.

Las estadísticas que se elaboran en diferentes países establecen categorías, destinadas a medir el “*empleo adecuado*”, el “*empleo no adecuado*” y el “*desempleo*”. Para el caso peruano, el Instituto Nacional de Estadística – INEI, define tres categorías:

- los “*adecuadamente empleados*”, como aquellos que laboran 35 ó más horas a la semana y reciben ingresos por encima de la canasta mínima de consumo, y por aquellos que trabajan menos de 35 horas semanales y no desean trabajar más horas,
- los “*sub empleados*”, quienes se subdividen en dos:
 - sub empleados por horas, aquellos que trabajan menos de 35 horas a la semana por causas involuntarias y
 - subempleados por ingresos, los que trabajan 35 ó más horas a la semana, pero sus ingresos son inferiores al valor de la canasta mínima de consumo familiar por perceptor de ingreso
- los “*desempleados*”, es decir, quienes no trabajaron por lo menos una hora durante la semana en que se realizó la encuesta de empleo, pero que buscaron activamente algún trabajo.

Según las estadísticas oficiales, el problema en el Perú no sería la falta de empleo (o desempleo), sino la falta de empleo adecuado (o subempleo). En efecto, Shane Hunt (1997) señala que la “*visión tradicional del empleo en el Perú, es que no hay suficientes puestos de trabajo disponibles*”, sin embargo discrepa con ello, dado que, al igual que en otros países de América Latina, la “*mayoría de los integrantes de la fuerza laboral accede a una forma de empleo, pero éste, a menudo, es inadecuado*”². Es decir, el problema sería de subempleo y sostiene que “*el Perú carece de un número adecuado de empleos*

² Hunt, Shane. “El problema del empleo en el Perú”. Lima. CONFIEP y Proyecto PAPI. 1997.

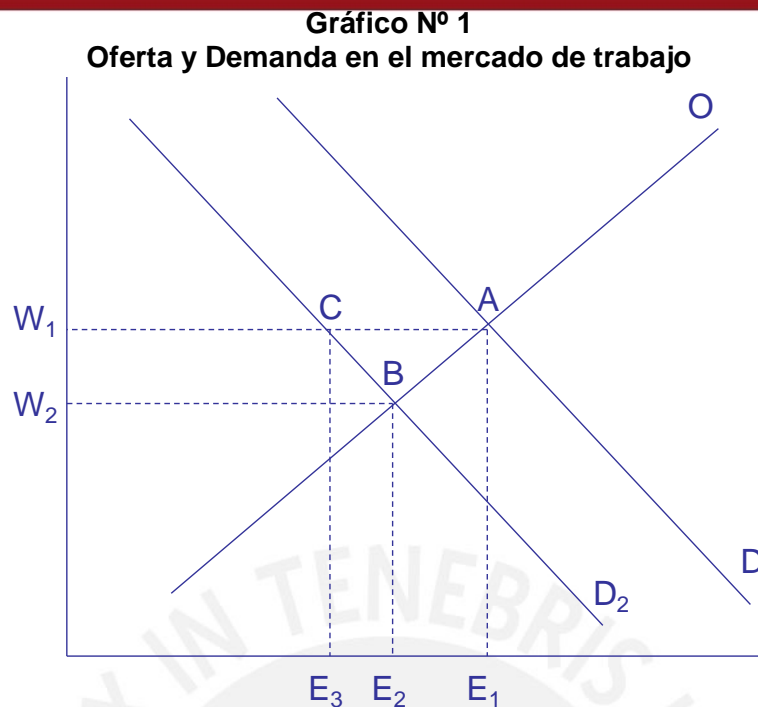
que ofrezcan al trabajador un ingreso lo suficientemente elevado como para que le permita salir de la pobreza”.

Lo anterior, es reforzado por el III Diálogo para el Desarrollo y Lucha contra la Pobreza (2001) cuando, entre sus conclusiones, señala que *“la principal preocupación de una gran cantidad de peruanos y peruanas es la falta de empleo; es decir, las crecientes dificultades que experimentan para encontrar un empleo adecuado. Para otra parte importante de la población, el principal problema es que no logran generar ingresos suficientes en la actividad que realizan actualmente. Si juntamos ambos grupos, tenemos a una amplia mayoría de la población enfrentando problemas de empleo e ingresos”*. Por lo tanto, concluye que *“la solución al problema del empleo no solamente puede plantearse como la creación de nuevo empleo, sino que debe incluir una propuesta para mejorar los ingresos de la gente que ya tiene un empleo con baja productividad”*. Según las estadísticas del INEI citadas anteriormente, el grueso de la población subempleada, se encuentra en actividades agropecuarias, en trabajos independientes, así como en la micro empresa urbana.

1.1.2 Modelos económicos del mercado de trabajo y el desempleo

En la ciencia económica, se debaten dos grandes modelos: el neoclásico y (neo) keynesiano. Y el análisis de lo que sucede en el mercado de trabajo no es ajeno a ellos.

Según el modelo neoclásico, ante cambios en la oferta y demanda de trabajo (o mano de obra), se encontrará un nuevo equilibrio. Ello supone que los salarios son flexibles y, por lo tanto, no se habla de desempleo sino de *“desempleo voluntario”*, es decir, aquellos que no aceptan los nuevos salarios, decidirán no trabajar. El modelo keynesiano, en cambio, señala que los salarios son rígidos a la baja, por lo tanto, cambios en la demanda de trabajo, generará desempleo. Veamos el siguiente gráfico:



En la situación inicial, tanto la Oferta (O) como la Demanda (D) de trabajo, encuentran su equilibrio con el punto A, el que implica un nivel de empleo tal como E1 y salario de W1.

Ante una reducción en la demanda de trabajo (ahora es D2), el nuevo equilibrio sería B, con salarios de W2 y nivel de empleo E2. Para los neoclásicos, el tramo E2-E1 es el “*desempleo voluntario*” y si existieran sindicatos y otros aspectos que hicieran rígidos los salarios, el nivel de “*desempleo voluntario*” sería el tramo E3-E1.

Por el contrario, para los keynesianos efectivamente existen rigideces en los salarios por lo que se mantendría el nivel de salario W1, pero con nivel de empleo E3, En ese sentido, el tramo de E3 - E1 es el desempleo.

Ahora bien, posteriormente estos modelos incluyeron el concepto de “*salario real*”, con la finalidad de incorporar el efecto de los precios, pues si bien el salario nominal puede ser rígido, el incremento en los precios de los productos pueden “*volverlo flexible*” ante cambios en la demanda.

En la actualidad, han surgido nuevas teorías para explicar el mercado de trabajo, específicamente en lo relacionado a las rigideces de los salarios y su efecto sobre el empleo. Entre las rigideces, han sido incluidos los sindicatos, negociaciones colectivas y otros “*costos laborales no salariales*”.

1.1.3 Empleo y la Ley de promoción MYPE

Chacaltana (2005) argumenta que la estrategia del gobierno en la generación de empleo no ha estado enfocada en el mercado de trabajo (desde el punto de vista neoclásico), lo cual, a su parecer, es preocupante, dado que “*en una economía de mercado, es el mercado de trabajo el encargado de traducir el crecimiento en bienestar y, si el crecimiento no gotea, es porque algo anda mal en el mercado de trabajo*”³.

Bajo esta lógica, se aplicaron las reformas económicas y laborales en el Perú, desde los años noventa. Y ésta sería la principal motivación de los cambios en la actual Ley MYPE: generar competitividad en las empresas, reduciendo los costos laborales no salariales⁴. En efecto, los artículos 37^o al 56^o del D.Leg. 1086 establecen un régimen laboral especial para este sector, el cual se resume en lo siguiente: descanso vacacional sólo de 15 días, derecho de los trabajadores a participar en las utilidades sólo en la pequeña empresa; si hubiera gratificación, será equivalente a media remuneración, la CTS será a razón de 15 remuneraciones diarias por cada año trabajado, hasta un máximo de 90 días y, en caso de despido injustificado, la indemnización será equivalente a 10 remuneraciones diarias por cada año trabajado, hasta un máximo de 90, para el caso de la microempresa y, equivalente a 20 remuneraciones diarias por cada año trabajado, con un máximo de 120 remuneraciones, para el caso de la pequeña empresa. Con estos 3 últimos puntos, se abarata el despido.

³ Chacaltana, Juan. “Programas de Empleo en el Perú: Racionalidad e Impacto”. Lima. CEDEP. 2005. Pág. 21.

⁴ No en vano el nombre de esta Ley incluye la frase de “Competitividad” y se trasladó, como se explicará más adelante, la rectoría del tema MYPE del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo al Ministerio de la Producción.

Sin embargo, conforme se desprende del Libro Blanco de la Microempresa, dada la complejidad de la composición de la MYPE, éstas requieren un tratamiento especial, que no permite la generalización. Al respecto, Vildoso (2004) sostiene que *“el enfoque de las MYPE desde el mercado de trabajo evidencia lo inconveniente de concebirlas como una amalgama que incluye tanto a las empresas como a los trabajadores por cuenta propia”*. Basa su sustento en que *“casi la mitad de la PEA son trabajadores independientes, pues no forman parte del mercado de trabajo; venden bienes y servicios, no su fuerza de trabajo”*. Con ello, concluye que *“esta visión, por su excesiva generalidad, resulta inútil para la definición de políticas”*.

1.1.4 La MYPE y su importancia

La normativa de promoción de la micro y pequeña empresa, define a este sector empresarial por dos parámetros: según su nivel de ventas y el número de trabajadores. Sin embargo, estos parámetros han sufrido variaciones a partir de setiembre de 2008, con la actual Ley MYPE (Decreto Legislativo 1086) frente a la aprobada mediante Ley 28015, como se aprecia en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 1
Parámetros que definen a una MYPE, según Ley 28015 y D.Leg. 1086

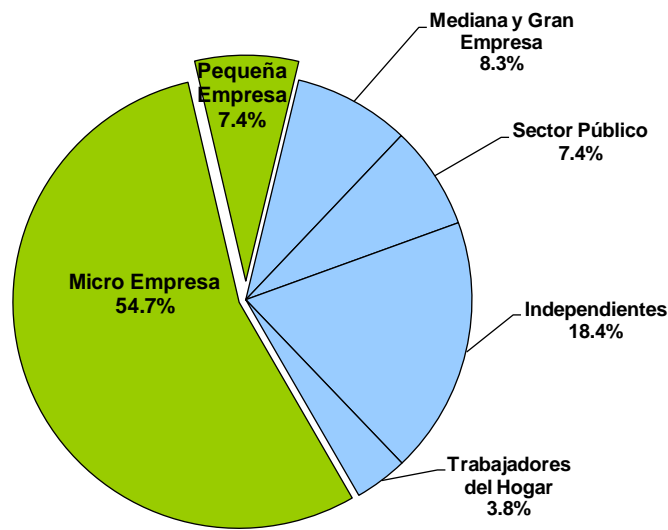
Tamaño de Empresa	Ley 28015		D.Leg. 1086	
	Nº Trabajadores	Monto de Ventas	Nº Trabajadores	Monto de Ventas
Micro	Hasta 10	Hasta 150 UIT	Hasta 10	Hasta 150 UIT
Pequeña	Hasta 50	Hasta 850 UIT	Hasta 100	Hasta 1,700 UIT

Tomando en consideración el parámetro de ventas establecido por la Ley 28105⁵, el 98.3% de las unidades económicas formales en el Perú eran MYPE. Estas empleaban al 62.1% de la PEA⁶, como se aprecia en el siguiente gráfico:

⁵ Ley de Formalización y Promoción de la Micro y Pequeña Empresa, vigente desde junio de 2003 hasta setiembre de 2008

⁶ Actualización de Estadísticas de la MYPE – 2007. Dirección Nacional de la MYPE – Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

Gráfico N° 2
Distribución de la PEA, según sector



Fuente: ENAHO (INEI) - 2006
 Elaboración: PROPIA

Cabe precisar que de los 15`379,882 de peruanos en edad de trabajar y que viven en zonas urbanas, el 55.3% se encuentra económicamente activo⁷. Con la modificación introducida por el D.Leg 1086, que duplica el parámetro de ventas a 1,700 UIT al año, es de esperar que casi todo el universo empresarial peruano tenga las características de una MYPE.

Considerando esta realidad, Fernando Villarán señala que una de las orientaciones de las políticas públicas del gobierno anterior, sobre el tema del empleo, era la promoción de la MYPE. Teniendo en cuenta que el problema de empleo no era, como en la mayoría de los países desarrollados, el desempleo, sino el subempleo, y que si el grueso de estos subempleados se encontraban en el autoempleo, y en la micro y la pequeña empresa, era perfectamente lógico promocionar a la MYPE, asumiendo que los autoempleados, con los incentivos correctos, se pasarían natural y espontáneamente a la microempresa⁸.

⁷ INEI - Censos Nacionales 2007: XI de Población y VI de Vivienda

⁸ Prólogo al libro de Juan Chacaltana: "Programas de empleo en el Perú: Racionalidad e Impacto"

Ahora bien, según el Libro Blanco de la Microempresa⁹, ésta “se caracteriza por su diversidad interna, no es un conjunto homogéneo de unidades de distinta actividad, productividad, técnicas de producción, ubicación espacial y geográfica, tipos de trabajadores, etc. Resulta muy difícil establecer algún tipo de uniformidad y esto debe tenerse en cuenta al momento de considerar generalizaciones sobre la micro empresa”. Y por qué no, también para diseñar, establecer y aplicar políticas de promoción. Teniendo en cuenta esta consideración, dicho documento propone la siguiente división:

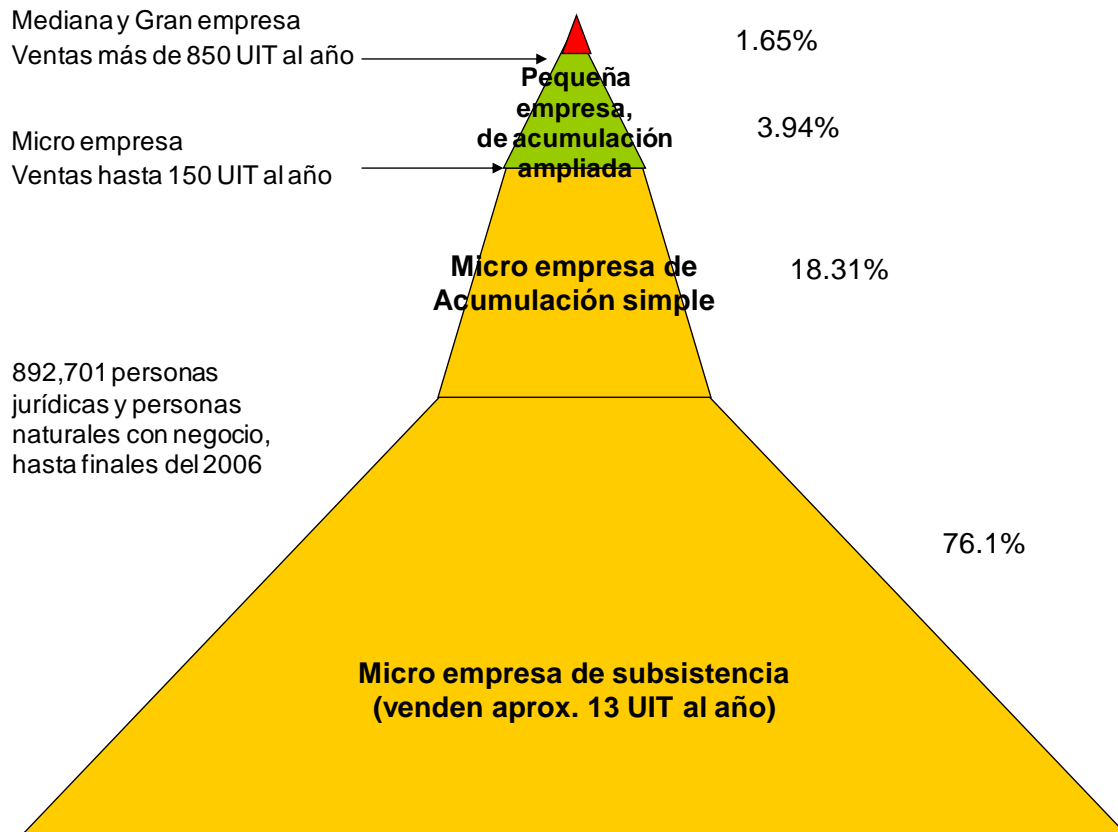
- Microempresa de subsistencia: tiene tan baja productividad que sólo persigue la generación de ingresos con propósito de consumo inmediato.
- Microempresa de acumulación simple: aquella que tiene ingresos que cubren los costos de su actividad, aunque sin alcanzar excedentes suficientes que permitan la inversión en capital.
- Microempresa de acumulación ampliada: llamada también “microempresa top”, tiene productividad suficientemente elevada como para permitir acumular excedentes e invertirlos en el crecimiento de la empresa.

Sobre la base de este criterio, y considerando los resultados de las Estadísticas de la Microempresa elaborado por la DNMYPE¹⁰ en el año 2005 y actualizados en el 2007, el Consorcio de Organizaciones Privadas de Promoción al Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa – COPEME, desarrolló una adaptación de este concepto sobre el universo empresarial formal peruano, quedando de la siguiente manera:

⁹ Hoedeman, Frans. San Salvador. El Salvador 1996. Libro formulado por doce instituciones salvadoreñas y contó con fondos tanto de la Unión Europea, GTZ, entre otros.

¹⁰ Encargado a la Econ. Cecilia Lévano.

Gráfico N° 3
Distribución del sector empresarial formal (*)



Fuente: SUNAT 2007 y COPEME
Elaboración: propia

(*) El parámetro para considerar MYPE ha sido el consignado en la Ley 28015, vigente hasta setiembre del 2008. A partir de la vigencia de la modificatoria de dicha Ley, los parámetros de venta han sido incrementados

Este gráfico nos muestra la complejidad del sector MYPE y de la poca conveniencia de brindar un trato similar, específicamente en materia de promoción, a través de las contrataciones públicas. Como se verá posteriormente, si bien la normativa de contrataciones no distingue a la micro de la pequeña empresa, hay consenso entre los expertos de que la microempresa debería tener un trato diferenciado. Sin embargo, es la imagen de la micro empresa informal, con pocos niveles de productividad, la que está posicionada en el razonamiento de los expertos.

1.2 LAS COMPRAS ESTATALES COMO PARTE DE LA POLÍTICA DE FOMENTO A LAS MYPE

1.2.1 ¿A qué se hace referencia cuando se habla de Compras Estatales?

La definición tradicional de lo que es Compras Estatales indica que se trata de las compras de bienes, contrataciones de servicios y/o ejecuciones de obras, que las entidades del Estado realizan para el cumplimiento de sus funciones.

Sin embargo, considerando los avances en materia legislativa de contratación pública a nivel internacional, hay quienes postulan una nueva definición de lo que es Compras Estatales, mucho más orientado a los fines. Al respecto, Ricardo Rodríguez Ardiles¹¹ señala que es *“una herramienta de desarrollo integral, pues puede promover mediante su uso eficiente la corrección de desequilibrios que posee la sociedad, promoviendo mayor empleo, inclusión de minorías, fortalecimiento empresarial y mayores beneficios para la población”*.

Por otro lado, el dinero usado para estas adquisiciones proviene de fondos públicos (obtenidos a través de impuestos, préstamos, transferencias, contribuciones, etc.). Por ello, el procedimiento de compra se encuentra regulado por la normativa correspondiente. Sin embargo, esta normativa no conlleva a un procedimiento unitario, pues existen diversos regímenes de compra, como se muestra a continuación:

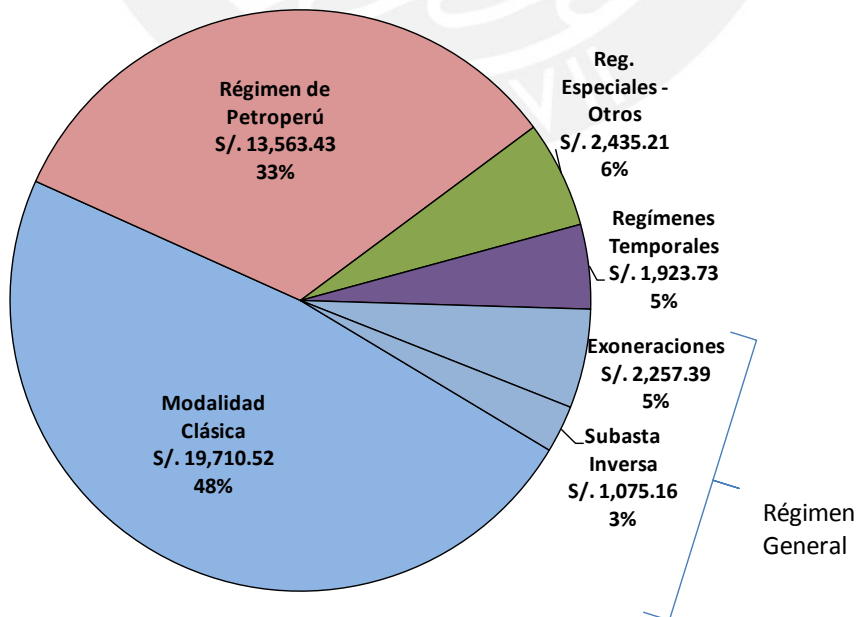
¹¹ Presentación: “Principios Generales de la Contratación Pública”. OSCE. Diplomado en Contrataciones Públicas. Mayo 2010.

Cuadro N° 2
Tipos de régimen de contratación en el Perú

TIPO	RÉGIMEN	MODALIDAD DE COMPRA
GENERALES	Ley de Contrataciones del Estado	Modalidades: Clásica, Subasta Inversa, Convenio Marco
	Adquisiciones a través de la Bolsa de Productos	Inoperativo
ESPECIALES	Petroperú	Competencia Mayor, Competencia Menor, Compra Directa
	PRONAA	Compra directa de alimentos a productores locales
	Convenios Internacionales	Compras por encargo a agencias internacionales como UNOPS, OEI, etc.
TEMPORALES	Plan Anticrisis	Decretos de Urgencia, para la ejecución de Obras
	Shock de Inversiones	Proceso Especial de Selección (PES), Proceso de Selección Abreviado (PSA)
	Perú APEC 2008	Compras directas para la organización del citado evento
	Elecciones	ONPE y JNE no realizan proceso de selección en período de elecciones
	Fenómeno del Niño	Procesos para mitigar los efectos del Fenómeno del Niño (PFN). Vigente en los años 2006-2008

La importancia de estos regímenes, dentro del tamaño de las Compras Estatales es como sigue:

Gráfico N° 4
Distribución del mercado estatal 2009, según régimen
(Montos en millones de soles)



Fuente: SEACE
Elaboración: Propia

1.2.2 ¿Cómo se participa en los procesos de selección convocados por el Estado?

Considerando la importancia según el monto gastado (señalado en el gráfico anterior), se hará referencia al procedimiento establecido por la Ley de Contrataciones y, específicamente al denominado Procedimiento Clásico¹².

La Ley de Contrataciones del Estado (Decreto Legislativo 1017)¹³, establece 3 modalidades de compra:

- Procedimiento Clásico
- Subasta Inversa (presencial y electrónica)
- Convenio Marco (vigente hasta diciembre 2008. Se espera su re-implementation en enero de 2011)

Según esta Ley, las entidades públicas deben programar las compras que realizarán durante el año, en un documento de gestión llamado Plan Anual de Contrataciones (PAC), en el que se indica la relación de compras y contrataciones de bienes, servicios y obras que se requerirán durante determinado año. Se indica además el mes probable en que se llevará a cabo, el valor estimado y la fuente de financiamiento, entre otros datos.

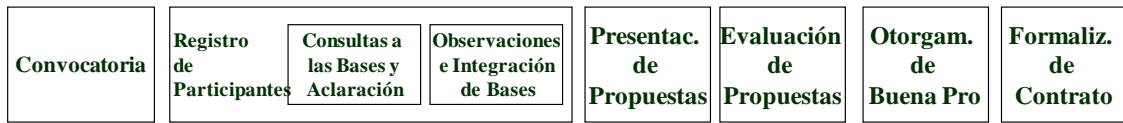
Llegado el momento, se convocará al Proceso de Selección, que es un conjunto de actos administrativos, de administración o hechos administrativos, que tiene por objeto la selección de la persona natural o jurídica con la cual las entidades del Estado van a celebrar un contrato para la adquisición de bienes, servicios o la ejecución de una obra¹⁴. El proceso de selección consta de una serie de etapas, a saber:

¹² Cabe precisar que los procedimientos de los demás regímenes tienen pasos y/o fases similares, por lo que entendiendo el procedimiento clásico, se podrán hacer comparaciones y/o precisiones respecto a ellos.

¹³ Vigente desde febrero de 1999. Esta norma reemplazó a la Ley 26850 - Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, vigente desde 1999 y que tuvo una serie de modificaciones, siendo la última en 2007

¹⁴ Reglamento de la Ley de Contrataciones, aprobado mediante D.S N° 184-2008-EF. Anexo Único de Definiciones.

Gráfico N° 5
Etapas de un Proceso de Selección



Ahora bien, el plazo existente entre la convocatoria y la fecha de presentación de propuestas, depende del tipo de proceso de selección. Y este último depende de dos factores: el valor de lo que se pretende comprar o contratar y el objeto contractual de lo que se comprará o contratará. Los gráficos siguientes resumen lo anteriormente señalado:

Gráfico N° 5
Topes para cada proceso de selección
(En función a UIT = 3,600 Nuevos Soles)

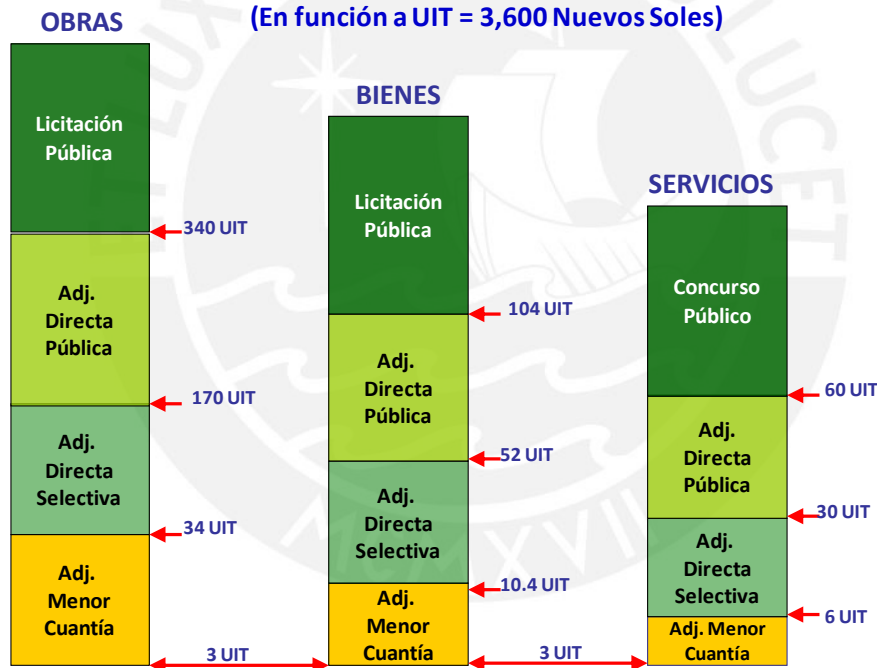
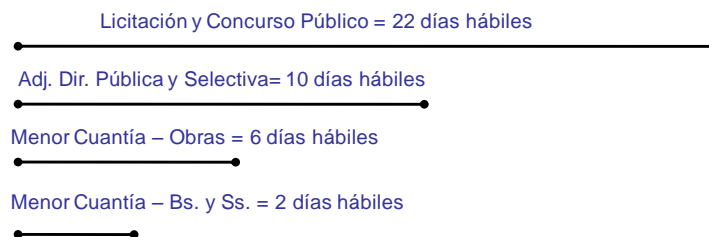


Gráfico N° 6
PLAZOS DE LOS PROCESOS DE SELECCIÓN
(entre la convocatoria y la presentación de propuestas)



Por ejemplo, si una entidad requiere comprar carpetas escolares por un valor de S/. 300 mil (es decir, 83.3 UIT), deberá convocar a una Adjudicación Directa Pública (ADP), pues se trata de compra de “bienes” y 83.3 UIT está dentro de los márgenes de una ADP. En este caso, entre la convocatoria y la presentación de propuestas no deberá haber un plazo menor a 10 días hábiles.

Si la entidad requiere el servicio de limpieza por un valor de 100 UIT, deberá convocar a un Concurso Público y establecer un plazo no menor a 22 días hábiles entre la convocatoria y la presentación de propuestas.

De todo lo anterior, es importante señalar algunos aspectos clave del proceso, que condicionan la participación efectiva de proveedores, en especial de las pequeñas empresas:

- La lotización: que permite subdividir una compra, sin ser considerado fraccionamiento. Esto último está prohibido por Ley.
- La experiencia en ventas: es un factor de evaluación que se establece en las bases.
- Garantía de Seriedad de Oferta: es una carta fianza que se presenta conjuntamente con la propuesta económica, y cuyo valor fluctúa entre 1% y 2% del valor referencial. Tiene como finalidad, asegurar que el postor mantendrá su oferta hasta el final del proceso de selección
- Garantía de Fiel Cumplimiento: es una carta fianza que se presenta como requisito para firmar el contrato. Tiene como finalidad, asegurar el cumplimiento del contrato, por parte del proveedor. Su valor equivale al 10% de la propuesta económica ganadora

Estos puntos serán desarrollados y analizados posteriormente.

1.3 EVOLUCION DE LEYES Y PROGRAMAS DE PEQUEÑA EMPRESA

La normativa de regulación y/o promoción de la pequeña empresa tiene poco más de 30 años de historia en el Perú. Y su evolución va desde el control de su actividad, hasta la “universalización” de lo que se considera pequeña empresa

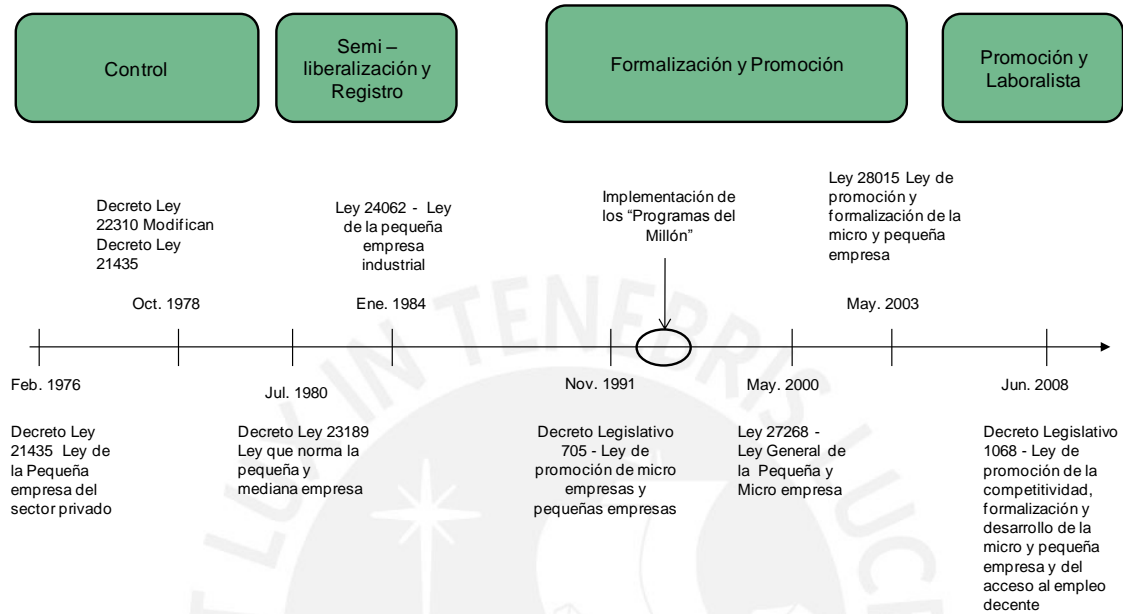
y la flexibilización laboral. En cuanto a la promoción de MYPE, específicamente en las Compras Estatales, ésta aparece en la segunda mitad de la década de los 90. Del análisis de todo lo anterior, se aprecia que el Estado no ha tenido una política clara respecto a este sector.

La primera ley de promoción de la pequeña empresa que figura en la base de datos del Sistema Peruano de Información Jurídica – SPIJ -, data del año 1976 (gobierno militar). Desde entonces, hasta el año 2009, la normativa sobre la materia ha evolucionado conforme al régimen económico que propugnaba el gobierno de turno. Se puede agrupar las normas relacionadas con la promoción de la pequeña empresa en 4 tendencias:

- Normas con tendencia al control: Durante el gobierno militar, estas normas buscaban reglamentar el régimen de propiedad y la participación de los trabajadores en la renta, entre otros aspectos.
- Período de semi-liberalización y afán por el registro: Al final del período del gobierno militar, se deja de lado el control, para dar paso a la creación de una serie de registros (para poder canalizar adecuadamente los beneficios a las pequeñas empresas). Ello duró toda la década de los ochenta. Cabe precisar que en el primer gobierno del presidente García Pérez (1985 – 1990) no se promulgó ninguna norma de promoción referida a este sector empresarial.
- Período de formalización y promoción: En el año 1991, con la liberalización de la economía, se promulga la primera norma que distingue a la micro de la pequeña empresa y promueve su formalización. A partir de entonces se promulgan otras leyes que incorporan y amplían el componente de “promoción” a través de una serie de mecanismos de difusión, financiamiento, capacitación y acceso a mercados, entre ellos, las Compras Estatales. En el 2003, se promulga la Ley 28015 – Ley de Formalización y Promoción de la Micro y Pequeña Empresa, la que marca un quiebre en el desarrollo de las normas MYPE: incluye el componente laboral de la micro empresa.
- Período de impulso a la formalización y sesgo laboralista. En el actual gobierno, se modificó la Ley 28015, en 2 aspectos fundamentales: se

incrementó el parámetro para que una empresa sea considerada MYPE y se flexibilizó el régimen laboral para las microempresas.

Gráfico N° 7
Evolución de leyes de promoción de la MYPE



A continuación, un breve resumen de cada una de estas normas y de los programas de promoción implementados.

1.- Decreto Ley 21435 – Ley de la pequeña empresa del sector privado (Febrero 1976).

En sus antecedentes señala que existen 4 sectores: estatal, propiedad social (priorizado), privado reformado y privado con actividades económicas de pequeña escala. En este último sector se encuentra la pequeña empresa, y se define según su nivel de ventas anuales, en valores equivalentes a cierta cantidad de Remuneraciones Mínimas Vitales (RMV). Estos valores varían según el sector económico:

<u>Sector económico</u>	<u>Ventas</u>
Agrícolas, pecuarias y agropecuarias	hasta 260 RMV
Extractivas	hasta 820 RMV
Transformación	hasta 590 RMV
Comercio de Bienes	hasta 590 RMV
Comercio de Servicios	hasta 590 RMV
Transporte	hasta 470 RMV

Se exceptúan a los servicios profesionales, a menos que se brinden de manera corporativa. Adicionalmente, estas pequeñas empresas debían inscribirse en el sector (o ministerio) al cual pertenecía su actividad. Cada una de estas instituciones determinarían los requisitos para la inscripción, así como las actividades en las que “no procede la existencia” de pequeñas empresas.

En esta norma se regula el régimen de propiedad, al cual le dedica 9 de 30 artículos. Establece que las pequeñas empresas sólo pueden ser: empresas unipersonales, empresas individuales de responsabilidad limitada o sociedad comercial de responsabilidad limitada. Crea un impuesto único, en sustitución de otros, regula además las remuneraciones de los trabajadores (límites máximos y mínimos), así como la participación de los trabajadores en la renta de la empresa.

2.- Decreto Ley 22310 – Ley que modifica Decreto Ley 21435.

En los considerandos, esta norma reconoce que la legislación vigente “contiene limitaciones que impiden el desarrollo de este sector” (es decir, la pequeña empresa).

Para ello modifica 5 artículos de 30 que tiene el Decreto Ley 21435, los cuales están referidos a:

- Definición de pequeña empresa: establece que para acogerse a beneficios, ésta podrá hacerlo mediante declaración jurada ante el sector al que corresponden.

- Los servicios profesionales están incluidos en el sector de pequeña empresa, siempre que se presten bajo cualquier forma de organización empresarial.
- No limita que las pequeñas empresas tengan que ser EIRL o SCRL, sino que se permite que tengan cualquier forma de organización empresarial.
- Precisa algunos alcances de la participación de los trabajadores en la renta
- Establece por 10 años, los beneficios tributarios, relacionados con la transformación y/o adecuación de empresas.

3.- Decreto Ley 23189. Ley que norma la pequeña y mediana empresa.

Al final del gobierno militar se promulga esta ley que deroga al Decreto Ley 21435 y sus modificaciones, la misma que establece definiciones y tratamientos tanto para la pequeña como para la mediana empresa, a saber:

	Pequeña Empresa		Mediana empresa
	Producción de Bienes o Prestación de Servicios	Comercialización de Bienes	
Actividad	Sólo Bienes y Servicios		Cualquier actividad
Tipo de organización	Empresa Individual o EIRL		Cualquier organización
Máximo de trabajadores	Máximo 10 trabajadores	Máximo 5 trabajadores	Sin límite
Ventas anuales	Hasta 100 RMV	Hasta 50 RMV	Hasta 900 RMV
Tipo de trabajo	Debe prevalecer el trabajo manual		No indica
Inscripción	Deben estar inscritos en el Padrón Municipal de Pequeñas Empresas		Se inscriben en el sector al que corresponden (presentan solicitud más información). Aprobación automática

(*) RMV = Remuneración Mínima Vital

De manera similar a la norma anterior, se dispone que los sectores (ministerios) indiquen en qué actividades no procede la existencia de pequeñas empresas. Esta norma destina buena parte de su articulado a regular el “padrón municipal” y la forma de actualizar esta información. Establece,

además, exoneraciones tributarias por 10 años y crea el Fondo de Promoción de la Pequeña Empresa – FOPE, (el cual sería) para otorgar créditos a las empresas de este sector.

En cuanto a la mediana empresa, regula el régimen laboral y la participación de los trabajadores en la renta. No otorga mayores beneficios.

4.- Ley 24062 – Ley de la Pequeña Empresa Industrial.

No se encuentra norma que derogue expresamente la anterior, sin embargo en el año 1985 se promulga esta ley¹⁵. Lo resaltante es que el Congreso la aprueba en enero de 1984, se promulga en enero de 1985 y se reglamenta en junio de ese año. Ello evidencia cierta resistencia a implementarla.

Esta norma sólo se refiere a empresas con actividad industrial. En ese contexto, es considerada pequeña empresa industrial, aquella cuyas ventas anuales no superen las 1,500 RMV y pueden ser de cualquier régimen de propiedad. Hace referencia a la Ley General de Industrias, específicamente en la disposición de que estas pequeñas empresas deban inscribirse en el Registro Industrial y sus productos, en el Registro de Productos Industriales Nacionales (RPIN).

Otorga beneficios tributarios (sólo pagaban ciertos impuestos y contribuciones tales como seguro social, municipios, impuesto a la renta, IGV y SENATI), estableció crédito fiscal por cada empleo permanente generado y creó el FOPEI (Fondo de Promoción de la Pequeña Empresa Industrial).

Incluye una sección referida a Capacitación y Desarrollo Tecnológico (primera vez en las leyes de pequeña empresa). Sin embargo, el Reglamento dedica buena parte a precisar y/o regular los beneficios tributarios (16 de 56 artículos) y reglamentar el FOPEI (21 de 56 artículos).

¹⁵ Cabe precisar que en la Ley General de Industrias – Ley 23407, del año 1982, del cual se desprende esta ley, hay un capítulo destinado a la pequeña empresa industrial y su promoción (Título IV, artículos 88° hasta 97°)

5.- Decreto Legislativo 705.- Ley de Promoción de Micro empresas y Pequeñas empresas.

Luego de la implementación de las políticas de ajuste y cambios estructurales en la economía a inicios de la década de los 90, en el Perú, una enorme masa laboral quedó desempleada. Como respuesta a ello, se formaron numerosas MYPE (formales e informales) en diversos sectores productivos, comerciales y de servicios. Es por esta razón que el D.Leg. 705 – Ley de Promoción de Micro y Pequeña empresa del año 1991 tiene, como principal motivación, la generación de empleo.

Es la primera norma que menciona a la “micro empresa”. Da amplia libertad para que las pequeñas empresas puedan constituirse: pueden ser de cualquier régimen de propiedad y dedicarse a cualquier actividad y sólo establece ciertos parámetros para definir a una micro o pequeña empresa (los cuales pueden ser modificados por Decreto Supremo¹⁶), a saber:

	Micro Empresa	Pequeña Empresa
Nº de trabajadores	Hasta 10	Hasta 20
Ventas Anuales	Hasta 12 UIT	Hasta 25 UIT
Otros requisitos	El propietario trabaja allí	---

Con esta norma, es la primera vez que se establecen mecanismos de promoción: dispone que se conformen equipos y se implemente acciones de capacitación como orientaciones gratuitas. Se dispone, además, la creación de Parques Industriales.

Incide en la formalización, especialmente en lo que se refiere a Licencias de Funcionamiento (régimen simplificado): aprobación automática por 12 meses más 6 meses adicionales. Establece, además, que para acogerse a estos beneficios, deben registrarse en su municipalidad (al cual denomina “Registro Unificado”). Dispone también facilidades para el pago diferido de impuestos.

¹⁶ Durante la investigación, no se encontró ninguna disposición o norma legal, referida a esta modificación.

6.- Los “Programas del Millón”.

De manera complementaria, entre el año 1993 y 1995, el gobierno del Ing. Alberto Fujimori implementó una serie de programas de compras directas a las microempresas, a las cuales se les denominó “Los Programas del Millón”, debido a que tenían como finalidad adquirir un millón de pares de zapatos, buzos y otros implementos escolares, a fin de repartirlos entre la población de menores recursos. Esta fue una medida popular que generó inmediatos resultados: apoyo del sector empresarial beneficiado y de la población receptora de estos bienes.

Para estas compras, se utilizó la modalidad de “Núcleos Ejecutores”, los que representan a una comunidad determinada. Estos núcleos fueron creados mediante Decreto Legislativo 651 del año 1991 y el Decreto Ley 26157 de 1992. Sobre esta base, FONCODES ejecutó una serie de pequeños proyectos de inversión, sobre todo en zonas rurales (como caminos rurales, postas médicas, aulas, agua y desagüe, muros de contención, etc.).

7.- Creación de PROMPYME.

.A fin de contar con un organismo que se encargue de atender las necesidades de la MYPE, en el año 1997 se creó la Comisión de Promoción de la Pequeña y Micro Empresa – PROMPYME, como un órgano adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros - PCM¹⁷, especializado en la promoción de este sector. Hasta entonces, dicha función era un componente de la intervención del Viceministerio de Industria¹⁸.

¹⁷ Posteriormente, en el año 2001, se trasladó al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

¹⁸ Del entonces Ministerio de Industria, Turismo, Integración y Negociaciones Comerciales Internacionales - MITINCI

8.- Ley 27268 – Ley General de la Pequeña y Microempresa.

Esta norma, de mayo de 2000, deroga al Decreto Legislativo 705 y, por primera vez, usa la terminología “PYME”, y define que ambas tienen el mismo tratamiento. Establece que estas empresas pueden dedicarse a cualquier giro de negocio y pueden constituirse bajo cualquier régimen de propiedad. Sólo establece como parámetro el número de trabajadores:

- Micro empresa: hasta 10 trabajadores
- Pequeña empresa: hasta 40 trabajadores

Esta norma, a diferencia de las anteriores, es la primera en señalar y diferenciar los instrumentos de promoción y desarrollo, de los instrumentos de formalización. Así, entre los instrumentos de promoción y desarrollo, está:

- Capacitación: a cargo del MITINCI y el SENATI
- Asistencia Técnica
- Investigación y Servicios Tecnológicos
- Comercialización: aquí, por primera vez se introduce el tema de las Compras Estatales y menciona a PROMPYME como ente que facilita el acceso a las PYME a este mercado
- Sistemas de información

Añade además, la creación de parques Industriales y “Maquicentros”

En cuanto a los instrumentos de formalización, están:

- Régimen Tributario y Contable: no dispone nada específico, sino sólo que se aplique “lo que corresponde”
- Licencia de Funcionamiento: brinda una serie de facilidades para su obtención y renovación

En dicho año, al amparo de esta normativa, PROMPYME implementó un programa de apoyo a las MYPE para facilitar su participación en los procesos de selección convocados por el Estado: difusión de oportunidades a través del Internet¹⁹, charlas de capacitación, coordinaciones al más alto nivel para

¹⁹ www.prompyme.gob.pe

establecer grandes compras estatales destinadas a las MYPE y propuestas de modificaciones de la normativa.

9.- Ley 28015 – Ley de Promoción y Formalización de la Micro y Pequeña Empresa.

Esta norma, a diferencia de las anteriores, es más extensa y contiene más aspectos normados (lo que no quiere decir que todo ello se haya implementado o de haber sido implementado haya tenido efecto). Define a la MYPE de la siguiente manera:

	Trabajadores	Ventas Anuales
Micro empresa	Hasta 10	Hasta 150 UIT
Pequeña empresa	Hasta 50	Hasta 850 UIT

A diferencia de la Ley 27268 que usa la terminología “PYME” para hacer referencia a la micro y pequeña empresa, esta usa la terminología MYPE y no hace distinción entre ambas, salvo por el régimen laboral especial que sólo es aplicable para la micro empresa. Cabe precisar que es la primera que incorpora este tipo de régimen.

Establece los lineamientos de política estatal, así como el marco institucional (creó, por ejemplo, espacios de concertación tanto a nivel nacional como regional²⁰).

De manera similar a la anterior norma, señala y diferencia los instrumentos de promoción de los instrumentos de formalización, ambos “para el desarrollo y la competitividad”.

Entre los instrumentos de promoción, señala:

- Capacitación y asistencia técnica.

²⁰ Estos espacios son el CODEMYPE (Consejo Nacional para el Desarrollo de la MYPE) y los COREMYPE (Consejo Regional para el Desarrollo de la MYPE). El primero con sede en el Ministerio de Trabajo y ahora en el Ministerio de la Producción, y el segundo en cada Gobierno Regional

- Acceso a los mercados y la información: aquí incluye el tema de las Compras Estatales²¹ y establece la Lotización y la reserva del 40% a las MYPE. La primera no estaba incluida en la normativa de contrataciones vigente en ese entonces. La segunda, no se reglamentó ni precisó adecuadamente, para su aplicación.
- Investigación, innovación y servicios tecnológicos.
- Acceso al financiamiento.

Entre los instrumentos de formalización, establece:

- Simplificación de trámites.
- Licencias y permisos municipales: otorga facilidades para estos trámites.
- Régimen tributario. Campañas de difusión.

Finalmente, define el régimen laboral para las microempresas, el cual fue ampliado en la siguiente norma.

10.- D. Leg. N° 1086 – Ley de Promoción de la Competitividad, Formalización y Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa y del Acceso al Empleo decente

Esta norma es promocionada como “modificatoria” de la Ley 26850. Presenta 3 principales cambios respecto a ella. Primero, modifica los parámetros para definir a la MYPE:

	Trabajadores	Ventas Anuales
Micro empresa	Hasta 10	Hasta 150 UIT
Pequeña empresa	Hasta 100	Hasta 1700 UIT

Segundo, reduce los instrumentos de formalización circunscribiéndolos a la constitución de empresas²² y, tercero, desarrolla y amplía el régimen laboral de la micro empresa.

²¹ Continúa señalando a PROMPYME como entidad que facilita el acceso de la pequeña empresa al mercado estatal.

²² Sobre ello ha basado el trabajo de MI EMPRESA, la “formalización” de empresas, implementando una campaña mediática para ello (ver www.crecemype.gob.pe)

11.- Programa “Compras a MYPERú”.

Sobre la base de la experiencia de “Los Programas del Millón”, el actual gobierno implementó el Programa Compras a MYPERú, con la finalidad de paliar las consecuencias de la denominada crisis de las hipotecas subprime. Mediante Decretos de Urgencia 015 y 100-2009, se autorizó a FONCODES la adquisición de similares productos a los realizados alrededor de 17 años antes, bajo la misma metodología: la utilización de Núcleos Ejecutores, sólo que esta vez, con la participación de más representantes del sector estatal, entre ellos, del Ministerio de la Producción.

Dado que este es un programa especial, cuya modalidad de compra escapa a lo señalado por la normativa de contrataciones y a cualquier otra normativa de distinto régimen, no se puede incluir estas adquisiciones en las Compras Estatales.

1.4 EL NUEVO ESCENARIO PARA LA APLICACIÓN DE LA POLÍTICA

En el 2006, en el marco de las medidas conducentes a modernizar la gestión del Estado impulsados por el gobierno, PROMPYME fue fusionado con otros programas del Ministerio de Trabajo, convirtiéndose en el Programa MI EMPRESA, el cual mantuvo como estrategia de intervención: la difusión de información, la elaboración de estadísticas y la realización de charlas de capacitación en “Cómo venderle al Estado”.

En junio del 2008, mediante Decreto Legislativo N° 1017, el gobierno promulgó una nueva Ley de Contrataciones²³, por la cual se vislumbra una total modificación en el mecanismo de contratación (con mayor uso intensivo en tecnologías de información, menores plazos y mayores requisitos) y reemplaza al CONSUCODE por el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado – OSCE.

²³ La misma que entró en vigencia el 01 de febrero de 2009

Se publicó, además, la Ley de Promoción de la Competitividad, Formalización y Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa y del Acceso al Empleo Decente - Decreto Legislativo N° 1086, el cual elevó el parámetro de ventas de 850 UIT hasta 1700 UIT, con lo cual se prevé que casi la totalidad de empresas en el Perú, serán consideradas MYPE, lo cual generó preocupación en los representantes del sector²⁴.

Finalmente, en octubre del 2008, el Congreso aprobó el traspaso de la competencia del sector MYPE del Ministerio de Trabajo al Ministerio de la Producción.

Lo anterior quiere decir que existe un nuevo escenario para la aplicación de la política de facilitar el acceso de la MYPE al mercado estatal:

1. Nueva normativa de contrataciones: lo cual implica que las herramientas de difusión y capacitación utilizados por los promotores MYPE deberán adaptarse a la brevedad.
2. Nueva definición de MYPE: ahora, una empresa será considerada MYPE si vende hasta 1,500 UIT al año.
3. Nuevo ente rector, quien tendrá nuevas perspectivas y enfoque en cómo aplicar convenientemente la política.

²⁴ “Compras Estatales a Mype podrían reducirse” En: La República. 12/05/08.
http://www.larepublica.com.pe/component/option,com_contentant/task,view/id,220111/Itemid,/

2 ANÁLISIS DE LA COMPATIBILIDAD CONCEPTUAL DE LA LEGISLACIÓN VIGENTE, RELATIVA A LAS COMPRAS ESTATALES, COMO MECANISMO DE PROMOCIÓN A MYPE

La implementación de la política de promoción de la MYPE en las compras estatales, como mecanismo para la generación de empleo, tiene dos ejes conceptuales sobre los cuales descansa su adecuada ejecución: lo que constituyen las “*Compras Estatales*” y lo que se considera MYPE y a quién beneficiar. Si bien ambos conceptos han sido desarrollados en el marco general, en este capítulo confrontaremos su compatibilidad y su utilidad, según la perspectiva de los actores de la política.

2.1 SOBRE LO QUE SE CONSIDERA COMPRAS ESTATALES

Como se analizó en el marco general, no queda claro en la normativa si la promoción de la MYPE en las Compras Estatales, involucra a todo lo que compra el Estado, independientemente del régimen de compra, o si ésta está circunscrita sólo a uno de ellos.

De hecho, la Ley de Contrataciones del Estado que es la que regula el “Régimen General” es la única norma que recoge las ventajas y preferencias establecidas para las MYPE. Las demás normas que regulan los otros regímenes (como las compras de PETROPERÚ y los regímenes temporales) no hacen referencia a estas preferencias, excepto el régimen de adquisiciones del PRONAA²⁵, el que establece preferencias particulares, distintas a lo señalado por la normativa de promoción MYPE.

Esta falta de definición y delimitación respecto al ámbito de aplicación de la política, la evidencian los principales actores²⁶ de la misma. Así, para quienes

²⁵ En efecto, este régimen autoriza al PRONAA la posibilidad de adquirir productos alimenticios, directamente a los campesinos, pequeños productores locales individuales u organizados, microempresas agroindustriales de la región que utilizan insumos producidos en la zona, sin los requisitos establecidos por la Ley N° 26850, Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, para realizar sus actividades de apoyo y de seguridad alimentaria, destinadas a dar atención inmediata y directa a la población en condiciones de pobreza o extrema pobreza de las diversas zonas del país.

²⁶ La relación de los entrevistados y el rol que cumplen, se indica en el Anexo 1

están vinculados al diseño de la normativa de contrataciones, como Mario Arteaga y Ricardo Salazar del OSCE, y David Dall'Orto del MEF, las facilidades se aplican a todos los regímenes, exceptuando a las compras realizadas por encargo a agencias internacionales. Sin embargo, este entendimiento no es compartido por los que analizan o aplican estas disposiciones. Así tenemos que Marco Loayza de ADEC-ATC, Natalia Gamarra de MI EMPRESA, Francisco Martinotti de FOGAPI, Gladis Triveño de PROEXPANSIÓN e Iván Mifflin ex Director Ejecutivo de PROMPYME, coincidieron en señalar de que se trata del Régimen General, es decir, de las compras reguladas por la Ley de Contrataciones y su Reglamento.

Por su parte, Carlos Ireijo de MZ CONSULTORES brindó una explicación legalista, pues si bien todo es mercado estatal, precisó que la política de promoción MYPE sólo se refiere al Régimen General *“porque el término contratación estatal se circunscribe a la Ley de Contrataciones, al menos así todos los consideran”*, puntualizó.

Incluso hay posiciones que reflejan confusión respecto a ello. Así, Benigno Sánchez de COPEME refirió, en primera instancia, que el programa de Compras a MYPERÚ, era parte de las Compras Estatales. Frente a ello, Sandra Doig de PRODUCE, sólo pudo definir lo que no lo es, afirmando resolutivamente que *“Compras a MYPERÚ no es Compras Estatales, este (programa) es un instrumento de promoción”*.

Lo anterior refleja que los actores no tienen claro en qué casos, las MYPE tendrán ventajas, beneficios y/o preferencias cuando intervengan en los procesos de selección para contratar con el Estado.

2.2 SOBRE LO QUE ES MYPE Y A QUIEN BENEFICIAR

Como se señaló, la Ley MYPE (aprobada mediante D.Leg. 1086) define a ésta según su nivel de ventas anuales y número de trabajadores, definición que hace que la población MYPE constituya casi el universo total de empresas en el Perú. Sin embargo, de la clasificación realizada por COPEME, sobre la base

de lo propuesto por el Libro Blanco de la Micro Empresa, se advierte que la principal población MYPE la integra la microempresa de subsistencia, la misma que se caracteriza por obtener ingresos con propósito de consumo inmediato. Ahora bien, al no hacer distinción entre micro y pequeña empresa en la Ley de Contrataciones se genera la duda si la política está beneficiando a toda la MYPE, o a la mayoría, o sólo a algunos y, de ser así, a quienes.

Como señaló Vildoso (2004)²⁷, la MYPE requiere tratamiento diferenciado, y con ella concuerda Marco Loayza, de ADEC-ATC, pues la MYPE es heterogénea, específicamente es en la microempresa donde hay más problemas por solucionar, por lo tanto requiere un tratamiento especializado. Añadió que la *“actual norma de contrataciones sólo permite acceder a la pequeña empresa”*.

En ese sentido, es importante definir si la normativa de Compras Estatales permite el acceso de la microempresa. Al respecto, Natalia Gamarra de MI EMPRESA, reconoce que las Compras Estatales no están diseñadas para el acceso de este grupo empresarial, pues éstas no pueden cumplir con los plazos y/o calidad requerida. Es más, sostiene que comprar a la microempresa no garantiza calidad, a menos que se le otorgue un sello de garantía. Si bien esta diferenciación no la establece la ley (*“no podría hacerlo”* según ella), esto debería abordarlo el ente articulador-promotor.

En ello hay cierto consenso entre los entrevistados. En un estudio realizado por PROEXPANSIÓN²⁸, se concluye que la Ley de Contrataciones no está hecha para las microempresas, Gladys Triveño agrega que sólo pueden ganar las MYPE de acumulación, es decir, aquellas que tienen ingresos que les permite cubrir sus costos y generar excedentes.

²⁷ Vildoso Chirinos, Carmela. “Dos años en el Ministerio de Trabajo. Agenda: Micro y Pequeñas Empresas”. Lima. Ed. Murrup. 2004.

²⁸ “Elaboración, puesta en marcha y aplicación de metodología para el levantamiento de información para la construcción de una agenda para dar impulso a las MYPE en su participación en las Compras del Estado”. Consultoría elaborada por PROEXPANSIÓN para PRODUCE. Junio 2009,

Entre los aspectos controversiales referidos al acceso de la MYPE a las Compras Estatales, está la exigencia de “*experiencia en ventas*” como factor de evaluación y el puntaje asignado al mismo. En efecto, el artículo 44º del Reglamento de la Ley de Contrataciones, hace referencia a los factores de evaluación que pueden ser establecidos en los procedimientos en los cuales se adquirirán bienes:

“1) En caso de contratación de bienes podrán considerarse los siguientes factores[...]

*f) **La experiencia del postor.** La cual se calificará considerando el monto facturado acumulado por el postor durante un periodo determinado de hasta ocho (08) años a la fecha de la presentación de propuestas hasta por un máximo acumulado de hasta cinco (5) veces el valor referencial de la contratación o ítem materia de la convocatoria...”*

Así mismo, el **Artículo 71º**, referido a la evaluación y calificación de las propuestas, señala que la evaluación de propuestas se sujeta a las reglas siguientes:

“1) etapa de evaluación técnica.

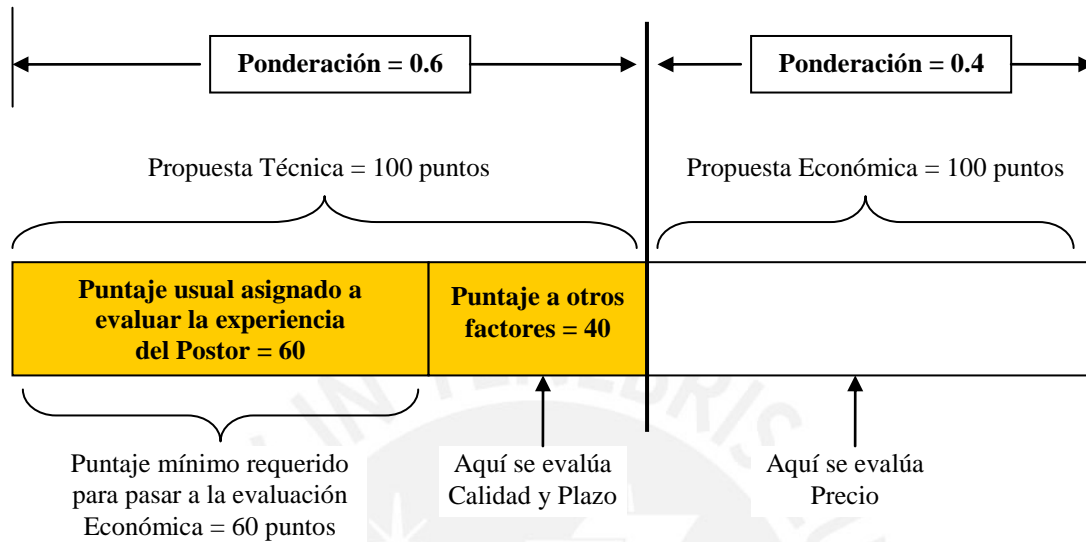
a) El comité especial evaluará y calificará cada propuesta de acuerdo con las bases y conforme a una escala que sumara cien (100) puntos.

*b) Para acceder a la evaluación de las propuestas económicas, las propuestas técnicas deberán alcanzar el puntaje mínimo de sesenta (60), salvo en el caso de la contratación de servicios y consultoría[...] *las propuestas técnicas que no alcancen dicho puntaje serán descalificadas y rechazadas en esta etapa*”²⁹*

²⁹ Modificado el 18 de mayo del 2006 por D.S N° 063-2006-EF

La manera de evaluar y calificar las propuestas puede graficarse de la siguiente manera:

Gráfico N° 8
Forma de evaluación de Propuestas



Como se señaló, para poder seguir participando en el proceso de selección, se debe obtener por lo menos 60 puntos en la evaluación técnica, conforme lo establece el artículo 71° del Reglamento de la Ley de Contrataciones. Es usual que las bases de los distintos procesos de selección establezcan entre 50 y 60 puntos al factor experiencia en ventas³⁰.

Salvo el “considerar el tipo de bien, su naturaleza, funcionalidad y la necesidad de la Entidad”³¹, la norma no establece límites para determinar cuanto puntaje debe asignarse a cada factor. De esta manera, el artículo deja abierta la posibilidad de otorgarle un mayor puntaje al factor experiencia en ventas.

Si se considera, además, que el factor de ponderación de la propuesta técnica fluctúa entre 0.6 y 0.7 versus la ponderación de la propuesta económica cuya ponderación fluctúa entre 0.3 y 0.4 (artículo 72° acápite 3.b.1 del Reglamento),

³⁰ Similar análisis en Caroy, Miguel: “La experiencia en ventas como factor determinante en la evaluación de propuestas de Bienes: ¿Más sabe el diablo por viejo que por diablo? Revista Gaceta Jurídica. Tomo 159 Febrero 2007

³¹ T.U.O de la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado. Artículo 65

un mayor puntaje a este factor dará mayor ventajas a las empresas con mayores ventas.

Respecto a esta materia, Francisco Martinotti de FOGAPI, señala que el tema de la experiencia en ventas es uno de los factores que más limita el acceso de la microempresa. Ello es confirmado por Ana Dominga Flores (Confecciones RANGERS), quien indica que tanto la experiencia en ventas, como las garantías exigidas y los plazos de entrega, no permiten el acceso de la microempresa, dado que *“no tienen créditos ni experiencia”*.

El hecho de que el gobierno haya implementado las compras directas a las microempresas, a través de los Núcleos Ejecutores y el Programa Compras a MYPERú, según Pedro Quiñonez de la Cámara de Comercio de Lima, es una forma en que se *“reconoce que (el Estado) no ha atendido a este sector, entonces genera estos mecanismos paralelos”*. En efecto, dado que, según los analistas, la normativa y el procedimiento de las Compras Estatales no facilita el acceso de la microempresa, ni permite que éstas se beneficien de los mecanismos de promoción, surge la necesidad de implementar mecanismos fuera del régimen general de contrataciones, tal que faculte comprar directamente a ellas.

Ahora bien, teniendo en cuenta que la Ley de Contrataciones no hace distinción entre ambos grupos que conforman la MYPE, el mecanismo de compra establecida en la norma debería subdividirse en dos: una para la pequeña empresa y otro para la microempresa, según propone Ricardo Salazar (OSCE). Para ello se requiere identificarlas y diagnosticarlas. De lo anterior, se evidencia cierta incompatibilidad entre lo que propone la ley y lo que efectivamente se puede hacer.

Carlos Ireijo (MZ CONSULTORES), por su parte, señaló que *“la MYPE ordenada no se considera (a sí misma) MYPE, sino empresa seria”*³². En ese sentido, añade, *“la reserva del 40% en las Compras Estatales no está pensado*

³² Con ello se deduce que el término “MYPE” estaría subvaluado. Lo que contribuyó a la pérdida de valor de este concepto, es materia de una investigación que escapa a los alcances de la presente tesis.

para estas MYPE normales u ordenadas, sino para aquellas que no contratan con el Estado. Por el contrario, las MYPE del día a día (es decir, las de subsistencia) no se atreven a crecer, requieren formalidad. Por lo tanto, el 40% no tiene razón de ser”. Añadió que separar el 40% para la pequeña empresa “es como no darles nada, porque solos ya acceden”. En ese sentido se concluye, que esta reserva debería ser para la microempresa. Siguiendo con su razonamiento, esta “reserva a costa de promoción, implica comprar a estándares no competitivos”. Por ello, de aplicarse estos beneficios, no debería ser en todos los rubros.

Máximo Gallo, ex director de la Dirección de Desarrollo y Promoción de Mercados de PROMPYME indicó que antes *“la compra a la MYPE era un acto de gobierno, un acto discrecional”*. Es decir, compras directas, con alto componente político, de manera similar al programa Compras a MYPERú. Pero, luego de la implementación de la Ley de Contrataciones, a partir de 1999 y sus posteriores modificaciones, *“la compra es un acto administrativo, es decir está regulado”*. Concluye señalando que *“este sistema esta diseñado para que no haya corrupción, para que la compra se haga con rapidez y se compre a menor precio, en esa lógica, la microempresa tiene poco espacio”*.

En resumen, para los actores de la política, se debería beneficiar o apoyar a la microempresa, pues la pequeña si puede acceder a las Compras Estatales. Sin embargo, al no hacer distinción entre ambas en la normativa de contrataciones, no se permite el acceso de la microempresa, debido principalmente a la experiencia en ventas como factor de evaluación.

2.3 SOBRE LOS SECTORES BENEFICIADOS

Tanto en la Ley de Contrataciones y su Reglamento, como en la Ley MYPE, se establecieron mecanismos, ventajas y prerrogativas a favor de este sector empresarial con la finalidad de facilitar su acceso al mercado estatal y, de manera indirecta, contribuir con la generación de empleo. Estos mecanismos fueron modificándose con el tiempo (no necesariamente, mejorándose), y algunos otros no se implementaron. A continuación se muestra un cuadro que

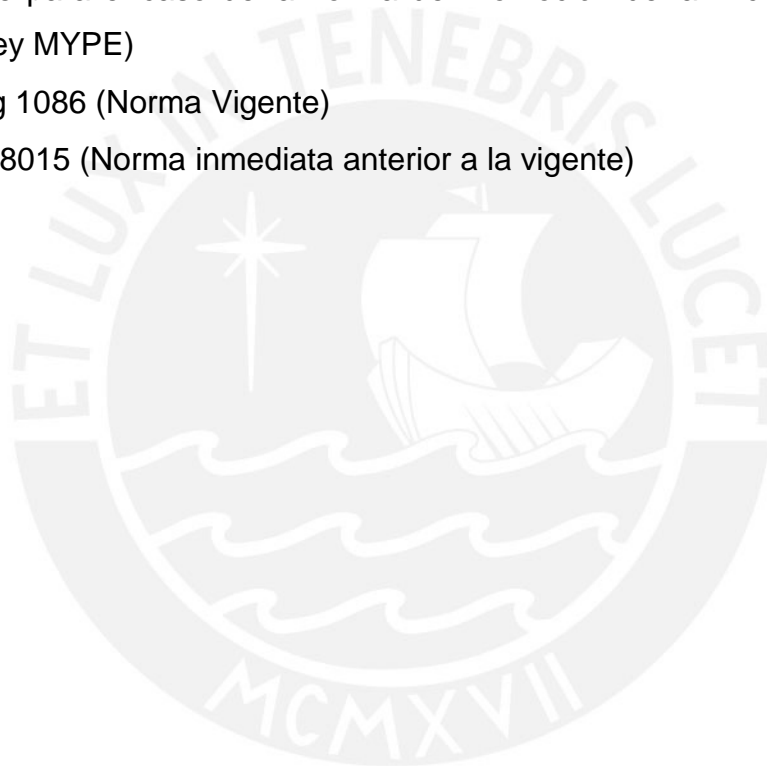
reseña cada uno de estos mecanismos señalados en ambas normas, tanto en la vigente como la inmediata anterior a cada una de ellas:

Cabe precisar que, para el caso de la norma de contrataciones, abordamos a:

- D. Leg. 1017 (norma vigente)
- Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado y su Reglamento, aprobado mediante D.S. N° 083 y 084-2004-PCM (norma inmediata anterior a la vigente)

Mientras que para el caso de la norma de Promoción de la Micro y Pequeña Empresa (Ley MYPE)

- D.Leg 1086 (Norma Vigente)
- Ley 28015 (Norma inmediata anterior a la vigente)



Mecanismo	Norma Legal	Lo que dispone la norma anterior a la vigente	Lo que dispone la norma vigente	Comentarios u Observaciones
Lotización	Ley de Contrataciones y su Reglamento	<p>Se prohíbe el fraccionamiento de grandes compras, sin embargo, sólo esta permitido cuando se lotiza (o fracciona) para propiciar la participación de las MYPE, pero en aquellos sectores económicos donde existe oferta competitiva.</p> <p>Dispone que la PCM, previa opinión favorable del MTPE y PRODUCE, establezca mediante Decreto Supremo los sectores que son materia de interés del Estado para promover la participación de las MYPE (Art. 18° de la Ley)</p> <p>Por su parte, el Reglamento complementa que dicho D.S. deberá contar con el refrendo del MEF (Art. ° 36 del Reglamento)</p>	<p>Mantiene lo anterior, sólo que dispone que el MEF, previa opinión favorable del MTPE y PRODUCE, sea el que establezca mediante Decreto Supremo los sectores que son materia de interés del Estado para promover la participación de las MYPE (Art. 19° de la Ley)</p>	<p>Desde la promulgación de esta ley, no se ha publicado el citado D.S. Por el contrario, el MEF buscó incluir su participación, pues usualmente se opone a este tipo de medidas. Ahora, con la actual normativa, el MEF (del que depende el CONSUCODE y ahora OSCE), tiene mayores atribuciones para observar o cuestionar el D.S.</p>
Reserva del 40% para las MYPE	Ley MYPE	<p>Establece que las instituciones del Estado deben separar no menos del 40% de sus comprar para ser atendidas por las MYPE en aquellos bienes y servicios que éstas puedan suministrar</p>	<p>Establece que las instituciones del Estado deben programar no menos del 40% de las contrataciones para ser atendidas por las MYPE, en aquellos bienes y servicios que éstas puedan suministrar</p>	<p>Con este cambio de término (resaltado y subrayado) elimina la figura de "Reserva", pues si antes quedaba claro que en dicho 40% sólo podían participar MYPE, ahora sólo se programa para que estas puedan participar, pero no es excluyente. Adicionalmente, nunca se estableció cuales eran los "bienes y servicios que las MYPE pueden suministrar"</p>

Mecanismo	Norma Legal	Lo que dispone la norma anterior a la vigente	Lo que dispone la norma vigente	Comentarios u Observaciones
<p>Preferencia en caso de empate</p>	<p>Ley de Contrataciones y su Reglamento</p>	<p>Si 2 o más postores empataban, el otorgamiento de la buena pro se otorgaba según cierto orden, siendo el primero: a favor de las micro y pequeñas empresas. (Luego se modifico el ámbito a sólo Adjudicaciones Directas Públicas y Selectivas y Adjudicaciones de Menor Cuantía)</p>	<p>Ahora es sólo para el caso de Adjudicaciones Directas (Públicas y Selectivas) y Adjudicaciones de Menor Cuantía, y establece un nuevo orden de prioridad: MYPE integrada por discapacitados (Art. 73° del Reglamento)</p>	<p>Si bien es un beneficio, es sólo para aquellas MYPE que lograron participar y alcanzar un alto puntaje. No es propiamente un beneficio para "acceder" al mercado estatal. Además, se ha reducido el ámbito de aplicación.</p>
<p>Preferencia a MYPE regional (Bonificación por provincia colindante)</p>	<p>Ley MYPE y Ley de Contrataciones</p>	<p>La Ley MYPE indica que se dará preferencia a las MYPE regionales y locales del lugar donde se realizan las compras estatales. Por su parte, el Reglamento de la Ley de Contrataciones complementa que es sólo para el caso de Obras y Servicios y cuyo monto corresponda hasta Adjudicaciones Directas Selectivas.</p> <p>Se otorga un 10% de bonificación al puntaje obtenido, a los postores cuyo domicilio sea la provincia (o provincias colindantes) donde se ejecutará la obra o se prestará el servicio. Es sólo aplicable fuera de Lima y Callao (Art. 131° del Reglamento de la Ley de Contrataciones)</p>	<p>Mantiene lo señalado anteriormente</p>	<p>La mayor parte de las contrataciones se dan en Lima. Según datos del OSCE, sólo el 8% del valor adjudicado en el 2009 corresponde a obras del interior del país y 6% a servicios</p>

<p>Alternativa a la Garantía de Fiel Cumplimiento GFC</p>	<p>Ley MYPE Ley de Contrataciones y su Reglamento</p>	<p>Para el caso de suministro periódico de bienes o servicios de ejecución periódica, las MYPE pueden optar, como alternativa a la GFC, por la retención de parte de su pago (10%), a sola Declaración Jurada</p>	<p>Amplía su aplicación a Obras</p>	<p>Los casos de suministro periódico de bienes se dan, mayoritariamente, en: venta de combustible, material de oficina y de limpieza. Del mismo modo, la mayoría de los servicios de ejecución periódica son: vigilancia y limpieza. Es decir, son rubros en donde no participa la MYPE que el Estado (y otros) pretende beneficiar, como son manufactura e industria</p>
<p>Sub Contrataciones</p>	<p>Ley de Contrataciones y su Reglamento</p>	<p>Se indica que las subcontrataciones se harán, de preferencia, con las micro y pequeñas empresas (Art. 208° del Reglamento)</p>	<p>Mantiene lo señalado anteriormente</p>	<p>Es sólo enunciativo y se desconoce si se ha aplicado.</p>

Además de los mecanismos descritos anteriormente, la Ley 28015 asignó a PROMPYME la labor de difusión de información entre las MYPE de oportunidades de negocio con el Estado. De la revisión de lo ejecutado por PROMPYME (2001 – 2006) y posteriormente el Programa Compras Estatales de MI EMPRESA (que absorbió a PROMPYME), se determina que las acciones de difusión y capacitación han sido realizadas de manera general, sin priorizar ningún sector en particular. El Sr. Fernando Santa María, coordinador del citado programa indicó que los beneficiarios de su intervención son aquellos empresarios que se encuentran registrados en su portal web (www.miempresa.gob.pe) y que reciben diariamente, vía correo electrónico, oportunidades de negocio con el Estado, aunque, en algunas ocasiones, han difundido estas oportunidades en medios de prensa, priorizando sectores como confecciones, alimentos y mobiliario. Del mismo modo, Natalia Gamarra, directora de MI EMPRESA, señaló que el apoyo a esos “*rubros tradicionales*” (es decir, calzado, textiles, madera), especialmente en charlas de “*Cómo Venderle al Estado*” se debe a que existe mucha demanda de capacitación de estas empresas, aunque precisó que “*sin querer*” descubrieron que MI EMPRESA había estado apoyando al sector Comercio, Servicios y Personas Naturales con negocio.

Si bien la norma no señala a ningún sector económico en particular en donde focalizar la intervención de esta política, una revisión de otras disposiciones legales da idea de los sectores en donde el Estado tiene interés de propiciar el acceso de las MYPE a este mercado. Así, tenemos que:

- En setiembre de 1994, se promulgó el D.U. N° 74-94, mediante el cual se autoriza la ejecución del Tercer Programa Social de Calzado Escolar y Reactivación de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (más conocido como el “*programa del Millón de Zapatos*”). Con ello, FONCODES pudo adquirir, mediante el uso de Núcleos Ejecutores, calzado directamente a proveedores MYPE, para ser repartido entre escolares de zonas de bajos recursos.

- En agosto de 2002, mediante D.U. 042-2002, se dictaron medidas que permitieran mayor participación de las pequeñas y micro empresas en la contratación del servicio de confección de uniformes de la PNP. Si bien este proceso fue posteriormente criticado por algunos políticos, lo cierto es que permitió el acceso de confeccionistas al mercado estatal. En este proceso, surgen por primera vez los mecanismos de “lotización” y “reserva” (en este caso fue de 50%).
- En enero de 2009, nuevamente se autoriza a FONCODES, mediante D.U. N° 015-2009 a realizar adquisiciones a la MYPE de uniformes escolares y mobiliario escolar. Aquí se reflató el “Programa del Millón” ejecutado más de una década antes. Este programa se llamó “Compras a MYPERÚ”.
- En octubre de 2009, se amplía este programa y se autoriza FONCODES, mediante D.U. N° 100-2009 a realizar adquisiciones a las MYPE, durante el 2009 y 2010, de bienes relacionados a los sectores Salud, Interior, Defensa y Educación. Estos bienes son: ropa hospitalaria, uniformes y calzado para las fuerzas armadas y policiales, así como chompas y calzado para escolares ubicados en las zonas de pobreza a nivel nacional.

De lo anterior se deduce que:

1.- El Estado ha tenido interés de propiciar el acceso al mercado estatal de los sectores relacionados con manufactura, específicamente calzado, confecciones textiles y mobiliario, los cuales están relacionados con gremios que cuentan con presencia en los clusters más importantes: Villa El Salvador y Gamarra en Lima y El Porvenir en Trujillo.

2.- Teniendo en cuenta que los decretos de urgencia se utilizan para dictar medias de carácter temporal, es evidente que no existe una política continua de promoción de la MYPE de estos sectores en las Compras Estatales.

Ahora bien, según los especialistas entrevistados, este interés por apoyar a estos rubros, se debe a la existencia de lobbies que presionan sobre los políticos. Así, Benigno Sánchez de COPEME señala que *“el Estado no tiene un sector definido a quien apoyar, es decir, una política. Sólo apoya a quien hace lobby. Es político”*. Coincide en señalar que la manufactura es más intensiva en mano de obra, pero que en comercio y servicios está la mayoría de las MYPE y por lo tanto allí se generaría más empleo. De la misma idea es Francisco Martinotti de FOGAPI, quien manifestó que son estos los sectores que hay que priorizar, pues la manufactura genera mano de obra nacional, *“si ellos son quienes crean empleo, entonces hay que apoyarlos”*. Marco Loayza, de ADEC-ATC va más allá, y precisa que al grupo que debe apoyarse es a la MYPE de subsistencia, pues *“aquí esta el grueso de las MYPE y son los que más problemas tienen (organización, financiamiento, formalización, etc.)”*.

Esta posición no sólo es avalada por aquellos cuyas labores están relacionadas con la promoción y apoyo a las MYPE, David Dall'orto del MEF, por ejemplo, indicó que, en caso el Estado tuviera que apoyar a un sector (pues, por principio no esta de acuerdo con el apoyo en Compras Estatales), debería ser Confecciones y Calzado. Refuerza su posición indicando que en las negociaciones referidas a tratados de libre comercio en las que ha participado, ambos sectores son considerados *“rubros sensibles”* y hasta tienen mesa de negociación aparte. De la misma idea es Mario Arteaga del OSCE, quien señala a estos rubros precisando que el apoyo *“no debería ser a todos los rubros. No conviene porque ningún socio comercial (en el marco de los TLC) aceptaría eso”*.

Sin embargo, esta coincidencia de apoyar a rubros relacionados con manufactura tendría una explicación, según sostiene Iván Mifflin, ex - Director Ejecutivo de PROMPYME, primero, porque existe una visión pre-industrialista, es decir *“crear que sólo los industriales generan valor, pero en la época actual, de la tercera ola, son los servicios los que generan valor”*. Segundo, porque es cierto que el sector industrial es el más complicado, tiene más problemas (de liquidez, de gestión). Y, finalmente, porque estos gremios son los *“más articulados”*. De hecho sostiene la teoría de que muchos de estos empresarios

son ex - trabajadores (despedidos, cesados, etc.) y muchos han sido obreros sindicalizados, en consecuencia, tienen predisposición a unirse.

De lo anterior, se concluye que la política no ha definido un sector donde priorizar el acceso de la MYPE al mercado estatal, y los ejecutores del mismo tampoco han delimitado algún sector, aunque en algunas acciones se han dirigido a rubros relacionados con manufactura.

Optar por este sector, es materia de consenso de casi la totalidad de los entrevistados, aunque Gladys Triveño, de PROEXPANSIÓN, cree que más bien, en lugar de priorizar sectores, debe apoyarse a “clusters” o conglomerados de empresas, como se hace en Italia por ejemplo, *“en un cluster se apoya a la cadena, esto mejora la competitividad”*.



3 EL IMPACTO SOBRE EL EMPLEO GENERADO POR LAS COMPRAS ESTATALES EN LAS MYPE

3.1 EL DEBATE SOBRE LA CONVENIENCIA DE USAR LAS COMPRAS ESTATALES COMO MECANISMO DE PROMOCIÓN DE LAS MYPES

3.1.1 Lo que indican los autores y la experiencia internacional

Como se sabe, el Estado tiene como finalidad lograr el bien común y brindar bienestar a la población³³ (salud, servicios educativos, seguridad, entre otros). Para poder cumplir con sus funciones y brindar estos servicios a la sociedad, debe comprar bienes, contratar servicios o ejecutar obras de construcción. Por el presupuesto y la envergadura de su intervención, el Estado es considerado un gran comprador. Siendo así, la implementación de políticas conducentes a facilitar el acceso de las pequeñas empresas al mercado estatal, reviste vital importancia sobre los efectos en la generación de empleo, principalmente en las ciudades del interior del país, donde las compras del sector privado, respecto a las Compras Estatales, no son tan relevantes como en las grandes urbes.

Sin embargo, la adecuada implementación de políticas de este tipo debe contemplar la reducción de las barreras que estas unidades económicas tienen que enfrentar. Cartier y Castañeda³⁴, analizaron en 1988 el caso de Manizales (Colombia). En dicha oportunidad, reconocieron la existencia de ciertos obstáculos para el éxito de una política de este tipo, tanto por el lado de la oferta como de la demanda. De las entrevistas que realizaron, concluyen que *“todos los funcionarios entrevistados en Manizales indicaron su apoyo para una política de canalización de compras, pero expresaron dudas sobre su factibilidad”*. Estas dudas estaban circunscritas al *“régimen de contratación del Estado colombiano”*, es decir, la normativa (como por ejemplo aspectos de registros, requisitos, procedimientos administrativos, etc.).

³³ Pellet Lastra, Arturo. “Teoría del Estado”. Abeledo Perrot. Buenos Aires, 1999.

³⁴ Cartier, William y Alberto Castañeda. “Una política de canalización de compras estatales hacia la microempresa. Estudio de caso de Manizales, Colombia”. En: “Ventas Informales. Relaciones con el sector moderno”. OIT. 1990

Por el lado de los empresarios, además de coincidir en que una limitación es el carecer de información sobre las compras del Estado (no solamente sobre las oportunidades de negocio, sino también el procedimiento para acceder a estos procesos de selección), señalan que “enfrentan una excesiva competencia por parte de las medianas y grandes empresas”. Una parte importante de los entrevistados por estos autores (el 51.5%) considera que la falta de liquidez para financiar la compra de los insumos, así como la demora en los pagos, es una gran limitación de acceso para la MYPE.

Esta problemática no es ajena al Perú. Entre los resultados de la Mesa de Trabajo de Ventas al Estado (CADE Emprendedores 2009), se encuentran ciertas actividades necesarias para el desarrollo de una agenda de trabajo para impulsar una mayor inserción de las MYPE al mercado estatal, entre ellas el desarrollo de un programa de calificación de proveedores MYPE (de tal manera que brinde seguridad a los compradores públicos), así como la implementación de un adecuado fondo de garantía MYPE.

En la actualidad, en el Perú ha implementado una serie de modificaciones al proceso de compras del Estado, no solamente para poner en marcha el TLC suscrito con EE.UU, sino para mejorar la eficiencia del Estado peruano. Entre ellas, está la creación de la Central de Compras Públicas – PERUCOMPRAS³⁵.

Sin embargo, la centralización del gasto gubernamental, especialmente en los procesos de contrataciones y adquisiciones ¿genera mayor eficiencia y mejores impactos en la economía? En un estudio realizado por Renato Souza y otros³⁶ (1990) sobre el caso de Sao Paulo, específicamente en las adquisiciones descentralizadas de alimentos escolares, material educativo y construcción de colegios, se concluye que “*junto con una mayor eficacia en la utilización del gasto público, con notables efectos vinculados con el mejoramiento en la calidad del servicio prestado a la población*”, el proceso de

³⁵ Dicha central se encargará de las compras corporativas, compras que le encarguen otras entidades públicas y la conducción de las compras a través de un Catálogo Electrónico, modalidad llamada Convenio Marco. A la fecha, dicha central no se ha implementado.

³⁶ Souza, Pérez y otros. “Efecto de la descentralización del gasto público sobre el empleo y los ingresos en el sector informal urbano”. En: “Ventas Informales. Relaciones con el sector moderno”. OIT. 1990

descentralización de las compras “generó importantes impactos en la dinamización de la economía local del interior del Estado (Sao Paulo), con efectos positivos en la generación de empleo y la renta”.

No obstante lo anterior, existen dos posiciones antagónicas. Por un lado, aquella referida a utilizar la demanda del Estado, para canalizarla hacia la micro y pequeña empresa, con el fin de darle mayores oportunidades de crecimiento, dinamizar la economía y, por consiguiente, propiciar la generación de empleo (como mecanismo de reducción de la pobreza).

Por otro lado, aquella que señala que el Estado moderno debe ser eficiente y efectivo en su intervención y, específicamente, las contrataciones y adquisiciones gubernamentales, deben generar beneficios producto de su aplicación, tales como ahorros por la obtención de mejores precios, transparencia, y consolidación en los volúmenes demandados, mayor acceso de proveedores y agilidad en el proceso de compra con el fin de brindar servicios a la comunidad de manera oportuna. Según esta posición, los ahorros obtenidos bajo este enfoque, permitirán al Estado invertir en otros sectores o atender a más ciudadanos, reduciendo así la pobreza.

En ese entendimiento, el Instituto Peruano de Economía – IPE, propone abiertamente derogar los beneficios de promoción y acceso al mercado estatal que la normativa de contrataciones y la Ley MYPE establecen. Ello con el argumento de que “*el otorgamiento de tratos preferenciales a las micro y pequeñas empresas incentiva, de un lado, a que dichas empresas no busquen crecer para así mantener los beneficios, y de otro que las empresas grandes se fraccionen para obtener el trato preferencial*”³⁷.

Linares (2008), al referirse a las políticas de fomento económico a través de las Compras Estatales, específicamente a la compra de productos nacionales con la finalidad de crear puestos de trabajo, señala que “*si bien tiene sentido, debe contemplarse también el hecho de que el Estado y, en su caso, los*

³⁷ Instituto Peruano de Economía (IPE). “Propuestas para acelerar el proceso de compras y adquisiciones del Estado”. Documento de Discusión. Marzo de 2007.

*beneficiarios directos de la actividad pública, pueden beneficiarse de precios baratos y mejores productos y servicios ofrecidos por las empresas foráneas, razón por la cual las políticas de fomento de las empresas locales no pueden ser de aplicación general y permanente, debiendo realizarse estudios de la eficacia de estas y, según ello, proceder a eliminarlas o reducirlas*³⁸. De la misma manera, respecto a las políticas de promoción MYPE en este mercado señala que *“al igual que en el caso anterior, los beneficios otorgados a las MYPE deberían ser monitoreados a fin de determinar su eficacia*³⁹.

Este debate entre utilizar las Compras Estatales para las políticas de promoción o preferir la eficiencia y el ahorro para llegar a más beneficiarios, viene siendo desplazado por la tendencia mundial de contratación pública, de la cual forma parte el concepto de *“Compras Públicas Sustentables”* definido, en el Marrakech Task Force⁴⁰, como *“el proceso que siguen las organizaciones para satisfacer sus necesidades de bienes, servicios, trabajo e insumos de manera que obtengan valor por su dinero sobre la base del ciclo de vida, con la finalidad de generar beneficios para la institución, para la sociedad y la economía, al tiempo que se minimiza el impacto sobre el medio ambiente”*⁴¹.

Según esta definición, las compras ó adquisiciones sustentables, integran en su elección de bienes y servicios, lo siguiente:

1. Consideraciones económicas: valor monetario, precio, calidad, funcionalidad
2. Consideraciones hacia el medio ambiente (“compras verdes”): los efectos positivos que el producto y/o servicio producen hacia el medio ambiente durante todo su ciclo de vida completo.

³⁸ Mario Linares Jara. “Contratación Pública. Derecho local, internacional y de la integración”. Editora Jurídica Grijley. Lima. 2008. Página 98.

³⁹ Ibid. Página 99

⁴⁰ El proceso de Marrakech es una iniciativa internacional que tiene la finalidad de documentar la puesta en marcha del Capítulo III del Plan de Johannesburgo 2002. Al respecto ver la Declaración de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible. (www.un.org). División de Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible

⁴¹ Cabrera, Alejandra e Isabella Marras. “Introducción a las compras públicas sustentables”. Documento de Presentación. San José de Costa Rica. Octubre 2008. En: <http://www.ricg.org/es/tags/12.aspx>. Tomado el 12/12/2009.

3. Consideraciones sociales (equidad): efectos en temas como la erradicación de la pobreza, distribución de los recursos, condiciones laborales, trabajo a menores, no discriminación por raza ó género, derechos humanos, entre otros.

Por su parte, Felipe Goyá (2008) de Chilecompra⁴² señala que *“la opción política de los gobiernos de la concertación (en Chile) ha sido considerar elementos de desarrollo sustentable como parte de las políticas generales de desarrollo del país”*. Añade que la política pública de compras sustentables en Chile tuvo su primera etapa entre el año 2001 y 2008 a través del acceso. Al respecto indica que *“el acceso y no discriminación son características básicas de los mercados sustentables. La Dirección Chilecompra incorporó el acceso como una de las principales líneas de desarrollo del mercado público. Más acceso implica más participantes en el mercado y por lo tanto más competencia y transparencia. Desde el año 2003 ha existido una activa política para eliminar barreras de entrada para empresas a este mercado. Las principales beneficiarias de esta política son las MYPES”*⁴³.

3.1.2 Las posturas de los actores de la política

De las entrevistas realizadas, se determinan 3 posiciones: aquella que está en contra de estas medidas de promoción, la que la defiende y la que está de acuerdo con esta política, pero con la aplicación conjunta de medidas de control.

Por ejemplo, Javier Illescas (MEF) indicó que no ve a la política de promoción MYPE en las compras estatales *“como algo que haga eficiente la compra pública”*, por el contrario, cree que va en conflicto con la Ley de Contrataciones y de sus principios, como el de libre competencia. En su lugar debe privilegiarse la competencia y la eficiencia. *“Se debe maximizar el valor por el dinero, maximizar el nivel de satisfacción del Cliente – Estado”* acotó.

⁴² Chilecompra es el sistema de adquisiciones de Chile. www.chilecompra.cl

⁴³ Felipe Goya. “Compras Sustentables en el mercado público de Chile” Publicado en: <http://www.compraspublicas.org/es/news/711.aspx> el 10 de diciembre del 2009.

Frente a ello, Mario Arteaga, del OSCE, precisó que el concepto de maximizar el valor del dinero en la contratación pública proviene del concepto de “*Contratación Pública Sostenible*”, el mismo que surgió para contrarrestar la crisis económica, el incremento de las desigualdades y el calentamiento global. En función a ello, la Banca Multilateral indicó que se debería armonizar los 3 conceptos: crecimiento económico, progreso social y balance medio-ambiental, tendencia que, como se señaló en el acápite 3.1.1, viene siendo impulsada por el Proceso de Marrakech⁴⁴.

Otro de los puntos que es materia de crítica, es el referido a la calidad y el precio. En efecto, Javier Illescas continua señalando que no se ve el monitoreo en esta política. ¿Quién asegura la calidad? ¿Quién asegura el cumplimiento? Se preguntó. Al respecto, señaló que “*la baja escala es cara, y la productividad de la MYPE es baja*”. Como en política monetaria, se requieren tantos instrumentos como objetivos, en ese sentido “*existe un trade-off, o se compra de manera eficiente o se compra a la MYPE*”.

En respuesta, Ricardo Salazar (Presidente del OSCE) indicó que “*se puede aprovechar la vía de una política pública para aprovechar otra política pública*”⁴⁵ y añadió que si “*a la MYPE se le exige calidad, entonces ¿Por qué no comprarle? Si al menos cumple con calidad, entonces debería tener oportunidades*”. Frente a la posibilidad de que hayan algunas MYPE con malas prácticas (es decir, incumplimiento de contrato, tanto en plazo como en calidad) propuso que una manera de contrarrestarlos es: acelerando el castigo (a través del Tribunal de Contrataciones), elaborando buenas bases y “*acostumbrarlas a que sean serias*”.

El cumplimiento de ciertos estándares mínimos de calidad es un tema que preocupa, incluso entre los defensores de la política. Sandra Doig de

⁴⁴ Mayor información en la Web del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente – PNUMA (<http://www.pnuma.org/industria/consumo/marrakech.htm>)

⁴⁵ Existen experiencias que avalan esta aseveración. Por ejemplo, el Proyecto Especial de Infraestructura de Transporte Rural – PROVIAS RURAL incluyó, dentro de sus programas de mantenimiento de vías, la contratación directa de microempresas comunales. Claro está, los procesos de selección para la ejecución de estas obras se realizaron con fondos del BID y del Banco Mundial, es decir, fuera del Régimen General. Edgar Quispe Remón: “Mantenimiento vial de los caminos rurales en el Perú, basado en microempresas”. Lima 2004.

PRODUCE, se refirió al caso del Programa Compras a MYPErú, afirmando que “*este programa funciona por la supervisión*”. Añadió que se entregan adelantos y se realizan visitas a las instalaciones de las empresas seleccionadas para comprobar la existencia y estado de la planta y se brinda asistencia técnica. Esta forma de apoyo, pero en el régimen general, es lo que debería aplicarse, según Francisco Martinotti de FOGAPI y Marco Loayza de ADEC-ATC. Sin embargo, de estas propuestas es evidente que tales actividades encarecerían la compra pública, sin considerar la forma en cómo se haría efectivo este proceso.

Entonces, ¿existe forma de compatibilizar la compra eficiente y la política de promoción? Sandra Doig sostiene que sí, aunque se podría sacrificar un poco de uno para optar por la promoción. Esto último es “*importante para que las empresas entrenen, mejoren*”.

Benigno Sánchez de COPEME, recuerda el caso del apoyo que brindaron a un grupo de microempresarios de Huaycán para participar en el proceso de selección para la confección de uniformes de la PNP en el año 2002⁴⁶ y confección de polos publicitarios para la ONPE⁴⁷ (a repartirse entre los miembros de mesa para las elecciones municipales y regionales del 2003). Dichos procesos “*servieron para entrenar a este grupo de MYPE, ahora ellos exportan a Venezuela*”.

Del mismo modo, Marco Loayza, de ADEC-ATC, al referirse a la experiencia de trabajo con microempresarios en el Programa de Compras a MYPErú, indicó que “*ha tenido cierto impacto, en aspectos que son difíciles de cuantificar. Se ha comprado más maquinaria. Usan (los microempresarios) otro lenguaje o conceptos. Ahora hablan de éxito, se ha fomentado el espíritu ganador, una mejor actitud*”.

⁴⁶ Caso citado en la página 42

⁴⁷ Como se indicó en la página 15, los organismos electorales, en período de elecciones, cuentan con mecanismo propio de adquisiciones y contrataciones, distinto del régimen general

Sobre la anterior, Illescas asevera que *“las compras estatales no deben servir para que las MYPE entrenen, porque el Estado espera productos de mediana calidad, entonces, la MYPE se acostumbra a un mercado cautivo, pero poco exigente”*. Asimismo, añadió que no se ha hecho análisis de las propuestas planteadas, ni se han monitoreado las experiencias, por lo que *“se legisla a ciegas”*.

De la misma opinión es David Dall’Orto (MEF), quien sostiene que las MYPE pueden entrenar en otros aspectos. Señaló que los *“defensores de las MYPE creen que reservando el 40% aumenta su participación”*, en su lugar, el principal elemento para fomentar el acceso es la información, *“ella debe estar disponible para todos, y ese debe ser el rol del Estado”*.

Aún así, es importante la promoción, según Carlos Ireijo, y ello no es *“distorsión”*. En su opinión, esta política es una forma de corregir lo que el mercado hace, por asimetría de información. Argumenta su idea, señalando que sólo algunos se benefician de las Compras Estatales debido a que cuentan con información (conocimiento de la Ley y de los procedimientos)⁴⁸, es ese sentido *“la norma de promoción, bien hecha, puede corregir una distorsión”*.

Según lo discutido anteriormente, el debate acerca de la conveniencia de usar las Compras Estatales como mecanismo de promoción de las MYPE se centra en la calidad de los productos ofrecidos por ésta (especialmente, la microempresa) y la eficiencia del gasto (el cual tendría efectos sobre la calidad del servicio que el Estado brindaría a la población), versus la experiencia que ganarían las microempresas si llegasen a acceder a este mercado (con su posterior efecto sobre el desarrollo de éstas y la generación de empleo).

⁴⁸ No deja tener razón, pues la normativa de contrataciones y sus constantes modificaciones es vasta, lo cual hace difícil que un proveedor MYPE puede conocer adecuadamente los procedimientos y regulaciones vigentes. En el Anexo 2 se muestra un recuento de las principales modificaciones a la Ley de Contrataciones

3.2 LO QUE SE IMPLEMENTÓ Y SU RELEVANCIA

A pesar de que no haya acuerdo entre los actores de la política, acerca de la conveniencia de usar las Compras Estatales como mecanismo de promoción de las MYPE, hay algunas ventajas y mecanismos en favor de éstas que sí se llegaron a implementar. En efecto, de las seis ventajas y mecanismos establecidos en la legislación, cuatro de ellas sí se pueden aplicar (la preferencia en caso de empate, la preferencia a la MYPE regional, la alternativa a la Garantía de Fiel Cumplimiento y la Sub Contratación a MYPE), mientras que las otras 2 restantes (la reserva del 40% y la lotización) no se han implementado. A fin de discutir la relevancia de ellas, se explicará brevemente, en qué consiste la lotización (y cuál es la diferencia con el fraccionamiento) y la alternativa a la Garantía de Fiel Cumplimiento.

3.2.1 La Lotización y el Fraccionamiento

El artículo 19º de la Ley de Contrataciones prohíbe fraccionar la contratación de bienes, servicios y ejecución de obras con el objeto de modificar el tipo de proceso de selección que corresponda. Pero sí lo permite para casos en que se busque propiciar la participación de las micro y pequeñas empresas (en aquellos sectores económicos donde exista oferta competitiva), sin que ello signifique la modificación del tipo de proceso de selección. Ello también es ratificado por el artículo 21º del Decreto Legislativo 1086 - Ley de Promoción de la Competitividad, Formalización y Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa y de acceso al empleo decente – Ley MYPE.

A fin de entender la diferencia entre la lotización y el fraccionamiento, se expone un ejemplo:

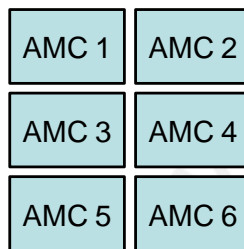
Cierta entidad pública requiere comprar vestuario por un valor de S/. 180 mil. Con este valor le corresponde convocar una Adjudicación Directa Pública (ADP)⁴⁹, y debe establecer un plazo no menor de 10 días hábiles entre la convocatoria y la presentación de propuestas. Sin embargo, a fin de “acelerar”

⁴⁹ Ver topes para cada proceso de selección en el Gráfico N° 5. Página 18.

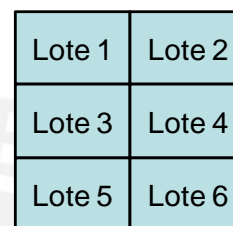
la compra, divide la misma en 6 procesos de Adjudicación de Menor Cuantía (AMC), por un valor de S/. 30 mil cada uno. En ese caso, sólo deberá establecer un plazo de 2 días hábiles entre la convocatoria y la presentación de propuestas. A lo anterior, se llama “Fraccionamiento”.

Gráfico N° 9
Diferencia entre fraccionamiento y lotización

Fraccionamiento: Una ADP es convertida en 6 AMC



Lotización: Una ADP es dividida en 6 lotes, pero sigue siendo ADP



Sin embargo, en una “lotización”, se mantiene el tipo de proceso de selección, como se ve en el gráfico. Ello implica dos facilidades para las MYPE:

- La experiencia en ventas, solicitada a los postores, estará en función del valor de cada lote, y ya no del total
- El valor de las garantías serán menores, pues estarán en función al valor de cada lote.

Cabe precisar que en la anterior normativa de contrataciones, vigente hasta enero de 2009, no se establecía plazo mínimo entre la convocatoria y presentación de propuestas, en las AMC para la adquisición de bienes y contratación de servicios. Es decir, era válido convocar y adjudicar el mismo día.

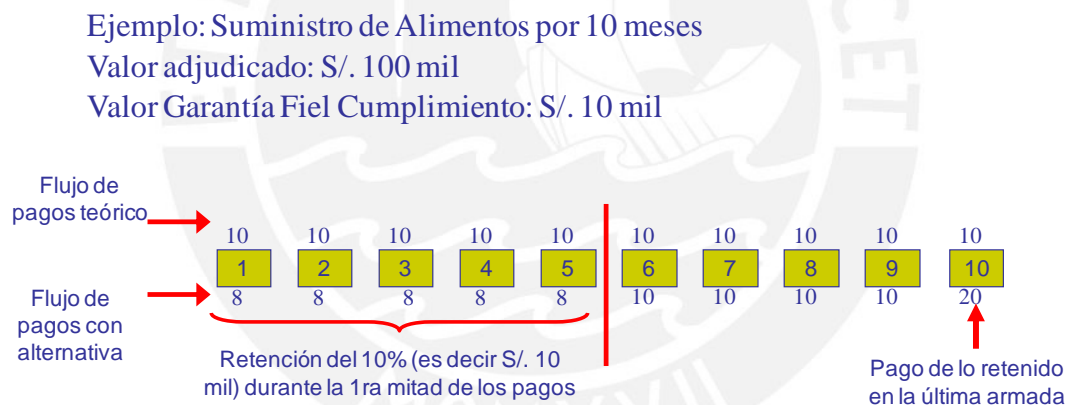
3.2.2 ¿En qué consiste la alternativa a la Garantía de Fiel Cumplimiento?

El proveedor ganador de la buena pro, como requisito para firmar el contrato, deberá presentar una carta fianza denominada “Garantía de Fiel Cumplimiento”. Ésta tiene como objetivo asegurar que el proveedor cumplirá con la ejecución de contrato, según lo ofrecido por él. El valor de esta garantía es equivalente al 10% de la propuesta económica ganadora. Es decir, si un proveedor gana la buena pro de un proceso de selección por S/. 100 mil,

deberá presentar una carta fianza de S/. 10 mil. Para ello, la entidad financiera solicitará, a cambio de su emisión, prendas equivalentes a 2 ó 3 veces este valor o garantías líquidas, lo cual deja sin financiamiento al proveedor en caso de requerir dinero para adquirir insumos y así cumplir con el contrato.

Sin embargo, para el caso de suministro periódico de bienes o prestación de servicios de ejecución periódica, las MYPE pueden optar por la retención, de forma prorrateada, del 10% del pago durante la primera mitad del número total de pagos, con cargo a devolverse al final del mismo. Por ejemplo, si un proveedor gana la buena pro de un proceso de selección para el suministro periódico de artículos de limpieza por un valor total S/. 100 mil durante 10 meses, esta alternativa funcionaría de la siguiente manera:

Gráfico N° 10
Esquema de cómo funciona la Alternativa a la Garantía de Fiel Cumplimiento



Gracias a este mecanismo, el proveedor ya no tendrá que gestionar, ante una entidad financiera, la obtención de una carta fianza.

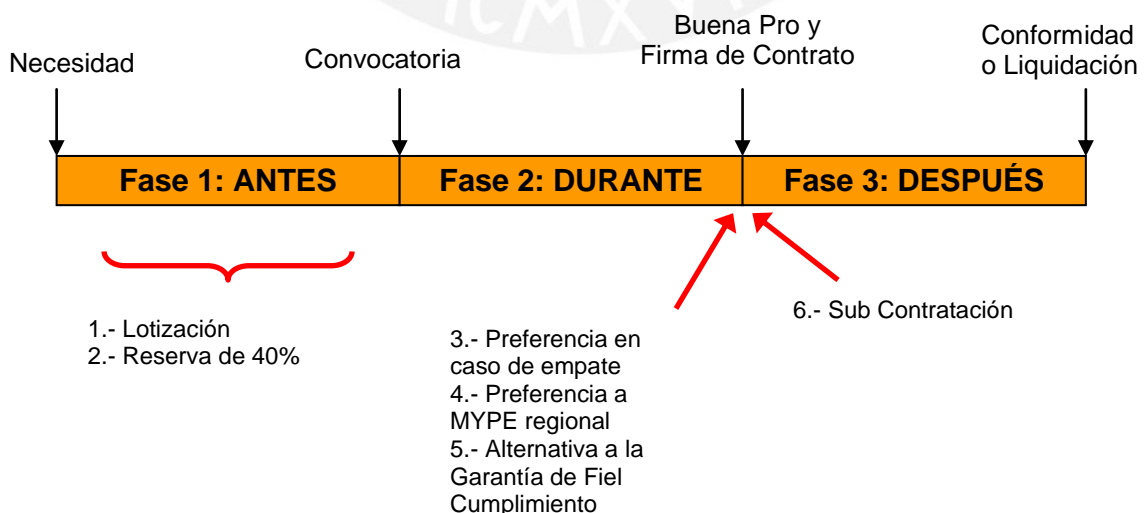
3.2.3 La relevancia de lo implementado, según los entrevistados

La relevancia de los mecanismos y ventajas establecidos en la legislación a favor de las MYPE se determina según el momento, dentro del proceso de compra pública, que se aplica. Este proceso se puede dividir en 3 fases:

- Antes (del proceso de selección): que se inicia con la aparición de la necesidad de compra (por parte de la entidad pública) hasta el momento previo a la convocatoria. En esta fase se programa, se realizan indagaciones de mercado y se elaboran las bases del proceso.
- Durante (el proceso de selección): que se inicia con la convocatoria y culmina con el otorgamiento de la buena pro y posterior firma del contrato.
- Después (del proceso de selección): es decir, la ejecución contractual, que se inicia con la firma del contrato hasta la conformidad de la entrega del bien o servicio, o liquidación final de la obra.

Si es de interés facilitar el acceso de las MYPE a las Compras Estatales, se deben crear o implementar mecanismos que tengan aplicación en la fase 1, pues es aquí en donde se programa la compra, se elaboran las bases y se determinan las reglas de juego que guiarán el proceso de selección y la posible participación efectiva de proveedores, en especial las MYPE. Veamos el siguiente gráfico:

Gráfico N° 11
Aplicación de las medidas de promoción implementadas, según fases del proceso de contratación



Los seis mecanismos y ventajas señalados tanto en la Ley de Contrataciones como en la Ley MYPE tienen aplicación en algunas de estas fases. De ello, resulta de mayor importancia tanto el mecanismo de Lotización como el de la Reserva del 40%. Como se señaló, ambos no fueron implementados (el primero porque hasta el momento no se ha publicado el Decreto Supremo en donde se señala cuándo aplicarlo y el segundo, porque al Estado no ha definido la forma de aplicarlo).

En esa línea opinan los entrevistados. Por ejemplo, Carlos Ireijo (MZ CONSULTORES) señaló que la *“Lotización y el 40% son muy relevantes, porque permiten el acceso”*. Ricardo Salazar (OSCE), por su parte, establece un orden de prelación de acuerdo con la importancia y el momento para aplicarse: *“tanto la reserva como la lotización sirven para el acceso, mientras que la preferencia en caso de empate y el tema de las garantías, para los que ya accedieron”*. En su opinión, si se tiene que elegir, de esos cuatro, a los dos elementos más importantes serían la reserva y la alternativa a la garantía de fiel cumplimiento.

Por el contrario, los mecanismos que se aplican en las fases 2 y 3 benefician sólo a aquellas MYPE que ya acceden al mercado estatal y, por lo tanto, ya cuentan con experiencia y/o dominio acerca de las reglas de negocio. Este sería el apoyo que estarían recibiendo estas MYPE: preferencias en caso de empate y alternativa a la Garantía de Fiel Cumplimiento (que además, como se señaló en el cuadro comparativo del acápite 2.3, no llegaría a las MYPE manufactureras e industriales). Por ejemplo, Pedro Quiñones de la Cámara de Comercio de Lima, señaló que *“lo que se ha implementado es poco relevante para el acceso”*. En ese sentido, hace una diferencia entre el mecanismo de lotización y reserva del 40%, de la preferencia en caso empate y la alternativa a la Garantía de Fiel Cumplimiento, *“esto último es para quienes ya ganaron, entonces la empresa ya accedió”*.

3.3 EL ACCESO AL MERCADO ESTATAL Y SU IMPORTANCIA PARA LA GENERACIÓN DE EMPLEO

Sobre la base de las teorías neoclásica y keynesiana, encontramos dos posiciones encontradas referidas a la generación de empleo. Por un lado, aquella que sostiene que el mismo se obtiene principalmente con inversión privada y mejora de la competitividad (con sustento neoclásico). Por otro lado, aquella que señala que esta meta implica la participación de una serie de actores entre las que el papel promotor del Estado es pieza clave (keynesiano).

García (2002), por ejemplo, señala que *“el principal problema de empleo en Perú no es el desempleo abierto, que en el ámbito nacional ha fluctuado en el último decenio entre el 4% y 6%, sino el vasto contingente de la mano de obra (dos tercios de la PEA en el 2000) ocupada en actividades de muy baja productividad e ingresos.”*⁵⁰ Frente a ello, plantea que *“la respuesta al desafío del empleo en Perú, por su magnitud y profundidad, se encuentra en la estrategia de crecimiento económico que se adopte. En la medida en que la misma induzca tasas mucho más elevadas de crecimiento de la inversión privada, sustentables a lo largo del tiempo, y se desarrollen actividades con significativos efectos directos e indirectos sobre el empleo, se estará cumpliendo con una de las precondiciones para acelerar la creación de empleo de calidad”*⁵¹.

Asimismo, Chacaltana (2005) sostiene que el problema del empleo está asociado a la baja productividad de la mano de obra.

Por su parte, el III Diálogo para el Desarrollo y Lucha contra la Pobreza, concluye que si bien el incremento de la productividad y competitividad son una estrategia para generar empleo, también lo es la articulación productiva (la cual implica acceso a nuevos mercados, como las exportaciones) y la inversión pública y privada. Para ello se requiere de una serie de condiciones:

⁵⁰ García, Norberto. “Productividad, Competitividad y Empleo: un enfoque estratégico”. Lima. CIES Red de Políticas de Empleo. 2002. Pág. 4.

⁵¹ Ibid.

estabilidad, crecimiento a largo plazo, mejor acceso al crédito, así como otras condiciones legales, regulatorias e institucionales.

Ambas posiciones, coinciden en señalar que toda estrategia requiere la inclusión de acceso a nuevos mercados. Chacaltana y García (2002) señalan por su parte que *“una estrategia de competitividad, basada en aumentos de productividad, requiere ser precedida o acompañada por un esfuerzo permanente de ampliación de mercados”*⁵².

Evidentemente, considerando que la economía peruana está abierta al comercio internacional, se requiere de una serie de condiciones y estrategias, pues además de una política de equilibrios macro, reglas del juego estables y seguridad jurídica, el crecimiento de la inversión privada, añade García, *“depende esencialmente de la rentabilidad esperada para la misma, y de la demanda esperada por los productos que se generan con ella”*. En otras palabras, requiere más y nuevos mercados.

De ello, se concluye que para que las empresas crezcan, deben acceder a mercados para incrementar sus ventas. Sólo así pueden contratar a más trabajadores, mejor remunerados, generando empleo y riqueza.

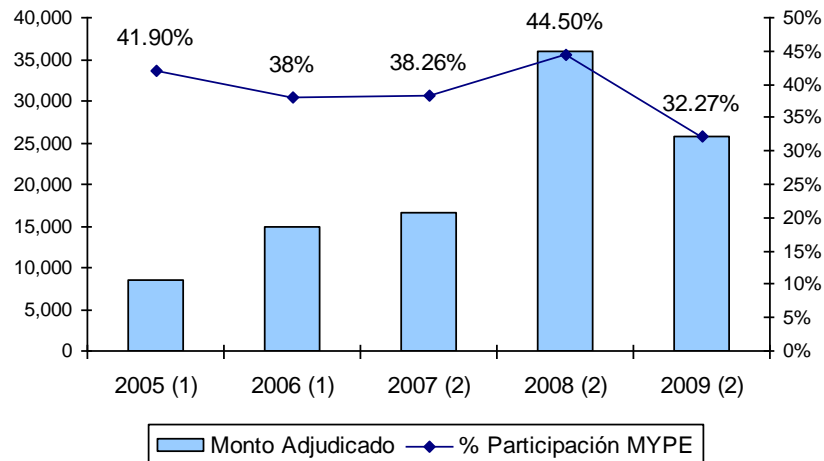
Como se señaló en el capítulo del marco general, en el país el sector empresarial formal esta compuesto, mayoritariamente, por micro y pequeñas empresas. Las cifras mostradas en el acápite 1.1.4, indican la importancia de promover a este sector empresarial no sólo por su impacto en la generación de empleo como medida eficaz para combatir la pobreza, sino también en el crecimiento del aparato productivo. Por lo tanto, existe “consenso” en que la promoción de la MYPE para la generación de empleo, debe ser a través de acceso a mercados.

Ahora bien, gracias a los mecanismos de promoción implementados, ¿las MYPE accedieron a las Compras Estatales? Al respecto, el monto adjudicado y

⁵² Chacaltana, Juan y Norberto García. “Estabilidad Laboral, Capacitación y Productividad”. Lima. CIES Red de Políticas de Empleo. 2002. Pág. 9.

la participación MYPE en el mercado estatal, desde el 2005 hasta el 2009, evolucionaron como sigue:

Gráfico N° 12
Evolución del monto adjudicado por el Estado y participación MYPE
(2005 – 2009)



Fuente: SEACE y MI EMPRESA
Elaboración: Propia

1/ Los datos de la participación MYPE en el 2005, se obtuvieron de la presentación del programa de Compras Estatales, realizado por el Sub Director Ejecutivo de PROMPYME, en mayo de 2006, mientras que el dato correspondiente al 2006, al artículo "Las Compras Estatales y las MYPE", publicado en El Comercio (16/03/2008), cuya autora es Gladys Triveño

2/ Los datos de la participación MYPE en el 2007 al 2009, se obtuvieron del "Boletín de participación MYPE en las Compras Estatales", elaborado por MI EMPRESA

Como se aprecia, salvo el año 2009 en que entró en vigencia la nueva normativa de contrataciones, la participación MYPE ha oscilado alrededor del 40%. Sobre estos resultados, Máximo Gallo (ex director de DDPM de PROMPYME), señaló que "es obvio, es fácil comprar a las MYPE porque hay muchas", adicionalmente, Natalia Gamarra de MI EMPRESA aseveró que "los que venden son los mismos", es decir no hay nuevas empresas ganadoras, sino los mismos proveedores de siempre, mientras que Javier Illescas explicó que "hay rubros donde sólo hay MYPE, como por ejemplo los bienes no transables (es decir, servicios), entonces, hagas lo que hagas, siempre le vas a comprar a la MYPE".

De acuerdo con los datos del SEACE, el número de proveedores que han contratado con el Estado, ha evolucionado como sigue:

Cuadro N° 3
Número de proveedores del Estado (2006 – 2009)

Tipo	2006	2007	2008	2009
Personas Naturales	48,948	50,652	64,279	15,909
Personas Jurídicas	16,551	16,562	20,310	16,595
Consortios	3,782	5,173	7,292	10,026
Extranjeros No Domiciliados	316	804	767	774
Total	69,597	73,191	92,648	43,304

Fuente: SEACE
Elaboración: Propia

Sin embargo, es importante precisar que a partir de la vigencia de la Ley de Contrataciones, aprobada mediante D.Leg 1017, en febrero de 2009, las contrataciones con valor referencial igual o menor a 3 UIT están fuera del ámbito de esta normativa. Para efectos de comparación, en el siguiente cuadro se retiran las contrataciones cuyo valor referencial no supere dicho valor, con lo cual el número de proveedores es como sigue:

Cuadro N° 4
Número de proveedores del Estado (2005 – 2009)
Sólo contrataciones cuyo valor referencial sea mayor a 3 UIT

Tipo	2006	2007	2008	2009
Personas Naturales	23,648	26,632	34,253	15,909
Personas Jurídicas	13,719	14,128	17,561	16,595
Consortios	3,796	4,574	6,331	10,026
Extranjeros No Domiciliados	229	510	728	774
Total	41,392	45,844	58,873	43,304

Fuente: SEACE
Elaboración: Propia

Como se aprecia, tanto la participación MYPE, como el número de proveedores distintos que han contratado con el Estado, han evolucionado en relación directa con el monto adjudicado en cada año. Sobre el particular, Benigno Sánchez de COPEME opina que, dado que hay más dinero, entonces hay mayor dinamización de la economía, y por lo tanto, la percepción de que más MYPE le venden el Estado.

No le falta razón, pues si se considera el incremento del parámetro para que una empresa sea considerada MYPE, más empresas tendrán estas características, y por lo tanto habrá una mayor participación MYPE de las Compras Estatales cuando se incremente el gasto público. Si se complementa con el hecho de que no se han implementado los instrumentos de promoción más relevantes, establecidos en la norma, ponen en riesgo la existencia de un programa de apoyo como el de MI EMPRESA (y de la propia política), al generar la percepción de que las MYPE le venden al Estado aún sin su intervención.

No obstante, los entrevistados señalaron una serie de barreras que no permiten el acceso de más empresas. Así, Ana Dominga Flores de Confecciones Rangers, señaló que *“las MYPE no están entrando fácilmente”*, y mostró su preocupación tanto por los plazos de entrega del producto solicitado, así como por los plazos para poder obtener una carta fianza. Por su parte, tanto Francisco Martinotti, de FOGAPI como Gladys Triveño de PROEXPANSIÓN precisaron que, además de la experiencia en ventas, las especificaciones técnicas confusas o *“muy sofisticadas”* también son barreras de acceso. Incluso David Dall’Orto del MEF, reconoció que hay algunas barreras que enfrentan las MYPE y que ameritarían una revisión, tales como el excesivo puntaje a la experiencia en ventas, así como la garantías, sobre todo el de Seriedad de Oferta.

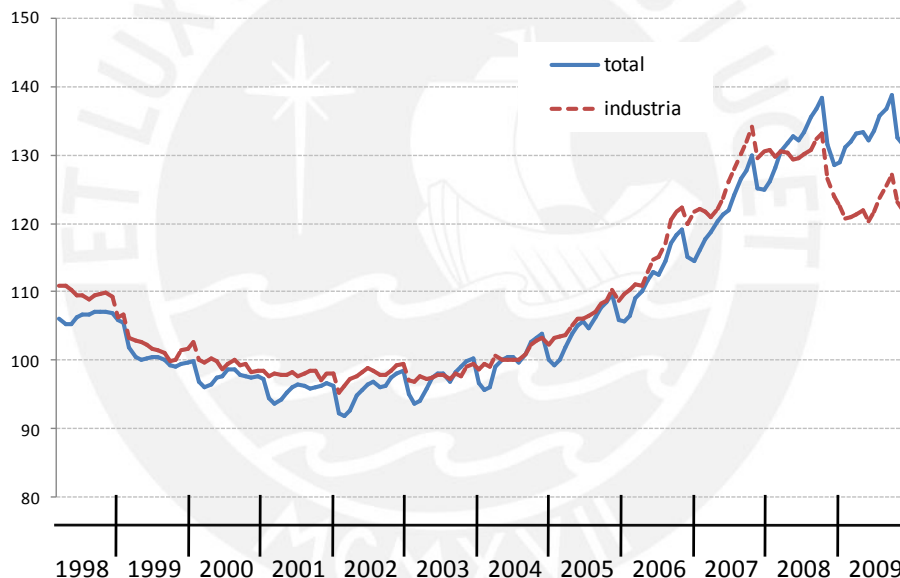
Una posición más programática la tuvo Pedro Quiñónez de la Cámara de Comercio de Lima, al señalar que *“se debe buscar la competencia, propiciando la participación, eliminando barreras; por ello debe haber un solo régimen. Se debe apoyar al Régimen General”*. Y ello, debido a que existe una inadecuada información – capacitación. Dado lo extensa y cambiante que es la normativa de contrataciones, los empresarios tienen pocas oportunidades para capacitarse adecuadamente en cómo venderle al Estado⁵³. Finalmente, Mario Arteaga del OSCE y Carlos Ireijo de MZ Consultores, añadieron que la demora en los pagos, por parte del Estado, desfinancia a las MYPE.

⁵³ Ver anexo 2, los principales cambios en la normativa.

3.4 EL IMPACTO SOBRE EL EMPLEO

Dado que los mecanismos que se han implementado no son relevantes para el acceso al mercado estatal ¿es posible que esta política haya generado empleo? A fin de iniciar la discusión, se muestra a continuación la evolución del índice de empleo, tanto el total como el del sector industria⁵⁴, correspondiente al período 1998 – 2009, debido a que, como se señaló, la promoción de la MYPE en las compras estatales surge en la segunda mitad de la década del 90.

Gráfico N° 14
Evolución del índice de empleo (1998 – 2009)
Base Mayo 2004



Fuente: INEI (Base Mayo 2004)
Elaboración: Propia

Como se observa, el empleo ha evolucionado conforme el Perú ha aperturado sus mercados y ha aplicado medidas que han promovido la inversión, tanto pública como privada. Ahora bien, ¿Qué tanto ha contribuido a estos resultados, la política de promoción MYPE en las compras estatales?

Al respecto, Benigno Sánchez de COPEME precisó que el principal enfoque del gobierno, en cuanto a su política de promoción MYPE, es la formalización y un

⁵⁴ Considerando, según lo descrito en el acápite 2.3, los sectores que se han querido beneficiar son los relacionados con manufactura e industria.

poco de promoción. Y añadió que *“el incremento del empleo no fue por la política, sino por la apertura de mercados, donde los que más creció fueron rubros relacionados con agronegocios, confecciones, es decir, ligados a la exportación”*.

Marco Loayza de ADEC-ATC aseveró que no se generó empleo, debido a las barreras de acceso, sobre todo para las microempresas. En ese mismo sentido opinó Gladys Triveño de PROEXPANSIÓN pues, según su análisis, sólo se ha apoyado a la pequeña empresa. Lo que sí ayudó, según su versión, fue el Programa de Compras a MYPERÚ, el cual fue destinado a la microempresa, pero el empleo que se generó fue temporal. Francisco Martinotti de FOGAPI complementó, señalando que *“se ha generado empleo por factores políticos, no por la política”*.

Otro grupo de entrevistados señaló que, aún si se hubiera generado empleo, es difícil saberlo y cuantificarlo. Por ejemplo, Máximo Gallo señaló que no hay forma de comprobar la generación de empleo debido a esta política, *“si una empresa se creó para venderle al Estado, posiblemente si creó empleo. Más bien, lo que sí ha generado son mayores ingresos por ventas en las empresas”*. Natalia Gamarra, por su parte, expresó su duda respecto a la generación de empleo, *“es difícil saberlo, y si fuera así, no es debido a la política”*.

Ante ello, Ana Dominga Flores de Confecciones Rangers, cuya empresa sólo contrata con el Estado, manifestó que le es imposible saber si el empleo que ha generado es por la política o por las buenas pro de los procesos de selección que, por su esfuerzo, gana. Sin embargo, aclaró que el grueso del empleo que brinda es temporal.

Iván Mifflin, por su parte se mostró más optimista, al señalar que si bien no se sabe si se ha generado empleo, *“por lo menos lo ha mantenido”*. Aunque esta última acotación estaba relacionada por los altos montos de las contrataciones estatales, sobre todo al interior del país.

Esto último es otro factor a considerar. Los altos montos que el Estado adjudica generan efectos en la dinamización de la economía y, por consiguiente, sobre el empleo. Al respecto, Hooker y Knetter, analizaron el efecto del gasto militar sobre la actividad económica y concluyeron que existe relación positiva entre la variación de las compras públicas realizadas por la milicia⁵⁵ de EE.UU. y la variación en el empleo⁵⁶.

Teniendo en cuenta este factor, Benigno Sánchez de COPEME acotó que *“puede que haya tenido algún efecto”*, sin precisar si se refiere a la política o al monto contratado por el Estado. Utilizó como ejemplo la crisis mundial, al señalar que la misma casi no ha afectado al Perú. *“Ello quiere decir que el sector que no está articulado con el mercado externo, solo con el interno, también es importante, también vende y crea empleo”*, puntualizó.

Entonces ¿a qué obedeció el incremento del parámetro para que una empresa sea considerada MYPE? Illescas respondió que *“el cambio del parámetro ha sido para reducir los costos laborales no salariales, no para que más MYPE accedan al 40%”*. En ese mismo sentido se manifestó David Dall’Orto, quien recordó que dicho incremento se debió al régimen laboral, para darle mayor flexibilidad: *“mantener a un empleado es caro, en todo caso ha servido para flexibilizar el despido. Se buscó reducir los costos laborales no salariales”*.

En síntesis, tanto la posición neoclásica como la keynesiana referida al diseño de estrategias que permitan generar empleo, coinciden en señalar que ésta debe incluir el acceso a mercados. Los mecanismos de promoción MYPE que se han implementado no facilitan el acceso de éstas al mercado estatal, pues son de aplicación cuando el proveedor ya accedió a él. En consecuencia, no se puede señalar que la política ha contribuido en la generación de empleo en las MYPE. Aún cuando ello haya sido posible, es difícil cuantificarlo. En ese sentido, la actual política de promoción MYPE, manifestada a través del D.Leg.

⁵⁵ En la mayoría de los Estados, las entidades castrenses son las que cuentan con mayor presupuesto asignado para contrataciones.

⁵⁶ Hooker, Mark y Michael M. Knetter. “The effects of Military spending on economic activity: evidence from state procurement spending”. En: Journal of Money, Credit and Banking. Vol 29, N° 3 (agosto 1997) pp. 400 - 421

1086, tiene entre sus principales propósitos, la reducción de costos salariales no laborales.



4 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Del análisis realizado y de la información proporcionada por los actores de la política, se permite llegar a las siguientes conclusiones:

- Sobre el efecto de la política en la generación de empleo

A.- Se ha identificado dos elementos de la política de promoción MYPE en las Compras Estatales que son relevantes para el acceso a este mercado, y son la lotización y la reserva del 40%. Ambas son de aplicación antes de convocar al proceso de selección, es decir, cuando se diseña el requerimiento, se elaboran las bases y se establecen las reglas de juego. Ambas no fueron implementadas por falta de precisión en la normativa. En ese sentido, las MYPE (sobre todo pequeñas empresas) que han accedido a contratar con el Estado lo hicieron por sus propios medios, sin requerir de la política. En consecuencia, a falta de la implementación de estos dos elementos, no se puede señalar que la política ha generado empleo, o mejorado los niveles de este, en las MYPE.

B.- Del mismo modo, si el diseño de la política estaba orientado a favorecer más a la microempresa, a fin de tener mayor impacto sobre el empleo y la calidad del mismo, ésta tampoco ha podido acceder al mercado estatal, pues el mecanismo de contratación, al no hacer distinción entre la micro y la pequeña empresa, establece barreras que la imposibilitan participar con éxito, entre ellas, la experiencia en ventas como factor de evaluación.

- Sobre la compatibilidad conceptual:

C.- No se encuentra compatibilidad conceptual para definir a los beneficiarios de la política. En efecto, mientras que la normativa de Compras Estatales y la normativa de promoción MYPE en este mercado,

brinda el mismo tratamiento entre la micro y la pequeña empresa, se evidencia que es la microempresa de subsistencia la que requiere más apoyo. No obstante, la normativa de contrataciones, por los mecanismos de selección que establece (especialmente en los factores de evaluación), no permite el acceso de este grupo empresarial. Así mismo, en opinión de algunos, el acceso de la microempresa podría afectar los servicios que brinda el Estado a la población, debido a la calidad de los productos que ésta ofrece y a los costos que implicaría la supervisión de su trabajo. Por ello se evidencia incompatibilidad entre lo que propone la Ley y lo que efectivamente se puede hacer.

En ese sentido, la política de promoción debería segmentarse en dos, uno para la micro empresa y otro para la pequeña empresa.

D.- Del mismo modo no queda claro, entre los actores de la política, el ámbito de lo que se denomina Compras Estatales. Para algunos, incluye a todo lo que compra el Estado, independientemente del régimen (excepto las compras por encargo a agencias internacionales), para otros, sólo el Régimen General regulado por la Ley de Contrataciones. Incluso hay quienes consideran de que se trata de las compras directas a las microempresas como los programas de apoyo social. Al no tener un escenario definido para la aplicación de los mecanismos de promoción, se imposibilita su ejecución.

E.- Adicionalmente, la política no ha definido un sector de la economía dónde priorizar el acceso de la MYPE al mercado estatal, sin embargo, en la práctica, la intervención estatal ha estado dirigida a apoyar empresas del sector manufactura, específicamente confecciones textiles, mobiliario y calzado. No obstante, la mayor proporción de microempresas se encuentran realizando actividades de servicios.

- Sobre otras limitaciones y barreras encontradas:

F.- Las constantes modificaciones en la normativa de contrataciones, así como la proliferación de regímenes de contratación paralelos, sumado a una insuficiente difusión y capacitación en los procedimientos de participación en los procesos de selección, dificultan que las MYPE (especialmente las microempresas) tengan una efectiva participación en el mercado estatal.

G.- Es común que las MYPE (principalmente las microempresas) no conozcan adecuadamente su estructura de costos, y ello es debido a la falta de conocimiento en cuanto al registro de su información contable y financiera. Esta falta de información, respecto a sus costos, ingresos, utilidades, etc., dificulta la evaluación de impacto de esta y otras políticas de promoción.

En función a lo anterior, y con la finalidad de mejorar la aplicación de la política, a fin de tener mayores y definido impactos sobre el empleo, se establecen las siguientes recomendaciones

A.- Es necesario implementar los mecanismos de promoción que se aplican en la fase 1 del proceso de contratación. Para tal fin, es necesario que se publique el Decreto Supremo en donde se determinen los sectores que son materia de interés del Estado para promover la participación de la MYPE. Según los expertos, éstos son los relacionados con la manufactura.

B.- Es evidente que la pequeña empresa tendrá ventajas sobre la microempresa. En ese sentido, sobre la base del Decreto Supremo anteriormente propuesto, es necesario delimitar algunas compras que serán de participación exclusiva de la microempresa, a fin de que éstas puedan ganar experiencia y crecer. Esta delimitación, permitirá implementar mecanismos de supervisión y asistencia técnica adecuados.

C.- Como se señaló, es recomendable que la política segmente su intervención en dos: uno para la pequeña empresa y otro para la microempresa. En esta última se debe, además, delinear medidas para que se promueva el empleo decente en estas empresas, entre ellas otorgamiento de puntajes y/o preferencias en contrataciones estatales, a aquellas que acrediten brindar los beneficios laborales establecidos por Ley a sus trabajadores, que acrediten cumplir con las formalidades necesarias (tributarias, laborales, municipales, sectoriales), entre otros.

D.- Sobre la base de la adecuada segmentación de beneficiarios, el órgano estatal ejecutor de la política debe propiciar la articulación entre las pequeñas empresas proveedoras del Estado, y las microempresas que pueden ofrecer servicios a éstas, con la finalidad de generar un efecto multiplicador de los beneficios del acceso al mercado estatal a las microempresas.

E.- A fin de propiciar una mayor participación de MYPE (fomentando así la competencia) es necesario modificar el Reglamento de la Ley de Contrataciones, en lo referido a la experiencia en ventas como factor de evaluación, reduciendo o limitando de este puntaje.

F.- Complementariamente a lo anterior, se requiere la implementación de mecanismos de difusión y actualización de información referidos a cambios en la normativa (boletines, tutorías, cursos virtuales), así como implementar cursos y talleres de capacitación de acuerdo con las necesidades de cada MYPE, previa segmentación.

G.- Por la importancia de las MYPE, es necesario continuar y profundizar su estudio en otras investigaciones, como por ejemplo diagnósticos de las MYPE que le venden al Estado, a fin de caracterizarlas; determinación de los costos de participación en los procesos de Compras Estatales; percepción de los compradores estatales acerca del desempeño de las MYPE y sus causas, entre otros.

5 REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Cabrera, Alejandra e Isabella Marras. “Introducción a las compras públicas sustentables”. Documento de Presentación. San José de Costa Rica. Octubre 2008. En: [/http://www.compraspublicas.org/es/tags/7.aspx](http://www.compraspublicas.org/es/tags/7.aspx). Tomado el 12/12/2008.

CADE Emprendedores 2009. “Retos Gerenciales para las PYMES: Ventas al Estado”. Lima. Documento de la Mesa de Trabajo. IPAE y USAID – Mype Competitiva. 2009.

Caroy Zelaya, Miguel. “La experiencia en ventas como factor determinante en la evaluación de propuestas de Bienes: ¿Más sabe el diablo por viejo que por diablo? Revista Gaceta Jurídica. Tomo 159. Lima. Febrero 2007

Cartier, William y Alberto Castañeda. “Una política de canalización de compras estatales hacia la microempresa. Estudio de caso de Manizales, Colombia”. En: “Ventas Informales. Relaciones con el sector moderno”. OIT. 1990

Chacaltana, Juan y Norberto García. “Estabilidad Laboral, Capacitación y Productividad”. Lima. CIES Red de Políticas de Empleo. 2002

García, Norberto. “Productividad, Competitividad y Empleo: un enfoque estratégico”. Lima. CIES Red de Políticas de Empleo. 2002

Goya, Felipe. “Compras Sustentables en el mercado público de Chile” Publicado en: <http://www.compraspublicas.org/es/news/711.aspx> el 10 de diciembre del 2008.

Hoedeman, Frans. Libro Blanco de la Microempresa. San Salvador. El Salvador. 1996

Hooker, Mark y Michael M. Knetter. "The effects of Military spending on economic activity: evidence from state procurement spending". En: Journal of Money, Credit and Banking. Vol 29, No. 3 (agosto 1997) pp. 400-421

Hunt, Shane. "El problema del empleo en el Perú". Lima. CONFIEP y Proyecto PAPI. 1997

Instituto Peruano de Economía – IPE. "Propuestas para acelerar el proceso de compras y adquisiciones del Estado". Documento de Discusión. Marzo de 2007.

INEI - Censos Nacionales 2007: XI de Población y VI de Vivienda

Lévano, Cecilia. "Actualización de Estadísticas de la MYPE – 2007". Dirección Nacional de la MYPE – Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

Linares Jara, Mario. "Contratación Pública. Derecho local, internacional y de la integración". Editora Jurídica Grijley. Lima. 2008. Página 98.

PROEXPANSIÓN. "Elaboración, puesta en marcha y aplicación de metodología para el levantamiento de información para la construcción de una agenda para dar impulso a las MYPE en su participación en las Compras del Estado". Junio 2009

Quispe Remón, Edgar: "Mantenimiento vial de los caminos rurales en el Perú, basado en microempresas". Lima. 2004

Rodríguez Ardiles, Ricardo. Presentación: "Principios Generales de la Contratación Pública". OSCE. Diplomado en Contrataciones Públicas. Mayo 2010

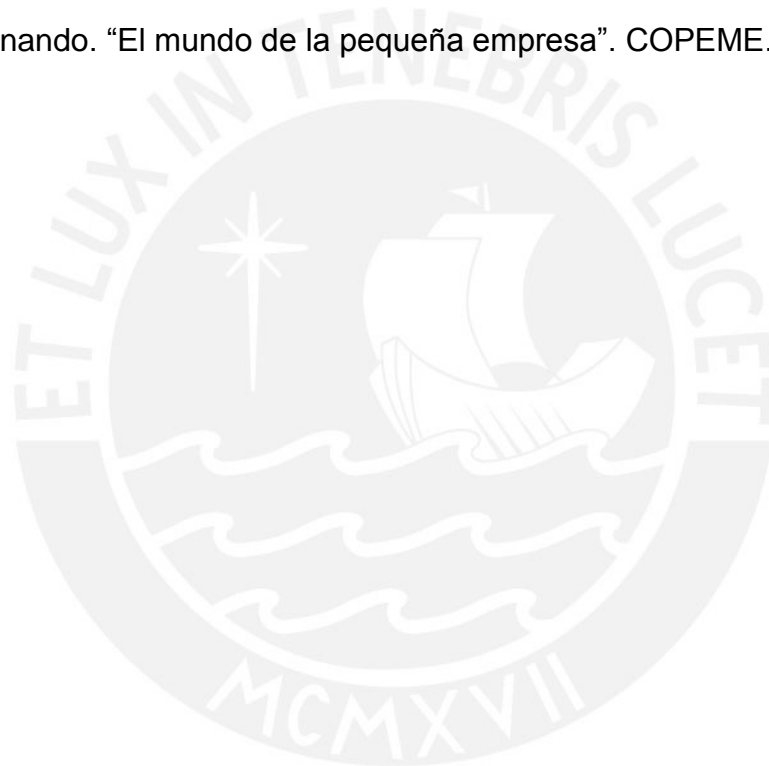
Somavia, Juan. Director de la Oficina Internacional del Trabajo – OIT. Nota de prensa difundida por OIT y replicada en diversos medios como PERU.21. 20 de octubre 2008

Souza, Pérez y otros. “Efecto de la descentralización del gasto público sobre el empleo y los ingresos en el sector informal urbano”. En: “Ventas Informales. Relaciones con el sector moderno”. OIT. 1990

Triveño, Gladys. “Las Compras Estatales y las MYPE”, artículo publicado en El Comercio (16/03/2008).

Vildoso Chirinos, Carmela. “Dos años en el Ministerio de Trabajo. Agenda: Micro y Pequeñas Empresas”. Lima. Ed. Murrup. 2004.

Villarán, Fernando. “El mundo de la pequeña empresa”. COPEME. Junio 2007



ANEXO 1

RELACIÓN DE ENTREVISTADOS Y SUS ROLES EN LA POLÍTICA

ENTREVISTADO		ROL		
NOMBRE	CARGO	Diseño de la Política	Análisis / Aplicación	Beneficiario
Natalia Gamarra	Ex Directora del Programa MI EMPRESA		X	
Máximo Gallo Quintana	Fue Director de la Dirección de Desarrollo y Promoción de Mercados de PROMPYME (2001 - 2003)		X	
Iván Mifflin	Ex Director de PROMPYME (2005 - 2006)	X	X	
Ricardo Salazar Chávez	Ex Presidente del CONSUCODE y actual Presidente del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado - OSCE	X		
Mario Arteaga Zegarra	Asesor de la Presidencia del OSCE. Miembro del equipo negociador de los tratados de libre comercio, en los capítulos de Compras Gubernamentales	X		
David Dall'Orto	Ejecutivo de la Dirección Nacional de Asuntos de Economía Internacional, Competencia e Inversión Privada, del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)	X		
Ana Dominga Flores	Gerente General de Confecciones Ranger's			X
Gladys Triveño	Gerente General de PROEXPANSION		X	
Benigno Sánchez	Coordinador - COPEME		X	
Marco Loayza	Coordinador - Asociación Laboral para el Desarrollo. ADEC-ATC		X	
Francisco Martinotti	Ex Director de PROMPYME (2000). Actual Director de FOGAPI	X		
Sandra Doig	Ex Asesora Ministerial del Ministerio de la Producción - PRODUCE (coordinó el programa Compras a MYPErú)		X	
Carlos Ireijo	Ex analista del CONSUCODE. Actual miembro de MZ Consultores		X	X
Javier Illescas	Ex Director de la Dirección Nacional de Asuntos de Economía Internacional, Competencia e Inversión Privada, del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)	X		
Pedro Quiñonez	Asesor Legal - Cámara de Comercio de Lima		X	X

ANEXO 2

**CRONOLOGÍA DE LA NORMATIVA DE CONTRATACIONES Y SUS
 MODIFICACIONES (RÉGIMEN GENERAL, MODALIDADES ESPECIALES Y
 REGÍMENES PARALELOS) 2004 – 2010.**

RÉGIMEN GENERAL (2004 - 2010)

Nº	Fecha Emisión / Publicación	No. de Norma	Sumilla
1	29/11/2004	D.S. Nº 083-2004-PCM -	Nuevo T.U.O. de la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado
2	29/11/2004	D.S. Nº 084-2004-PCM -	Reglamento de la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado
3	05/04/2005	Ley Nº 28483	Ley que incluye la cuarta disposición final al T.U.O. de la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado
4	18/05/2006	D.S. Nº 063-2006-MEF	Modificaciones al Reglamento de la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado
5	23/09/2006	D.S. Nº 148-2006-MEF	Modificaciones al Reglamento de la Ley de Contrataciones y Adquisiciones
6	03/12/2006	Ley Nº 28911	Ley que modifica los artículos 52-54, 56 y 57 de la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, estableciendo mecanismos expeditivos para la solución de controversias e impugnaciones
7	16/02/2007	D.S. Nº 016-2007-EF	Modificaciones al Reglamento de la Ley de Contrataciones y Adquisiciones
8	03/03/2007	D.S. Nº 028-2007-MEF	Modificaciones al Reglamento de la Ley de Contrataciones y Adquisiciones
9	27/04/2007	D.S. Nº 049-2007-MEF	Modificaciones al Reglamento de la Ley de Contrataciones y Adquisiciones
10	20/07/2007	D.S. Nº 107-2007-EF	Modificaciones al Reglamento de la Ley de Contrataciones y Adquisiciones. Se reducen los plazos de los procesos de selección de Licitación y Concurso Público y se establece la obligatoriedad de prepublicar las bases
11	06/09/2007	D. S. Nº 137-2007-EF	Modificación al Artículo 142º del Reglamento de la Ley de Contrataciones y Adquisiciones
12	03/06/2008	D.Leg. 1017	Ley de Contrataciones del Estado
13	31/12/2008	D. S. Nº 184-2008-EF	Aprueban Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado
14	15/01/2009	D. S. Nº 007-2009-EF	Modificación del Reglamento de la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado
15	22/06/2009	D. S. Nº 140-2009-EF	Modificación al Reglamento de la Ley de Contrataciones
16	18/07/2010	D. S. Nº 154-2010-EF	Modificación al Reglamento de la Ley de Contrataciones

MODALIDADES DE SELECCIÓN Y REGIMENES PARALELOS

Nº	Fecha Emisión / Publicación	No. de Norma	Sumilla
1	24/05/2005	Resolución N° 200-2005- CONSUCODE/PRE	Primer Reglamento de Subasta Inversa Presencial
2	23/07/2006	Ley N° 28840	Ley de Fortalecimiento y Modernización de PETROPERU. En su segunda disposición complementaria señala que las adquisiciones y contrataciones de dicha entidad se registrarán por su propio reglamento, propuesto por su Directorio y aprobado por CONSUCODE
3	08/08/2006	Resolución N° 324-2006- CONSUCODE/PRE	Segundo Reglamento de Subasta Inversa Presencial
4	30/08/2006	D.S. 024-2006-VIVIENDA	Establece procedimiento especial (PES) para los procesos de contrataciones y adquisiciones para la ejecución de proyectos de saneamiento
5	25/09/2006	D.U. N° 024-2006	Procedimiento especial para la ejecución de actividades y proyectos bajo el ámbito de la Ley N° 28880 (Shock de Inversiones), que autoriza un crédito suplementario en el presupuesto del sector público para el año fiscal 2006. Dicho proceso tiene siglas PSA
6	28/09/2006	D.U. N° 025-2006	Dictan medidas extraordinarias en materia de prevención referente al fenómeno El Niño. Se crea el proceso de selección de siglas PFN
7	20/10/2006	Resolución N° 456-2006- CONSUCODE/PRE	Reglamento de adquisiciones y contrataciones de PETROPERU y demás documentos complementarios. Aquí se creó el proceso de Competencia Mayor (CMA), Competencia Menor (CME) y Contrataciones Directas (DIR)
8	21/10/2006	Resolución N° 449-2006- CONSUCODE/PRE	Aprueban Reglamento de la modalidad especial de selección por Convenio Marco
9	23/11/2006	D.S. 039-2006-VIVIENDA	Modifica el DS 024-2006-VIVIENDA que estableció el procedimiento especial (PES) de procesos de contrataciones y adquisiciones para ejecución de proyectos de saneamiento
10	03/12/2006	Ley N° 28912	Ley que establece el proceso de selección abreviado (PSA) para atender el plan de emergencia de desembalse asistencial del seguro social de salud-ESSALUD, por el plazo de 90 días hábiles
11	27/12/2006	Resolución N° 590-2006- CONSUCODE/PRE	Reglamento de Subasta Inversa Electrónica
12	01/02/2007	D.S. 008-2007-PCM	Adscripción de la Unidad de Compras Corporativas del Plan Piloto al CONSUCODE y aprobación de normas complementarias para el Desarrollo del Plan Piloto de Compras Corporativas Obligatorias del Estado.
13	22/02/2007	Resolución N° 094-2007- CONSUCODE/PRE	Nuevo Reglamento de Subasta Inversa Presencial
14	05/03/2007	Resolución N° 112-2007- CONSUCODE/PRE	Modificaciones Reglamento de Subasta Inversa Electrónica
15	14/12/2009	Resolución N° 523-2009- OSCE/PRE	Nuevo reglamento de adquisiciones y contrataciones de PETROPERU y demás documentos complementarios. Aquí se creó el proceso de Competencia Mayor (CMA), Competencia Menor (CME) y Contrataciones Directas (DIR)
16	31/01/2009	D.U. N° 014-2009	Modifica la fecha de entrada en vigencia del Decreto Legislativo N° 1017, su Reglamento y el Reglamento de Organización y Funciones del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado - OSCE, y establece medidas extraordinarias en materia presupuestaria y contrataciones públicas
17	14/02/2009	D.U. 020 - 2009	Medidas complementarias para agilizar la ejecución de proyectos de inversión, contemplados en el D.U. 010-2009
18	28/03/2009	D.U. 041 - 2009	Medidas para agilizar la ejecución de obras y otras acciones
19	17/07/2009	D.U. 078 - 2009	Medidas para agilizar la contratación de bienes, servicios y obras
20	10/06/2009	Directiva N° 006-2009- OSCE/CD	Lineamientos para la aplicación de la modalidad especial de selección por subasta inversa