



**UNIVERSIDAD NACIONAL DE SAN MARTIN-ESCUELA DE POLITICA Y GOBIERNO**

## **MAESTRIA EN COMPRA PÚBLICAS**

**“LAS ADQUISICIONES PÚBLICAS EN LA MODALIDAD DE COMPRA DIRECTA COMO MOTOR PARA IMPULSAR A LA MICRO, PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA EN GUATEMALA”.**

**ALUMNA**

**SOFÍA DEL ROSARIO MUÑOZ ESCUDERO**

**DIRECTOR**

**Doctor Carlos Oviedo**

**Guatemala, diciembre 2022.**

## ÍNDICE

CAPITULO I .....	8
CONSIDERACIONES GENERALES.....	8
INTRODUCCIÓN.....	8
Planteamiento del problema .....	9
Justificación .....	10
Alcance .....	11
Objetivo general.....	11
Objetivos específicos.....	11
Definición de variables .....	11
Variable Dependiente .....	11
Variables Independientes.....	12
Vínculo entre variables.....	12
Hipótesis.....	13
Estrategia metodológica .....	13
Método de investigación.....	14
Instrumentos de investigación .....	14
Fuentes.....	14
Análisis de datos.....	15
CAPITULO II .....	16
MARCO TEÓRICO.....	16
LA MICRO, PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA EN GUATEMALA .....	16
CARACTERIZACIÓN LEGAL DE LA MICRO, PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA EN GUATEMALA .....	18
BARRERAS DE ACCESO .....	21
PROVEEDOR .....	23
REGISTRO GENERAL DE ADQUISICIONES DEL ESTADO .....	24
Requisitos de Inscripción.....	24
Requisitos para la precalificación.....	25
Metodología de precalificación.....	27
ADQUISICIONES PÚBLICAS .....	29

CARACTERIZACIÓN LEGAL DE LAS ADQUISICIONES PÚBLICAS EN GUATEMALA .....	31
Reformas al Decreto Número 57-92, Ley de Contrataciones del Estado.....	34
Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado .....	40
CAPITULO III .....	41
ANÁLISIS DEL ENTORNO DE LAS MIPYME´S Y LAS ADQUISICIONES PÚBLICAS .....	41
PANORAMA DE LAS MIPYMES EN AMÉRICA LATINA .....	41
NORMATIVA INTERNACIONAL QUE FOMENTA LA PARTICIPACIÓN DE LAS MIPYME´S EN LAS ADQUISICIONES PÚBLICAS .....	42
Colombia .....	43
Ecuador.....	44
República Dominicana.....	45
Argentina.....	46
Bolivia.....	47
Brasil.....	47
Paraguay.....	47
Chile.....	48
LAS MIPYME´S EN GUATEMALA.....	49
Implicaciones económicas de las Mipyme´s .....	53
Composición de los sectores productivos de la Mipyme´s .....	54
Implicaciones económicas de las adquisiciones del Estado.....	55
Participación de proveedores en las adquisiciones públicas .....	57
Comparativo de proveedores en compra directa y otras modalidades de adquisición .....	58
CAPITULO IV .....	60
ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE RESULTADOS .....	60
PARTICIPACIÓN DE LAS MIPYME´S EN LAS ADQUISICIONES PÚBLICAS .....	60
CAPITULO V .....	65
PROPUESTA TÉCNICA PARA EL FORTALECIMIENTO DEL PROGRAMA MIPYME PROVEEDORA DEL ESTADO.....	65
PROPUESTA TÉCNICA .....	65
INSTRUMENTOS NORMATIVOS.....	66
Política Nacional del Compras Públicas Sostenibles en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible -ODS-.....	66

Reforma al Decreto número 57-92 Ley de Contrataciones del Estado.....	68
Artículo X. La micro, pequeña y mediana empresa como proveedora del Estado .....	68
Artículo 81. (Reformado por el artículo XX del Decreto No. X-2022 del Congreso de la República) Fraccionamiento.....	69
Lineamientos para el Fomento de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa en las Adquisiciones Públicas.....	69
INSTRUMENTOS TÉCNICOS .....	70
Clasificación de empresas Mipyme por tamaño .....	70
Fortalecimiento del Programa Mipyme Proveedora del Estado.....	71
Acciones estratégicas y plan de acción para el fortalecimiento del Programa Mipyme Proveedora del Estado .....	76
CAPITULO VI .....	78
CONCLUSIONES .....	78
Referencias Bibliográficas .....	85
ANEXO 1 .....	88
ANEXO 2 .....	89
ANEXO 3 .....	90

## INDICE DE TABLAS

Gráfico No. 1 Clasificación Mipyme prevista en el Acuerdo Gubernativo No. 211-2015..	16
Gráfico No. 2 Modalidades de Adquisición contenidas en el Decreto No. 57-92 Ley de Contrataciones del Estado.....	37
Gráfico No. 3 Modalidades de Adquisición contenidas en el Decreto No. 57-92 Ley de Contrataciones del Estado.....	38
Gráfico No. 4 Modalidades de Adquisición contenidas en el Decreto No. 57-92 Ley de Contrataciones del Estado.....	39
Gráfico No. 5 Relación del Presupuesto de Ingresos y Egresos para el Ejercicio Fiscal correspondiente y la adquisición de bienes, suministros, obras y servicios por año.....	56
Gráfico No. 6 Adquisiciones de bienes, suministros, obras y servicios por modalidad y año. ....	57
Gráfico No. 7 Proveedores adjudicados por año.....	58
Gráfico No. 8 Comparativo de proveedores adjudicados por año en compra directa y otros regímenes y modalidades de adquisición.....	59
Gráfico No. 9 Adjudicaciones Mipyme´s clasificadas por tamaño, utilizando el criterio de cantidad de empleados.....	61
Gráfico No. 10 Adjudicaciones a Mipyme´s por año, clasificadas por tamaño, utilizando el criterio de cantidad de empleados. ....	61
Gráfico No. 11 Adjudicaciones a proveedores Mipyme´s por año y departamento.....	62
Gráfico No. 12 Adjudicaciones a proveedores Mipyme´s por género. ....	63
Gráfico No. 13 FODA derivado del análisis realizado al Programa Mipyme´s proveedora del Estado.....	64
Gráfico No. 14 Clasificación Mipyme´s utilizando el criterio de ventas anuales.....	71
Gráfico No. 15 Actores para la implementación de las acciones estratégicas. ....	73
Gráfico No. 16 Estratagias para la implementación del plan de acción. ....	77

## RESUMEN

La república de Guatemala forma parte del istmo centroamericano, con 108,889 km<sup>2</sup> de extensión territorial, tiene frontera al oeste y norte con México, al este con Belice y el Golfo de Honduras, al sureste con Honduras y El Salvador, y al sur con el Océano Pacífico. La capital del país es la Ciudad de Guatemala y el territorio se divide en 22 departamentos con un total de 341 municipios.

En Guatemala la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, representan un sector importante dentro de la economía del país, su aporte en la generación de empleo y su contribución al producto interno bruto ha sido fundamental para el desarrollo económico a pesar de que la gran mayoría de estas empresas permanecen en la informalidad.

El país conserva un régimen de adquisición y gestión pública descentralizado, en el que cada entidad del Estado realiza sus adquisiciones sobre la base de un plan anual, sujetándose a los recursos financieros asignados y disponibles en el presupuesto general de ingresos y egresos del Estado para el ejercicio fiscal correspondiente. En ese contexto, las adquisiciones públicas para la obtención de bienes, suministros, obras y servicios en el país, representan anualmente alrededor del 25% del presupuesto de la nación, al igual que en otros países de la región el Estado es el mayor comprador.

Los requisitos, procesos y procedimientos para realizar adquisiciones públicas se establecen en el Decreto No.57-92 Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento, que tienen por objeto normar las compras y contrataciones que realicen todos los organismos del Estado que administren o ejecuten fondos públicos; y dentro de la referida normativa, se establecen los regímenes y modalidades de adquisición de acuerdo a su monto, definiendo según sea el caso los requisitos y formalidades que regirán los procesos.

## **ABSTRACT**

The Republic of Guatemala, which spans 108,889 km<sup>2</sup> and is located in the Central American isthmus, is surrounded by Mexico to the west and north, Belize and the Gulf of Honduras to the east, Honduras and El Salvador to the southeast, and the Pacific Ocean to the south. Guatemala City serves as the capital of the nation. There are 341 municipalities throughout the territory, which is split into 22 departments.

Micro, small, and medium-sized businesses (MSMEs) are a significant part of the Guatemalan economy. Despite the fact that the great majority of these businesses continue to operate informally, their contribution to the creation of jobs and the GDP has been crucial for economic development.

The nation continues to have a decentralised system of public procurement and management, where each state entity makes purchases based on an annual plan and is limited by the financial resources allotted and accessible in the overall budget of state revenues and expenditures for the relevant fiscal year. In this context, public procurement, like that of other nations in the area, accounts for around 25% of the nation's yearly budget when it comes to the acquisition of products, materials, works, and services.

Decree No. 57-92, Law of State Contracting and its Regulations, which is intended to regulate purchases and contracts made by all State agencies that manage or execute public funds, establishes the requirements, processes, and procedures for public procurement. Within the aforementioned regulations, the regimes and modalities of procurement are established according to their amount, defining, as appropriate, the requirements and formalities that govern the processes.

## **CAPITULO I**

### **CONSIDERACIONES GENERALES**

#### **INTRODUCCIÓN**

La investigación se desarrolla en el entorno de la participación de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa -Mipyme´s-, en las adquisiciones públicas, dada su relevancia los países y Guatemala sin excepción, han utilizado el poder de compra del Estado, como un elemento dinamizador de la economía nacional, convirtiéndola en una herramienta de política pública para fomentar el empleo y promover el desarrollo económico del país.

En ese sentido es preciso indicar que en el informe de <sup>1</sup>Situación y Evolución del sector Mipyme de Guatemala 2015 - 2017, el Ministerio de Economía, hace mención que las Mipyme´s, son el motor de la economía en Guatemala y constituyen la principal fuente de empleo en el país; de esa cuenta su importancia y la preocupación de los gobiernos de turno en diseñar e implementar políticas fiscales y económicas que permitan y contribuyan a su crecimiento, fortalecimiento y desarrollo.

El presente se sustenta sobre la base teórica - legal y referencial, que permitirá emitir un criterio consolidado sobre el tema de investigación, desarrollando un análisis que involucra a los participantes de las adquisiciones públicas, así como de las Mipyme´s, permitiendo elaborar una propuesta que ayude a tomar las medidas correctivas y estratégicas de inclusión para este importante sector de la economía del país, de tal manera que produzcan un impacto positivo en la población.

---

<sup>1</sup> El Ministerio de Economía en cumplimiento a la Política General de Gobierno 2016-2020, en el eje Fomento de las Mipyme´s, Turismo, Vivienda y Trabajo digno y decente, ejecuta acciones para generar condiciones al sector Mipyme del país, que contribuyan a una economía más incluyente y dinamizar la economía local con enfoque de sostenibilidad socioeconómica.



## Planteamiento del problema

El Decreto número 57-92 del Congreso de la República de Guatemala, Ley de Contrataciones del Estado, establece las formalidades, requisitos, procesos y procedimientos que deben cumplir los interesados en presentar ofertas en cada uno de los procesos de adquisición pública; tal es el caso que, para ser proveedor del Estado, se requiere estar <sup>2</sup>inscrito y según la modalidad o régimen de adquisición estar precalificado en el Registro General de Adquisiciones del Estado (RGAE). Para el efecto las personas individuales o sociedades mercantiles, deben cumplir con requisitos de tipo fiscal, laboral, mercantil y experiencia según su giro comercial, el costo aproximado de la inscripción anual es de Q.460.00 (US\$60.00) y la precalificación tiene un costo promedio anual de Q.1, 500.00 (US\$200.00) por especialidad. En ese sentido se destaca que, a pesar de la contribución de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa -Mipyme´s-, en la economía del país, se estima que un número reducido de ellas participan en el mercado de las adquisiciones públicas por diversas razones; tal es el caso de las limitantes de tipo normativo, como las inscripciones en las distintas instituciones de gobierno como Hacienda Pública, el Seguro Social y en el propio Registro General de Adquisiciones del Estado; de tipo financiero al incurrir en gastos en la preparación de ofertas sin tener la certeza de que se les adjudique la adquisición y en caso sean adjudicadas, atrasos en el pago, así como la presentación de garantías o seguros de caución. Estos obstáculos o limitantes hacen que el mercado de las adquisiciones públicas sea inaccesible para una gran mayoría de Mipyme´s.

Por los argumentos indicados anteriormente, es necesario contar con instrumentos estratégicos que provean de incentivos financieros y flexibilidad de tipo normativo con el objeto de fomentar una mayor participación de proveedores a nivel nacional que facilite y propicie la inclusión de las Mipyme´s, en las adquisiciones del Estado.

---

<sup>2</sup> Para que toda persona individual o jurídica pueda participar en los procesos de adquisición de cotización, licitación, subasta electrónica inversa, contrato abierto y casos de excepción, deberán estar precalificados, artículo 76 de la Ley de Contrataciones del Estado.

## Justificación

Las adquisiciones públicas en Guatemala representan en promedio el 25% del presupuesto anual de la nación; y en la modalidad específica, denominada “Compra Directa” se adjudican anualmente en bienes, suministros y servicios alrededor de Q 3,1 mil millones (US\$425 millones). Sin embargo, se estima que las compras en esta modalidad específica son acaparadas por las grandes empresas del país.

La <sup>3</sup>“Compra Directa”, se encuentra establecida en la Ley de Contrataciones del Estado, la cual se realiza a través de una oferta electrónica en el Sistema de Información de Contrataciones y Compras del Estado denominado Guatecompras, cuando la adquisición sea por montos mayores a veinticinco mil Quetzales Q.25, 000.00 (US\$3 mil) y no supere los noventa mil Quetzales Q.90, 000.00 (US\$.11 mil), se caracteriza por ser ágil, transparente, totalmente electrónica y fomenta la competencia entre proveedores, derivado que las entidades públicas, solicitan ofertas a través del Sistema Guatecompras entre las cuales selecciona una. Adicionalmente, que los costos de participación en esta modalidad son mínimos en virtud que únicamente se requiere que el proveedor esté inscrito en el Registro General de Adquisiciones del Estado, y dependiendo la naturaleza y el objeto de adquisición sí este, así lo amerita requisitos asociados al producto, tal es el caso de los insumos hospitalarios en los que se solicitan licencias y registros sanitarios entre otros.

Resulta importante indicar que, en el período comprendido entre los años del 2016 al 2020, la modalidad de “Compra Directa”, ha representado en promedio el 18% del total de las adjudicaciones, únicamente superada por el régimen de contratación de licitación, identificando en esta modalidad un gran potencial para mejorar las condiciones de las Mipyme´s del país.

---

<sup>3</sup> La modalidad de compra directa consiste en la adquisición de bienes, suministros, obras y servicios a través de una oferta electrónica en el Sistema Guatecompras, prescindiendo de los procedimientos de licitación o cotización. Para la adjudicación deberá tomarse en cuenta el precio, la calidad y otras condiciones que se definan previamente en la oferta electrónica, esta modalidad de compra se realizará bajo la responsabilidad de quien autorice la adquisición. Artículo 43 literal b) Ley de Contrataciones del Estado.

## **Alcance**

La investigación, abarca el estudio de la normativa relacionada con la Micro, Pequeña y Mediana Empresa - Mipyme´s- en Guatemala, las adquisiciones públicas y las adjudicaciones realizadas a estas empresas en el Sistema Guatecompras. El período de investigación comprende los años del 2016 al 2020.

## **Objetivo general**

Identificar los factores mediante los cuales las normativas legales inciden en la participación de las Mipyme´s en las adquisiciones públicas, y una vez identificados, sugerir los instrumentos estratégicos que fomenten una mayor participación de proveedores a nivel nacional.

## **Objetivos específicos**

- Identificar las políticas y / o normativas empleadas por el Ministerio de Economía para la inclusión de las Mipyme´s en la economía del país;
- Determinar la participación de las compras directas en relación a las compras totales comprendidas en el periodo del 2016 al 2020; y
- Elaborar y proponer los instrumentos estratégicos orientados a facilitar acceso a las Mipyme´s en las adquisiciones públicas a través de la compra directa.

## **Definición de variables**

Este estudio se sustenta sobre la base de argumentos descriptivos y normativos con los que se podrá obtener evidencia para ratificar o refutar la hipótesis planteada, ya que permitirá interpretar, describir, examinar en detalle las causales del caso bajo tratamiento.

## **Variable Dependiente**

Participación de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa en las adquisiciones públicas.

## **Variables Independientes**

- Falta de apoyo para el desarrollo organizacional e inversión asociado al crédito dirigido a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa en el marco de las adquisiciones públicas.
- Marco normativo que rige a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa y las adquisiciones públicas.

## **Vínculo entre variables**

El presente estudio busca identificar los problemas estructurales asociados al sector Mipyme´s, si bien es cierto las empresas comienzan como un emprendimiento informal, el propietario tiene que sopesar los costos y beneficios de permanecer en la informalidad; de esa cuenta, dentro de los retos alcanzar se encuentran elevar su productividad y desarrollo empresarial, sin embargo, se ven limitadas por el acceso al financiamiento formal.

Examinar las variables independientes, facilitará una explicación que permita obtener conclusiones en relación a la variable dependiente. Para el presente estudio se ejemplifica de la siguiente manera: ***Baja participación de las Micro, Pequeña y Mediana Empresa en las adquisiciones públicas.***

Por lo tanto, el estudio de las variables (dependiente – independientes) podrán indicar sí, se lograría incrementar la participación de las Mipyme´s en las adquisiciones públicas del país a través de reformas de Ley y emisión de lineamientos por parte de los entes rectores, orientados a facilitar el acceso a las Mipyme´s en las adquisiciones públicas por medio de la modalidad específica “Compra Directa”; siendo estos instrumentos estratégicos que pretenden potencializar a las Mipyme´s, a través de las adquisiciones que realicen las diferentes entidades del sector público, mercado aún no explorado para muchas empresas de ese sector de la economía del país.

## Hipótesis

Conforme los objetivos planteados, las variables identificadas y el resultado de analizar las limitantes que dificultan la participación de las Mipyme´s en las compras públicas, se plantea la siguiente hipótesis: ***“La baja participación de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa en Guatemala, se debe a la falta de incentivos y conocimiento de cómo venderles a las entidades públicas”.***

## Estrategia metodológica

El presente trabajo de investigación es de tipo documental. Para realizar el estudio del tema, éste se basa en información de referencia que ya está establecida y no ha sido alterada, la cual da testimonio de una realidad. La investigación documental como una variante de la investigación científica, cuyo objetivo fundamental es el análisis de diferentes fenómenos de orden histórico, utiliza técnicas muy precisas, de la documentación existente, que directa o indirectamente aporta a la información.

Se ha seleccionado la investigación documental como parte esencial de este proceso de investigación en virtud que, constituye una estrategia donde se observa y reflexiona sistemáticamente sobre realidades teóricas, usando para el efecto diferentes tipos de documentos; indaga, interpreta, presenta datos e información sobre el tema particular en el presente caso las Mipyme´s y las adquisiciones públicas, utilizando para ello, una metódica de análisis, con la finalidad de obtener resultados que pudiesen ser la base para el desarrollo de las conclusiones del presente estudio.

Visto en estos términos, la investigación documental apoya el presente trabajo de la siguiente manera:

- Recolecta, selecciona, analiza y presenta resultados coherentes;

- Utiliza los procedimientos lógicos y mentales de toda investigación, tal es el caso del análisis, síntesis, deducción, inducción, entre otros;
- Realiza un proceso de abstracción científica, generalizado sobre la base de lo fundamental;
- Recopila adecuadamente datos que permiten redescubrir hechos, identificar problemas, orientar hacia otras fuentes de investigación, orientar formas para elaborar instrumentos de investigación, elaborar hipótesis, entre otros;
- Realiza la investigación en forma ordenada y con objetivos precisos, con el propósito de ser la base para la construcción del análisis y conclusiones;

### **Método de investigación**

Se utilizó el método hipotético – deductivo, ya que consiste en un procedimiento que parte de aseveraciones en calidad de hipótesis y que busca comprobarla o refutarla.

### **Instrumentos de investigación**

La recolección de la información se ha dado a través de los documentos publicados por el Ministerio de Economía a través del Viceministerio de la Microempresa, Pequeña y Mediana Empresa, la Dirección General de Adquisiciones del Estado y el Sistema de Información de Contrataciones y Compras del Estado – Guatecompras-, mismos que están a disposición de la sociedad civil en sitios web con datos históricos.

### **Fuentes**

Para la recolección de datos se utilizaron fuentes primarias y secundarias del Viceministerio de la Microempresa, Pequeña y Mediana Empresa, la Dirección General de Adquisiciones del Estado y el Sistema de Información de Contrataciones y Compras del Estado –Guatecompras-, así como los marcos normativos relacionados con la adquisición pública y las Mipyme's, estudios y publicaciones

asociadas al objeto de estudio, disponibles en las distintas páginas web del gobierno e instituciones dedicadas a la investigación.

### **Análisis de datos**

Para efectuar el análisis de datos se utilizaron cálculos matemáticos y estadísticos. El impacto que se investigará será a través de variables y datos cuantitativos proporcionados por entidades de gobierno y proveedores a través de la recolección de datos extraídos de los sistemas de información y portales web gubernamentales.

Los resultados se analizarán a través de: Elaboración de gráficos por medio de hojas electrónicas que permiten establecer participaciones, contribuciones, evoluciones, entre otros. También se realizará análisis de estadística descriptiva mediante un análisis correlacional que ofrece determinar el grado de relación de las variables; asimismo, el análisis de regresión que permite la toma de decisiones, respecto a la hipótesis planteada.

## CAPITULO II

### MARCO TEÓRICO

#### LA MICRO, PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA EN GUATEMALA

Hasta antes del año 2015, la definición de empresas Mipyme's y su uso en Guatemala no estaba armonizada entre las distintas instituciones del sector público, privado y académico, así como en otras entidades que por su competencia tienen relación con el desarrollo de este sector. Por esta razón, el Ministerio de Economía en el año 2012, organizó una mesa técnica interinstitucional, siendo uno de sus grandes objetivos realizar una definición de las empresas Mipyme's; obteniendo como resultado, que en noviembre del año 2014 se tuviera aprobada la nueva definición para empresas Mipyme's en el país que, incluía no sólo la variable de número de empleados, sino además el volumen de ventas anuales expresadas en salarios mínimos de actividades no agrícolas, definiéndolas como empresas o unidades de producción que realizan actividades de transformación, servicios o comercio con la participación directa del propietario.

La clasificación de las empresas Mipyme's, se encuentra contemplado en el Acuerdo Gubernativo emitido por el Presidente de la República con número 211-2015, en el citado Acuerdo Gubernativo se estipula que el tamaño de las empresas tendrá como variables el <sup>4</sup>número de trabajadores y las ventas anuales expresadas en salarios mínimos de actividades no agrícolas, como a continuación se indica:

*Gráfico No. 1 Clasificación Mipyme prevista en el Acuerdo Gubernativo No. 211-2015.*

Definición	Número de Trabajadores	Ventas anuales en salarios mínimos mensuales (Salario mínimo Q.2,900.00 US\$.375.00)
Microempresa	1 a 10	1 – 190
Pequeña Empresa	11 y 80	191 - 3,700
Mediana Empresa	81 y 200	3,701 - 15,420

**Fuente:** Acuerdo Gubernativo No.211-2015.

<sup>4</sup> El acuerdo Gubernativo No.211-2015 establece que, en caso una empresa clasificará en dos categorías, prevalecerá el criterio de la generación de ventas anuales para su clasificación.



Desde la perspectiva internacional en la Guía del Usuario sobre la Definición del Concepto de Pyme de la Comisión Europea, 2015. Este organismo, para definir una empresa Pyme, puede optar por cumplir el requisito relativo al volumen de negocios o bien el que hace referencia al balance general, no siendo necesario que satisfaga ambos requisitos y puede superar uno de ellos sin que ello le impida tener la consideración de Pyme, la definición ofrece la posibilidad anterior debido a que, por su naturaleza las empresas pertenecientes a los sectores del comercio y la distribución presentan unas cifras de negocios mayores que las del sector industrial.

El hecho de dar la opción de escoger entre ese criterio y el que concierne al balance general que refleja el patrimonio global de una empresa, garantiza un trato justo para las Pymes involucradas en diferentes tipos de actividad económica.

A través de la comparación de los datos con los umbrales establecidos en los criterios antes indicados, <sup>5</sup>una empresa puede determinar si es una Microempresa o una Pyme, de la siguiente manera:

- **Microempresa:** Son aquellas empresas que ocupan a menos de 10 personas y cuyo volumen de negocios anual o cuyo balance general anual no supera los 2 millones EUR.
- **Pequeña Empresa:** Se definen como aquellas que ocupan a menos de 50 personas y cuyo volumen de negocios anual o cuyo balance general anual no supera los 10 millones EUR.
- **Mediana Empresa:** Se definen como aquellas que ocupan a menos de 250 personas y cuyo volumen de negocios anual no excede los 50 millones EUR o cuyo balance general anual no supera los 43 millones EUR.

Las variables utilizadas para establecer la clasificación de la Comisión Europea permiten realizar una categorización más acertada en comparación a las variables

---

<sup>5</sup> La definición de Pyme distingue entre tres categorías diferentes de empresas. Cada una de estas categorías corresponde a un tipo de relación que una empresa podría mantener con otra. La distinción es necesaria con el fin de obtener una imagen clara de la situación económica de una empresa y para excluir a las que no sean auténticas Pymes.

utilizadas a nivel nacional. Por ejemplo, al tomar en cuenta únicamente la cantidad de empleados es posible subestimar una empresa altamente rentable clasificándola como microempresa, mientras que ésta puede competir con una mediana empresa en términos de rentabilidad. Este es el caso de las empresas dedicadas a la generación de bienes no tangibles, como software, en donde trabaja una cantidad pequeña de programadores; sin embargo, la empresa puede tener altas ganancias. En ese orden de ideas, se comparte la postura de la Comisión Europea utilizada en términos de variables, más no en los valores utilizados para la clasificación, debido que puede no adaptarse a la realidad económica del país, derivado que podrán existir empresas con un alto volumen de ventas, pero sus utilidades no están en relación a sus ventas anuales, tal es el caso de las empresas de manufactura.

Desde otro punto de vista, la Comisión Europea define a las Pyme's como una entidad que ejerce una actividad económica, independiente de su forma jurídica, según se indica en la Guía del Usuario sobre la Definición del Concepto de Pyme de la Comisión Europea, 2015. Al aplicar el término "entidad" se engloba a empresas de trabajadores individuales, empresas familiares, sociedades anónimas, asociaciones, entre otros grupos que realizan una actividad económica. Esta definición aplica adecuadamente a los diferentes modelos de Pyme's que en la actualidad se presentan, dado que se basan en la actividad económica y no en la forma jurídica.

## **CARACTERIZACIÓN LEGAL DE LA MICRO, PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA EN GUATEMALA**

La caracterización legal de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa en Guatemala, se encuentra principalmente en el Acuerdo Gubernativo 211-2015, complementariamente con las políticas públicas que promueven el acceso al desarrollo y fomento de Mipyme's en el país, constituyen la base legal y teórica sobre los cuales, se generan los diversos estudios, políticas y estrategias de apoyo a Mipyme's, siendo estas:

- **Política nacional para el desarrollo de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (Acuerdo Gubernativo 614-2005):** Esta política está a cargo del Ministerio de Economía siendo su objetivo general, mejorar la productividad y competitividad de las Mipyme's a través del diseño de los lineamientos generales del modelo y de los instrumentos y mecanismos que les permitan a dichas empresas actuar en igualdad de condiciones, respecto a empresas de mayor tamaño y de esta forma aprovechar todas las oportunidades que les otorga el mercado nacional y la apertura del mercado internacional.

Uno de los principios en los cuales se basa la política, es el desarrollo sostenible; para lograr esta dimensión de sostenibilidad es necesario velar por el desarrollo sostenible en lo económico, social y ambiental de manera que las actividades tiendan a ubicar al sector Mipyme y a la economía en general, en una ruta de crecimiento y desarrollo de largo plazo, sin comprometer los recursos en el futuro. Cabe mencionar que el área de actuación de acceso y consolidación de mercados de la referida política, se orienta al acceso de las Mipyme's al mercado internacional y de consolidación de los mercados locales, pero no hace mención al mercado de las adquisiciones públicas.

- **Política Nacional de Competitividad 2018–2032:** Tiene como finalidad impulsar la productividad y competitividad de las Mipyme's, misma que es incluyente y sostenible como meta establecida dentro de la Política General de Gobierno 2016–2020, la cual prioriza el fomento a las Mipyme's, turismo, vivienda y el trabajo digno y decente.

Esta política prioriza a la Micro, Pequeña y Mediana empresa, considerando que las mismas constituyen la mayor parte de la estructura productiva del país, las cuales están conformada por pequeñas unidades productivas, que encuentran serias restricciones para su fomento y desarrollo. En ese sentido, las acciones estratégicas que contiene la Política se realizan

independientemente del sector productivo o de la ubicación geográfica a la que pertenezcan, siendo estas:

- a) Generar condiciones que permitan que estas unidades productivas (Mipyme´s) accedan a servicios financieros en condiciones favorables, como tasas de interés, plazos y requisitos para optar a créditos;
  - b) Desarrolla acciones para que las instituciones públicas encargadas de educación extraescolar y para el trabajo, así como las entidades encargadas del fomento de las Mipyme´s, fortalezcan los programas orientados a la formación de capacidades empresariales y de asistencia técnica;
  - c) Estimular la formación de nuevas empresas, asociaciones productivas y cooperativas, de manera que se integren a cadenas productivas de mayor tamaño y así insertarse adecuadamente tanto en el mercado nacional como en el internacional;
  - d) Asegurar la protección de los derechos legales y de propiedad de estas unidades productivas;
  - e) Facilitar los insumos necesarios y seguros de protección de la producción de estas unidades productivas; y
  - f) Promover incentivos adecuados para empresas intensivas en mano de obra, que facilitan la incorporación de trabajadores a la economía formal.
- **Decreto número 20-2018 del Congreso de la República de Guatemala, Ley de Fortalecimiento al Emprendimiento:** Esta Ley institucionaliza el emprendimiento en el país, dirigido a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa; le compete al Ministerio de Economía a través del Viceministerio de Desarrollo de la Microempresa, Pequeña y Mediana Empresa, impulsar las acciones estratégicas que generen condiciones adecuadas para el sector de las Mipyme´s.

Esta Ley instituye una nueva sociedad mercantil, denominada <sup>6</sup>“Sociedad de Emprendimiento”, que incorpora la primera sociedad unipersonal en Guatemala, siendo este un avance importante en la legislación del país. Esta sociedad, se caracteriza por su facilidad de constitución y administración; en principio elimina la formalidad, ya que este tipo de sociedad podrá ser generada y constituida a través de una plataforma en línea del Registro Mercantil [www.minegocio.gt](http://www.minegocio.gt), sin intervención de notario público, utilizando un sistema de automatización de documentos que crea un contrato inteligente suscrito mediante el uso de firma electrónica, concluido y aprobado el proceso se genera una razón de inscripción, la patente de sociedad y representación legal con lo cual, el emprendedor podrá iniciar sus operaciones, a través de una empresa mercantil propiedad de la sociedad de emprendimiento. En cuanto a las obligaciones fiscales, las sociedades de emprendimiento no gozan de ninguna exoneración de impuestos como lo tienen otros países que incentivan a través de ese medio la generación de nuevas empresas y por ende oportunidades de empleo y valor agregado.

Esta sociedad mercantil funciona como cualquier otra sociedad en el país, en virtud que está sujeta a todas las regulaciones fiscales que le sean aplicables, obligándola a transformarse a otro tipo de sociedad mercantil al obtener ingresos superiores a los cinco millones de quetzales anuales; siendo importante indicar que esta norma, tampoco contempla un trato preferencial para las adquisiciones públicas que se realicen a Mipyme´s.

## **BARRERAS DE ACCESO**

De acuerdo con Rozenwurcel & Drewes, en el documento Las PyMES y Las Compras Públicas del Programa ICT4GP 2012, los autores destacan en el ámbito internacional que las Mipyme´s, se enfrentan a una serie de retos a la hora de

---

<sup>6</sup> Sociedad de Emprendimiento es aquella que se constituye con una o más personas físicas que solamente están obligados al pago de sus aportaciones representadas en acciones, formando una persona jurídica distinta a la de sus accionistas.

participar en el mercado de las compras públicas. A continuación, se mencionan algunos de ellos: i. Restricciones y costos de acceso a la información sobre las demandas de bienes y servicios gubernamentales; ii. Insuficiente capacidad individual de producción para poder abastecer demandas de cierta envergadura; iii. Limitada disponibilidad de recursos para financiar el proceso de producción; iv. Atrasos en pagos de compradores públicos por contratos ejecutados, que afectan negativamente a las empresas con menor solidez financiera; v. La exigencia de garantías en contrataciones superiores a determinados montos, que obstaculiza la participación de estas empresas que no disponen de tales instrumentos; y vi. La informalidad, las exigencias de documentación, demoras y costos involucrados en la creación de una Mipyme´s suelen ser elevados.

En el entorno nacional, el informe Desarrollo de PyMEs en Guatemala, Facilitando el Florecimiento de 10,000 Empresas, Banco Mundial, 2010; hace referencia a que existe el paradigma que las Pyme´s, se diferencian de las grandes empresas por su baja producción y calidad, escasa especialización, altos costos de operación y de transacciones, escaso nivel de integración horizontal y vertical, así como el uso de mano de obra poco calificada.

El referido informe, también destaca las principales acciones que deberán implementar los gobiernos de turno, que tienen el mayor impacto sobre la competitividad de las Pyme´s en Guatemala, siendo estas:

- **Transporte y logística:** Atender la seguridad vial y mejorar los corredores comerciales más importantes. El problema más serio encontrado por el análisis logístico fue el alto nivel de inseguridad vial, que va más allá del robo de cargas, representando un peligro para las vidas de los conductores, determinando que unas de las acciones para mitigar sería la contratación de seguridad privada; sin embargo, esta implicaría millones de quetzales a las empresas de transporte por carretera.
- **Innovación y calidad:** Fortalecer las instituciones estatales y facilitar la transferencia de conocimiento. Diseñar programas mejores y más efectivos,

en particular para la transferencia de conocimiento, con aumentos apropiados en el financiamiento para la innovación y la calidad, así como mejoras en la gobernabilidad y la capacidad de las instituciones estatales correspondientes; lo anterior, no sólo derivaría en aumentos de la productividad inducidos por la innovación, sino que mandaría una señal indicando que la innovación es una de las principales prioridades del gobierno.

- **Capital humano:** Aumentar la participación del sector privado en el diseño de programas educativos y de capacitación. Los aportes del sector privado en la generación de políticas y el diseño de programas asegurarán su importancia. Establecer un proceso de retroalimentación que les permita a las partes interesadas identificar las necesidades presentes y futuras de las compañías incrementaría la importancia de los programas de estudio y podrían lograr un descenso en las tasas de abandono escolar. Además, los programas de estudio y las pasantías que combinen educación con experiencia laboral mejorarían la transición entre escuela y trabajo.
- **Integrar a las Pyme´s a las cadenas de valor y fomentar su desarrollo:** Integrar a las Pyme´s a las cadenas de valor y mejorar la “asociatividad” ampliaría su acceso a los mercados y podría derivar en una mayor productividad a través del acceso a mejores tecnologías, información, crédito y servicios externos.

## **PROVEEDOR**

La Real Academia Española define proveedor como: “Persona o empresa que provee o abastece de todo lo necesario para un fin a grandes grupos, asociaciones, comunidades, etc.”; término que procede del verbo proveer, acción que permite suministrar o facilitar lo necesario o conveniente para un fin.

Para el objeto de nuestro estudio de conformidad con el Acuerdo Gubernativo número 122-2016 Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, define como proveedor del Estado, a toda persona natural o jurídica, nacional o extranjera,

inscrita y habilitada en el Registro General de Adquisiciones del Estado, con capacidad para proveer bienes, ejecutar obras y prestar servicios.

## **REGISTRO GENERAL DE ADQUISICIONES DEL ESTADO**

El Decreto No.9-2015 Reformas a la Ley de Contrataciones del Estado, instituye el Registro General de Adquisiciones del Estado, adscrito al Ministerio de Finanzas Públicas, el cual se encuentra en funcionamiento desde el 15 de noviembre de 2018; tiene por objeto registrar a las personas individuales o jurídicas, nacionales o extranjeras, para poder ser habilitadas como proveedores del Estado.

El Registro General de Adquisiciones del Estado, dentro de las funciones que le confiere la Ley de Contrataciones del Estado, se encuentran la de verificar la capacidad financiera y técnica, así como la experiencia y especialidad necesaria para ser proveedor del Estado en los regímenes y modalidades de cotización, licitación, contrato abierto, subasta electrónica inversa, así como también para los casos de excepción establecidos en la citada Ley; cabe precisar que para participar en eventos en la modalidad de compra directa, únicamente es necesario contar con la inscripción otorgada por el referido Registro.

Asimismo, es responsable del control, actualización, vigencia, seguridad, certeza y publicidad de la información y derechos de las personas inscritas en el registro electrónico, utilizando para el efecto medios tecnológicos actualizados.

### **Requisitos de Inscripción**

El Ministerio de Finanzas Públicas, emitió el Acuerdo Ministerial número 563-2018 que contiene los requisitos y metodología aplicables a la inscripción y precalificación ante el Registro General de Adquisiciones del Estado; esta inscripción se realiza una sola vez, debiendo los proveedores efectuar su actualización cada año.



La solicitud de inscripción se realiza y formaliza a través del sistema informático del referido Registro y una vez <sup>7</sup>inscrito, permite a los proveedores participar en los procesos de adquisición pública; para lo cual, corresponde a los proveedores llenar y presentar electrónicamente el formulario de inscripción, adjuntando en forma legible y en formato .pdf la documentación que a continuación se detalla:

- **Persona individual:** Declaración jurada en la que conste no estar comprendido en ninguna de las prohibiciones establecidas en Ley de Contrataciones del Estado; Solvencia fiscal emitida por la Superintendencia de Administración Tributaria; Copia legalizada del Documento Personal de Identificación; en caso de ser extranjero adjuntar copia legalizada del pasaporte.
- **Sociedades mercantiles:** Adicional a lo requerido a las personas individuales, los interesados deben presentar: Copia legalizada de la patente de comercio de empresa; Patente de comercio de sociedad; Testimonio de la escritura pública de constitución y sus modificaciones inscrita en el Registro Mercantil; Documentación que acredite cada representación legal de la sociedad inscrita en el registro respectivo.

### **Requisitos para la precalificación**

Para otorgar la precalificación el Registro General de Adquisiciones del Estado, realiza una evaluación sobre la base de la capacidad técnica, capacidad financiera, experiencia y especialidad. Para tales efectos, los interesados deben presentar, a través de los formularios electrónicos que dispone el sistema del RGAE, la información y los siguientes documentos en formato .pdf:

- **Consultores individuales:** Fotocopia legalizada de títulos académicos con los que acredite la formación en la especialidad seleccionada; Constancia de colegiado activo; Formulario electrónico de acreditamiento de experiencia

---

<sup>7</sup> La operación registral de inscripción, únicamente otorga la calidad de inscrito y habilita para participar en modalidades de adquisición que no se requiera precalificación de acuerdo a lo establecido en el artículo 76 de la Ley de Contrataciones del Estado.

impreso desde el sistema del RGAE; Constancia de ingresos de los últimos tres (3) años.

- **Proveedores de bienes, suministros, servicios y obra:** Adicional a lo requerido a la persona individual, deberán presentar balance general o estado de situación financiera del último año; Certificación de la integración del capital de trabajo neto (diferencia entre Activo corriente y Pasivo corriente); Fotocopia legalizada de la declaración jurada anual del impuesto sobre la renta presentada ante la Superintendencia de Administración Tributaria, y copias simples de las rectificaciones a dicha declaración jurada, si las hubiere; El proveedor podrá presentar de forma opcional, constancias de líneas de crédito disponibles; Información sobre la producción anual de los últimos cinco (5) años, con base en los contratos ejecutados a nivel nacional o internacional que demuestre la especialidad seleccionada; Testimonio de la escritura pública o certificación del Registro General de la propiedad, que acredite la propiedad o posesión de los bienes inmuebles.
- **Personas jurídicas prestadores de servicios de consultoría:** Adicional a lo requerido a las personas individuales, deberán presentar balance general o estado de situación financiera del último año; Fotocopia legalizada de la declaración jurada anual del impuesto sobre la renta presentada ante la Superintendencia de Administración Tributaria, y copias simples de las rectificaciones a dicha declaración jurada, si las hubiere; Información sobre la producción anual de los últimos cinco (5) años, con base en los contratos ejecutados a nivel nacional o internacional que demuestre la especialidad seleccionada; Testimonio de la escritura pública o certificación del Registro General de la propiedad, que acredite la propiedad o posesión de los bienes inmuebles.

En todos los casos anteriores, deberán cancelar y presentar el comprobante que acredite el pago del arancel de conformidad con los montos establecidos en el Acuerdo Gubernativo 170-2018 Reglamento del Registro General de Adquisiciones del Estado.

## **Metodología de precalificación**

De conformidad con el Acuerdo Ministerial 563-2018 que contiene los requisitos y metodología aplicable para la inscripción y precalificación ante el Registro, se evalúa la información proporcionada por los interesados, aplicando las fórmulas y factores de precalificación contenidos en el referido Acuerdo Ministerial.

La fórmula de precalificación incluye factores y/o elementos financieros y técnicos vinculados a la experiencia y especialidad; para determinar la precalificación se utilizan rubros del balance general o estado de situación financiera, como a continuación se detalla:

**Cálculo del factor financiero FF:** Comprende la disponibilidad que posee una empresa para cubrir sus operaciones y obligaciones financieras de corto plazo reflejadas en su último balance general o estado de situación financiera analizado por medio de ratios financieros, elementos relacionados a su solvencia, nivel de endeudamiento y rendimientos de capital que pueden ser complementados con líneas de crédito de libre disponibilidad.

**Cálculo del factor técnico FT:** El factor técnico, se refiere a la capacidad de los sujetos de poder cumplir con sus obligaciones contractuales considerando sus instalaciones, experiencia y especialidad. Para calcular el factor técnico se consideran los siguientes elementos:

- **Producción promedio anual -PPA-:** <sup>8</sup>Es el promedio de los tres (3) años de mayor producción de los contratos ejecutados durante los últimos cinco (5) años. Para los proveedores de obra adicionalmente, se considerará la facturación de los contratos de los últimos tres (3) años de proyectos que estén en ejecución. En caso de que el monto de la PPA coincida en más de un año de los tres mayores, se tomará para efectos del cálculo global, el año más reciente; para el análisis al incremento de los costos que se hayan experimentado en años anteriores, el RGAE utiliza factores de corrección

---

<sup>8</sup> En caso de que el monto de la PPA coincida en más de un año, se tomará para efectos del cálculo global, el año más reciente; para el análisis al incremento de los costos que se hayan experimentado en años anteriores.

para establecer la producción promedio anual, con base en la inflación acumulada para cada año a través del Índice de Precios al Consumidor -IPC- determinados por el Instituto Nacional de Estadística.

- **Instalaciones:** Lugar físico provisto de los medios necesarios para la operación comercial o de prestación de servicios del proveedor.

**Cálculo de la fórmula para determinar la capacidad económica anual -CEA- del proveedor:** La capacidad económica anual que determina el monto máximo de contratación de las firmas consultoras, proveedores de bienes, suministros, servicios de no consultorías y de obras, se obtiene mediante la aplicación de la siguiente fórmula:

$$\text{CEA} = ((\text{CT} + \text{LCD}) * 12) * (\text{FF} + \text{FT})$$

**En donde:**

CT: capital de trabajo.

LCD: línea de crédito disponible.

12: factor máximo de aplicación del capital de trabajo.

FF: factor financiero.

FT: factor técnico.

El <sup>9</sup>factor 12 indica la relación máxima que el capital de trabajo permite al proveedor mantener en curso sus operaciones y responsabilidades financieras frente a obligaciones contractuales, considerando que el capital de trabajo representa un 8.33 % respecto al valor del o los contratos.

**Especialidad:** Para efectos del Registro, la especialidad se refiere a los conocimientos adquiridos, agrupados en una rama de especialización según el catálogo definido por el Registro. La especialidad se acredita mediante la experiencia comprobada a través de contratos, finiquitos o actas de recepción, para

---

<sup>9</sup> El factor 12 que es utilizado en la fórmula es igual al valor que resulta de dividir el 100% del monto máximo de contratación entre la porción de capital de trabajo que se considera como el mínimo razonable un 8.33 % o sea:  $((100\%) / (8.333\%)) = 12$ .

determinar la especialidad el RGAE, se basó en la <sup>10</sup>Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las actividades económicas (CIIU) elaborado por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría de las Naciones Unidas.

Respecto a la especialidad y el máximo de contratación, es necesario realizar la acotación que, de conformidad con el Oficio Circular 03-2019 de la Dirección General de Adquisiciones del Estado, en todo los procesos de adquisición en los regímenes de cotización, licitación y en las modalidades de contrato abierto y subasta electrónica inversa, deberán requerir en los documentos de proceso la constancia de inscripción y precalificación extendida por el Registro General de Adquisiciones en la que deberán establecer la(s) especialidad(es) de precalificación que correspondan con el objeto de la adquisición, y que el monto máximo de contratación del oferente reflejada en dicha constancia cubra el monto de la oferta presentada.

## **ADQUISICIONES PÚBLICAS**

La Constitución Política de la República de Guatemala, afirma la primacía de la persona humana como sujeto y fin del orden social, la protección de la vida, libertad, integridad y dignidad de sus habitantes, así como la búsqueda del bien común. Por lo tanto, la administración del Estado a través del organismo ejecutivo debe procurar mejorar las condiciones de vida de los guatemaltecos, invirtiendo en infraestructura y proveyendo de servicios de calidad; en definitiva, la infraestructura vial, escuelas, hospitales, los bienes y servicios públicos llegarán a la sociedad civil a través de las adquisiciones públicas, representando una parte sustancial del dinero de los contribuyentes, es por ello que los gobiernos deben garantizar que éstas se desarrollen en un marco de general de transparencia, certeza, eficiencia y

---

<sup>10</sup> Es la clasificación internacional de referencia de las actividades productivas, siendo su propósito principal ofrecer un conjunto de categorías de actividades que se utilizan para la reunión y difusión de datos estadísticos de acuerdo con esas actividades.

competencia a fin de proveer alta calidad en la prestación del servicio y salvaguardar el interés público.

En ese sentido, las adquisiciones públicas son de vital importancia para la economía de un país ya que, a más de reflejar una buena administración proporcionan los insumos necesarios para el correcto desempeño de las funciones administrativas e incluso son los proveedores quienes permiten a los gobiernos suministrar los servicios públicos.

Según la definición de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), contratación pública se refiere a la compra por parte de los gobiernos y las empresas estatales de bienes, servicios y obras. En Guatemala, no existe una definición precisa respecto a las compras públicas; no obstante, cabe resaltar que éstas se realizan en una forma descentralizada con un registro centralizado manejado por un ente rector de la Administración Pública, siendo éste el Ministerio de Finanzas Públicas a quien le corresponde coordinar el sistema de contrataciones y adquisiciones del Gobierno Central y sus entidades descentralizadas y autónomas de conformidad con lo establecido en el Decreto 114-97 Ley del Organismo Ejecutivo.

Respecto a las compras públicas en América Latina, al año 2013 la Organización de los Estados Americanos (OEA) junto con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), realizaron el estudio llamado, Evaluación del Impacto y de los Beneficios de las Reformas en los Sistemas de Contratación Pública en América Latina y el Caribe, del que destacan importantes hallazgos, tales como: i. La mayoría de los países publican información sobre sus adquisiciones, ii. Se busca reducir los tiempos en los procesos de adquisiciones y mejoras en las condiciones de entrega, iii. La mayoría de los Estados han adoptado por una mayor difusión de información sobre planes y procedimientos de contratación, existiendo a la vez esfuerzos importantes por estandarizar manuales, catálogos, procedimientos, plazos, entre otros, iv. Finalmente, se ha visto el uso de la contratación pública como herramienta para la consecución de objetivos estratégicos, aunque con resultados moderados,

existiendo aún importantes brechas tecnológicas por cubrir, donde Chile y México, sobresalen al hacer un uso estratégico de la información respecto de la contratación pública.

El citado estudio evidencia a nivel regional un sensible avance y concientización respecto al tema, especialmente en los sistemas de publicidad, la reducción de tiempos y adquisiciones emanadas de procesos de planificación, para dejar como punto pendiente, seguir sin ligar los procesos de adquisiciones públicas a los objetivos estratégicos del Estado; insistiendo que, la única manera de alcanzar una mejoría en la eficacia y eficiencia de la gestión pública es visibilizar y tener claridad de los objetivos estratégicos hacia los que se orientan las políticas públicas, solo allí se pueden encontrar puntos de congruencia entre el gasto público y las expectativas de país. La optimización de la gestión de las compras públicas no tiene razón de ser, si detrás de ellas no se evidencia una incidencia directa en el nivel de vida de los ciudadanos.

## **CARACTERIZACIÓN LEGAL DE LAS ADQUISICIONES PÚBLICAS EN GUATEMALA**

Previo a la vigencia del Decreto Número 57-92 actual Ley de Contrataciones del Estado, el Decreto Número 35-80 era la norma que tenía por objeto regular las compras y contrataciones de bienes, suministros, obras y servicios, requeridos por los organismos del Estado, sus entidades descentralizadas, autónomas o semiautónomas, unidades ejecutoras creadas mediante Acuerdo Gubernativo, las municipalidades (gobiernos locales) y las empresas públicas estatales o municipales. Entre las principales aportaciones de la Ley de Compras y Contrataciones, se encontraban las siguientes:

- El régimen de “Licitación Pública” se realizaba únicamente, si superaba el monto de Q.12, 000.00 (US\$1,500.00), los llamados a licitar se realizaban en el Diario de Centro América (Diario oficial), los cuales eran aprobados por la Autoridad Administrativa Superior y las ofertas eran presentadas en papel.

- Se contemplaba que pudieran realizarse “Compras menores”, mismas que podían realizarse en un solo acto, y cuyo monto no fuera superior a Q. 300.00 (US\$50.00).
- Establecía once casos de excepción contemplados expresamente, que no requerían de procesos competitivos.
- En materia de fianzas, se estableció una retención por un monto no menor del 5% ni mayor del 10% del total de la contratación, la cual era utilizada para resguardar los intereses del Estado, en caso de existir saldos deudores.
- La Contraloría General de Cuentas de la Nación, tenía un rol de vigilancia respecto al seguimiento y registro de personas que cometieran delitos contra la hacienda pública o municipalidades (gobiernos locales) o bien que incumplieran contratos.
- Entre las sanciones se contemplaba la que obligaba a que, si existieran comisiones o rebajas por parte de los proveedores, éstas se hicieran constar en la propia factura, prohibiendo y sancionando su apropiación por parte de cualquier servidor público.

La actual Ley de Contrataciones del Estado, utiliza la misma estructura y orden normativo que la anterior y rescata instituciones y figuras tales como: el mismo objeto, el régimen de licitación, las compras menores, requisitos para las bases, órganos competentes, casos de excepción, los contratos y su registro, garantías, prohibiciones y sanciones.

En buena medida la Ley de Contrataciones del Estado, actualizó los conceptos utilizados por su antecesora y a explicitar y desarrollar su contenido, con algunas novedades que incorpora, como: Garantías y Seguros (Título VII), Enajenación y Transferencia de Bienes del Estado (Título VIII), Concesiones (Título IX) y los Recursos (Capítulo X). Por lo que, salvo la incorporación de los tres apartados antes descritos, la Ley vigente actualiza y puntualiza la normativa anterior, por lo que la distancia entre una y otra Ley no apreció ser profunda. Entre los principales aspectos que originalmente no contemplaba su antecesora, se incorporaron los siguientes:



- Estableció la obligación de contar con disponibilidad presupuestaria para cubrir los pagos provenientes de las contrataciones públicas.
- Incluyó lo referente a la importación de bienes y suministros.
- Se hizo obligatorio programar previo al inicio de un nuevo ejercicio fiscal, las negociaciones por parte de las entidades sujetas a la Ley.
- Establecieron las bases, para poder determinar quiénes ostentarían las calidades como autoridades superiores o autoridades administrativas superiores, dentro de los procesos de contratación.
- Definió el monto, para el régimen de cotización a partir de Q.10, 000.00 (US\$1,200.00).
- Incluyó lo referente a los impedimentos, excusas y recusaciones para los miembros de juntas de adjudicación.
- Se definieron los documentos y procedimiento a llevarse a cabo en los regímenes de licitación y cotización.
- Incorporó en el título de excepciones la modalidad de compra directa, hasta por un monto máximo de Q. 10,000.00 (US\$1,200.00), en sustitución de las compras menores.
- Adicionó la modalidad de contrato abierto (convenio marco) la cual es ejecutada bajo la responsabilidad del Ministerio de Finanzas Públicas, siendo ésta una modalidad que se caracteriza, porque las entidades del Estado pueden realizar compras en ese contrato, sin llevar a cabo procesos de compra directa, cotización y licitación.
- Estableció la omisión del contrato escrito para todas aquellas compras cuyo monto no superara los Q. 60,000.00 (US\$.7, 600.00).
- Eliminó la retención de saldos deudores, instituyendo el capítulo de Garantías o Seguros, estableciendo un total de cinco diferentes garantías con el propósito de garantizar todas las obligaciones derivadas de los procesos de compras en resguardo de los intereses del Estado.
- Reguló lo concerniente a los registros de precalificados de proveedores y de contratos.

- Se adicionaron los títulos referentes a la enajenación y transferencia de bienes del Estado, las concesiones, y lo referente a los recursos de aclaración, ampliación y revisión con sus respectivos procedimientos administrativos, asimismo se incorporó el recurso de revocatoria.

Ahora bien y lo que sí, vino a marcar distancia, no fue la transición entre la Ley de Compras y Contrataciones y la Ley de Contrataciones del Estado, pues como se ha indicado no evidencian cambios sustanciales; sino que han sido las múltiples reformas que ha sufrido la Ley vigente para lo que, los legisladores sin utilizar una técnica medianamente aceptable, han insertado textos sin resguardar su contexto, ni percatarse de la necesaria concordancia y armonización que debían de observar con el resto del articulado de la propia Ley y la legislación en general; lo que a la fecha sigue provocando serios conflictos interpretativos de Leyes en el tiempo y el espacio.

Actualmente, se utiliza una Ley que, con una vigencia de casi 30 años, ha absorbido 10 distintos Decretos de reformas, más de 115 artículos han sido modificados y mucho de ellos en más de una ocasión, cuando paradójicamente la Ley únicamente cuenta con 108 artículos, cabe resaltar que todas las reformas se efectuaron, bajo muy distintas coyunturas, consideraciones, acciones y reacciones.

### **Reformas al Decreto Número 57-92, Ley de Contrataciones del Estado.**

El Congreso de la República de Guatemala a través del Decreto número 9-2015, reformó 35 artículos. Este grupo de reformas ha sido el más ambicioso, por la cantidad de artículos, en el que se redefinieron conceptos, procedimientos, competencias institucionales, alcances, enfoques, entre otros. Ha sido concebida como que pretendió insertar una nueva Ley dentro de otra; no obstante, ésta reforma logró fortalecer el sistema de adquisiciones públicas del país, al instituirse como el único marco normativo que rigen las adquisiciones del Estado, siendo obligatoria su aplicación para todas aquellas entidades que administren o ejecuten

fondos públicos ya sea de forma parcial o total, dentro de las modificaciones más importantes se encuentran:

- Vincula como sujetos obligados a todas las entidades de cualquier naturaleza que tengan como fuente de ingresos ya sea total o parcialmente, recursos, subsidios o aportes del Estado, respecto a los mismos. Además, a los fideicomisos constituidos con fondos públicos y fondos sociales, y otras entidades que conforman el sector público, incluyendo las adquisiciones provenientes de operaciones de crédito público.
- Establece de forma general que todas las Juntas de Cotización, Licitación o Calificación, deberán estar integradas por servidores públicos; Demanda a que el Instituto Nacional de Estadística –INE-, elabore anticipadamente precios de referencia para las modalidades de adquisición de contrato abierto y subasta electrónica inversa; La autoridad superior con facultad para designar al funcionario que figurará como autoridad administrativa superior, en lugar de ser la inmediata inferior a la autoridad superior.
- Establece la Dirección General de Adquisiciones del Estado, como órgano rector de las adquisiciones públicas y del Sistema de Información de Contrataciones y Adquisiciones del Estado –Guatecompras- en sustitución de la Dirección Normativa de Contrataciones del Estado; Establece el delito de pacto colusorio en las adquisiciones públicas; Incluye lo referente a la presentación de ofertas electrónicas a través del Sistema Guatecompras en los concursos de tipo competitivo.
- Instituye como modalidades específicas la <sup>11</sup>baja cuantía con un monto máximo de hasta Q.10, 000.00 (US\$.1, 200.00), compra directa con oferta electrónica, proveedor único, arrendamientos de bienes muebles e inmuebles; Reduce a seis los casos de excepción.

---

<sup>11</sup> La modalidad de compra de baja cuantía consiste en la adquisición directa de bienes, suministros, obras y servicios, exceptuada de los requerimientos de los procesos competitivos de las demás modalidades de adquisición pública contenidas en la Ley. Artículo 43 literal a) de la Ley de Contrataciones del Estado.

- Nuevamente modifica lo referente a la modalidad de contrato abierto y su procedimiento; Incorpora la Subasta Electrónica Inversa como una nueva modalidad de adquisición.
- Instituye el Registro General de Adquisiciones del Estado, como única entidad para registrar a las personas individuales o jurídicas, nacionales o extranjeras, para poder ser habilitadas como contratistas o proveedores del Estado, para ello deberá, verificar la capacidad financiera, técnica y experiencia.

Otra falencia que aún persiste en la actual norma y por ende en el sistema nacional de adquisición pública es que, aún no se contempla la profesionalización de quienes realizan la adquisición pública. Sin embargo y paradójicamente, se incorporó en esta última reforma la función para que la Dirección General de Adquisiciones del Estado,<sup>12</sup> certifique a quienes ejercen dicha ocupación; al no ser considerada como una profesión, debe tomarse en cuenta que la experiencia en adquisiciones debe ir mucho más allá del concommitamiento de la legislación, esto debido a temas relativos a calidad, soluciones óptimas de aprovisionamiento y logística, el manejo de criterios para maximizar el valor por dinero o características y tendencias de los mercados, son aspectos que no pueden ser suplidos por regulaciones sino con experiencia y capacidad gerencial.

---

<sup>12</sup> Certificar a los funcionarios o empleados públicos, responsables de las adquisiciones, en las entidades sujetas a la Ley. Artículo 15 literal g) de la Ley de Contrataciones del Estado.

Gráfico No. 2 Modalidades de Adquisición contenidas en el Decreto No. 57-92 Ley de Contrataciones del Estado.

Régimen y/o Modalidad de Adquisición Características	Requisitos	Proyecto de Bases	Precio Referencia	Oferta Electrónica	Precalificación RGAE	Junta de Adjudicación
<p><b>Régimen de Licitación - Artículo 17</b></p> <p><i>Método competitivo en el que se invita a través del Sistema Guatecompras y en el diario oficial a los proveedores a presentar ofertas, entre la publicación y la recepción de ofertas deben mediar 40 días calendario.</i></p> <p><i>A partir de Q.900,000.00 (US\$115,000.00)</i></p>	<p>1. Elaboración de Documentos (Bases/Pliegos, Especificaciones Técnicas, Proyecto de Contrato), los cuales son aprobados por la Autoridad Administrativa Superior.</p>					
<p><b>Régimen de Cotización - Artículo 35</b></p> <p><i>Método competitivo en el que se invita a través del Sistema Guatecompras a los proveedores a presentar ofertas, entre la publicación y la recepción de ofertas deben mediar 8 días calendario.</i></p> <p><i>De Q.90,000.00 (US\$11,000.00) hasta Q.900,000.00 (US\$115,000.00)</i></p>	<p>2. Garantías y/o seguros de sostenimiento de oferta (1% valor de la oferta), anticipo (20%), Cumplimiento de contrato (10%), Conservación o calidad (15%);</p> <p>3. La adjudicación de la Junta esta sujeta a inconformidades previo a la aprobación por parte de la Autoridad Administrativa Superior (Cotización) Autoridad Superior (Licitación).</p>					
<p><b>Modalidades Específicas de Adquisición - Artículo 43</b></p> <p><b>Proveedor Único, sin limite de monto.</b></p> <p>Aplica en la que el producto o insumos, por su naturaleza y condiciones, solamente puede ser adquirido de un solo proveedor. Para establecer el extremo la entidad interesada hará una publicación en el Diario Oficial, en el diario de mayor circulación y en el Sistema Guatecompras invitando a los interesados en ofertar .</p> <p><b>Arrendamiento de bienes muebles, de acuerdo al monto se sujetaran al procedimiento de Cotización o Licitación.</b></p> <p>Para los contratos cuyo plazo sea al menos un año, se incluirá la obligación de realizar inspecciones físicas del bien, como mínimo, una (1) vez al año. Las inspecciones serán realizadas por el arrendatario y contendrán, como mínimo, un reporte general del estado y funcionamiento de los bienes arrendados, así como el cumplimiento del programa de mantenimiento.</p>	<p>4. La Autoridad Administrativa Superior (Cotización) Autoridad Superior (Licitación) podrá aprobar, improbar o prescindir de la negociación, su decisión esta sujeta a la interposición de recursos.</p> <p>5. Suscripción y aprobación de Contrato, sujeto a una única prórroga por el plazo original o menor.</p> <p>6. Sanciones por incumplimientos de contrato, retraso en la entrega, variación de la calidad.</p> <p>7. Recepción Final y Liquidación.</p>	✔	✘	✔	✔	✔

Fuente: Elaboración propia.

Gráfico No. 3 Modalidades de Adquisición contenidas en el Decreto No. 57-92 Ley de Contrataciones del Estado.

Régimen y/o Modalidad de Adquisición Características	Requisitos	Proyecto de Bases	Precio Referencia	Oferta Electrónica	Precalificación RGAE	Junta de Adjudicación
<p><b>Modalidad de Contrato Abierto (Convenio Marco) - Artículos 46 y 46 Bis.</b></p> <p>Método competitivo en el que se invita a través del Sistema Guatecompras y en el diario oficial a los proveedores a presentar ofertas, entre la publicación y la recepción de ofertas deben mediar 40 días calendario.</p> <p>La Dirección General de Adquisiciones del Estado, coordina el proceso a solicitud de una o más entidades requirentes.</p> <p>Los productos adjudicados pueden ser adquiridos por cualquier entidad del Estado.</p> <p>El monto del contrato se estipula sobre la base de cantidades estimadas de compras y su plazo no podrá exceder de dos años, el cuál podrá ser prorrogado por una única vez por un plazo no mayor a un año. Por lo tanto no le es aplicable la recepción final y liquidación.</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Elaboración de Documentos (Bases/Pliegos, Especificaciones Técnicas, Proyecto de Contrato), los cuales son elaborados y aprobados por Autoridad Superior de la entidad requirente.</li> <li>2. El Instituto Nacional de Estadista, proporciona el Precio de Referencia, en el caso que el precio de la oferta sea igual o superior al precio de referencia no podrá adjudicarse.</li> <li>3. Garantías y/o seguros de sostenimiento de oferta (1% valor de la oferta) y Cumplimiento de contrato (10%).</li> <li>4. La adjudicación de la Junta esta sujeta a inconformidades previo a la aprobación por parte de la Autoridad Superior de la entidad coordinadora.</li> <li>5. La Autoridad Superior de la entidad coordinadora, podrá aprobar, improbar o prescindir de la negociación, su decisión esta sujeta a la interposición de recursos.</li> <li>6. Sanciones por incumplimientos de contrato, retraso en la entrega, variación de la calidad y en caso de su incumplimiento deberán ser inhabilitados en el Registro General de Adquisiciones del Estado.</li> </ol>	●	●	●	●	●
<p><b>Subasta Electrónica Inversa - Artículo 54 Bis.</b></p> <p>Método competitivo operado en el Sistema Guatecompras a través del cual los proveedores presentan sus ofertas técnicas y económicas, entre la convocatoria y la pujas-lances deben mediar como mínimo 8 días calendario.</p> <p>Los postores pujan de forma pública, electrónica y en tiempo real, durante un plazo preestablecido en los documentos. La adjudicación se hará a la postura con el precio más bajo obtenido durante el proceso.</p> <p>En el caso que a la fecha programada para efectuar la puja inversa no se presentan tres postores o más el proceso se cancela.</p> <p>Aplicable a partir de Q.90,000.00 (US\$11,000.00)</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Elaboración de Documentos (Bases/Pliegos, Especificaciones Técnicas, Proyecto de Contrato), los cuales son aprobados por Autoridad Administrativa Superior.</li> <li>2. El Instituto Nacional de Estadista, proporciona el Precio de Referencia, sobre la base de éste los postores presentan sus pujas-lances.</li> <li>3. Garantías y/o seguros de sostenimiento de oferta (1% valor de la oferta), Cumplimiento de contrato (10%), Conservación o calidad (15%);</li> <li>4. La Autoridad Administrativa Superior podrá aprobar, improbar o prescindir de la negociación, su decisión esta sujeta a la interposición de recursos.</li> <li>5. Suscripción y aprobación de Contrato, sujeto a una única prórroga por el plazo original o menor.</li> <li>6. Sanciones por incumplimientos de contrato, retraso en la entrega, variación de la calidad y en caso de su incumplimientos deberán ser inhabilitados en el Registro General de Adquisiciones del Estado.</li> <li>7. Recepción Final y Liquidación.</li> </ol>	●	●	●	●	●

Fuente: Elaboración propia.

Gráfico No. 4 Modalidades de Adquisición contenidas en el Decreto No. 57-92 Ley de Contrataciones del Estado.

Régimen y/o Modalidad de Adquisición Características	Requisitos	Proyecto de Bases	Precio Referencia	Oferta Electrónica	Precalificación RGAE	Junta de Adjudicación
<b>Modalidades Específicas de Adquisición - Artículo 43</b>  <b>Baja Cuantía hasta Q.25,000.00 (US\$3,200.00)</b>  Proceso de adquisición directa NO competitivo, el cual se realiza bajo la responsabilidad de quien autoriza la compra y deberá ser publicado el expediente administrativo que ampara la adquisición en el Sistema Guatecompras una vez recibido el bien, servicio o suministro.	El expediente administrativo que ampara la adquisición debe incluir como mínimo lo siguiente:  1. Requisición de compra, que contenga la justificación de la adquisición, especificaciones o características del bien, servicio o suministro; 2. Factura Electrónica en Línea (FEL); 3. Otros documentos de respaldo que amparen la negociación según corresponda.	✘	✘	✘	✘	✘
<b>Modalidades Específicas de Adquisición - Artículo 43</b>  <b>Compra Directa de Q.25,000.00 (US\$3,200.00) hasta Q.90,000.00 (US\$11,000.00)</b>  Compra competitiva la cual se realiza a través de una oferta electrónica en el Sistema Guatecompras, que prescinde de los procedimientos y formalidades de los regímenes de Cotización y Licitación; la adquisición se realiza bajo la responsabilidad de quien la autoriza.  Entre la convocatoria a solicitar ofertas en el Sistema Guatecompras y la presentación de las mismas, debe mediar como mínimo un día hábil.	La entidad compradora, es responsable de establecer en los Términos de Referencia, como mínimo lo siguiente:  1. Detalle, especificaciones o características del bien, suministro o servicio adquirir. 2. Requisitos y condiciones que debe cumplir y presentar el proveedor en la oferta electrónica. 3. Criterios de calificación y adjudicación, condiciones de la entrega y forma de pago. 4. Casos de incumplimiento y sanciones.  Adicional a lo anterior, en los casos en que fuera aplicable, los términos de referencia pueden incluir lo relativo a los seguros o garantías aplicables, y proyecto de contrato según corresponda.	✘	✘	✔	✔	✘
<b>Modalidades Específicas de Adquisición - Artículo 43</b>  <b>Arrendamiento o adquisición de bienes inmuebles, sin límite de monto</b>  Aplica siempre que la entidad interesada, careciere de ellos, los tuviere en cantidad insuficiente o en condiciones inadecuadas, para el efecto debe justificar la necesidad y conveniencia de la contratación, a precios razonables en relación a los existentes en el mercado.  La contratación puede realizarse de forma directa siempre y cuando el inmueble por su localización, sea el único disponible y reúna las características de dimensión, ubicación, servicios, u otras que requiera la entidad contratante; o bien aplicar el régimen de adquisición de acuerdo al monto.	1. Elaboración de Documentos (Bases/Pliegos, Especificaciones Técnicas, Proyecto de Contrato), los cuales son aprobados por Autoridad Administrativa Superior.  2. La Autoridad Superior aprueba la negociación y el contrato.  3. La entidad contratante, debe realiza las inscripciones y anotaciones en los Registros correspondientes y en todo caso efectuar las publicaciones en el Sistema Guatecompras.	✘	✘	✘	✘	✘

Fuente: Elaboración propia.

## **Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado**

Desde la entrada en vigencia del Acuerdo Gubernativo número 1056-92, el 22 de diciembre de 1992 el Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, también fue sujeto de varias reformas, ha absorbido 8 distintos Acuerdos Gubernativos de reformas y más de 48 artículos han sido modificados y mucho de ellos en más de una ocasión; siendo importante indicar que éstas no fueron congruentes en el tiempo y contenido de las reformas realizadas a la Ley de Contrataciones del Estado. Sin embargo, con el Decreto Número 9-2015, que introdujo reformas sustanciales a la Ley de Contrataciones del Estado, y derivado de la necesidad de fortalecer y normar los procedimientos para los diferentes regímenes y modalidades de adquisición; y en cumplimiento a lo establecido en el Artículo 36 del Decreto citado, que ordena al Organismo Ejecutivo a realizar las reformas pertinentes al Reglamento, dicho organismo considerando la profundidad y el impacto de las reformas a la Ley, determinó derogar el Acuerdo Gubernativo número 1056-92.

Derivado de lo anterior, se emitió el Acuerdo Gubernativo número 122-2016, publicado en el Diario Oficial el 15 de junio de 2016, conteniendo 84 artículos incluyendo las disposiciones finales y transitorias. En este nuevo reglamento se destaca que en el mismo se incorporaron criterios técnicos y jurídicos que proporcionan certeza jurídica y que en cierta forma ordenaron los procesos de adquisición, estableciendo definiciones que ayudan a interpretar de mejor forma la terminología utilizada en la Ley, facilitando la comprensión para cualquier servidor público que en el ejercicio de sus funciones realice adquisiciones públicas, así como a los proveedores que desee participar en los procesos de adquisición. Adicionalmente, desarrolla el procedimiento para las modalidades específicas de baja cuantía, compra directa y el procedimiento de la nueva modalidad de Subasta Electrónica Inversa y define los casos que no serán considerados como fraccionamiento, entre otros.



### **CAPITULO III**

## **ANÁLISIS DEL ENTORNO DE LAS MIPYME´S Y LAS ADQUISICIONES PÚBLICAS**

### **PANORAMA DE LAS MIPYMES EN AMÉRICA LATINA**

El estudio de la CEPAL del año 2020 “MIPYMES en América Latina Un frágil Desempeño y Nuevos Desafíos para las Políticas de Fomento”, hace referencia a que las Micro, Pequeñas y Medianas empresas (Mipyme´s) son un componente fundamental del tejido empresarial en América Latina, lo que se manifiesta en varias dimensiones, como su participación en el número total de empresas o la creación de empleo; lo anterior, se contrapone a una participación en el producto interno bruto (PIB) regional de tan solo el 25%, situación que contrasta con la de los países de la Unión Europea, donde esta cifra alcanza en promedio el 56%.

En el estudio también se destaca que el sector Mipyme, no puede quedar al margen de las políticas de fomento, más aun siendo su peso en el tejido productivo (el 99% de las empresas formales latinoamericanas son Mipyme´s) y en el empleo el 61% del empleo formal es generado por empresas de ese tamaño; lo que las vuelve un actor central para garantizar la viabilidad y eficacia de la transformación generadora de una nueva dinámica de desarrollo que permita un crecimiento económico más rápido y continuo que al mismo tiempo sea incluyente y sostenible; a pesar de ello, las Mipyme´s latinoamericanas todavía presentan con limitadas excepciones, las debilidades y fragilidades que las han caracterizado durante décadas, las cuales continúan al margen de los mercados más dinámicos y su contribución a las exportaciones sigue siendo extremadamente limitada. Todo eso redundando en un bajo desempeño de las Mipyme´s, cuyo indicador más significativo es la persistencia de una gran brecha de productividad laboral respecto a las empresas grandes.

Los principales problemas y debilidades detectados en el referido estudio se refieren a tres aspectos:

- La institucionalidad de fomento sigue siendo frágil en muchos países. Con pocas excepciones, no hay entidades públicas especializadas que logren desarrollar estrategias de largo plazo, y la participación del mundo empresarial en el diseño e implementación de las políticas, aún es esporádico e incipiente.
- Falta de una visión estratégica sobre el rol de las Mipyme´s en la transformación productiva. Lo anterior hace muy difícil la integración de las acciones de apoyo para las Micro, Pequeñas y Medianas empresas con los programas más generales de transformación productiva; más aún, cuando no quedan claras las metas y los objetivos de las políticas a menudo no se logra garantizar la convergencia de las acciones emprendidas por las entidades que, desde perspectivas distintas, concurren a su cumplimiento.
- A pesar de los esfuerzos realizados por parte de las entidades públicas, la fragmentación de la acción de apoyo en centenares de actividades de reducido alcance limita su capacidad de producir impactos visibles.

Adicionalmente, en el estudio también se hace referencia que la información cuantitativa sobre las Mipyme´s en América Latina es bastante escasa y a menudo de mala calidad, razón por la cual es difícil analizar la evolución del desempeño de estas empresas y a veces, existen problemas para estimar correctamente su peso en la producción y el empleo, esta problemática se debe al hecho de que, en los países de la región, se utilizan por lo menos dos definiciones distintas de Mipyme.

### **NORMATIVA INTERNACIONAL QUE FOMENTA LA PARTICIPACIÓN DE LAS MIPYME´S EN LAS ADQUISICIONES PÚBLICAS.**

Una de las problemáticas más significativas relacionadas con la compra pública en los diferentes países, es la “Baja participación de las Mipyme´s en las compras del Estado”; derivado de su participación en la economía de un país y su importancia en la generación de empleo razón por la cual, surge la necesidad de proveerles de acceso al mercado de las compras públicas, siendo esta, una responsabilidad para los gobiernos. Consecuentemente, las compras públicas están directamente

vinculadas con cualquier estrategia de gobierno, y por ende están relacionadas con la actividad productiva del país, independientemente de su administración, contrato social y la línea de pensamiento económico a la cual se encuentre direccionada.

Los países de la región han adoptado diferentes estrategias normativas enfocadas al sector de las Mipyme's, con la finalidad de introducirlas al mercado de las adquisiciones públicas.

## **DERECHO COMPARADO**

### **Colombia**

En Colombia la normativa del Sistema de Compra Pública, consiente de la materialización del principio de igualdad, contempla principalmente los siguientes incentivos para el segmento empresarial de las Mipyme's: i) Las convocatorias limitadas a Mipyme's, y ii) Los factores de desempate en los procesos de contratación. Las convocatorias limitadas a Mipyme's son una competencia cerrada, en el entendido que única y exclusivamente las empresas catalogadas como Mipyme's de acuerdo con la Ley 590, según su capacidad organizacional y financiero, pueden presentar ofertas dentro del proceso de contratación; estas convocatorias existen cuando se cumplen los supuestos descritos en la referida Ley, haciendo que la competencia sea únicamente entre iguales.

El otro incentivo contenido en las normas del Sistema de Compra Pública, está relacionado con los factores de desempate en los procesos de contratación; estos factores determinan que, en los casos en que persista un empate, corresponderá a la entidad estatal, utilizar las reglas de forma sucesiva y excluyente para seleccionar al oferente favorecido, en donde la última regla es la escogencia de las Mipyme's sobre una que no lo sea.

Cabe destacar la buena práctica establecida por el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo en la creación de un manual para la contratación pública a Mipyme's, diseñado para que los empresarios tengan acceso y comprendan a través de

explicaciones sencillas los requisitos y las reglas de los procesos de las compras públicas.

## **Ecuador**

En este país se ha definido la participación nacional y márgenes de preferencia acorde con lo establecido en el Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (LOSNCP), por lo que el Servicio Nacional de Contratación Pública (SERCOP), ha definido criterios de preferencia a favor de las Mipyme´s, a través de los siguientes mecanismos:

- Márgenes de preferencia sobre las ofertas de otros proveedores en ciertos procesos.
- Siempre que después de la evaluación de las ofertas, exista la posibilidad de adjudicar a una Mipyme y a otro proveedor que no tenga esta calidad, se preferirá a la Mipyme.
- Inclusión en el catálogo electrónico de bienes o servicios provenientes de Mipyme´s, artesanos o actores de la economía popular y solidaria para que sean adquiridos preferentemente por las entidades contratantes. El procedimiento de selección a emplearse por parte del SERCOP para esta catalogación es la feria inclusiva.
- Las preferencias para las Micro, Pequeñas y Medianas empresas se aplicarán en función de que su oferta se catalogue como de origen nacional, por el componente nacional que empleen de tal manera que no se otorgarán estos beneficios a intermediarios.
- Los beneficios, a favor de las Mipyme´s se harán extensivos actores de la economía popular y solidaria, de conformidad con la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.

Adicionalmente el Código de la Producción publicado en Registro Oficial N° 351, en lo relacionado a compras públicas, establece que las instituciones públicas estarán obligadas aplicar el principio de inclusión en sus adquisiciones para fomentar a las

Mipyme's; para el efecto, corresponde al Instituto Nacional de Compras Públicas, incentivar y monitorear que todas las entidades contratantes cumplan lo siguiente:

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

### **República Dominicana**

En la Republica Dominicana, la Ley No. 488-08, establece un Régimen Regulatorio para el desarrollo y competitividad de las Mipyme's, en el que dispone a las instituciones estatales al momento de realizar las compras de bienes y servicios, deben reservar el quince por ciento (15%) de las mismas a las Mipyme's, siempre que los bienes y servicios demandados por dichas instituciones sean ofertados por las Mipyme's. Asimismo, se establece que, en caso de que las Mipyme's, sean dirigidas por mujeres, y estas tengan una participación accionaria o del capital social superior al 50%, las instituciones estatales, al momento de realizar las compras de bienes y servicios, deben de efectuar el 20% de las mismas a estas Mipyme's siempre que los bienes y servicios demandados por dichas instituciones sean ofertados por Mipyme's. Adicionalmente, el Decreto 164-13 instruye a las instituciones estatales sujetas al ámbito de aplicación de la Ley No. 340-06, y sus modificaciones para que las compras y contrataciones que deben efectuar a las Mipyme's, por mandato legal y reglamentario, sean exclusivamente de bienes y servicios de origen, manufactura o producción nacional, siempre y cuando existan Mipyme's que puedan ofrecerlos; siendo preciso indicar que es vital que este tipo

de empresas obtengan del Ministerio de Industria, Comercio y Mipymes (MICM) la certificación de clasificación empresarial Mipyme's, ya que se ha establecido como requisito para registrarse como proveedor del Estado y con ello gozar de los incentivos y beneficios que las normas les otorga.

Además de la normativa indicada, es de destacar que la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP) ha desarrollado numerosas capacitaciones y asistencias técnicas a las Mipyme's sobre el uso del portal transaccional y temas relacionados de cómo hacer negocios con el Estado, permitiendo que las Mipyme's y mujeres puedan familiarizarse con el proceso, potencializar y desarrollar sus competencias. Por otro lado, la DGCP propició un avance importante al lograr que se redujeran las garantías de seriedad de la oferta para Mipyme's de un 4.0% a un 1.0% del monto total de la misma, y que se redujeran las garantías de fiel cumplimiento de contratos de un 10% a un 1.0% del monto total.

Por su parte, Rozenwurcel & Drewes, en el documento Las PyMES y Las Compras Públicas del Programa ICT4GP 2012, destacan las herramientas de política de compras públicas para Mipyme's, aplicadas por algunos países de América Latina. A continuación, se presentan algunas de ellas:

### **Argentina**

Existe un régimen denominado compra trabajo argentino. El régimen obliga al Estado a preferir en sus compras y contrataciones, la adquisición y locación de bienes de origen nacional, y la contratación de obras y servicios con proveedores locales. Los proveedores de bienes de origen nacional gozan, en las contrataciones realizadas por las entidades públicas, de una preferencia del 7% en caso de que la oferta la realice una Pyme o del 5% si la oferta la realiza otro tipo de empresa. Complementariamente, se establece un porcentaje de al menos un 10% en las licitaciones y concursos relativos a la adquisición de bienes y servicios donde solamente compitan empresas Pyme's.

## **Bolivia**

La principal normativa es el Decreto Supremo, dentro de la normativa se establecen preferencias para las pequeñas y medianas empresas, asociaciones de pequeños productores urbanos y rurales, y organizaciones económicas campesinas. En la contratación de bienes y servicios bajo las modalidades de Licitación Pública y Apoyo Nacional a la Producción y Empleo, se aplica un margen de preferencia del 20% al precio ofertado por este tipo de entidades.

## **Brasil**

Cuenta con un amplio espectro de preferencias. La Ley 123/2006 establece ventajas como las siguientes:

- **Reserva de mercado.** Las compras inferiores a US\$43,000 son exclusivamente para las Micro y Pequeñas empresas. Se establece una cuota de hasta el 25% para la adquisición a Pyme´s en todas las compras de naturaleza divisible.
- **Preferencia de precios.** Se otorga a las Pyme´s una preferencia de un 10% sobre precios de venta en licitaciones.
- **Licitación exclusiva.** En base a razones de promoción y desarrollo económico social en los ámbitos local y regional, eficiencia en políticas públicas, incentivo e innovación tecnológica, la Ley autoriza a realizar un llamado con trato preferencial y simplificado para las Pyme´s; asimismo se establece la subcontratación, que puede exigirse a los licitantes que subcontraten con Pyme´s un porcentaje de hasta el 30% del valor solicitado.

## **Paraguay**

En Paraguay, se encuentran dos casos en la normativa sobre las compras gubernamentales, siendo estos:

- **Beneficios en procedimientos de SBE (Subasta a la Baja Electrónica):** Consiste en que sí, después de abiertas las ofertas, hay empate técnico (5%

máximo de diferencia entre la primera y la segunda oferta); y sí, la primera oferta no es Pyme y la segunda es de Pyme o son dos Pyme's, de las cuales la segunda es de rango inferior a la primera, la empresa que está en segundo lugar podrá mejorar la oferta; y

- **Procedimiento de compra directa.** De conformidad con el artículo 34 de la Ley 2051/03, el porcentaje establecido para considerar empate técnico será hasta un 10% superior a la primera oferta, si la empresa que está en segundo lugar mejora la oferta, se queda con el contrato.

## Chile

La estrategia de Chile, es claramente lo que se denomina “Enfoque de mercado o de Fallas de Mercado”. En ese sentido el Gobierno aplica políticas que promuevan la competencia, sin utilizar herramientas que favorezcan algún tipo de empresa, en el marco del principio de libre competencia de proveedores en igualdad y no discriminación entre ellas. Sin embargo, para fortalecer el acceso de las Mipyme's al mercado de las compras públicas, la Ley de Compras Públicas (N° 19886/2003) instituyó ChileCompra para que, a través del área de Desarrollo Empresarial se encargará de fortalecer el acceso de las Mipyme's, implementado una serie de acciones, tal es el caso de la eliminación de barreras de entrada y homologando capacidades para competir, promoviendo que toda persona o empresa no quede excluida del mercado de las compras públicas por motivo de desinformación, conocimientos tecnológicos, reglas discriminatorias o acceso a Internet; es así que, ChileCompra entre sus actividades, ha implementado programas para apoyar el ingreso de las empresas de menor dimensión al mercado de las compras públicas a través de una política de desarrollo de proveedores que define y promueve capacitaciones orientadas a aumentar las competencias de las Mipyme's.

Adicionalmente a las buenas prácticas que hacen referencia Rozenwurcel & Drewes, en el documento Las PyMES y Las Compras Públicas del Programa ICT4GP 2012, cualquier persona natural o jurídica, nacional o extranjera, independientemente de su tamaño, puede convertirse en proveedora del Estado



chileno, siempre y cuando se encuentre habilitada en el registro de proveedores la cual se realiza a través de la plataforma Mercado Público ([www.mercadopublico.cl](http://www.mercadopublico.cl)), que agrupa a las empresas que han participado en licitaciones de entidades públicas y además brinda información acerca de productos, servicios, proyectos y certificaciones de dichas empresas. De igual forma, recopila datos comerciales, legales y financieros sobre las empresas, Mipyme's, con ello, podrán asegurarse de que son aptas para llevar a cabo negocios con el Estado.

Asimismo es de destacar que, con las modificaciones al Reglamento de la Ley de Compras Públicas 19.886 con el Decreto número 821, se amplían las oportunidades de negocio especialmente para las Mipyme's, aumentando el umbral de 10 a 30 Unidades Tributarias Mensuales (UTM) para la categoría de compras menores poniendo a disposición de las entidades del Estado el módulo de Compra Ágil para realizar compras menores a los 30 UTM a través de [www.mercadopublico.cl](http://www.mercadopublico.cl) permitiendo así eliminar trámites formales y burocráticos, como los actos administrativos. Al mismo tiempo simplifica y estandariza los procesos en las compras públicas de montos menores; siendo importante indicar que, la decisión de compra en esta modalidad, no requiere de mayores formalismos, debiendo cada entidad mantener los antecedentes respectivos en donde conste la comparación de precios, para su eventual revisión y control posterior.

## **LAS MIPYME'S EN GUATEMALA**

La Republica de Guatemala como país en el año 2015 se comprometió con la Agenda de los Objetivos de Desarrollo Sostenible -ODS-, consecuentemente la Política General de Gobierno 2016 -2020, estableció cinco prioridades dentro de ellas el "Fomento de las Mipymes, Turismo, Vivienda y Trabajo Digno y Decente", con el objeto de implementar los ODS. En consecuencia el Ministerio de Economía a través del Viceministerio de la Microempresa, Pequeña y Mediana Empresa como ente rector de las Mipyme's en el país, en cumplimiento a la Política General de Gobierno 2016-2020, específicamente en el eje Fomento de las Mipyme's, Turismo,

Vivienda y Trabajo Digno y Decente en observancia a los Objetivos de Desarrollo Sostenible de erradicar la pobreza en todas sus formas en todas partes y de promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, ha ejecutado acciones estratégicas para generar las condiciones adecuadas para que el sector de la Micro, Pequeña y Mediana empresa del país, pueda contar con oportunidades de desarrollo.

Derivado de lo anterior, el Ministerio de Economía en el documento “Memoria de Labores del año 2019”, presentó información relevante como resultado de las acciones realizadas para dar cumplimiento a lo que establece la Política Nacional de Competitividad 2018–2032, Política de Gobierno 2016-2020, y la Ley de Fortalecimiento al Emprendimiento, relacionadas con actividades orientadas a fortalecer las capacidades competitivas de los empresarios del país, a través de los Servicios de Desarrollo Empresarial, cuyo objetivo es la de promover crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, estas actividades se realizaron por medio de los Centros de Promoción a la MIPYME –PROMIPYME-, los cuales se basan en el modelo Small Business Development Center (SBDC), exitoso en los Estados Unidos de América. El modelo SBDC, ha logrado un trabajo conjunto con el sector público, privado y academia, su impacto se mide por indicadores y a través de una plataforma en común que registró hasta finales del año 2018 a más de dos mil empresas certificadas en dicho modelo a través de los PROMIPYME’s, instrumento de desarrollo empresarial que el Gobierno de Guatemala implementó para potencializar la productividad y competitividad del tejido empresarial más grande del país como lo es la Micro, Pequeña y Mediana Empresa.

Adicionalmente a la labor que realizan los centros PROMIPYME’s, el documento “Memoria de Labores del año 2019”, hace énfasis en que, el Viceministerio de Desarrollo de la Microempresa, Pequeña y Mediana Empresa, realizó las siguientes actividades orientadas a fortalecer las capacidades competitivas de los empresarios, obteniendo los siguientes resultados:

- **Servicios Financieros:** Por medio de la red de Entidades de Servicios Financieros del país, se otorgaron 2,249 préstamos a empresarios propietarios de las Micro, Pequeñas y Medianas empresas por un monto total de Q 123, 061,451.20 lo cual generó impacto en el empleo facilitando 3,339 nuevos empleos fijos; del total de préstamos otorgados al sector Mipyme, el 45.40% que equivale a 1,021 préstamos fueron otorgados a mujeres empresarias, mientras que el 54.60% que representa 1,228 préstamos corresponde a empresarios del sexo masculino.

Adicionalmente, se constituyó el Fideicomiso “Fondo de Desarrollo de la Microempresa, Pequeña y Mediana Empresa”, que permitió facilitar el acceso al financiamiento al sector de la Mipyme, a través de la red de intermediarias financieras integradas por asociaciones, fundaciones, cámara, gremiales, cooperativas especializadas en la industria de Microfinanzas, que otorga préstamos a empresarios propietarios de Mipyme’s que desarrollan actividades de comercio, servicios, manufactura, agroindustria y artesanía, a través de los cuales en los últimos tres años, se han otorgaron 2,277 créditos al igual número de empresarios propietarios de Mipyme’s, desembolsando la cantidad de Q. 114, 239,461.59, sin embargo dicho fideicomiso no cubre la totalidad de Mipyme’s del país.

- **Ferias y encuentros comerciales:** Cuyo objetivo es fortalecer el mercado interno de la Mipyme, acercando la oferta a la demanda en regiones estratégicas para el desarrollo del país, en el año 2019 se realizaron once ferias de la Mipyme en varios departamentos del país, en las que se promovieron empresas de los sectores de la agroindustria, artesanía, comercio, industria y servicios, beneficiando a 5,550 empresarios. Este tipo de actividades incentivan la asociatividad y la formalización, transferencias de metodologías en emprendimiento, capacitaciones y alianzas entre los gremios.
- **Programa Mipyme Proveedoras del Estado:** Es un programa constituido mediante un convenio de apoyo interinstitucional del año 2017, promovido por el Viceministerio de Desarrollo de la Microempresa, Pequeña y Mediana

empresa, apoyado por el Ministerio de Finanzas Públicas a través del Sistema Guatecompras y el Banco Crédito Hipotecario Nacional de Guatemala, con el objetivo de promover e incrementar la participación de los empresarios del sector Mipyme en las adquisiciones de bienes y servicios requeridos por las entidades del Estado, con la finalidad de incrementar capacidades empresariales, así como la bancarización a través del acceso a financiamiento para garantizar la entrega de los productos o servicios a las entidades del Estado en el volumen, tiempo y calidad requerida. El programa se priorizó para atender ocho departamentos del país, con el propósito de convertirlos en proveedores del Estado, facilitándoles asesoría para la elaboración y presentación de ofertas en el Sistema Guatecompras.

- **Capacitación y desarrollo empresarial:** Con el propósito de desarrollar habilidades técnicas a emprendedores, propietarios Mipyme's o personas mayores de 16 años, que desean capacitarse técnicamente, el Viceministerio de Desarrollo de la Microempresa, Pequeña y Mediana Empresa, contrató los servicios de capacitación técnica con el Instituto Técnico de Capacitación y Productividad (INTECAP), quienes ejecutaron 155 cursos con un total de 10,000 horas de capacitación.
- **Espacios de networking y coworking:** Para el fortalecimiento de cadenas de valor y transformación productiva, entre otros. Este tipo de servicio aproxima la oferta a la demanda, crea las condiciones para mejorar la calidad en los productos y servicios, por medio de la capacitación, asistencia técnica y procesos comerciales que permiten aprovechar la sinergia empresarial con el propósito de reducir la brecha de insertarse en el mundo de la competitividad empresarial.
- **Eventos Comerciales:** En este tipo de actividades se promueven varios programas tales como: Los centros de promoción a la MIPYME (PROMIPYMEs), Apoyo al Emprendimiento, Programa Tejiendo Alimentos y Proyecto Mujer.

## **Implicaciones económicas de las Mipyme´s**

Cabe mencionar que, en el entorno económico del país el Estudio de la Economía Nacional del Banco de Guatemala (2019, Pág. 2), se indica: “Durante 2019, la economía nacional registró un crecimiento de 3.8%, superior al observado en 2018 (3.2%) y al crecimiento del producto potencial. Este comportamiento se explica, principalmente, por el lado del gasto, por el crecimiento de los gastos de consumo privado, de inversión y de consumo público”. El estudio también hace referencia que dentro de las principales actividades económica por el origen de la producción que presentaron aumentos significativos se destacan: El comercio y reparación de vehículos; industrias manufactureras; construcción; actividades inmobiliarias; actividades financieras y de seguros; agricultura, silvicultura, ganadería y pesca; alojamiento y servicio de comidas; y servicios administrativos y de apoyo.

Además, el Estudio de la Economía Nacional del Banco de Guatemala (2019, Pág. 30), revela que: “Guatemala se consolidó como el país de mayor crecimiento económico en la región y el segundo a nivel latinoamericano en 2019, con una tasa de variación de 3.8% (3.2% en 2018), explicado, principalmente, por el incremento registrado en la demanda interna, impulsada por el mayor dinamismo del consumo privado y de la inversión, por el comportamiento positivo del consumo público y por el mantenimiento de la estabilidad macroeconómica, como resultado de la aplicación de políticas monetaria y fiscal disciplinadas”. En cuanto al gasto de consumo final del Gobierno General, en el Estudio de la Economía Nacional del Banco de Guatemala (2019, Pág. 33), se indica: “...creció 3.5% un (6.1% en 2018), asociado al incremento, en términos reales, de las remuneraciones y de la compra de bienes y servicios por parte de la Administración Central, principalmente en los rubros de trasferencias a instituciones sin fines de lucro (transferencias para alimentos de estudiantes a las Organizaciones de Padres de Familia -OPF-), estudios y/o servicios, comisiones y gastos bancarios, arrendamiento de edificios y locales, energía eléctrica, productos de plástico y servicios no personales.”.

De acuerdo con las perspectivas económicas del país, se observa un panorama con condiciones estables que promueven la inversión local, debido a que se percibe un clima de negocios que puede catalogarse como agradable. Por ello, es importante conocer a fondo la composición, estructura de las actividades económicas y presencia del sector de la Mipyme.

### **Composición de los sectores productivos de la Mipyme´s**

De acuerdo con los datos de la encuesta nacional de empleo e ingresos INEI-2018, en Guatemala la población en edad de trabajar correspondía a 11.735,646 personas, en el sector Mipyme se incluye la incorporación de la población económicamente activa, que correspondía a 7.03 millones de personas en sus diversas actividades productivas, las cuales fortalecen y dinamizan la economía del país, debido a que estas conforman el principal motor económico.

Para conocer un panorama más aproximado a la realidad del nivel de competitividad del país, es necesario evaluar el número de empresas registradas en Guatemala. En ese sentido el Ministerio de Economía, en el informe de Situación y Evolución del sector Mipyme de Guatemala 2015 - 2017, con el objetivo de visibilizar el peso económico de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa y su aporte a la economía nacional y el impacto que genera en la población guatemalteca vinculada a este sector, hace referencia a que el universo de unidades productivas del país en el 2017, era de 481,570 de las cuales el 90.34% son microempresas; el 8.42% son pequeñas empresas; 0.90% medianas empresas; y el restante 0.34% corresponde a grandes empresas. Por lo tanto, el porcentaje del peso económico e impacto que representa el sector Mipyme del país, es una ventana de oportunidades para que el país sea más competitivo. Además, en el citado informe también se indica que, en el 2017, las ventas anuales para la mediana empresa fueron de Q 95,064.71 millones, la pequeña con ventas de Q 98,885.90 millones y la microempresa con Q 29,722.18 millones.

En términos de la contribución del sector Mipyme al comercio exterior en los datos presentados en el referido documento, se indica que el monto real de las exportaciones realizadas por el sector Mipyme, se redujo entre el año 2015 y 2016. Al tomar en cuenta la inflación, se encontró una reducción del 2.74% del monto de las exportaciones realizadas por el sector Mipyme, esto fue principalmente el resultado de la reducción en las exportaciones realizadas por las pequeñas empresas en Guatemala. Por otro lado, las microempresas experimentaron un aumento significativo entre los años del 2015 y 2016, ya que mostraron un crecimiento real del 42.8%.

Respecto al comportamiento observado en términos del volumen de ventas del sector Mipyme, los datos reflejan un crecimiento importante en las ventas realizadas por el sector Mipyme entre los años del 2015 y 2017. Después de ajustar las ventas para tomar en cuenta la inflación, las ventas de las microempresas crecieron un 21% en el período comprendido entre los años del 2015 y 2017. Los datos para las pequeñas empresas mostraron un crecimiento del 18%, mientras que la mediana empresa mostró un crecimiento del 13%. El crecimiento global del sector Mipyme en el período entre el 2015 y 2017 fue del 16%, esto excedió el crecimiento real de la economía guatemalteca la cual fue de 6%, demostrando el creciente dinamismo y competitividad del sector Mipyme.

Considerando las acciones previamente expuestas, los análisis y estudios económicos, descritos y observados, sobre el aporte del sector Mipyme a la economía del país, se destaca una clara relación entre el desarrollo económico y el desarrollo humano, factores claves con los cuales las Mipyme's, podrán incorporarse al mercado de las adquisiciones públicas.

### **Implicaciones económicas de las adquisiciones del Estado**

Guatemala conserva un régimen de contratación y gestión pública descentralizado, en el que cada entidad del Estado realiza sus adquisiciones sobre la base de un plan anual de compras, sujetándose a los recursos financieros disponibles de

conformidad con lo establecido en el Decreto número 109-97 Ley Orgánica del Presupuesto como responsables de la ejecución de su presupuesto, también les corresponde verificar la debida aplicación de las disposiciones y procedimientos establecidos en el Decreto número 57-92 Ley de Contrataciones del Estado, su Reglamento y demás normas legales vigentes.

Por lo anterior, la planificación de las adquisiciones públicas se realiza de manera coordinada con el proceso de formulación y ejecución presupuestaria, y congruentemente con las estimaciones de ingresos que obtendrá el gobierno, para satisfacer las necesidades de la población; es por ello, la importancia de analizar las adquisiciones públicas y su relación con el presupuesto general del Estado.

*Gráfico No. 5 Relación del Presupuesto de Ingresos y Egresos para el Ejercicio Fiscal correspondiente y la adquisición de bienes, suministros, obras y servicios por año.*

Cifras expresadas en Quetzales

Descripción	2016	2017	2018 (*)	2019	2020 (*)
Presupuesto General de Egresos de la Nación	70,796,305,204	76,986,451,000	76,986,451,000	87,715,064,000	87,715,064,000
Compra de bienes, obras, servicios y suministros	13,911,860,037	17,506,848,072	21,646,862,890	24,867,056,483	25,080,754,664
Relación presupuesto - Compras Públicas	20%	23%	28%	28%	29%

**Fuente:** Datos obtenidos del Sistema Guatecompras y Decretos del Congreso de la República de Guatemala Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal correspondiente. (\*) Presupuestos no aprobados por consiguiente rige el presupuesto aprobado del año anterior.

Las cifras anteriores revelan que las adquisiciones públicas por bienes, suministros, obras y servicios en el país, representan anualmente en promedio el 25% del presupuesto de la nación.



Gráfico No. 6 Adquisiciones de bienes, suministros, obras y servicios por modalidad y año.

**Cifras expresadas en Quetzales**

<b>Régimen y Modalidad</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>
Licitación	2,165,038,130	2,934,852,737	5,106,174,837	9,857,531,161	9,773,402,797
Compra directa con oferta electrónica	3,868,002,692	2,473,779,098	3,325,332,998	4,556,474,478	4,417,213,883
Casos de excepción	2,732,862,392	2,449,126,162	3,027,775,928	1,651,399,677	2,627,272,648
Contrato abierto	2,384,112,350	2,302,099,156	1,163,127,232	182,778,562	230,855,488
Convenios internacionales	790,452,811	2,401,549,466	3,204,861,221	902,167,799	1,062,058,990
Compra de baja cuantía	1,001,887,521	1,889,378,937	2,066,369,941	0	0
Procedimientos de otras Leyes	310,134,955	1,560,706,512	1,965,531,932	2,802,018,836	3,280,224,812
Cotización	328,257,781	537,934,192	678,446,767	2,996,477,891	2,640,177,223
Negociaciones entre entidades públicas	290,283,697	593,577,403	576,718,602	832,941,624	281,274,284
Arrendamiento de bienes inmuebles	0	251,517,727	336,927,569	468,672,620	450,551,188
Adquisición directa por ausencia de oferta	26,597,610	85,436,709	125,152,610	280,880,826	110,204,530
Proveedor único	0	7,372,200	53,586,027	228,957,952	98,805,185
Bienes y suministros importados	8,646,425	11,043,469	11,204,889	11,238,755	47,169,387
Donaciones	5,389,025	8,379,205	3,018,227	10,065,159	4,800,232
Arrendamientos por cotización	0	95,100	2,634,110	85,451,144	33,222,633
Subasta electrónica inversa	194,648	0	0	0	0
Compra Directa-Ley de Emergencia COVID19	0	0	0	0	23,521,383
<b>Total, general</b>	<b>13,911,860,037</b>	<b>17,506,848,072</b>	<b>21,646,862,890</b>	<b>24,867,056,483</b>	<b>25,080,754,664</b>
	<b>\$1,783,571,800</b>	<b>\$2,244,467,702</b>	<b>\$2,775,238,832</b>	<b>\$3,188,084,165</b>	<b>\$3,215,481,367</b>

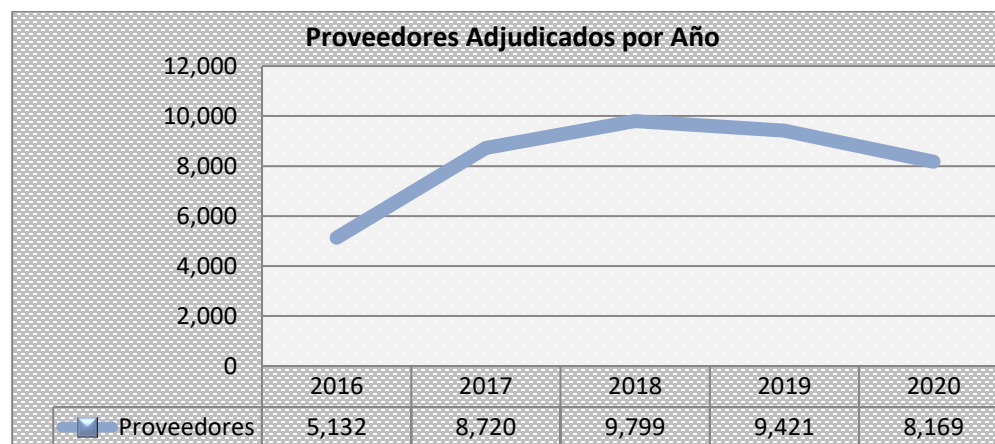
*Fuente:* Datos obtenidos del Sistema Guatecompras.

### Participación de proveedores en las adquisiciones públicas

De conformidad con los datos presentados por el Ministerio de Economía al 31 de diciembre de 2017 el universo de unidades productivas ascendía a 481,570 empresas entre Micro, Pequeña y Mediana empresa. En ese contexto, la participación de proveedores en las adquisiciones públicas en procedimientos de selección competitiva en las modalidades de compra directa, cotización, licitación y contrato abierto, es muy limitada en virtud que en promedio se presentan 1.87 ofertas por evento publicado con un promedio de participación anual de 8,268 proveedores, demostrando una deficiente participación de proveedores en relación a la cantidad de empresas en el país, lo que refleja que un número reducido de

proveedores continuamente son favorecidos por las distintas entidades del Estado, como a continuación se indica:

*Gráfico No. 7 Proveedores adjudicados por año.*



**Fuente:** Elaboración de gráficos propios, datos obtenidos del Sistema Guatecompras.

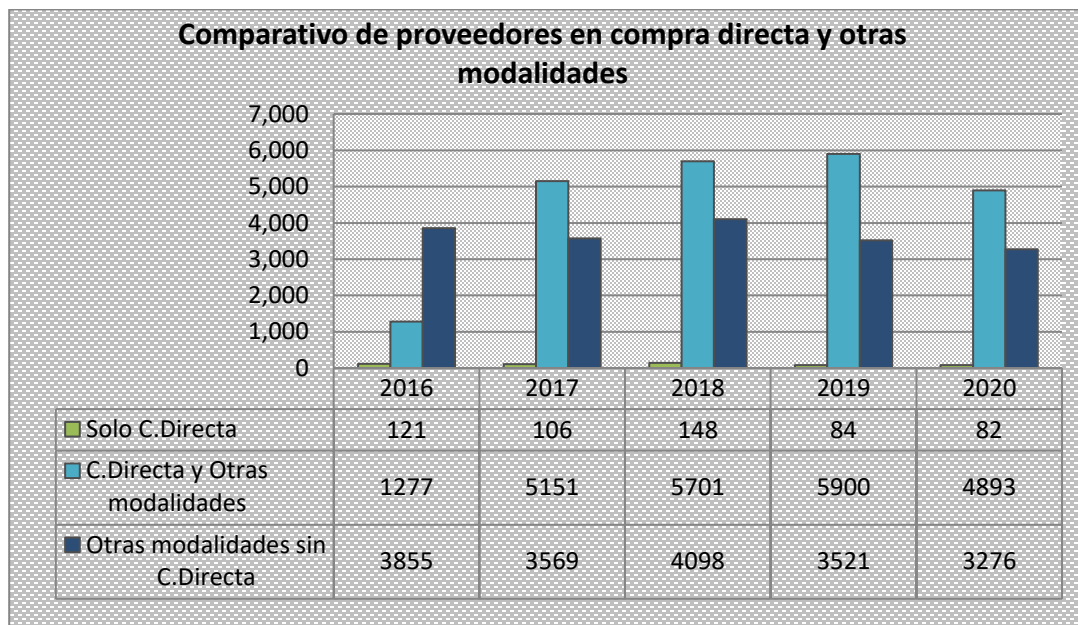
El comportamiento de los proveedores de acuerdo a las cifras anteriores, evidencia poca credibilidad en el aparato del Estado, como consecuencia de controles insuficientes para evitar el direccionamiento de las adjudicaciones mediante sesgos en los requisitos de participación, criterios subjetivos de evaluación de ofertas y deficiencias en la descripción de especificaciones técnicas; tal es el caso que en Guatemala la corrupción en la gestión pública es uno de los males que permanece presente, como una constante en el ejercicio del poder de los gobiernos, en confabulación con actores privados, estructurando y afirmando un sistema de privilegios y beneficios para el aprovechamiento privado y de los servidores públicos, siendo las adquisiciones públicas uno de los rubros más sensibles a la corrupción, derivado de las asignaciones presupuestarias como antes se evidenció.

### **Comparativo de proveedores en compra directa y otras modalidades de adquisición**

La Ley de Contrataciones del Estado, establece modalidades y regímenes de adquisición de selección competitiva, cómo lo son la cotización, licitación, contrato abierto, subasta electrónica inversa y la propia compra directa, siendo importante indicar que en esta última a partir del año 2018 de forma obligatoria se solicitan

ofertas de forma electrónica a través del Sistema Guatecompras convirtiéndola, en una modalidad de tipo competitiva.

*Gráfico No. 8 Comparativo de proveedores adjudicados por año en compra directa y otros regímenes y modalidades de adquisición.*



**Fuente:** Elaboración de gráficos propios, datos obtenidos del Sistema Guatecompras.

La estadística anterior refleja que en promedio el 60% de los proveedores adjudicados durante los años del 2016 al 2020 han participado en todas las modalidades y regímenes de adquisición incluyendo la compra directa y de ese porcentaje, únicamente el 2% de los proveedores adjudicados participó en la modalidad de compra directa, adicionalmente se observa que al 40% de los adjudicatarios les interesaron los contratos por montos mayores.

Del análisis de las cifras anteriores, se desprende la conclusión que las adquisiciones que realizan las distintas entidades del Estado en la modalidad de compra directa con oferta electrónica son acaparadas por las grandes empresas del país, demostrando que en esta modalidad existe un gran potencial para mejorar las condiciones de las Mipyme's del país.

## **CAPITULO IV**

### **ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE RESULTADOS**

#### **PARTICIPACIÓN DE LAS MIPYME´S EN LAS ADQUISICIONES PÚBLICAS**

Al realizar la investigación sobresalió que, el país no cuenta con mecanismos de generación de información respecto a la participación de las Mipyme´s en las adquisiciones públicas que permitan recolectar y analizar información para la toma de decisiones de los órganos rectores de las adquisiciones públicas y Mipyme´s, con lo cual se fomente su participación en el mercado estatal; situación que se evidenció al consultar el Sistema Guatecompras específicamente en el módulo Mipyme en el que únicamente existen registros de dos proveedores que han sido adjudicados dentro del período objeto de estudio. No obstante, se obtuvo del <sup>13</sup>Ministerio de Economía específicamente del Programa Mipyme Provedora del Estado, información de 252 proveedores que hasta el año 2020 participaron en dicho programa y que han sido beneficiados con los servicios de desarrollo empresarial.

Al respecto, resulta importante indicar que el Programa Mipyme Provedora del Estado, fue constituido con el objetivo de promover e incrementar la participación de la Mipyme en las adquisiciones de bienes, servicios y suministros requeridos por las distintas entidades del Estado, y con ello coadyuvar a su desarrollo empresarial y financiero con impacto en el desarrollo económico local, a través de la profesionalización, capacitación, integración y acceso a la banca, dicho programa se formalizó mediante un convenio de apoyo interinstitucional, suscrito por Viceministros de Economía y Finanzas Públicas como órganos rectores de la Mipyme y de las adquisiciones públicas, asimismo en el referido convenio figura el Gerente del Banco Crédito Hipotecario Nacional como institución estatal que proveerá de los recursos financieros al programa.

---

<sup>13</sup> Ley de Acceso a la Información Pública (Decreto No. 57-2008).

De conformidad con el comportamiento de las adquisiciones públicas durante los años del 2016 al 2020, se analizó la eficacia del Programa Mipyme Provedora del Estado; cabe señalar que la clasificación por tamaño se determinó por la cantidad de empleados que registraron los proveedores ante el Ministerio de Economía en el referido programa.

Gráfico No. 9 Adjudicaciones Mipyme´s clasificadas por tamaño, utilizando el criterio de cantidad de empleados.

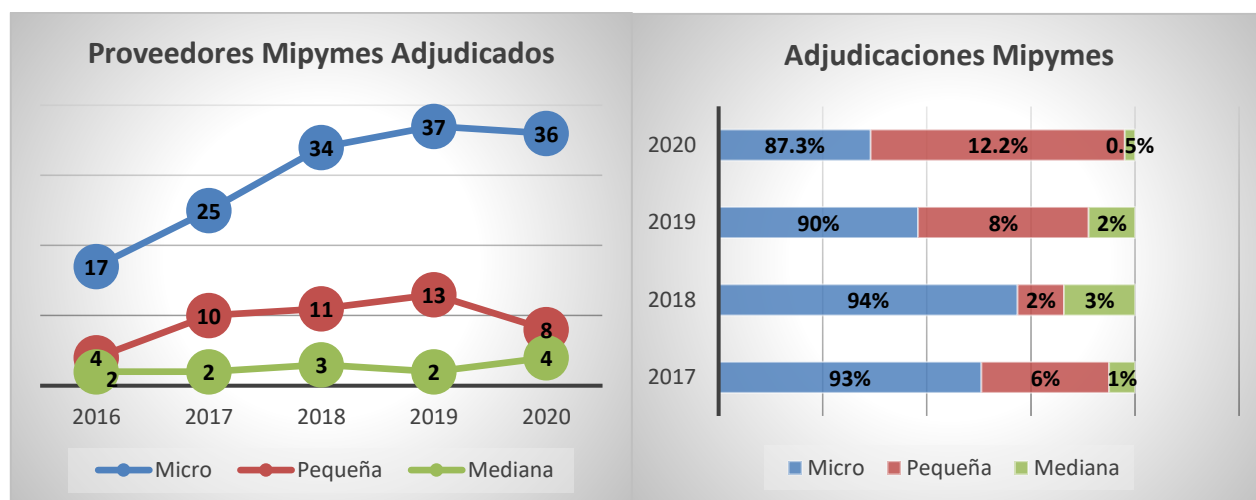
Cifras expresadas en Quetzales

Clasificación	2016	2017	2018	2019	2020
Micro	18,431,915.15	50,076,614.58	46,719,888.89	59,807,570.39	75,943,952.25
Pequeña	688,878.43	3,319,902.04	1,106,349.09	5,472,128.81	10,623,431.38
Mediana	1,360,029.03	668,566.55	1,685,511.24	1,486,233.17	419,617.80
<b>Total</b>	<b>20,480,822.61</b>	<b>54,065,083.17</b>	<b>49,511,749.22</b>	<b>66,765,932.37</b>	<b>86,987,001.43</b>
<b>Adjudicación Total</b>	<b>13,911,860,037.41</b>	<b>17,506,848,072.26</b>	<b>21,646,862,890.15</b>	<b>24,867,056,483.16</b>	<b>25,080,754,663.77</b>
<b>Participación Mipyme</b>	<b>0.15%</b>	<b>0.31%</b>	<b>0.23%</b>	<b>0.27%</b>	<b>0.35%</b>

Fuente: Datos obtenidos del Sistema Guatecompras y Programa Mipyme Provedora del Estado.

El total adjudicado a empresas Mipyme´s que corresponden a los 252 proveedores registrados en el Programa Mipyme Provedora del Estado, representan en promedio anual el 0.26% del total de las adjudicaciones por año; cifras que demuestran que el programa, no ha tenido el alcance necesario y por lo tanto, no ha generado un impacto en el desarrollo económico de este importante sector de la economía del país.

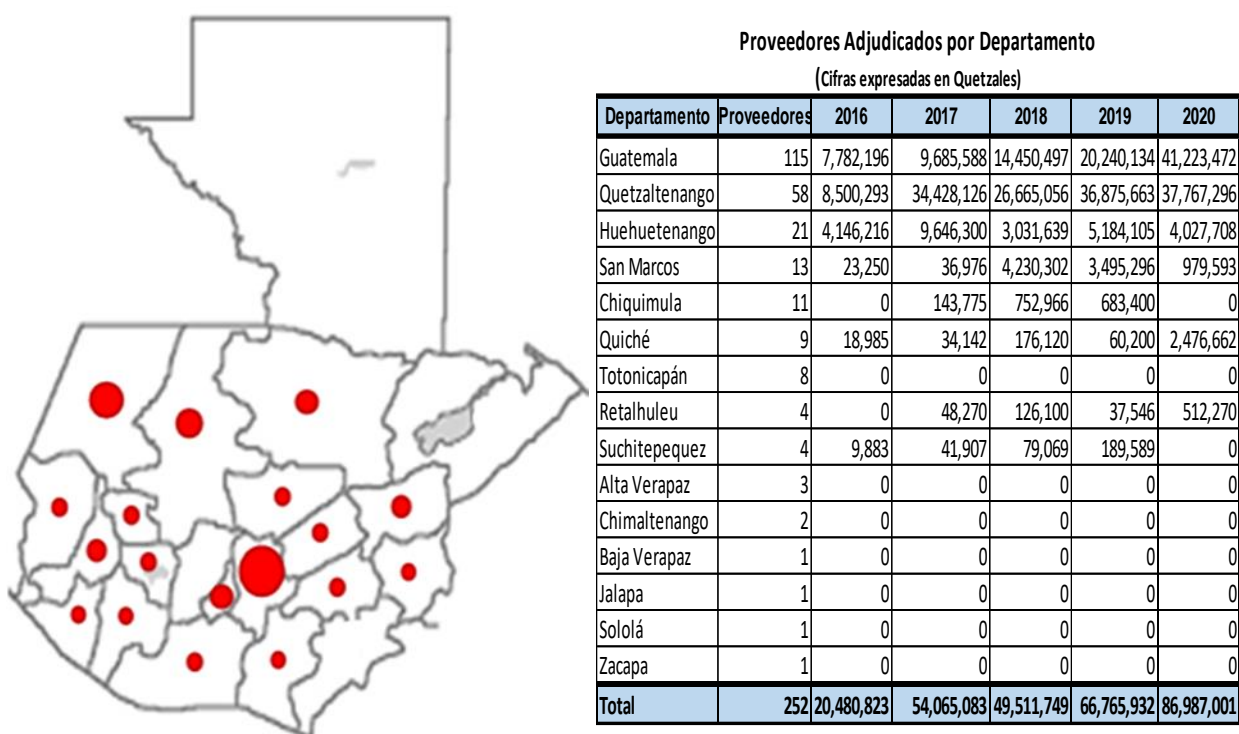
Gráfico No. 10 Adjudicaciones a Mipyme´s por año, clasificadas por tamaño, utilizando el criterio de cantidad de empleados.



Fuente: Elaboración de gráficos propios con información del Programa Mipyme Provedora del Estado y datos obtenidos del Sistema Guatecompras.

Las estadísticas anteriores evidencian que del total de las adjudicaciones realizadas a las Mipyme´s del programa; la Microempresa fue la más beneficiada, alcanzando en promedio el 91%, de las adjudicaciones durante los años analizados. No obstante, se identificó que, de las 177 empresas registradas como Microempresa, únicamente 64 obtuvieron adjudicaciones; siendo el caso que sólo 12 empresas realizó ventas al Estado durante los cinco años y 19 empresas desde que inició el programa en el año 2017.

Gráfico No. 11 Adjudicaciones a proveedores Mipyme´s por año y departamento.



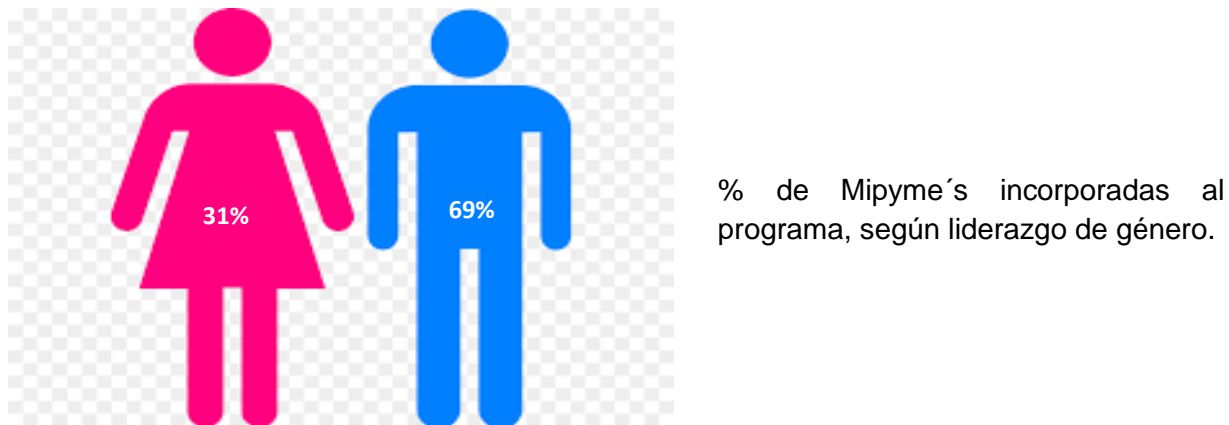
**Fuente:** Elaboración de gráficos propios con información del Programa Mipyme Proveedor del Estado y datos obtenidos del Sistema Guatecompras.

Respecto al alcance geográfico del Programa Mipyme Proveedor del Estado, este únicamente cubrió el 68% de los 22 departamentos que conforman el país; por lo que, se evidencia que no se ha aplicado el principio de no dejar a nadie atrás contenido en la agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible. En cuando a la cobertura del programa las estadísticas demuestran que los esfuerzos se han centrado en los proveedores, específicamente de los Departamento de Guatemala, Quetzaltenango y Huehuetenango, los cuales

tienen la mayor cantidad de proveedores y por ende han sido beneficiados con más adjudicaciones.

Además, las cifras ponen de manifiesto la falta de seguimiento; derivado que, de los 15 departamentos beneficiados en el programa en 7 ellos, los proveedores no lograron ninguna adjudicación de las entidades del Estado.

*Gráfico No. 12 Adjudicaciones a proveedores Mipyme´s por género.*



% de Mipyme´s incorporadas al programa, según liderazgo de género.

**Fuente:** Elaboración de gráficos propios con información del Programa Mipyme Proveedora del Estado y datos obtenidos del Sistema Guatecompras.

La investigación también permitió obtener información de inclusión de género, respecto a las adjudicaciones realizadas a las Mipyme´s del referido programa durante los años del 2016 al 2020, se logró determinar que el 31% de las adjudicaciones equivalente a Q74millones se realizaron a empresas lideradas por mujeres y el 69% restante que corresponde a Q203millones fueron adjudicadas a empresas lideradas por hombres.

En cuanto a la participación del Ministerio de Finanzas Públicas se comprobó que, dentro del Sistema Guatecompras, ya se dispone de un apartado específico para el registro de las Mipyme´s del referido programa; y de conformidad con los datos obtenidos de la Dirección General de Adquisiciones del Estado, se han capacitado a 672 proveedores en temas como: El proceso de adquisición, modalidades de adquisición, cómo identificar una oportunidad de negocio en el Portal Guatecompras, presentación de ofertas electrónicas, entre otros temas.

Respecto a la participación del Banco Crédito Hipotecario Nacional en su página web <https://www.chn.com.gt/>, también se dispone de un módulo específico para Mipyme's en la que se pone a disposición de los interesados los requisitos y condiciones de los créditos. Sin embargo, no están disponibles datos de los proveedores inscritos en el Programa Mipyme Proveedora del Estado, beneficiados con algún crédito.

Gráfico No. 13 FODA derivado del análisis realizado al Programa Mipyme's proveedora del Estado.

FORTALEZAS	OPORTUNIDADES
<p>Estrategia para impulsar el desarrollo productivo y empresarial de la Micro, Pequeña y Mediana empresa.</p> <p>Los objetivos del programa se fundamentan en promover la participación de las empresas Mipyme's en las adquisiciones de bienes y servicios requeridos por las distintas entidades del sector público.</p> <p>El programa cuenta con el apoyo de la cooperación internacional.</p>	<p>Establecimiento de una Política de Compras Públicas.</p> <p>Crecimiento de la Micro, Pequeña y Mediana empresa a través de las adquisiciones públicas.</p> <p>Campañas de sensibilización para el cumplimiento de una Política de Compras Públicas que generen cambios en los proveedores y compradores.</p> <p>Incentivar la participación de Mipyme's en las adquisiciones públicas a través de créditos que otorgue por el Banco estatal.</p>
DEBILIDADES	AMENAZAS
<p>Falta de una base robusta que provea datos reales de las empresas participantes en el programa.</p> <p>El programa cubre menos del 1% del total de la Micro, Pequeña y Mediana empresa activas.</p> <p>Falta de una unidad dentro del Ministerio de Economía, que evalúe el seguimiento y monitoreo de los resultados del programa.</p> <p>Falta de estrategia para captar nuevas Mipyme's y medir el resultado de sus intervenciones.</p> <p>Cobertura nula en 7 departamentos del país.</p> <p>Falta de un marco legal específico para Mipyme's.</p>	<p>Falta de interés de los proveedores en las adquisiciones públicas.</p> <p>Falta de un mercado identificado para empresas Mipyme's.</p> <p>Desinformación del público en general.</p> <p>Apatía de las unidades compradoras en incluir dentro de sus proveedores a empresas Mipyme's.</p>

Fuente: Elaboración propia con información del Programa Mipyme Proveedora del Estado y datos obtenidos del Sistema Guatecompras.



## CAPITULO V

### PROPUESTA TÉCNICA PARA EL FORTALECIMIENTO DEL PROGRAMA MIPYME PROVEEDORA DEL ESTADO

#### PROPUESTA TÉCNICA

Tomando como antecedentes los capítulos anteriores, se desarrolla una propuesta teórico – práctica, encaminada a lograr una eficiente y eficaz participación de la Micro, Pequeña y Mediana empresa en los procesos de adquisición pública, en consecución del objetivo general, ***“Identificar los factores mediante los cuales las normativas legales inciden en la participación de las Mipyme´s en las adquisiciones públicas, y una vez identificados, sugerir los instrumentos estratégicos que fomenten una mayor participación de proveedores a nivel nacional”***. En ese sentido, se realizaron diversos análisis y de los resultados obtenidos, se afirma la posibilidad de implementar en el mercado estatal, mecanismos para establecer instrumentos estratégicos que favorezcan el acceso de las Mipyme´s, en las adquisiciones públicas.

Para implementar los instrumentos estratégicos, se requiere que las acciones se realicen de forma coordinada en apego al artículo 23 del Decreto número 114-97 Ley del Organismo Ejecutivo, que establece: “Rectoría Sectorial. Los Ministros son los rectores de las políticas públicas correspondientes a las funciones sustantivas de cada Ministerio. Ejercen un papel de coordinación y facilitación de la acción del sector o sectores bajo su responsabilidad, para lo cual deben coordinar esfuerzos y propiciar la comunicación y cooperación entre las diferentes instituciones públicas y privadas que corresponda. Todas las instituciones públicas que tengan funciones relacionadas con el o los ramos de cada Ministerio forman parte del sector que corresponda y están obligadas a coordinar con el rector sectorial”.

La propuesta requiere la participación directa de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia -SEGEPLAN-, responsable de elaborar y formular la política general de Gobierno, el Ministerio de Economía a través del Viceministerio

de Desarrollo de la Microempresa, Pequeña y Mediana empresa, como responsable de facilitar el desarrollo competitivo a las Mipyme´s del país, proponiendo políticas para el diseño y evaluación de los programas públicos que tienen efecto en dicho sector y del Ministerio de Finanzas Públicas, responsable de coordinar el sistema de adquisiciones del Gobierno Central y de las entidades descentralizadas y autónomas.

A continuación, se proponen los siguientes instrumentos estratégicos de tipo normativo y técnico, que permitirán fortalecer el Programa Mipyme Provedora del Estado:

## **INSTRUMENTOS NORMATIVOS**

Para su implementación el gobierno debe demostrar un compromiso y liderazgo, desde su institucionalidad, respecto a la responsabilidad de país en lograr la sostenibilidad. La propuesta se ha formulado considerando que los países analizados en el capítulo III del presente, cuentan con un marco normativo en adquisiciones públicas que ha facilitado su implementación, que van desde elementos integrados en los diferentes niveles de la adquisición, como reserva de mercados en el caso de Brasil y República Dominicana o márgenes de preferencia como lo hacen Colombia y Ecuador, favoreciéndose con ello el desarrollo tanto económico como social.

### **Política Nacional del Compras Públicas Sostenibles en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible -ODS-**

Guatemala ha definido las prioridades de país de conformidad con lo establecido en la Política Nacional de Desarrollo Urbano y Rural y la Política General de Gobierno, en cumplimiento a los compromisos adquiridos en el año 2015, relacionados con los Objetivos de Desarrollo Sostenible -ODS-. En ese orden de ideas, corresponde a la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia -SEGEPLAN-, en el marco de sus funciones coordinar el análisis estratégico para proponer áreas y objetos de prioridad nacional de desarrollo a corto, mediano y largo plazo, como

órgano técnico de planificación, para que se realice una evaluación de la importancia de la creación de una Política Nacional de Compras Públicas Sostenibles de acuerdo al contexto nacional priorizando su implementación; y con ello proveer de los mecanismos que faciliten la adquisición de bienes, suministros, obras o servicios, generados por las Mipyme's.

De conformidad con la Guía para la Formulación de Políticas Públicas, la SEGEPLAN, deberá aplicar las herramientas, metodologías y técnicas que permitan sistematizar el proceso de análisis previo a la formulación de una política pública; en el ejercicio de la priorización se deberán definir los roles, competencias y atribuciones de cada una de la instituciones públicas, las alianzas entre el gobierno y la sociedad civil, academia, el sector privado, la cooperación internacional y los mecanismos de seguimiento y monitoreo. Asimismo, definir en el marco de las competencias de las instituciones públicas, la responsable de proveer la metodología en materia estadística, que deberá estar integrada a la estrategia de implementación, la cual como mínimo deberá contener lo siguiente:

1. Una declaratoria de la importancia y el reconocimiento de que las compras públicas sostenibles son de importancia para poder lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible a través de acciones de promoción para sustentar el fortalecimiento y crecimiento económico sostenible en Guatemala;
2. Línea base, definición de indicadores con sus respectivos objetivos: ¿Para qué se establece el indicador?; Unidad de medida: ¿Cómo se va a medir?; y la definición de variables de la fórmula: ¿De dónde se obtendrán los datos?
3. El mecanismo o ruta que deberá atenderse para asegurar que cada uno de los indicadores cuenten con información desagregada;
4. Detalle de las acciones y los mecanismos de coordinación que se necesitan realizar para la generación de información; y
5. Cronograma de trabajo detallado, que incluya: Qué, quién, cuándo y cómo debe realizarse lo programado.

Todas las instituciones públicas en función de sus competencias y atribuciones deberán coordinarse, prestar el apoyo correspondiente y asumir las responsabilidades que les conciernen en el proceso de formulación de la estrategia para la creación e implementación de la Política Nacional del Compras Públicas Sostenibles y con ello incorporar de forma directa a las Mipyme's en las adquisiciones públicas.

### **Reforma al Decreto número 57-92 Ley de Contrataciones del Estado.**

En el marco de las competencias del Ministerio de Economía y del Ministerio de Finanzas Públicas, deberán promover ante el Congreso de la República de Guatemala, reformas al Decreto número 57-92 Ley de Contrataciones del Estado, que contemplen disposiciones específicas que fomenten y faciliten la participación de las Mipyme's en las adquisiciones del Estado. Al estipularse en una Ley y siendo esta de carácter general, se tendría cobertura nacional, aunado a que se estarían dinamizando las economías locales.

Propuesta de adición de un nuevo artículo:

**Artículo X. La micro, pequeña y mediana empresa como proveedora del Estado.** Los organismos o entidades del Estado y sus dependencias y las demás establecidas en el artículo 1 de la presente Ley, en los términos de referencia o documentos del proceso de adquisición, deberán establecer como mínimo los siguientes criterios de calificación:

1. Asignar un margen de preferencia del 15% a empresas Mipyme's registradas en el Sistema Guatecompras; y
2. Establecer factores de desempate a favor de empresas Mipyme's, siempre que la oferta se encuentre en un rango de hasta el 10% superior de las ofertas realizadas por proveedores que no sean Mipyme.

Las entidades sujetas a la presente Ley, deberán adjudicar en la modalidad específica de compra directa con oferta electrónica, como mínimo el veinte (20%) del presupuesto anual asignado y un dos (2%) en los regímenes de cotización y

licitación a empresas Mipyme´s registradas en el Sistema Guatecompras. Para el cumplimiento total de los porcentajes establecidos, se establece un plazo de tres años a partir de la vigencia del presente Decreto.

**Artículo 81. (Reformado por el artículo XX del Decreto No. X-2022 del Congreso de la República) Fraccionamiento.** Se adiciona un tercer párrafo el cual queda así: “Se entenderá que no existe el propósito de evadir los regímenes de licitación y cotización, y por lo tanto no deberá considerarse fraccionamiento, las adquisiciones que se realicen a través de la modalidad específica de compra directa con oferta electrónica a las empresas Mipyme´s registradas en el Sistema Guatecompras.

### **Lineamientos para el Fomento de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa en las Adquisiciones Públicas**

La Dirección General de Adquisiciones del Estado, como ente rector de las adquisiciones públicas y del Sistema Guatecompras de conformidad con el artículo 15 del Decreto número 57-92 Ley de Contrataciones del Estado, deberá emitir lineamientos con el propósito de fomentar y facilitar la participación de las Mipyme´s en las adquisiciones del Estado; y tomando en consideración la jerarquía normativa (pirámide de Kelsen), por ser un lineamiento su alcance será de “recomendación”. No obstante, su aplicación tendrá cobertura nacional, con el objeto de incorporar a la normativa vigente las condiciones de inclusión que fomenten y faciliten la selección de las ofertas presentadas por las empresas registradas en el Sistema Guatecompras como Mipyme, el lineamiento deberá contener como mínimo:

- 1. Sujetos obligados:** Los organismos o entidades del Estado y sus dependencias y las demás establecidas en el artículo 1 de la Ley de Contrataciones del Estado;
- 2. Criterios de inclusión para Mipyme´s:** Establecer en los términos de referencia o documentos del proceso de adquisición, como mínimo los siguientes criterios de calificación:

- Asignar un margen de preferencia del 15% a empresas Mipyme's registradas en el Sistema Guatecompras; y
- Establecer factores de desempate a favor de empresas Mipyme's, siempre que la oferta se encuentre en un rango de hasta el 10% superior de las ofertas realizadas por proveedores que no sean Mipyme.

**3. Reserva de mercado:** Las entidades sujetas a la presente Ley, deberán adjudicar en la modalidad específica de compra directa con oferta electrónica, como mínimo el veinte (20%) del presupuesto anual asignado y un dos (2%) en los regímenes de cotización y licitación a empresas Mipyme's registradas en el Sistema Guatecompras.

## **INSTRUMENTOS TÉCNICOS**

### **Clasificación de empresas Mipyme por tamaño**

La clasificación de Empresas Mipyme en Guatemala, se encuentra contenida en el Acuerdo Gubernativo número 211-2015, en el que se estipula que el tamaño de las empresas tendrá como variables el número de trabajadores y las ventas anuales expresadas en salarios mínimos; y en caso una empresa clasificará en dos categorías, prevalecerá el criterio de la generación de ventas anuales.

Considerando los criterios anteriores, la propuesta tiene como finalidad contar con una clasificación objetiva de conformidad con las ventas anuales reportadas en la última declaración anual del impuesto sobre la renta, presentada a la Superintendencia de Administración Tributaria -SAT-, considerando el monto equivalente al salario mínimo del ejercicio fiscal que corresponda, observando el del *Gráfico No.1 (Clasificación Mipyme, previstos en el Acuerdo Gubernativo No.211-2015)*.

Gráfico No. 14 Clasificación Mipyme´s utilizando el criterio de ventas anuales.

Categoría	Código de Clasificación	Rango Inicial	Rango Final
<b>Micro</b>	Mc.	Q. 0	Q. 565,214.83
<b>Pequeña</b>	Pq.	Q. 565,214.84	Q. 10,952,147.23
<b>Mediana</b>	Md.	Q. 10,952,147.24	Q. 45,631,480.80
<b>Otros</b>	Gd.	Q 45,631,480.81	En adelante

*Fuente: Elaboración propia, montos calculados sobre la base del salario mínimo del ejercicio fiscal 2020.*

Para dicha clasificación se requiere que el Registro General de Adquisiciones del Estado en el marco de sus competencias y de conformidad con el <sup>14</sup>artículo 76 de la Ley de Contrataciones del Estado, solicite a la Superintendencia de Administración Tributaria -SAT- la clasificación Mipyme, información que será pública a través del Sistema Guatecompras a través de un <sup>15</sup>código de clasificación (Mc. Pq. Md. Gd), siendo el referido Registro responsable de actualizar anualmente el monto del cálculo. La clasificación anterior, proveerá la herramienta sobre la cual podrán implementarse lineamientos y las acciones estratégicas para el fortalecimiento del Programa Mipyme Provedora del Estado, adicionalmente permitirá generar información sobre la asignación de las adquisiciones públicas a Mipyme´s, de distintas formas como puede observarse en el Anexo 2 del presente.

### **Fortalecimiento del Programa Mipyme Provedora del Estado**

El programa Mipyme Provedora del Estado requiere de su institucionalidad, si bien es cierto se sustenta en un convenio interinstitucional en el que se establecen objetivos y compromisos generales de las partes, es necesario fortalecer el programa con una disposición emanada por el ente rector de la Micro, Pequeña y Mediana empresa que brinde un modelo de negocio ad hoc que considere las condiciones actuales de las Mipyme´s y la normativa vigente en materia de adquisiciones públicas con la finalidad de potencializar a las empresas que ya son proveedoras del Estado, así como promover el acceso a nuevas empresas. Para el efecto se proponen las siguientes estrategias:

<sup>14</sup> El RGAE podrá requerir la información necesaria a distintas entidades del Estado, quienes estarán obligadas a proporcionar la información requerida en la forma y frecuencia que se les requiera.

<sup>15</sup> Decreto 1-98 Artículo 44 Confidencialidad. Es prohibido revelar el monto de los impuestos pagados, utilidades, pérdidas, costos y cualquier otro dato referente a la contabilidad de los contribuyentes.

**Estrategias de fortalecimiento:** Fortalecer el Programa Mipyme Proveedora del Estado, no significa solamente modificar y robustecer el actual convenio, es una decisión importante que demanda el compromiso del gobierno y de las instituciones rectoras, requiriéndose planificar su implementación y con ello definir cuáles serán los objetivos que se deseen alcanzar, de qué forma y con qué recursos se lograrán y bajo que marco normativo operará. Esta estrategia brindará lineamientos que orienten la implementación a nivel de cada institución pública y cada una de estas instituciones a su vez, deberán definir cómo abordarán el tema, de conformidad con los lineamientos que brinde el ente rector. En ese orden de ideas, para su ejecución son varias las instituciones del Estado que articulan sus esfuerzos y así, tener las competencias necesarias para tomar las decisiones en los diversos ámbitos, para el efecto se plantea lo siguiente:

- **Designación de un Comité Coordinador:** Tal como se indicó previamente, el Programa Mipyme Proveedora del Estado necesita institucionalizarse para que logre una cobertura nacional e incremente la participación de las Mipyme's en el mercado de las adquisiciones públicas, la propuesta versa en la designación de un comité que estará integrado por las siguientes instituciones:
  1. El Viceministerio de Desarrollo de la Micro, Pequeña y Mediana empresa como ente rector de las Mipyme's y de la Dirección de Servicios de Desarrollo Empresarial, adscrita al referido Viceministerio.
  2. La Dirección General de Adquisiciones del Estado, como ente rector de las adquisiciones públicas y del Sistema Guatecompras.
  3. El Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, ente que fomenta el desarrollo rural integral a través de la transformación y modernización del sector agropecuario, forestal e hidrobiológico, desarrollando capacidades productivas, organizativas y comerciales.
  4. Banco Crédito Hipotecario Nacional, institución financiera que cuenta con la garantía incondicional e ilimitada del Estado que contribuye al



desarrollo económico y social del país ofreciendo un portafolio integral de productos y servicios financieros.

5. El Instituto Técnico de Capacitación y Productividad INTECAP, que promueve por delegación del Estado y con la contribución del sector privado, el desarrollo de la productividad de las empresas, el desarrollo del talento humano y la productividad nacional.

*Gráfico No. 15 Actores para la implementación de las acciones estratégicas.*



*Fuente: Elaboración propia.*

Para la implementación de este instrumento técnico, no se requiere en primera instancia de modificaciones a la normativa vigente en materia de adquisiciones públicas, ya que la misma contiene elementos que permitirán ejecutar las siguientes acciones:

- **Proceso de adquisición pública amigable a Mipyme's:** Un proceso de adquisición que sea "amigable" para las Mipyme's, debe considerar las limitaciones en cuanto a formalización, escaso desarrollo empresarial, acceso a financiamiento y su capacidad técnica, financiera, experiencia y especialidad para optar a una precalificación como proveedor del Estado en el Registro General de Adquisiciones del Estado; de tal manera que, les permita potenciar sus capacidades para participar y que en sí mismo no represente un obstáculo para este tipo de empresas (poco se ganará

haciéndolas más profesionales sin que el entorno les es adverso), para ello se propone lo siguiente:

1. Elaborar una guía de criterios en aplicación del artículo 28, Criterios de Calificación de Ofertas de la Ley de Contrataciones del Estado, de modo que se instruya a las entidades compradoras sobre la asignación de puntaje desde la perspectiva de sostenibilidad (inclusión de Mipyme´s en relación de peso entre los distintos criterios y precio). En la elaboración de esta guía se deberá incluir la asignación de puntaje por la condición Mipyme de una empresa.
  2. Utilizar la modalidad específica de compra directa con oferta electrónica, asignando una cuota del presupuesto institucional en esa modalidad o bien en programas específicos, como ejemplo: El programa de Agricultura Familiar que impulsa el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, en el cual debe priorizarse la compra a este sector.
  3. Analizar la posibilidad de incorporar en los regímenes de cotización y licitación (según se trate de bienes, suministros o servicios que podrían ofertar las Mipyme´s) la adjudicación por renglón (lotes), de tal manera que las Mipyme´s puedan ejecutar contratos según su capacidad financiera y productiva. Lo anterior, manteniendo el proceso en los referidos regímenes, aplicando el <sup>16</sup>artículo 34. Adjudicación parcial de la Ley de Contrataciones del Estado.
- **Apoyo financiero:** Apoyo financiero para la Micro, Pequeña y Mediana empresa del Programa Mipyme Proveedora del Estado a través del Banco Crédito Hipotecario Nacional que proporcione, condiciones financieras blandas, con tasas de interés menores a las del mercado financiero y sobre la base de saldos, períodos de gracia de intereses de por lo menos tres meses, sin cobro de gastos de formalización y garantías flexibles. Esta

---

<sup>16</sup> La Junta adjudicará parcialmente: a) Si así se estableció en las bases; b) Siempre que convenga a los intereses del Estado; c) Atendiendo a la naturaleza de los bienes, suministros, obras o servicios; d) Si no forma parte de una obra unitaria.

estrategia es fundamental para que las Mipyme´s puedan hacerles frente a las necesidades de capital de trabajo y con ello lograr aumentar la cantidad de empresas que actualmente no lo venden al Estado por falta de financiamiento, así como facilitarles el entorno de negocio a las empresas que ya son proveedoras del Estado.

- **Profesionalización de las Mipyme´s:** Apoyar el crecimiento económico de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa dentro de las adquisiciones públicas a través de la profesionalización. Para que éstas puedan proporcionar su productos o servicios de alta calidad, se requiere de estrategias que aborden su fomento en la adquisición pública desde diversos aspectos; en ese sentido, es necesario que las Mipyme´s reciban una capacitación más allá de la aplicación de la norma y del Sistema Guatecompras, de modo que se apoye a su profesionalización como proveedores (que sepan cómo hacer negocios con el Estado de forma competitiva).

En general, profesionalizar a las Mipyme´s implica aspectos tales como acceso a financiamiento, acceso a mercados y encadenamientos, servicios de desarrollo empresarial, innovación tecnológica, responsabilidad social entre otros.

- **Coordinación y capacitación del sector público:** Un factor clave para el éxito de la estrategia son los servidores públicos que ejercen la función de la adquisición pública a todo nivel; es por ello que la capacitación es fundamental para que así puedan no solo implementar las acciones propuestas sino también desarrollar nuevas iniciativas complementarias, y sensibilizados sobre la importancia de su sostenibilidad, acción que deberá ser ejecutada y coordinada por los entes en la rectoría Mipyme, Adquisición Pública y del Instituto Técnico de Capacitación y Productividad.

## **Acciones estratégicas y plan de acción para el fortalecimiento del Programa Mipyme Provedora del Estado.**

1. Propiciar la coordinación y cooperación interinstitucional, con la finalidad que el poder de compra del Estado aporte al desarrollo sostenible del país; para ello, la designación del Comité Coordinador es de vital importancia cuya Secretaría estará a cargo del Viceministerio de Desarrollo de la Mipyme que facilitará la coordinación y cooperación interinstitucional.
2. Promover la creación de capacidades especializadas en las diversas temáticas que conforman las adquisiciones públicas dirigidas a Mipyme's, corresponderá a la Dirección General de Adquisiciones del Estado en coordinación con las demás instituciones que conformarán el Comité Coordinador, su implementación con el fin de proporcionar las capacidades a nivel nacional.
3. Facilitar procesos de sensibilización y capacitación a nivel de las instituciones del sector público, que apoyen a la implementación de las adquisiciones públicas dirigidas a Mipyme's.
4. Promover la capacitación y asistencia técnica en el empresariado nacional, con el fin de facilitarles su participación como proveedores del Estado, particularmente en las Mipyme's.
5. Gestionar la eficiencia en los procesos de adquisición pública, en beneficio tanto de los proveedores Mipyme's, como del mismo Sector Público.
6. Promover la existencia de instrumentos financieros que apoyen a las Mipyme's en los procesos de adquisición pública.
7. Promover la discusión e implementación de lineamientos que favorezcan la participación de Mipyme's, en los procesos de adquisición pública.
8. Monitorear y comunicar los resultados e impacto de la implementación del Programa Mipyme Provedora del Estado.
9. Promover eventos comerciales que reúna en un solo lugar áreas de compra del gobierno para dar a conocer a las Mipyme's las necesidades de bienes, servicios y suministros a fin de identificar nuevas oportunidades de negocio y conozcan que compras las distintas entidades del Estado.

Para la implementación de la estrategia, las acciones anteriores se plasmarán en un Plan de Acción como puede observarse en el cuadro consignado en el Anexo 3 del presente y corresponderá anualmente al Comité Coordinador su revisión y actualización. Las acciones estrategias propuestas y sus correspondientes actividades, se coordinan de la siguiente manera:

Gráfico No. 16 Estratagias para la implementación del plan de acción.



**Fuente:** Elaboración propia.

La gráfica anterior señala que la estrategia para el fortalecimiento del Programa Mipyme Proveedor del Estado, se concibe como un proceso graduable, que contiene acciones concretas para asegurar una decisión óptima en cada momento, es preciso recalcar que el instrumento técnico que contiene las acciones estratégicas descritas anteriormente se basan en lo que permite la normativa actual, pues temas como <sup>17</sup>discriminación positiva, reserva de mercado a favor de Mipyme's o bien ventajas en precio a favor de este tipo de empresas, no está contemplado en la norma vigente, temas que podrían ser analizados a lo interno del Comité Coordinador y que están propuestos en los instrumentos normativos.

Una vez este tipo de instrumentos (normativo y técnico) estén implementándose de manera gradual se deberán incluir más criterios para impulsar las adquisiciones públicas que faciliten el acceso a las Mipyme's en procesos en los que éstas participan, asegurando también que cuentan con el apoyo para su cumplimiento.

<sup>17</sup> La administración pública debe llevar a cabo proceso de licitación destinado únicamente a la participación de las micro y pequeñas empresas en los procesos de compra hasta por con un valor determinado.

## **CAPITULO VI**

### **CONCLUSIONES**

A través de la presente investigación se logró determinar, describir y detallar el contexto teórico e histórico de las adquisiciones públicas, la Micro, Pequeña y Mediana Empresa en Guatemala y el impacto que estas empresas, han tenido en el Programa Mipyme Provedora del Estado, durante los años del 2016 al 2020. Del análisis efectuado a lo largo de la investigación, se arriban a las siguientes conclusiones.

#### **i. Sistema Nacional de Adquisiciones Públicas**

La importancia económica de las adquisiciones públicas en Guatemala es indiscutible, como fue expuesto en el *Gráfico No.5 (Relación del presupuesto de ingresos y egresos para el ejercicio fiscal correspondiente y la adquisición de bienes, suministros, obras y servicios por año)*; en los últimos años las adquisiciones públicas han representado en promedio el 25% del presupuesto público con un impacto directo en la economía nacional. La importancia política también ha sido preponderante, pues la transparencia y la eficiencia de las adquisiciones públicas son determinantes para obtener la confianza de los ciudadanos en su Estado y para la gobernabilidad. Aún más relevante es su importancia social, pues de los procesos de adquisición pública dependen, por ejemplo, la oportunidad y calidad con que lleguen a los niños la alimentación escolar, útiles y materiales educativos destinados a su desarrollo integral, la solidez y seguridad con que se construyan escuelas, carreteras, hospitales, la disponibilidad y calidad de los equipos y medicamentos o la rapidez con la que las comunidades tienen acceso a la energía eléctrica y agua potable.

Respecto a las reformas realizadas a la Ley de Contrataciones del Estado y a su Reglamento, se han observado aspectos interesantes que han incidido positivamente en el sistema nacional de adquisiciones públicas, tales como: Las instituciones sujetas a la normativa, el uso obligatorio del Sistema Guatecompras, los regímenes y modalidades de adquisición, las autoridades competentes, plazos, procedimientos y los mecanismos de impugnación entre otros, sin embargo, aún

hay temas que requieren de reformas puntuales; asimismo, es de notar que la función de la adquisición pública no es considerada una acción estratégica, respecto a la profesionalización de quienes la realizan, tampoco contempla incentivos que faciliten a las Mipyme´s acceder al mercado de las adquisiciones públicas.

Cabe también señalar que actualmente aún se presentan falencias respecto a los criterios para la evaluación de ofertas para que estas, sean acordes con los distintos tipos de bienes, suministros, obras y servicios, persistiendo grandes diferencias de criterios para similares adquisiciones no existiendo un mecanismo legal que permita generalizar el mejor de ellos; la norma define regímenes y modalidades de acuerdo al monto y no a la naturaleza u objeto de la adquisición, esto aunado a la falta de documentos estándar que todas las entidades deben utilizar (bases y/o pliegos, especificaciones técnicas y contratos) definidos por tipo de bien o servicio, lo que origina de cierta forma el direccionamiento de las adjudicaciones a determinados proveedores mediante sesgos en los requisitos de participación, criterios subjetivos de evaluación y deficiencia en la descripción de especificaciones técnicas, imposibilitando al Estado aprovechar su capacidad de compra para incrementar su posición en el mercado.

Esta falta de estandarización en los procesos y documentos trae como consecuencia que, los bienes y servicios sean adquiridos de distintas maneras por las diferentes entidades y aun dentro de una misma entidad, lo cual minimiza la eficiencia del sistema, eleva extraordinariamente sus costos, impide disponer de información comparativa para evaluar las mejores y peores prácticas, multiplica los riesgos de error, abuso y corrupción. Esto se evidencia en el *Gráfico No.7 (Proveedores adjudicados por año)* en el que se observa que, un número reducido de proveedores continuamente son adjudicados por las distintas entidades del Estado, tal es el caso que de las 481,570 empresas registradas al año 2017, únicamente a 8,720 empresas le fueron adjudicados procesos de adquisición, representando sólo el 1.81% del total de empresas registradas en ese año, por lo que, se concluye que el sistema nacional de adquisiciones públicas, no fomenta la libre competencia e igualdad de oportunidades. Sin embargo, es preciso indicar que,

las reformas del año 2015 motivadas por el afán de convertir la Ley de Contrataciones del Estado en un instrumento para combatir la corrupción, trajo consigo una serie de complejos y enredados procedimientos, que lejos de atraer nuevos participantes y por ende fomentar la competencia, en el tiempo tuvo como consecuencia la reducción del número de oferentes en los procesos de adquisición.

También se estableció que el Ministerio de Finanzas Públicas en el ámbito de su competencia normativa, es la entidad responsable de cumplir y hacer cumplir todo lo relativo al régimen jurídico hacendario del Estado, incluyendo dentro de sus funciones la coordinación del sistema de contrataciones y adquisiciones del Estado. Asimismo, la Ley de Contrataciones del Estado, confiere a la Dirección General de Adquisiciones del Estado, la rectoría de las adquisiciones públicas y del Sistema Guatecompras; sin embargo esta última, presenta serias limitaciones dada la importancia e impacto de las adquisiciones públicas en el país, derivado de la falta de autonomía al depender jerárquicamente de una estructura eminentemente política, situación que se agrava cada cuatro años en los cambios de gobierno, dificultando realizar acciones a mediano y largo plazo.

Por lo anterior, se concluye que el sistema nacional de adquisición públicas (Ley, su reglamento, Sistema Guatecompras y los lineamientos del ente rector) en su integralidad, se trata de un sistema complejo que propicia la burocracia, es costoso en insumos y tiempo, genera poca competencia y falta de homogeneidad en los procedimientos, facilita la discrecionalidad y la corrupción. A pesar de las mejoras normativas y funcionalidades dentro del Sistema Guatecompras que han constituido pasos positivos, es necesario que el país cuente con un nuevo marco normativo que responda a las necesidades actuales, sobre la base de buenas prácticas internacionales.

## **ii. La Micro, Pequeña y Mediana Empresa en Guatemala**

La mayor parte de la estructura productiva de Guatemala, está conformada por la Micro, Pequeña y Mediana Empresa -Mipyme's, en ese contexto el país cuenta con políticas nacionales que datan de años atrás, así como Decretos de Ley para el



fortalecimiento del emprendimiento como se señaló en el capítulo II del presente, los cuales abordan de diferentes perspectivas los instrumentos y mecanismos de fortalecimiento que les permita de alguna manera actuar en igualdad de condiciones respecto a empresas de mayor tamaño tanto a nivel nacional como internacional.

Dada la importancia de las Mipyme´s en la economía del país, los últimos gobiernos han incorporado acciones concretas para su desarrollo de esa cuenta en la Política General de Gobierno 2016 - 2020, se establecieron cinco prioridades dentro de ellas el “Fomento de las Mipyme´s, Turismo, Vivienda y Trabajo Digno y Decente”, en observancia a los Objetivos de Desarrollo Sostenible de erradicar la pobreza en todas sus formas en todas partes y de promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos. Por su parte la Política General de Gobierno 2020 - 2024, considera que el crecimiento económico debe fundamentarse en el potencial productivo del país, reconociendo tres motores fundamentales de desarrollo, dentro de ellos las Mipyme´s, teniendo como base y transversalidad la sostenibilidad ambiental, la estabilidad macroeconómica, una infraestructura estratégica adecuada, finanzas públicas equilibradas e instituciones públicas sólidas y eficientes, así como la mejora del capital humano.

Cómo se mostró anteriormente en el capítulo III del presente, el aporte económico de las Mipyme´s ha contribuido considerable en el crecimiento económico del país; sin embargo a pesar de los esfuerzos de los gobiernos de turno, este importante sector aún presenta una serie de inconvenientes y limitantes para su desarrollo, sobresaliendo entre ellos: un alto costo para ingresar a la formalidad; limitadas oportunidades de crecimiento, debido a que no pueden acceder fácilmente al financiamiento formal; dificultades para contratar personal con las habilidades adecuadas y nivel de educación requerido; utilización de equipamiento y tecnología obsoleta que no permite mejorar los procesos y por ende sus productos son de alto costo.

En el entorno de las adquisiciones públicas, es reconocido a nivel mundial de las dificultades que las Mipyme´s enfrentan para poder ofertar, obtener y ejecutar contratos con el Estado por lo que muchas de ellas permanecen fuera del alcance de las agencias de gobierno; y es el caso en que Guatemala no es la excepción, la diferencia a destacar respecto a otros países de la región, radica en el marco normativo y políticas públicas para las adquisiciones, específicamente para el fomento a Mipyme´s, ya que actualmente en el país no se consideran mecanismos que favorezcan su participación, lo cual aún es una brecha por cerrar.

### **iii. Programa Mipyme Proveedora del Estado**

Uno de los mecanismos con los que cuenta el Estado para impulsar el desarrollo de las Mipyme´s, son las adquisiciones públicas, debido a la enorme demanda de bienes, suministros, obras y servicios; bajo esa primicia nace el Programa Mipyme Proveedora del Estado constituido a través de un convenio de cooperación institucional entre los Ministerios de Economía y Finanzas Públicas y el Banco Crédito Hipotecario Nacional.

Conforme se analizó en el Capítulo IV del presente, se evidencia que el referido programa no ha sido eficaz en la inclusión a nivel geográfico como en cantidad de Mipyme´s atendidas, según cifras del Ministerio de Economía, el programa ha tenido presencia únicamente en quince (15) departamentos de los veintidós (22) que conforman el país; no obstante, solo en ocho (8) departamentos los proveedores han obtenido adjudicaciones, lo que refleja una cobertura del 36% a nivel territorial, tal como se indica en el *Gráfico No.11 (Adjudicaciones a proveedores Mipyme´s por año y departamento)*. Asimismo, en los registros que obran del Programa Mipyme Proveedora del Estado hasta el año 2020, muestran la existencia de doscientos cincuenta y dos (252) proveedores, los cuales representan anualmente en promedio el 0.26% del total de los montos adjudicados como puede apreciarse en el *Gráfico No.9 (Adjudicaciones Mipyme´s clasificadas por tamaño utilizando el criterio de cantidad de empleados)*, concluyendo que el programa a través de las adquisiciones públicas, no ha tenido el alcance necesario que genere

impacto en el desarrollo económico de este importante sector de la economía del país y por ende la inclusión de género tampoco ha sido eficaz.

Respecto a los datos revelados y del análisis de los mismos, referentes a la participación de proveedores en las diferentes modalidades de adquisición de selección competitiva, se identificó en la modalidad específica de “Compra Directa”, un gran potencial para mejorar las condiciones de las Mipyme’s, esto debido a que, en esta modalidad en promedio se adjudica el 18% del total de las adquisiciones, y observando el *Gráfico No.8 (Comparativo de proveedores adjudicados por año en compra directa y otros regímenes y modalidades de adquisición)* se determinó que en promedio el 60% de los proveedores participan en todas las modalidades de adquisición incluyendo la propia compra directa y de ese porcentaje, únicamente el 2% de los proveedores adjudicados participó en compra directa; concluyendo que las adquisiciones en esta modalidad específica son acaparadas por las grandes empresas del país, siendo importante indicar que la compra directa con oferta electrónica por su monto de adquisición en comparación con los demás regímenes y modalidades de selección competitiva, le son aplicables formalismos, requisitos y condiciones mínimas que perfectamente puede cumplir una empresa Mipyme.

#### **iv. Falta de datos que proporcionen información sobre las adquisiciones públicas realizadas a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa.**

En el transcurso de la investigación, se confirmó que no existe una clasificación de Micro, Pequeña y Mediana Empresa –Mipyme’s-, que permita proporcionar información de las adquisiciones públicas realizadas a Mipyme’s, respecto a los proveedores adjudicados por tamaño de empresa, por categoría y por año, con lo que puedan proveer de información estadística, consolidada y desagregada por año de manera que pueda ser accesible al público.

Lo anterior aunado a las deficiencias en la cantidad y calidad de información sectorial disponible sobre la Mipyme, de la oferta de servicios financieros y de

servicios de desarrollo empresarial que brinda el Ministerio de Economía, incide en que las estrategias de gobierno respecto al fomento de las Mipyme's, a través de las adquisiciones públicas no genere un impacto positivo, en virtud que en el referido programa no todas las Mipyme's del país son atendidas ni reciben el apoyo necesario para fortalecer las capacidades que les permitan propiciar su desarrollo económico y social, indistintamente de su ubicación geográfica, además la falta de inclusión del programa en todos los departamentos del país genera brechas en el ámbito laboral, que afectan a las propias Mipyme's, mujeres, jóvenes, personas mayores, personas con discapacidad y población indígena del país.

Finalmente, respecto a la hipótesis planteada, ***“La baja participación de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa en Guatemala, se debe a la falta de incentivos y conocimiento de cómo venderle a las entidades públicas”***, la misma se ratifica derivado del análisis efectuado en el capítulo III y los resultados obtenidos en el capítulo IV; siendo importante indicar que la propuesta para el fortalecimiento del Programa Mipyme Provedora del Estado, se basa en promover, ampliar y fortalecer la base actual de la Micro, Pequeña y Mediana empresa, como el eslabón que contribuya al desarrollo económico y social del país, siendo de vital importancia lograr la clasificación Mipyme dentro del Sistema Guatecompras, como herramienta que permitirá realizar el seguimiento y evaluación al referido programa y con ello impulsar y facilitar el acceso a las Mipyme's en las adquisiciones públicas.

## Referencias Bibliográficas

- Constitución Política de la República de Guatemala, publicado en el Diario Oficial el 3 de julio de 1965.
- Decreto número 57-92 Ley de Contrataciones del Estado, publicado en el Diario Oficial el 27 de octubre de 1992, última modificación 17 de octubre de 2017.
- Decreto número 114-97 Ley del Organismo Ejecutivo, publicado en el Diario Oficial el 12 de diciembre de 1997.
- Decreto número 20-2018 Ley de Fortalecimiento al Emprendimiento, publicado en el Diario Oficial el 29 de octubre de 2018.
- Acuerdo Gubernativo número 122-2016 Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, publicado en el Diario Oficial el 15 de junio de 2016, última modificación 13 de julio de 2021.
- Acuerdo Gubernativo número 211-2015 Reforma al Acuerdo Gubernativo número 253-94, publicado en el Diario Oficial el 21 de septiembre de 2015, última modificación 21 de septiembre de 2015.
- Acuerdo Gubernativo número 614-2005 Política Nacional para el Desarrollo, de la Micro, Pequeñas y Medianas Empresas, publicada en el Diario Oficial el 13 de diciembre de 2005.
- Acuerdo Gubernativo número 103-2018 Política Nacional de Competitividad 2018-2032, publicada en el Diario Oficial el 13 de junio de 2018.
- Ley Orgánica Reformatoria de la Ley del Sistema Nacional de Contratación Pública del Ecuador, Registro Oficial N° 100 del 14 de octubre del 2013.
- Reglamento a la Ley Orgánica Sistema Nacional de Contratación Pública, Registro Oficial Suplemento 588 de 12 de mayo 2009, última modificación 12 de junio de 2015.

- Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones. Quito. Publicado en Registro Oficial No.351 (2010).
- Comisión Europea. (2015). Guía del Usuario sobre la Definición del Concepto de Pyme. Comisión Europea.
- Cepal/AL-INVEST. (2013). Como Mejorar la Competitividad de las Pymes en la Unión Europea y América Latina y el Caribe.
- Ferraro, C., & Stumpo, G. (2010). Políticas de apoyo a las PyMes en América Latina: entre avances innovadores y desafíos institucionales. Santiago de Chile: CEPAL.
- Unidad de Finanzas y Desarrollo del Sector Privado, Departamento de Reducción de la Pobreza y Gestión Económica América Latina y el Caribe, Banco Mundial. (2010). Desarrollo de las PyMES en Guatemala, Facilitando el Florecimiento de 10,000 Empresas. Banco Mundial.
- El estudio ¿Cómo avanzar en la reforma de las compras públicas en América Latina y el Caribe? Del Banco Interamericano de Desarrollo BID, 2019.
- Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia Rozenwurcel, Guillermo, y Drewes, Lorena (2012). Las PyMES y Las Compras Públicas. Programa ICT4GP.
- (2020) *Política General de Gobierno 2020-2024*, Pilar I Economía, Competitividad y Prosperidad.  
<https://www.minex.gob.gt/Uploads/Pol%C3%ADticaGeneralGobierno2020-2024.pdf>
- Viceministerio de Desarrollo de la Microempresa, Pequeña y Mediana Empresa, (2018) *Informe de Situación y Evolución del sector Mipyme de Guatemala, 2015–2017*. <https://www.mineco.gob.gt/desarrollo-de-la-mipyme>

- Viceministerio de Desarrollo de la Microempresa, Pequeña y Mediana Empresa, (2020) *Memoria de Actividades 2019*.  
[https://www.mineco.gob.gt/sites/default/files/informacion%20publica/memoria\\_de\\_actividades\\_ano\\_2019.pdf](https://www.mineco.gob.gt/sites/default/files/informacion%20publica/memoria_de_actividades_ano_2019.pdf)
- Centro de Investigaciones Económicas Nacionales. (Mayo de 2010). Micro, pequeñas y medianas empresas en Guatemala - Lineamientos de política económica, social y de seguridad 2012-2020. Obtenido de Mejoremos Guatemala:  
[http://www.mejoremosguate.org/cms/content/files/diagnosticos/economicos/Lineamientos\\_PYMES\\_05-05-2011.pdf](http://www.mejoremosguate.org/cms/content/files/diagnosticos/economicos/Lineamientos_PYMES_05-05-2011.pdf)
- FEPYME - Federación de la Pequeña y Mediana Empresa Guatemalteca. (2013). <http://fepyme.org.gt/>
- Ministerio de Industria, Comercio y MIPYMES, República Dominicana (2018) *El Plan Estratégico Sectorial de Industria y Comercio 2018-2030 (PESIC)*.  
<file:///C:/Users/Home/Downloads/PEI-2018.pdf>
- Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos 2-2018, Instituto Nacional de Estadística.  
[https://www.ine.gob.gt/sistema/uploads/2019/07/05/publicacion\\_ENEI\\_2\\_2018.pdf](https://www.ine.gob.gt/sistema/uploads/2019/07/05/publicacion_ENEI_2_2018.pdf)
- Estudio de la Economía Nacional 2019, Banco de Guatemala.  
[https://www.banquat.gob.gt/sites/default/files/banquat/Publica/doctos/estudio\\_de\\_la\\_economia\\_2019.pdf](https://www.banquat.gob.gt/sites/default/files/banquat/Publica/doctos/estudio_de_la_economia_2019.pdf).
- [http://www.banquat.gob.gt/Publica/guatemala\\_en\\_cifras\\_2019.pdf](http://www.banquat.gob.gt/Publica/guatemala_en_cifras_2019.pdf)
- <http://www.guatecompras.gt/reportes/AdjudicacionesXModalidadXEC.aspx>

## ANEXO 1

Guatemala, 29 de abril de 2022 - 9:14:42 AM

Menu

Inicio > [Buscar Proveedor](#) > [Detalle proveedor](#)

### Detalle del Proveedor - POLLO CAMPERO SOCIEDAD ANONIMA

Identificación (Datos recibidos de la SAT el: 04.jul..2019 12:27:22)

CUI:

**Nombre o razón social:** POLLO CAMPERO SOCIEDAD ANONIMA

**Tipo de organización:** SOCIEDAD ANÓNIMA

**Número de Identificación Tributaria (NIT):** 904945

**Nombre comercial 1:** CAFETERIA POLLO CAMPERO S.A. NO.31

**Nombre comercial 2:** CAMPERO EXPRESO NO. 50

**Nombre comercial 3:** POLLO CAMPERO CAFETERIA NO. 19

**Nombre comercial 4:** POLLO CAMPERO CAFETERIA 21

**Nombre comercial 5:** POLLO CAMPERO S A CAFETERIA NO. 33

**Existen otros nombres comerciales:** [Ver todos](#)

**Estado del proveedor (Obtenido desde RGAE):** NO ACTUALIZADO

**Adjudicado o No adjudicado:** ADJUDICADO

**Participa o no en Contrato Abierto:** NO PARTICIPA (no tiene productos en el catálogo)

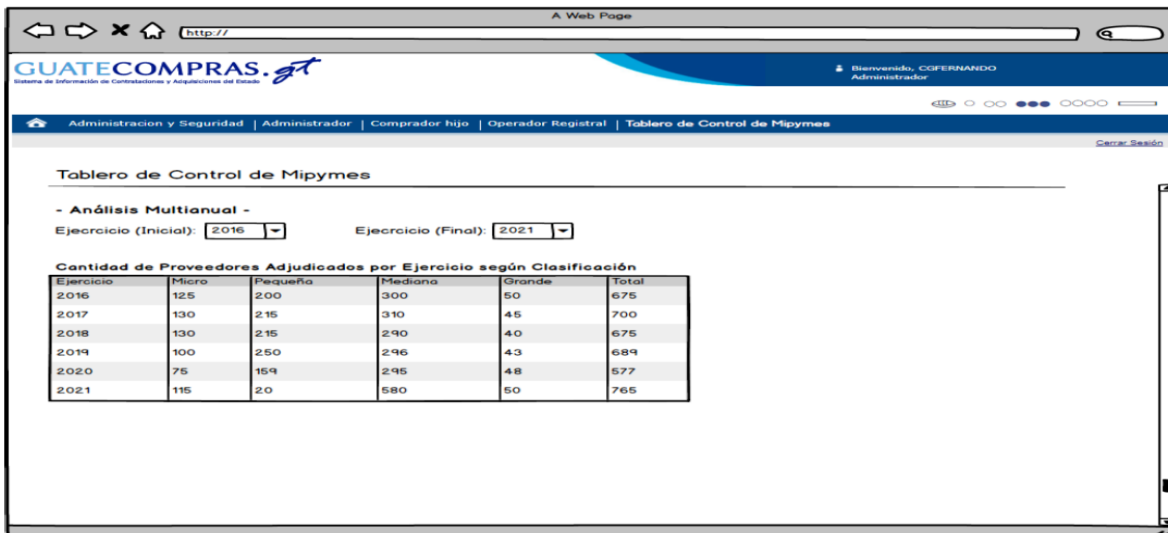
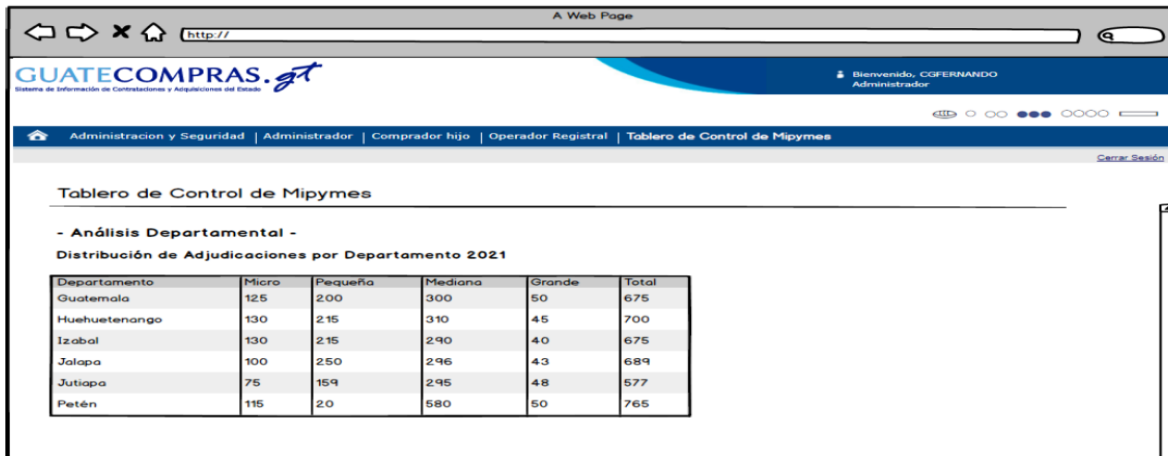
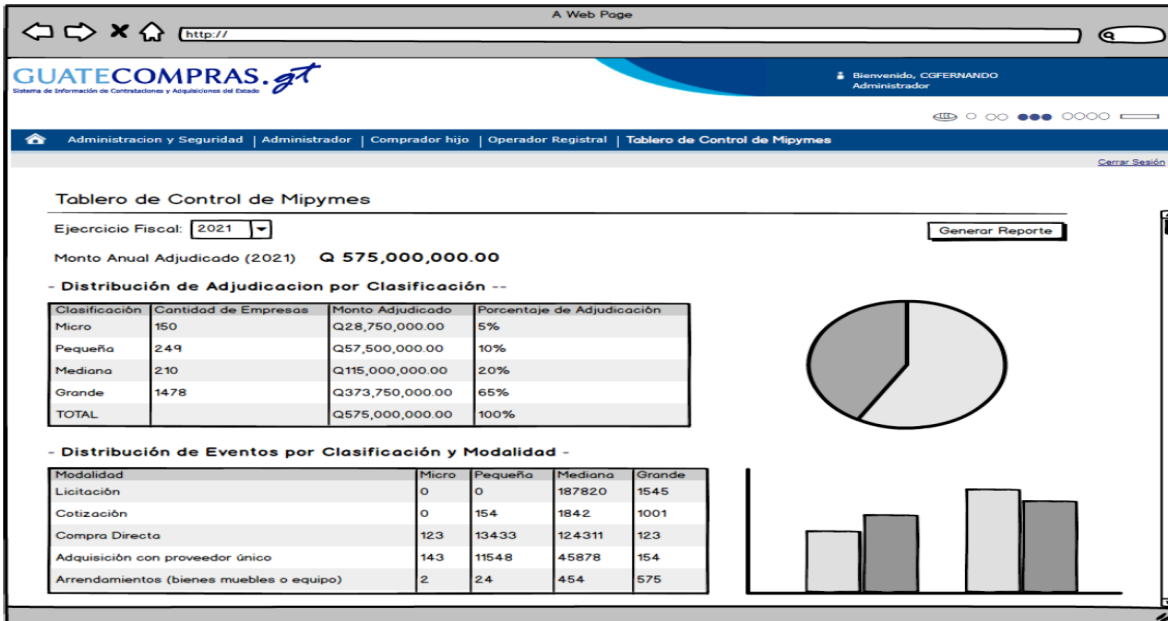
**Con o Sin contraseña:** CON CONTRASEÑA

**Clasificación:** Gd. ←

La clasificación para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa –Mipyme´s, permitirá proveer información sobre las adquisiciones públicas realizadas a Mipyme´s, y con ello generar información estadística, consolidada, desagregada por año de manera que pueda ser accesible al público.



## ANEXO 2



### ANEXO 3

#### Plan de acción para el fortalecimiento del Programa Mipyme Provedora del Estado:

Acciones Estratégicas	Actividades	Observaciones
<p><b>1.</b> Propiciar la coordinación y cooperación interinstitucional.</p>	<p>Designar un Comité Coordinador: En una primera instancia, se requiere de la participación de los entes rectores de la Mipyme y las adquisiciones públicas con el fin de poder coordinar las acciones estrategias para que efectivamente las Mipyme´s puedan profesionalizarse como proveedores del Estado (saber cómo hacer negocios con el Estado de forma competitiva). Posteriormente se requerirá la participación del Banco Crédito Hipotecario Nacional y del Instituto Técnico de Capacitación y Productividad.</p> <p>Debido a que las Mipyme´s también provienen del sector agropecuario, e incluso su crecimiento se origina desde grupos sociales, razón por la cual se considera relevante la participación del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación.</p> <p>Dentro de las funciones de este comité se incluye la aprobación del plan de acción, seguimiento periódico, ajustes según sea necesario, revisión de resultados y, con base en el principio de mejora continua, actualización (esto es, incluir nuevos productos, nuevos sectores, nuevas actividades, según consideren apropiado).</p>	<p>El Comité Coordinador define los lineamientos estratégicos para la ejecución del plan. El comité contará con al menos una persona de carácter técnico (personal de planta de la Dirección General de Adquisiciones del Estado y de la Dirección de Servicios de Desarrollo Empresarial), que tendrán como funciones principales asesorar técnicamente al Comité Coordinador y todo lo relacionado a la coordinación de la implementación de la estrategia.</p>
<p><b>2.</b> Promover la creación de capacidades especializadas en las diversas temáticas que conforman las adquisiciones</p>	<p>Generar un programa de capacitación para los servidores públicos que estarán directamente involucrados en los procesos de adquisición pública. Es importante que las personas que estarán a cargo de las capacitaciones, además de la normativa en el ámbito de su competencia, también conozcan las estrategias para el fortalecimiento del Programa Mipyme Provedora del Estado.</p> <p>Brindar asistencia técnica a las instituciones que muestren interés en implementar el programa de fortalecimiento por su propia cuenta, es de</p>	<p>A través de la capacitación por cascada se debe promover que los funcionarios trasladen sus conocimientos a otros involucrados.</p> <p>La asistencia técnica podría ser provista por la Dirección General de Adquisiciones del Estado, con base en la experiencia que han adquirido en el tema y del Instituto Técnico de Capacitación y Productividad para el desarrollo del talento</p>

Acciones Estratégicas	Actividades	Observaciones
<p>publicas dirigidas a Mipyme´s.</p>	<p>importancia, aunque las transacciones de las adquisiciones públicas se llevan a cabo en el Sistema Guatecompras, los documentos del procesos de adquisición, términos de referencia y las especificaciones técnicas sobre el “qué” comprar lo seguirán ejecutando las instituciones, es la razón fundamental por la cual se les generan competencias para maximizar los recursos públicos aplicando estrategias de valor por dinero que incorpora el ciclo de vida de los productos, economías de escala, conocimiento del mercado (precios – especificaciones técnicas), cadena de suministros, entre otros.</p> <p>Al respecto es importante indicar que la Dirección General de Adquisiciones del Estado, debe brindar apoyo a las instituciones que decidan incorporar criterios específicos para Mipyme´s en los documentos del proceso de adquisición; esto con la finalidad que, una vez se institucionalice el programa otras instituciones se sumen a la estrategia.</p>	<p>humano aplicando buenas prácticas de producción, comercialización y administración.</p> <p>Las buenas prácticas internacionales apuntan a que cada vez tiene más peso el conocimiento técnico y menos el de los detalles formales o legales, esto debido a que, en temas relativos a calidad, soluciones optimas de aprovisionamiento y logística, el manejo de criterios para maximizar el valor por dinero, conocimiento especializado en características y tendencias de los mercados, son aspectos que las normas legales no los incorpora.</p>
<p><b>3.</b> Facilitar procesos de sensibilización y capacitación en el sector público.</p>	<p>Incluir la temática de promoción a Mipyme´s en las adquisiciones públicas en las revistas, portales institucionales, así como en redes sociales.</p> <p>Dictar un taller sobre implementación de las estrategias para el fortalecimiento de las Mipyme´s a través de las adquisiciones públicas, dirigido a funcionarios públicos.</p> <p>Elaborar lineamientos (o acuerdo ministerial, según corresponda) que instruya a las entidades compradoras sobre la asignación de puntaje para Mipyme´s desde la perspectiva de sostenibilidad, de esa cuenta, se contaría con una herramienta para la implementación de artículo 19, Criterios de Calificación de la Ley de Contrataciones del Estado, desde la perspectiva de sostenibilidad, relación de peso entre los distintos criterios y precio.</p> <p>En la elaboración de estos lineamientos se deberá incorporar la recomendación de asignar puntaje por la condición Mipyme de una empresa.</p>	<p>El taller sobre la implementación de la estrategia, lo bridará personal de la Dirección General de Adquisiciones del Estado y de la Dirección de Servicios de Desarrollo Empresarial. Se recomienda un día para llevar a cabo este taller, el cual podrá replicarse, según las posibilidades de los entes rectores a modo que se abarque a la mayor cantidad de instituciones posibles.</p> <p>La elaboración de los lineamientos, corresponderá a la Dirección General de Adquisiciones del Estado en el marco de sus competencias y será de aplicación general para todas las entidades sujetas a la Ley de Contrataciones del Estado y su notificación se realizará a través del Sistema Guatecompras.</p>

Acciones Estratégicas	Actividades	Observaciones
<p><b>4.</b> Promover la capacitación y asistencia técnica en el empresariado nacional, con el fin de facilitarles su participación como proveedores del Estado, particularmente en las Mipyme's.</p>	<p>El Comité Coordinador, promoverá la revisión de los materiales de los talleres que se dictarán por medio de los ProMipyme's del Ministerio de Economía en acompañamiento con la Dirección General de Adquisiciones del Estado, de modo que reflejen no solo la normativa en adquisiciones, sino aspectos del Sistema Guatecompras y otros temas relevantes que se hayan identificado como debilidades de las Mipyme's cuando participan en procesos de adquisición pública.</p> <p>Para convertirse en proveedor del Estado, es necesario que las Mipyme's no solamente conozcan el funcionamiento del Sistema Guatecompras (lo cual por supuesto es importante), sino que además conozcan las implicaciones de participar en un proceso de adquisición pública, de tal manera que estén adecuadamente preparados para asumir el reto que esto implica.</p> <p><b>De este modo, los objetivos de esta capacitación serán:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Comprender el uso del Sistema Guatecompras, así como los diversos procesos y consultas que en él se pueden realizar.</li> <li>2. Conocer los principios y normativa que rige la adquisición pública.</li> <li>3. Comprender las diversas modalidades y regímenes de adquisición.</li> <li>4. Entender los componentes de los documentos del proceso de adquisición y/o términos de referencia.</li> <li>5. Aprender cómo preparar y presentar una oferta competitiva, según la modalidad o régimen de adquisición en el que se desee participar.</li> </ol> <p><b>Temas:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Sistema Guatecompras: recorrido por sus páginas y ejercicios prácticos.</li> <li>2. Normativa vigente de las adquisiciones del Estado.</li> <li>3. Identificación de demanda del Estado: consulta a los planes anuales de compra.</li> <li>4. Importancia del análisis de la competencia.</li> <li>5. Modalidades y regímenes de adquisición.</li> </ol>	<p>Esta capacitación será impartida por los ProMipyme's del Ministerio de Economía que se encuentran en los diferentes departamentos del país en coordinación con el Instituto Técnico de Capacitación y Productividad, (se recomienda que al menos se ofrezca una vez al mes, aunque esto dependerá de capacidad de ejecución de cada Promipyme.</p> <p>La capacitación está enfocada al sector Mipyme en general, sin embargo, será útil que se seleccionen productos específicos (alimentos preparados, artículos de limpieza, talleres, servicios, entre otros) por parte de la estrategia de fortalecimiento del Programa Mipyme Proveedor del Estado con la finalidad de lograr mejores resultados.</p> <p>Si bien es cierto, la Dirección General de Adquisiciones del Estado, continuará con sus capacitaciones y asistencia sobre el uso de Sistema Guatecompras, como se observa en el temario propuesto, el enfoque y contenido de esta capacitación ofrece más componentes de carácter estratégico, lo que implicaría para la empresa hacer negocios con el Estado, de modo que pueda prepararse adecuadamente (en cuanto a sus operaciones, finanzas, logística).</p>

Acciones Estratégicas	Actividades	Observaciones
	<ol style="list-style-type: none"> <li>6. Documentos del proceso y/o términos de referencia: cómo leerlas y qué implicaciones tienen. Ejercicios prácticos de análisis de casos.</li> <li>7. Importancia del análisis de flujo de caja y capacidad para cumplir ofertas al Estado.</li> <li>8. Preparación de ofertas competitivas según el régimen o modalidad de adquisición, teoría y ejercicios prácticos.</li> <li>9. Gestión de inconformidades e impugnaciones.</li> <li>10. Fase contractual y recepción de bienes, suministros, obras o servicios.</li> <li>11. Gestión de garantías y seguros.</li> <li>12. Gestión de variaciones en precios.</li> <li>13. Seguimiento al expediente.</li> </ol> <p>Por la variedad de temas a cubrir, esta capacitación deberá tener una duración de entre 24 a 40 horas (según la cantidad de ejercicios prácticos que se incluyan). Por la limitación de las Mipyme's en cuanto a personal, se recomienda que no se dicte en días consecutivos, facilitando que puedan asistir e inclusive para que puedan repasar los materiales y/o hacer ejercicios de tarea y consultar dudas entre una sesión y otra.</p> <p>Esta estrategia se complementaría con las capacitaciones/asistencia técnica que se indican en este plan, pero también podría a su vez complementarse con otros programas relacionados con calidad e innovación que imparte el Instituto Técnico de Capacitación y Productividad.</p> <p>La capacitación dirigida a Mipyme's, permitirá empoderarse del proceso de adquisición pública y profesionalizarse como proveedores (proceso continuo en las sedes de los ProMipyme's del Ministerio de Economía). Es por ello que la capacitación va más allá de aprender a utilizar la plataforma Guatecompras y abordará otros temas necesarios para la profesionalización de las Mipyme's como proveedores del Estado. Se recomienda que al menos una vez al año se lleve a cabo una reunión entre los integrantes del Comité Coordinador, para</p>	

Acciones Estratégicas	Actividades	Observaciones
	<p>discutir la necesidad de realizar ajustes a los materiales de capacitación según el desempeño de las Mipyme´s en los procesos de adquisición pública.</p> <p>Coordinar con el Ministerio de Economía, la elaboración de talleres de capacitación para sectores específicos de empresas, de modo que estas Mipyme´s también participen. Este taller utilizará como base los materiales desarrollados para el programa de profesionalización, pero enfocado en un sector específico (alimentos preparados, artículos de limpieza, talleres, servicios, entre otros). Para esta actividad, es de suma importancia la coordinación efectiva entre la Dirección General de Adquisiciones del Estado y de la Dirección de Servicios de Desarrollo Empresarial.</p>	
<p><b>5.</b> Gestionar la eficiencia en los procesos de adquisición pública.</p>	<p>Analizar el proceso de adquisición, desde la identificación de las necesidades hasta el pago final al proveedor, con el fin de determinar oportunidades de mejora en cuanto a estandarización, reducción de tiempos y cuellos de botella.</p> <p>Como resultado de este análisis, se identificarán oportunidades de mejora, eliminando pasos innecesarios, combinar o reordenar pasos, introducir herramientas que apoyen a estandarizar procesos, entre otras oportunidades.</p> <p>También será una excelente oportunidad para identificar herramientas (listas de chequeo, guías, procedimientos, entre otros) que podrían apoyar a que el proceso sea más eficiente.</p>	<p>Si bien, la normativa para la ejecución de los procesos de adquisición, indican las reglas del proceso, existen oportunidades de mejora en cuanto a la estandarización del proceso, evitándole tanto a funcionarios como a proveedores pasos y requisitos innecesarios, listas de chequeo que garanticen que la información será prevista de manera estandarizada entre otros. Esta actividad puede ejecutarse con recursos internos de la Dirección General de Adquisiciones del Estado o bien coordinarse con la academia para que asigne estudiantes de ingeniería industrial u otras carreras afines, ya sea como práctica profesional o proyectos de graduación. Con base en los resultados de esta actividad, la Dirección General de Adquisiciones del Estado, podrá generar lineamientos que apoyen a la mejora en los procesos de adquisición en las instituciones.</p>

Acciones Estratégicas	Actividades	Observaciones
<p><b>6.</b> Promover la existencia de instrumentos financieros que apoyen a las Mipyme´s en los procesos de adquisición pública.</p>	<p>Gestionar y coordinar con el Banco Crédito Hipotecario Nacional, la creación y operación de un crédito a cuenta corriente para Mipyme´s proveedoras del Estado.</p> <p>Se recomienda un crédito en cuenta corriente a las Mipyme´s que cuentan con órdenes de compra emitidas por instituciones públicas. Entre los beneficios que se ofrecería a las Mipyme´s, se consideran los siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Financiamiento para proveedores del Estado de todo el país.</li> <li>• Permitir financiar hasta un porcentaje determinado de la orden de compra generada por instituciones del Estado.</li> </ul> <p>Otros beneficios que el Banco podría analizar si es posible incluir:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ofrecer costos más bajos que otros créditos comerciales para el Programa Mipyme Proveedoras del Estado.</li> <li>• Ofrecer a las Mipyme´s brindar créditos contra la factura (factoring).</li> </ul> <p>La implementación de esta actividad hará más atractivo “hacer negocios con el Estado” y se espera atraer a más Mipyme´s. Sin embargo, debido a las características de los instrumentos financieros, se deben realizar en condiciones controladas que garanticen el pago a tiempo a los proveedores. Se sugiere realizar un plan de piloto de este instrumento para evaluar los resultados, y luego ampliar el programa.</p>	<p>Con base en los resultados de esta acción el Comité Coordinador, podrá proponer al Banco Crédito Hipotecario Nacional, nuevos instrumentos financieros o bien combinarlo con el Fideicomiso “Fondo de Desarrollo de la Microempresa, Pequeña y Mediana Empresa”.</p>
<p><b>7.</b> Promover la discusión e implementación de lineamientos que favorezcan la participación de Mipyme´s, en los</p>	<p>Analizar con las diferentes entidades del sector público productos/servicios que podrían adquirirse en la modalidad específica de compra directa con oferta electrónica y con los cuales se puedan apoyar programas dirigidos a las Mipyme´s. Asimismo, incorporar en los regímenes de cotización y licitación la adjudicación por renglones (lotes).</p> <p>Estudiar la factibilidad, así como el procedimiento a seguir, para implementar prácticas de consulta con el mercado (o audiencias previas), de manera transparente, que permitan conocer la oferta del mercado desde el punto de</p>	<p>Uno de los puntos débiles en el país es que no se realizan consultas de mercado para la evaluación de necesidades; en el ámbito internacional es una buena práctica para cualquier tipo de adquisición, pues se conoce de primera mano la oferta desde el punto de vista de sostenibilidad y de lo que la Mipyme puede ofertar (y con base en esta información la autoridad toma la decisión de qué</p>

Acciones Estratégicas	Actividades	Observaciones
procesos de adquisición pública.	<p>vista de la Mipyme (para procesos particulares a definir). Las consultas al mercado permitirán al Sector Público un acercamiento con los proveedores sobre una necesidad particular, un producto o un servicio, siendo este un mecanismo de retroalimentación que busca conocer en mayor detalle sobre el desarrollo y características de una determinada industria.</p> <p>De esa cuenta, se obtendrá información de primera mano para poder llevar a cabo mejor los procesos de adquisición. Estas consultas se deberán llevarse de manera estructurada y transparente, abiertas a opiniones de cualquier interesado (debe quedar claro que no necesariamente lo que se dice formará parte de los documentos del proceso y/o términos de referencia, y que será potestad de la autoridad compradora, tomar su criterio con base en la información aportada). En el caso de las Mipyme's, es una excelente oportunidad para presentar su oferta de negocios (y para la autoridad conocer las capacidades de ellas).</p>	<p>incluirá en los documentos del proceso y/o términos de referencia).</p> <p>La operatividad de comprarles a Mipyme's y población vulnerable debe preverse de modo que no se convierta en un obstáculo de acceso a tecnología y requisitos legales, entre otros.</p> <p>Para la implementación, es importante considerar experiencias internacionales y analizar cuál sería el proceso a seguir en el país, de modo que se aporte a la transparencia del proceso, pero no se comprometa la libre competencia ni se llegue a crear conflictos de intereses o posibilidades de colusión.</p>
<p><b>8.</b> Monitorear y comunicar los resultados e impacto de la implementación del Programa Mipyme Provedora del Estado.</p>	<p>Como todo programa, su implementación, debe ser evaluado con el fin de determinar la importancia y cumplimiento de los objetivos, su eficacia y eficiencia, así como el impacto conseguido, contribuyendo así a generar confianza y transparencia.</p> <p>Para ello es necesario contar con un registro Mipyme, con el cual se pueda dar seguimiento respecto a su participación en las adquisiciones públicas, por lo que se propone:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Incluir la clasificación "Mipyme" en el registro de empresas en Guatecompras, con el fin de facilitar la generación de datos.</li> <li>• Monitorear los resultados e impacto del programa a través de metas e indicadores.</li> <li>• Comunicar por los mecanismos apropiados los resultados obtenidos.</li> </ul> <p>Temas que deberán ser analizados a lo interno del Comité Coordinador y que deberá considerarse con un desarrollo informático.</p>	<p>La clasificación de una empresa "Mipyme" debe realizarse de conformidad con el Acuerdo Gubernativo número 211-2015, para obtener de esa cuenta datos que generen información para definir la línea base, respecto a la participación de la Mipyme en las adquisiciones públicas.</p> <p>Una vez generada la línea base, será posible establecer metas e indicadores con el propósito de medir los instrumentos de fomento a las Mipyme's y los instrumentos específicos para aquellas Mipyme's que son productoras, reconociendo que este tipo de empresas tiene el doble reto de poder ofertar y a la vez fabricar bienes que cumplan con los requisitos establecidos.</p>



Acciones Estratégicas	Actividades	Observaciones
<p><b>9. Promover eventos comerciales – Expo Compras de Gobierno</b></p>	<p>Promover eventos comerciales - Expo Compras de Gobierno, que reúna en un solo lugar áreas de compra del gobierno para dar a conocer a las Mipyme´s las necesidades de bienes, servicios y suministros a fin de identificar nuevas oportunidades de negocio y conozcan que compras las distintas entidades del Estado.</p> <p>Esta actividad ofrecerá herramientas de apoyo como, talleres y conferencias con la finalidad de fortalecer a las unidades productivas a través, asistencias técnicas y vinculaciones financieras con entidades del Estado, facilitando el conocimiento de los procesos y formas en que las Mipyme´s puedan hacer negocios eficientes y eficaces, promover ventas y desarrollo económico local.</p>	<p>Esta actividad se sugiere sea realizada por los ProMipyme´s del Ministerio de Economía que se encuentran en los diferentes departamentos del país en coordinación con la Dirección General de Adquisiciones del Estado, se recomienda que al menos se ofrezca una vez al año.</p>