

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COSTA RICA

Sistema de estudios de Postgrado

Maestría en Gestión de la Innovación Tecnológica

**Un planteamiento de mecanismos para la evaluación de las ofertas que
fomenten en las pyme mayor accesibilidad de las compras de la
administración pública en Costa Rica**

Yesenia Ledezma Rodríguez

Heredia, Costa Rica, Setiembre, 2015

07 de setiembre del año 2015

Universidad Nacional

Facultad de Ciencias Exactas y Naturales

Escuela de Informática

Posgrado en Gestión de la Tecnología de Información y Comunicación (ProGesTIC)

**FORMULARIO DE DEPÓSITO LEGAL, AUTORIZACIÓN DE USO DE
DERECHOS PATRIMONIALES DE AUTOR E INCORPORACIÓN A
REPOSITARIOS INSTITUCIONALES DE INFORMACIÓN DE ACCESO
PÚBLICO**

La persona abajo firmante, en condición de estudiante de la maestría

Yesenia Ledezma Rodríguez

y autor del Trabajo final de graduación titulado: Un planteamiento de mecanismos para la evaluación de las ofertas que fomenten en las PYME mayor accesibilidad de las compras de la administración pública en Costa Rica

para optar al grado académico de Máster en: Maestría en Gestión de la Innovación Tecnológica

de conformidad con lo establecido en el documento de "Lineamientos generales para la realización del trabajo final de graduación" y demás normativa universitaria relacionada con estos trabajos de graduación, DECLARO BAJO FE DE JURAMENTO conociendo la responsabilidad civil, penal o administrativa en que podría incurrir al no decir la verdad, lo siguiente:

1. El documento, producto, obra audiovisual, software, resultado del trabajo final de graduación referido anteriormente es original, inédito y ha cumplido con todo el proceso de aprobación académico que confiere el grado académico postulado con esta obra.

2. El trabajo final de graduación referido anteriormente constituye una producción intelectual propia de la persona abajo firmante y a esta fecha no ha sido divulgado a terceros(as) de forma pública, por ningún medio de difusión impreso o digital.

3. Autorizo el depósito de un ejemplar en formato impreso y otro en formato digital (entregado en soporte de disco compacto), en la colección de trabajos finales de graduación del ProGesTIC de la Universidad Nacional, así como la realización de copias electrónicas adicionales para fines exclusivos de seguridad y conservación de la información.

4. En caso de que el trabajo final de graduación haya sido elaborado como obra en colaboración -bien se trate de obras en las que los autores(as) tienen el mismo grado de participación o aquellas en las que existe una persona autora principal y una o varias personas autoras secundarias-, todos(as) ellos(as) han contribuido intelectualmente en la elaboración del documento y en este acto, libero de responsabilidad a las autoridades del posgrado y a los funcionarios que custodian la colección del ProGesTIC, en relación con el reconocimiento que se realiza respecto de los niveles de participación asignados por el propio autor del proyecto.

5. En caso de que el trabajo final de graduación haya sido elaborado como obras en colaboración (conforme a lo dispuesto en el punto 4), el autor abajo firmante designa a **Yesenia Ledezma Rodríguez** como encargado(a) de recibir comunicaciones y representar con autoridad suficiente a los suscritos, en condición de agente autorizado(a) de los demás autores(as).

6. Reconozco que la colección de trabajos finales del ProGesTIC no emite criterios ni valoraciones académicas sobre lo planteado en el producto final del trabajo de graduación y autorizo a esta dependencia para que proceda a poner a disposición

del público la obra en mención, a través de los espacios físicos o virtuales que se posea, así como a través del Repositorio Institucional; a partir del cual los usuarios de dichas plataformas puedan acceder al documento y hacer uso de este en el marco de los fines académicos, no lucrativos y de respeto a la integridad del contenido del mismo así como la mención del autor o poseedor de sus derechos.

7. Manifiesto que todos los datos de citas dentro de texto y sus respectivas referencias bibliográficas, así como las tablas y figuras (ilustraciones, fotografías, dibujos, mapas, esquemas u otros) tienen la fuente y el crédito debidamente identificados y se han respetado los derechos de autor.

8. Autorizo la licencia gratuita no exclusiva de los derechos patrimoniales de autor para reproducir, traducir, distribuir y poner a disposición pública en formato electrónico, el documento depositado, para fines académicos, no lucrativos y por plazo indefinido en favor de la Universidad Nacional, que incluye además los siguientes actos:

a. La publicación y reproducción íntegra de la obra o parte de esta, tanto por medios impresos como electrónicos, incluyendo Internet y cualquier otra tecnología conocida o por conocer.

b. La traducción a cualquier idioma o dialecto de la obra o parte de esta.

c. La adaptación de la obra a formatos de lectura, sonido, voz y cualquier otra representación o mecanismo técnico disponible, que posibilite su acceso para personas no videntes parcial o totalmente, o con alguna otra forma de capacidades especiales que les impida su acceso a la lectura convencional del proyecto.

c. La distribución y puesta a disposición de la obra al público, de tal forma que el público pueda tener acceso a ella desde el momento y lugar que cada

quien elija, a través de los mecanismos físicos o electrónicos de que disponga.

d. Cualquier otra forma de utilización, proceso o sistema conocido o por conocerse que se relacione con las actividades y fines académicos a los cuales se vincula la maestría, la colección de trabajos finales del ProGestTIC, la Escuela de Informática y la Universidad Nacional.

9. Reconozco que la colección de trabajos del ProGestTIC manifiesta actuar con diligencia para evitar la existencia en su sitio web de contenidos ilícitos y en caso de que tenga conocimiento efectivo de la existencia de infracciones a los derechos de propiedad intelectual, se reserva el derecho de proceder a bloquear el acceso durante el trámite del debido proceso para comprobar el incumplimiento y en caso de verificarse la falta, retirar definitivamente el acceso al proyecto depositado.

10. Acepto que la publicación y puesta a disposición del público del trabajo final de graduación, así como la presente autorización de uso de la obra, se regirá por la normativa institucional de la Universidad Nacional y la legislación de la República de Costa Rica. Adicionalmente, en caso de cualquier eventual diferencia de criterio o disputa futura, acepto que esta se dirimirá de acuerdo con los mecanismos de Resolución Alternativa de Conflictos y la Jurisdicción Costarricense.

Autor(a) Yesenia Ledezma Rodríguez

Firma: _____

Fecha de entrega: 7 de setiembre del 2015

Correo: ledezmary@gmail.com

ÍNDICE GENERAL

ÍNDICE DE CUADROS	10
ÍNDICE DE ILUSTRACIONES	11
ÍNDICE DE GRÁFICOS	12
ÍNDICE DE ANEXOS.....	13
DEDICATORIA	14
AGRADECIMIENTO ESPECIAL	15
RESUMEN EJECUTIVO	16
CAPÍTULO I: El problema y su importancia	18
1.1 Antecedentes del problema	19
1.2 Antecedentes de la Institución	22
1.3 Descripción y delimitación del problema	26
1.4 Alcances y beneficios del proyecto.....	28
1.4.1 Beneficios para las instituciones públicas y PYME	28
1.4.2 Beneficios para la maestría	29
1.4.3 Beneficios personales, laborales y académicos	29
1.5 Objetivos generales y específicos	30
1.5.1 Objetivo General:	30
1.5.2 Objetivos específicos:.....	30
CAPÍTULO II: Marco Teórico	32
2.1 Innovación: Tipos y concepto	33
2.1.1 Innovación en la administración y gestión pública	36
2.2 Marco Normativo de Costa Rica para las compras públicas.....	42
2.2.1 Constitución Política.....	42
2.2.2 Contratación Administrativa	43
El cartel:.....	44
Tipos de procedimientos de contratación:	44
2.3 PYME y compras públicas	46

2.4 Mecanismos extranjeros para incentivar La participación de las PYME en las compras públicas	47
2.4.1 Experiencia de mecanismos en otros países.....	49
Estados Unidos:.....	49
Argentina:.....	50
Bolivia:.....	50
Brasil:.....	51
Colombia:	51
Ecuador:.....	51
México:.....	52
Nicaragua:	52
Paraguay:.....	53
Uruguay:.....	53
Venezuela:.....	53
2.5 Reflexiones sobre la aplicación de la innovación en las compras públicas	55
CAPÍTULO III: Marco Metodológico.....	57
3.1 Paradigma de investigación del proyecto.....	58
3.2 Enfoque de investigación del proyecto	58
3.3 Tipo de investigación	61
3.4 Método de la investigación.....	63
3.4.1 Fase 1 Análisis situacional	63
3.4.2 Fase 2. Diseño de instrumentos.....	68
3.4.3 Fase 3. Análisis de información	68
3.4.4 Fase 4. Final	70
3.5 Instrumentos metodológicos.....	70
3.5.1 Técnicas verbales:	70
3.5.2 Técnicas de observación:	71
3.6 Variables o Categorías de Análisis	72
3.7 Análisis de Resultados.....	75
CAPÍTULO IV: Diagnóstico y análisis de resultados	76

4.1 Estado de las PYME en Costa Rica	78
4.1.1 PYME y su representación en el país	79
4.1.2 PYME y su participación en las Compras Públicas	89
4.2 Análisis de la normativa relacionada con PYME y compras públicas	93
4.2.1 Normativa nacional	94
4.2.2 Análisis de la normativa con implicaciones a nivel internacional.....	113
4.3 PYME y Tratados de libre comercio	118
Centroamérica:.....	119
TLC Canadá:	119
TLC CARICOM:	120
TLC Chile:	121
TLC China:	123
TLC República Dominicana-Centroamérica-Estados Unidos (CAFTA-DR):.....	123
TLC México:	125
TLC Panamá:	126
TLC República Dominicana:	127
TLC Perú:.....	128
TLC Singapur:.....	129
TLC Asociación Europea de Libre Comercio:.....	130
Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea (AACUE):	130
4.4 Análisis de los cuestionarios y entrevistas a expertos.....	133
Información obtenida de los instructores del INA:.....	133
Información obtenida de los funcionarios encargados de las compras públicas en instituciones estatales:	137
Entrevista a expertos en contratación administrativa:	140
4.5 Análisis de los mecanismos nacionales existentes	144
4.5.1 Experiencia del CONAVI: El cartel:	145
4.5.2. Mecanismos en el cartel para incentivar la participación de las PYME:.....	146
4.5.3 Repercusión de los mecanismos establecidos en el cartel:.....	148
4.5.4 Análisis de los mecanismos empleados por CONAVI:.....	150

4.6 Análisis de los mecanismos existentes en el extranjero.....	152
CAPÍTULO V: Solución al problema.....	157
5.1 Desarrollo de la solución.....	158
5.2 Propuesta de modificación a la normativa.....	160
5.3 Mecanismos que se proponen:.....	162
CAPÍTULO VI. Conclusiones y Recomendaciones.....	186
6.1 Conclusiones.....	187
6.2 Recomendaciones.....	191
CAPÍTULO VII. Análisis Retropectivo.....	196
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	200
SIGLAS Y ABREVIATURAS.....	208
GLOSARIO.....	209
ANEXOS.....	211

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1. Tipología de la innovación administrativa.....	37
Cuadro 2. Síntesis sobre los fundamentos conceptuales detrás de las políticas.....	41
Cuadro 3.Límites de contratación administrativa (Se excluye obra pública)	45
Cuadro 4. Mecanismos establecidos con base en un enfoque de política de preferencia para las PYME en países de Latinoamérica.....	54
Cuadro 5. Nombre de personas entrevistadas y a las que se envió cuestionarios.....	65
Cuadro 6. Forma de analizar los mecanismos existentes en otros países para fomentar la participación de las PYME en las compras públicas.....	69
Cuadro 7. Forma de analizar los mecanismos que se han puesto en práctica en nuestro país para fomentar la participación de las PYME en las compras públicas.....	69
Cuadro 8. Forma de analizarla normativa relacionada con PYME y compras públicas a nivel país.....	69
Cuadro 9. Variables determinadas en la investigación.....	73
Cuadro 10. Categoría de análisis determinadas para la investigación.....	74
Cuadro 11.Oferta productiva según tamaño de la empresa y rama de actividad económica. 2014.....	86
Cuadro 12. Cantidad de PYME registradas en el SIEC según sector productivo, por tamaño. Año 2014.....	88
Cuadro 13.Cantidad de PYME registrada en el SIEC, según provincia y tamaño. Año 2014 al 23 dic.....	88
Cuadro 14. Montos Adjudicados a las Empresas en millones de colones por tamaño de empresa, promedio de venta por empresa y contribución porcentual promedio, año 2014	90
Cuadro 15. Número de empresas a las que le les ha adjudicado compras públicas, según tamaño, en los años 2012, 2013 y 2014.....	92
Cuadro 16. Ejemplo sobre la comparación de precios de las ofertas nacionales o de un TLC y las provenientes del extranjero	132
Cuadro 17 Análisis de los mecanismos en el extranjero y su viabilidad técnica y jurídica en Costa Rica	152
Cuadro 18 Propuesta de modificación al artículo 55 Bis del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa	161
Cuadro 19. Mecanismo N°1. Condición PYME	164
Cuadro 20. Mecanismo N°2. PYME por zona geográfica	170
Cuadro 21. Mecanismo N°3. PYME como subcontratista	174
Cuadro 22. Mecanismo N° 4. Porcentaje de subcontratación.....	180

ÍNDICE DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1. Características de la investigación mixta.....	60
Ilustración 2. Tipo de investigación a emplear.....	63
Ilustración 3. Fuentes consultadas para la investigación	64
Ilustración 4. Tipos de fuentes de información a utilizar en la investigación.....	72
Ilustración 5. Mecanismos propuestos para incentivar la participación de las PYME en las compras públicas	163

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Parque empresarial de Costa Rica 2013-2014	79
Gráfico 2. Participación de las PYME, según tamaño en el 2014.....	80
Gráfico 3. Distribución de PYME según el sector económico 2013-2014	81
Gráfico 4. Distribución de PYME por región, 2013-2014.....	82
Gráfico 5. Distribución de PYME por región y tamaño, 2013-2014	83
Gráfico 6. Distribución del empleo total, según tamaño 2013-2014	84
Gráfico 7. Empleo generado por las PYME, según sector económico 2014.....	84
Gráfico 8. Empleo generado por las PYMES según región y tamaño, 2014	85
Gráfico 9. Cantidad de empresas PYME registradas en el SIEC. Año 2014 al 23 dic.	87
Gráfico 10. Empresas PYME registradas en el SIEC por sector	87
Gráfico 11. Compras públicas según tamaño de empresa, por sector económico, en millones de colones. Año 2014	91
Gráfico 12. Distribución de las compras públicas a PYME, por sector económico, año 2014	92

ÍNDICE DE ANEXOS

Anexo 1 Guía de entrevista para obtener el criterio experto	212
Anexo 2. Cuestionario a Jerarcas Institucionales Encargados de la Contratación Administrativa.....	214
Anexo 3.Cuestionario para instructores o coordinadores de capacitación a las PYME	216
Anexo 4. Oficio del patrocinador de la investigación	219
Anexo 5. Oficio de aceptación del Patrocinador.....	220
Anexo 6 Carta del Filólogo.....	221

DEDICATORIA

A Dios por su misericordia, y ser mi roca y mi fortaleza.

A mis amados hijos: María José y Sebastián, por su comprensión y apoyo en este proyecto.

A todas aquellas personas que me apoyaron de una u otra forma, cada una sabe cuál fue su granito de arena.

AGRADECIMIENTO ESPECIAL

Al Centro de Investigación y Formación Hacendaria, por su preocupación en capacitar a los funcionarios públicos.

Al Ministerio de Hacienda, por la beca otorgada.

RESUMEN EJECUTIVO

Uno de los temas que más se encuentra hoy sobre las diferentes mesas de discusión es la situación de las PYME, es común ver artículos en los medios de comunicación, ferias que se realizan para dar a conocer los productos que venden este tipo de empresas, charlas dirigidas a este sector, modificaciones a la normativa, entre otros, y el otro gran tema que siempre se encuentra bajo la lupa es el de las compras públicas; por lo tanto tratar de vincular estos dos grandes escenarios se tornó un gran reto, y para ello la innovación se vuelve crucial.

Para apoyar al fortalecimiento de las PYME en el país, desde el año 2002 se emitió la Ley 8262 que buscaba precisamente apoyar a este sector por medio de las compras públicas, pues para nadie es un secreto que este nicho de mercado se vuelve muy atractivo para las empresas, un sueño para muchas; es el Estado el mayor comprador de bienes y servicios, pero ingresar a este mercado es bastante complejo, por los plazos, requisitos, garantías, entre otros que exigen las instituciones públicas, especialmente por la normativa que regula la contratación administrativa.

Partiendo de lo anterior, es necesario apoyar a un sector de la economía nacional y por otro lado, se define quién es el comprador de bienes y servicios más importante del país; siendo el Estado el mayor consumidor y el Gobierno el que define las políticas públicas que pueden apoyar a las PYME, surge la interrogante cómo podemos unir estos dos grandes actores y apoyar a un sector vulnerable?, la respuesta es mejorando los procesos de contratación; específicamente, la fase de elaboración de los carteles; si se logra determinar mecanismos que puedan incentivar la participación de las PYME en las compras públicas, las instituciones

públicas podrán contribuir a solucionar una problemática nacional, con tan solo la incorporación de factores de evaluación que logren potenciar a las PYME.

Para llegar a determinar los mecanismos, fue necesario no perder de vista que a la gestión pública lo rige el principio de legalidad, es decir, puede actuar conforme a lo que indique la norma, por lo que se revisó toda la legislación nacional relacionada a PYME y compras públicas, así como los tratados de libres comercios.

Otro aspecto importante, fue conocer el criterio de personas expertas en el tema de las compras públicas y determinar la gestión que están realizando algunas instituciones públicas con respecto al apoyo de las PYME.

Analizar las experiencias de otros países que han avanzado más en este tema, fue determinante para definir la viabilidad técnica-legal de implementar esos mecanismos en nuestro país.

Lo enriquecedor de la investigación, es que al final fue posible determinar que existe viabilidad técnica-legal de establecer mecanismos o factores de evaluación que puedan incentivar la participación de las PYME en las compras públicas.

CAPÍTULO I: El problema y su importancia

1.1 Antecedentes del problema

Toda organización requiere diariamente para sus operaciones bienes y servicios, no importa si es pública o privada, los recursos son necesarios e imprescindibles; la obtención de los mismos van a variar de un tipo de institución a otra; mientras que las empresas privadas pueden adquirir de acuerdo a estándares establecidos en la organización y al final por decisión discrecional de algún miembro de la empresa, las instituciones públicas no pueden operar de la misma manera, obedecen a un accionar dentro de un marco regulatorio basado en el Principio de Legalidad, que dice que toda organización pública debe actuar de acuerdo a lo establecido en la Ley, es decir, puede hacer sólo aquello que la norma le indique.

Bajo este principio existe el marco regulatorio para obtener bienes y servicios que es lo que conocemos como la Contratación Administrativa, se puede entender como aquellos procedimientos o métodos que utiliza las Instituciones Públicas para la compra de sus bienes y servicios. Ahora bien, las compras públicas juegan un papel importante en las economías de los países y se tornan estratégicas como señala Fornieri (1998), citado por Rozenwurcel y Bezchinsky (2011):

Las compras del Estado revisten un carácter estratégico y fundamental en razón de los intereses en juego, de los actores involucrados, y del volumen de las operaciones comerciales que se realizan bajo estas operaciones contractuales. En cuanto a los intereses en juego, hay claramente dos: el primero es el de lograr la maximización y eficiencia de los recursos públicos y el segundo el de la utilización de las compras como un medio para la promoción del desarrollo de la industria o tecnología local (p.12).

De acuerdo con Rozenwurcel y Drewes (2012) la importancia de las compras públicas en el mundo no puede pasar desapercibida, indican que datos de la Organización Mundial del Comercio (OMC) este tipo de adquisiciones forman entre el 10% y el 15% del Producto Interno Bruto (PIB) mundial (parr); nuestro país no se encuentra lejos de esta realidad, afirmando su importancia la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa [DGBCA], (2010), exponen que estas adquisiciones alcanzaron el 15% de la economía nacional, además presentan datos del Banco Mundial (BM) revelan que de los años 2000 al 2012 las adquisiciones de bienes y servicios para las instituciones públicas en Costa Rica oscilaron entre un 13% y 18% del PIB. El aporte que realizan las compras públicas a la economía claramente es importante, y la accesibilidad de las mismas se ha vuelto un reto para todas las empresas, especialmente para las Pequeñas y Medianas Empresas (PYME), tanto a nivel internacional como nacional.

Universidades y Organismos Internacionales han realizado diversos estudios sobre este tema, como se irá indicando en el presente trabajo, con la finalidad de incentivar o promover la concientización de los Gobiernos, y que éstos logren dirigir políticas públicas orientadas a promover la incursión de las PYME en las compras estatales acordes a las condiciones actuales, todo en aras de continuar generando desarrollo económico y social del país.

Es importante rescatar que las pequeñas y medianas empresas de nuestro país constituyen cerca del 95% del parque empresarial nacional, según datos del Estado de Situación de las PYME en el año 2013; esto lo convierte en un sector muy importante para la economía nacional; el informe mencionado también afirma que este tipo de empresas generan alrededor de un 46% de los empleos del país, sin tomar en cuenta toda la cadena de valor que promueven las PYME (p.9).

Según la Red2 Red Consultores S. L (2005), en un estudio realizado sobre el fomento de la participación de las PYME en España, señala que el Estado debe procurar a sus habitantes el bienestar económico y social, realizando diferentes acciones, las cuales no se encuentran muy lejos de la realidad de otros países, tales como:

Emprender actuaciones destinadas a aumentar la accesibilidad de las PYME a los contratos públicos;

Implantar el reconocimiento mutuo de los procedimientos nacionales de clasificación de contratistas para que un contratista clasificado en el Estado miembro pueda prevalerse de esta clasificación en otros países sin tener que volver a demostrar su capacidad (p.5).

Por tanto las iniciativas que ha venido formalizando el Ministerio de Economía Industria y Comercio (MEIC) en materia de fortalecimiento a las PYME, no es exclusiva de nuestro país, pues como lo señala Rozenwurcel y Drewers (2012) naciones desarrolladas como Estados Unidos, España, y en proceso de desarrollo como Chile, Brasil y México, el Gobierno ha intervenido su política pública en procura que las PYME tengan una mayor adjudicación en las compras públicas con la finalidad de aumentar la competitividad de este tipo de empresa (p.3).

El rector en materia de promoción de las pequeñas y medianas empresas, ha hecho esfuerzos importantes para cumplir la normativa de estimular este sector económico; sin embargo, pese a que se ha establecido legislación al respecto, no se indica claramente a las instituciones públicas cómo pueden incentivar la participación de la PYME en las compras públicas; al carecer de esa instrumentalización existe una oportunidad de mejorar las iniciativas promoviendo una innovación pública. Según el Instituto Nacional de Administración Pública de España, en su página web indica que debe entender la misma como "la aplicación

de ideas y prácticas novedosas en el ámbito de la gestión pública con el objetivo de generar valor social (<http://www.inap.es/innovacion>).

Bajo el concepto de innovación pública, se pretende mejorar el procedimiento de la confección de carteles, desarrollando mecanismos para que las proveedurías cuenten con factores de evaluación que vengan a instrumentalizar el apoyo para incentivar la participación de las PYME en las compras públicas; contar con los mismos, sería de gran trascendencia para las instituciones Públicas por cuanto contarían con un listado de posibles factores de evaluación que se podrán incorporar en los carteles, siendo esto innovador al mejorar el proceso de elaboración de los mismos, pues se estaría pasando de una elaboración individual sin criterio legal para fundamentar los factores que se incorporan en los carteles, al establecimiento de criterios de evaluación que han surgido gracias a un análisis exhaustivo de la normativa, determinándose sus ventajas y desventajas, y además con el respaldo del rector de las PYME. Factores previamente aprobados vendrían a garantizar: un mejor uso de los recursos públicos, debido a que cada institución no deberá invertir tiempo y recursos para investigar sobre mecanismos que puedan potenciar a las PYME en las compras públicas, y la documentación de la experiencia sobre si los mecanismos han sido efectivos o no para el objetivo creados.

1.2 Antecedentes de la Institución

El MEIC fue creado en 1960 mediante la Ley 2656, cuando se divide el Ministerio de Agricultura e Industria, y surge el Ministerio de Hacienda y Economía; el decreto de creación sufrió varias modificaciones y es a partir de 1965 que comienza a perfilarse la actual estructura y competencias del MEIC. Pese que desde 1972 el Ministerio de Economía, Industria y Comercio nace presupuestariamente, es hasta en 1977 con la promulgación de la Ley 6054 del 23

de Junio que se emite la Ley Orgánica del Ministerio, donde se establece su rectoría en la emisión de políticas públicas para fomentar la iniciativa para el desarrollo empresarial del sector privado y a la vez promover una mentalidad en las personas para el establecimiento de la micro, pequeña y mediana empresa, todo en aras de contribuir con el desarrollo económico y social del país; específicamente indica:

Artículo 1º. —Corresponde al Ministerio de Economía, Industria y Comercio:

- a) Participar en la formulación de la política económica del Gobierno y en la planificación nacional, en los campos de su competencia.
- b) Ser el ente rector de las políticas públicas de Estado en materia de fomento a la iniciativa privada, desarrollo empresarial y fomento de la cultura empresarial para los sectores de industria, comercio y servicios, así como para el sector de las pequeñas y medianas empresas (p.1).

Ese mismo año se emite su Reglamento, el cual rige hasta el 01 de diciembre de 1995, cuando en La Gaceta 229 se publica el decreto ejecutivo número 24762-MEIC derogando el primer reglamento y se modifica la estructura y funcionamiento del MEIC, para que promueva y apoye el desarrollo y competitividad del sector industrial y comercial del país, este decreto estuvo vigente hasta el año 2000, cuando fue derogado según el artículo 28 del Decreto Ejecutivo N° 29117 de 21 de noviembre de 2000, publicado en La Gaceta 234 de 06 de diciembre de 2000, por cuanto se consideraba necesario según sus artículos buscar una mejor flexibilidad en el funcionamiento del MEIC, así dicta expresamente:

2.- Que el Gobierno de la República ha considerado necesario e impostergable evaluar los objetivos, funciones y estructura del Ministerio de Economía, Industria y Comercio, de modo que se promueva y apoye el desarrollo y competitividad del sector industrial y comercial del país, la libre y sana competencia y los derechos del consumidor.

3º.- Que para ello, fue necesario actualizar y acoplar las nuevas competencias, funciones y objetivos en una estructura-funcional con características planas y flexibilidad (p.1).

Nuevamente en el año 2005 las competencias del MEIC se ven modificadas, y mediante el artículo 37 de decreto ejecutivo N° 32475 de 18 de mayo de 2005, se deroga el Reglamento del Decreto N°29117; este nuevo reglamento buscaba una estructura más acorde a las demandas del entorno económico y legislativo del país, básicamente se debe empezar a velar por el Comercio Desleal y Medidas de Salvaguardia. Este Decreto estuvo vigente hasta el 2012, cuando fue derogado por el artículo 48 del Reglamento a la Ley N° 6054 "Ley Orgánica del Ministerio de Economía, Industria y Comercio", aprobado mediante decreto ejecutivo N° 37457 del 2 de noviembre del 2012.

Otras normativas han surgido en torno a este tema y en el año 2002 se publica la Ley 8262 para el Fortalecimiento de las Pequeñas y Medianas Empresas, cuyo objetivo es:

Crear un marco normativo que promueva un sistema estratégico integrado de desarrollo de largo plazo, el cual permita el desarrollo productivo de las pequeñas y medianas empresas, en adelante PYME, y posicione a este sector como protagónico, cuyo dinamismo contribuya al proceso de desarrollo económico y social del país, mediante la generación de empleo y el mejoramiento de las condiciones productivas y de acceso a la riqueza (p.1).

El artículo 20 es relevante en esta ley, por cuanto asigna al MEIC la coordinación de: "Un programa de compras de bienes y servicios que asegure la participación

mínima de las PYME en el monto total de compras para cada institución o dependencia de la Administración Pública”.

Este Ministerio deberá instaurar escenarios para fortalecer y estimular el crecimiento de las PYME, previendo condiciones que deberán cumplir las instituciones públicas en los procedimientos de contratación administrativa, con la finalidad de que este sector se beneficie de las compras que realice el Estado.

Esta ley también viene a modificar la Ley Orgánica del MEIC, con el propósito de crear una estructura dentro del ministerio que posea el rango de Dirección General de Apoyo de la Pequeña y Mediana Empresa (DIGEPYME), y que se dedique a fungir como organización rectora en comercialización, capacitación y asistencia técnica, financiamiento, información, desarrollo sostenible, innovación tecnológica y cooperación internacional, para la pequeña y mediana empresa costarricense.

Con la nueva estructura del MEIC y las atribuciones que le concede la normativa, se esperaba impulsar o incentivar a las PYME para que participaran en las compras del Estado, y con ello coadyuvar al crecimiento de estas empresas, siempre en aras de que lleguen a ser más competitivas cada día.

Otro impulso para este tipo de empresas, surge en el año 2006, cuando se emite el Decreto 33305-MEIC-H Reglamento Especial para la Promoción de las PYME en las Compras de Bienes y Servicios de las Administración, cuyo objetivo era establecer o crear mecanismos que aseguren la participación de las PYME en las compras públicas. El decreto establece un apartado sobre factores de evaluación de las PYME para las compras públicas; sin embargo, sólo plantea cómo las instituciones gubernamentales deberán comparar el precio de las ofertas en caso de que en un concurso se presenten ofertas nacionales y ofertas provenientes del extranjero; otro aspecto que menciona es que las oficinas deben considerar aspectos de lugar y tiempo de entrega, garantías de los productos, entre otros y lo

único que claramente manda para impulsar o incentivar a las PYME, es que en caso de empate entre las ofertas que se presentan a concurso en las compras públicas se le dé prioridad o se adjudique a aquella que es PYME.

El MEIC ha sufrido varias transformaciones en su estructura organizativa, con la finalidad de brindar un mejor y mayor apoyo al sector industrial y económico del país. Cinco modificaciones a su Ley Orgánica y su Reglamento, así como la promulgación de varios decretos, han tratado de buscar un mayor fortalecimiento a las PYME del país por medio de diferentes mecanismos como el del acceso del mercado de las compras públicas.

1.3 Descripción y delimitación del problema

Los esfuerzos que ha venido realizando el MEIC en materia de promoción de las PYME, se puede observar con la promulgación de diferentes decretos y la modificación continua que ha sufrido su estructura de acuerdo con las exigencias y tendencias mundiales; sin embargo, la indicación normativa establecida queda abierta sin indicaciones claras para las instituciones del Estado, éstas no han logrado incentivar la participación de las PYME en las compras públicas, debido a que no cuentan con instrumentos que puedan incorporar en los carteles, lo único claro que tienen las instituciones públicas, y que no es facultativo, es el criterio de desempate para aquellas empresas que obtengan igual puntaje una vez aplicada la metodología de evaluación establecida en los carteles de las compras públicas, el MEIC indicó claramente, que se debe adjudicar o dar prioridad a PYME en caso de empate; otra indicación sobre ese mismo tema, se establece en el reglamento a la ley de contratación administrativa:

Artículo 55 bis°-Sistema de evaluación. Se considerará como factor de evaluación de desempate para la contratación, una puntuación adicional a las PYME que han demostrado su condición a la Administración según lo dispuesto en el presente reglamento, la Ley 8262 y sus reglamentos.

En caso de empate, las Instituciones o Dependencias de la Administración Pública, deberán incorporar la siguiente puntuación adicional:

PYME de industria 5 puntos

PYME de servicio 5 puntos

PYME de comercio 2 puntos

En caso de que el empate persista se definirá por lo dispuesto según el presente reglamento o el cartel respectivo.

Si se quiere aplicar algún otro mecanismo de promoción para la PYME en las compras públicas, cada entidad del Estado deberá establecerlo al momento de la confección de los carteles, por lo que son ellas las que crean las condiciones técnicas, legales y criterios de evaluación para las ofertas, lo que provoca una diversidad de carteles con requisitos que deberán cumplir los potenciales oferentes, según sea la institución.

Ahora bien, hoy la práctica para la confección de carteles dentro de las instituciones es que se basan en contrataciones anteriores, es decir, normalmente no realizan investigación sobre elementos nuevos que puedan incorporar en los carteles.

Las razones exactas que tienen las instituciones del Estado de no incorporar factores innovadores que vengán a apoyar la inserción de las PYME en las compras públicas, pueden ser muy diversas, como por ejemplo, el escaso personal con el

que cuentan las Proveedurías o Unidades encargadas de compras o la premura que se ven afectadas las adquisiciones, ante este panorama es importante que el órgano rector de promover a las PYME establezca mecanismos para incentivar su participación en las compras públicas; con esta investigación se espera determinar los mecanismos técnicos y jurídicos que pueden apoyar a las PYME en la fase de evaluación de ofertas.

1.4 Alcances y beneficios del proyecto

1.4.1 Beneficios para las instituciones públicas y PYME

1. Propuesta de mecanismos ya preestablecidos para incorporar en los carteles de contratación.
2. Aplicación de la normativa en cuanto a la indicación que se debe incentivar la participación de las PYME en las compras públicas.
3. Ahorro de tiempo, para evitar investigar sobre posibles factores que se pueden incorporar en los carteles.
4. Se minimiza el riesgo que el cartel sea recurrido en el aspecto de factores de evaluación que incentiven la participación de las PYME, al provenir la indicación del órgano rector.
5. Se recopila la experiencia sobre el tema.
6. Las PYME se motivan en participar al reconocer que existen mayores posibilidades que se le adjudique compras de bienes y servicios.
7. Crecimiento para las PYME, cuantos más contratos puedan obtener mayor estabilidad, experiencia y crecimiento.

1.4.2 Beneficios para la maestría

La propuesta de desarrollar trabajos de investigación conlleva la culminación de una formación integral a los estudiantes, quedando en evidencia la aplicación de los conocimientos adquiridos y una visión de ver la innovación como una oportunidad de incorporarla no sólo en las empresas privadas, sino que es viable y necesaria de aplicar en las instituciones públicas.

La Maestría Gestión de la Innovación Tecnológica, del Programa de Formación Continua e Investigación del ProGesTic de la Universidad Nacional, brinda la oportunidad de ampliar conocimientos en mejora de procesos, tecnología, legislación, administración, finanzas y otros, formando personas visionarias e innovadoras.

1.4.3 Beneficios personales, laborales y académicos

Aplicar los conocimientos adquiridos en la maestría complementado con 16 años de experiencia en el campo de la contratación administrativa, es un reto personal muy importante, ya que se demuestra que cada día aprendemos nuevas cosas y sobre todo, siempre es factible mejorarlas.

La responsabilidad social que envuelve a los empleados públicos de retribuir a la sociedad los beneficios de encontrarse dentro de la gestión pública, provoca que se aproveche cada oportunidad para dar esa milla extra que de otra manera sería difícil aportarla, saber que el trabajo de investigación puede contribuir con los procesos de contratación además que pueda ayudar a un sector vulnerable de la economía nacional es una satisfacción personal y un reto profesional.

1.5 Objetivos generales y específicos

1.5.1 Objetivo General:

Desarrollar mecanismos de apoyo a las PYME para la calificación de ofertas en los carteles de contratación administrativa, de manera que se incentive su participación en las compras públicas.

1.5.2 Objetivos específicos:

1. Analizar la normativa existente relacionada con el apoyo a las PYME en las compras públicas, con la finalidad de identificar los factores que puedan ser utilizados para apoyar la participación de este sector en los procesos de contratación pública.
2. Indagar la opinión de expertos en materia de PYME y compras públicas, para conocer las limitaciones que está teniendo el sector y su afectación en la participación en las compras públicas.
3. Determinar la viabilidad técnica para terminar los aspectos que permitan incorporar los criterios de evaluación para incentivar la participación de las PYME en las compras públicas.
4. Determinar las limitaciones del entorno, tanto financiera, legal y administrativa que limitan la participación de las PYME en las compras públicas, para obtener el insumo necesario y proponer factores de evaluación innovadores que puedan aplicar las instituciones públicas en los carteles de las licitaciones.
5. Analizar la experiencia que ha tenido el Consejo Nacional de Viabilidad por ser la primer institución del Gobierno en trabajar en conjunto con DIGEPYME en la incorporación de factores de evaluación en el cartel para la contratación de servicios de vigilancia con la finalidad de

incentivar la participación de las PYME, y lograr determinar si tales mecanismos puedan estandarizarse para todas las contrataciones de este tipo de servicio que requieran las instituciones públicas.

CAPÍTULO II: Marco Teórico

El Estado reconoce la importancia de las pequeñas y medianas empresas para el desarrollo económico y social del país; tal es así que ha creado leyes que buscan su fortalecimiento por medio de diferentes instituciones, algunos beneficios que se ofrecen a estas empresas es la formación o la capacitación del personal en forma gratuita, en la parte financiera existen fondos que puedan servir para apoyar su crecimiento, también en forma muy débil se está tratando de darles mayor participación en las compras públicas.

En la presente investigación se pretende proponer mecanismos que incentiven a las PYME a participar en las compras públicas; cuando se habla de incentivar se debe entender el esfuerzo que haga este tipo de empresas en participar en las contrataciones públicas y que puedan tener un resultado favorable para su selección como contratista, no que queden sólo en el intento de la participación.

En este capítulo se dará a conocer cómo la problemática de la investigación puede ser abordada desde la perspectiva de la innovación y la importancia que ha ido alcanzando en la gestión pública, posteriormente se dará a conocer el marco normativo de las compras públicas en el país, las instituciones que deben respetar el procedimiento de la contratación administrativa, y finalmente se desarrollará lo que se conoce como una PYME y los mecanismos que en otros países han establecido para incentivar la participación de este sector en las compras públicas.

2.1 Innovación: Tipos y concepto

Cuando se piensa en innovación inmediatamente se relaciona con la existencia de un producto nuevo en el mercado; sin embargo, el concepto de innovación va más allá. En 1911 el austro-norteamericano Joseph Schumpeter en su libro "Teoría del

desarrollo económico”, da a conocer el concepto de innovación y lo identifica como el motor necesario en la economía de los países para su desarrollo económico. Se relaciona la innovación con el desarrollo económico, debido a que la misma trata de introducir nuevos productos o mejorar los procesos actuales, que vendrán a optimizar la competitividad de las empresas para alcanzar un mayor crecimiento.

Según Schumpeter (1934), citado por la OCDE (2005) en el Manual de Oslo existen cinco tipos de innovaciones:

- 1) Introducción de nuevos productos
- 2) Introducción de nuevos métodos de producción
- 3) Apertura de nuevos mercados
- 4) Desarrollo de nuevas fuentes de suministro de materias primas u otros insumos
- 5) Creación de nuevas estructuras de mercado en un sector de actividad (p.37)

El concepto de innovación dado en el Manual de Oslo (2005), indica que es:

... la introducción de un nuevo, o significativamente mejorado producto (bien o servicio), de un proceso, de un método de comercialización o de un nuevo método organizativo, en las prácticas internas de la empresa, la organización del lugar de trabajo o las relaciones exteriores (p.56).

Esta definición es considerada bastante amplia, pues engloba productos nuevos, pero también productos ya existentes con mejoras significativas, incluye los servicios y las formas en que las organizaciones realizan sus actividades productivas.

El Manual de Oslo cita solamente cuatro tipos de innovaciones:

- 1) Innovaciones de productos: Incluye cambios significativos a productos o servicios existentes, las innovaciones radican en los materiales o tecnologías y en el caso de los servicios que sean más eficientes, o de una mejor calidad; las innovaciones en los productos también incluyen la introducción de un nuevo producto o servicio en el mercado.
- 2) Innovaciones de procesos: Este tipo de innovaciones en los productos se relacionan directamente con la producción y distribución de los mismos; en cuanto a los servicios reside en la forma de brindar un servicio, como por ejemplo los requisitos y todo lo relacionado al proceso de brindar el servicio por parte de la organización.
- 3) Innovaciones de mercadotecnia: Vienen a buscar una mayor satisfacción del cliente, por medio de cambios significativos e importantes en un producto o su forma de comercializarlo.
- 4) Innovaciones de organización: Incorpora diferentes prácticas en la organización y sus relaciones con clientes, proveedores, entre otros, todo en aras de mejorar los resultados de la empresa (p. 59).

La Universidad Politécnica de Madrid en su publicación Gestión de la Innovación (2007), indica que las innovaciones que inciden con un gran impacto económico para los países son básicamente tres:

- **La innovación tecnológica**, comprende los cambios introducidos en los productos y en los procesos: La innovación de producto consiste en fabricar y comercializar nuevos productos (innovación radical) o productos ya existentes mejorados (innovación gradual). La innovación de proceso corresponde a la instalación de nuevos procesos de producción que, por lo general, mejorarán la productividad, la racionalización de la fabricación y, por consiguiente, la estructura de costes.

- **La innovación social**, intenta proponer soluciones nuevas a los problemas de desempleo sin trastocar la eficiencia de la empresa.
- **La innovación en métodos de gestión**, reúne las innovaciones que no se pueden incluir en las dos anteriores categorías. Son innovaciones como las realizadas en los ámbitos comerciales, financieros, organizativos, que acompañan, apoyan y potencian la corriente innovadora de la empresa. (parr).

2.1.1 Innovación en la administración y gestión pública

Cuando surge el concepto de innovación a principios de 1930, nace para promover en las organizaciones privadas una mayor competitividad, por su gran facilidad y flexibilidad en los procesos era más fácil de aplicar en este sector que y no en las instituciones de Gobierno, especialmente si se toma en consideración el marco regulatorio que existe en Administración Pública que es poco flexible y que las instituciones deben ajustarse a lo que la normativa dicta, ello no ayuda a que las innovaciones puedan darse con la celeridad que se desea; sin embargo, eso no significa que no pueda incorporarse dentro de los procesos que se llevan a cabo.

La innovación en la gestión pública incorpora elementos que agregan valor a la gestión administrativa de las instituciones públicas, en pro de un mayor bienestar social.

Sánchez J. (2010, pp.5-6), establece diferentes tipologías de innovaciones administrativas:

Cuadro 1. Tipología de la innovación administrativa

Propósito	Tema	Descripción
Por su objeto	Producto	Fabricación y comercialización de nuevos productos o mejores versiones de productos existentes, ya sea mediante tecnologías nuevas o a través de nuevas utilidades de tecnologías existentes.
	Proceso	Instalación de nuevos procesos de producción para mejorar la productividad o racionalizar la fabricación, ya sea para la fabricación de productos nuevos o para la fabricación más eficiente de productos existentes.
	Comercial	Cambio en cualquiera de las variables del marketing.
	Tecnología	Cuando se utiliza a la tecnología como medio para introducir cambios o modificaciones.
	Organizativa	Cambio en la dirección y organización bajo la cual se desarrolla la actividad productiva de la empresa.
	Social	Intenta proponer soluciones nuevas a los problemas de desempleo sin trastocar la eficiencia de la empresa.
	Métodos de Gestión	Son innovaciones, como las realizadas en los ámbitos comerciales, financieros, organizativos, que acompañan, apoyan y potencian la corriente innovadora de la empresa.
Por su impacto	Incremental	Parte del conocimiento adquirido y de la

Propósito	Tema	Descripción
		identificación de sus problemas. Se utiliza para mejorar la eficiencia en el uso de materiales y en la calidad de acabados.
	Radical	Se desarrolla a partir de resultados de investigación. Su éxito comercial depende de muchos factores pero uno es básico: responder a necesidades insatisfechas del ser humano en un momento histórico determinado que son repentinamente aceptadas por la mayoría.
Por su efecto	Continuistas	Buscan mejorar las prestaciones pero sin alterar dos elementos básicos: el mercado al que van dirigidos es el mismo y la funcionalidad básica de los productos se mantiene.
	Rupturistas	Suelen ser innovaciones que conducen a productos con prestaciones inferiores a corto plazo. Pero presentan otras características que los clientes valoran por encima de los usuarios anteriores.
Por su origen	Por la tecnologías	La innovación proviene de la introducción de nuevas tecnologías.
	Por el mercado	La innovación se introduce en el mercado como parte de nuevas modificaciones de los productos y servicios que se ofrecen.
Por su modelo	Modelo macro	Procesos de innovación utilizados por las instituciones y gobiernos para orientar los sistemas nacionales de innovación. De ello,

Propósito	Tema	Descripción
		se deriva el tipo de políticas de innovación que se puede poner en marcha.
	Modelo micro	Adaptados a un proceso de innovación concreto para una organización. En este nivel los procesos innovadores siguen una determinada pauta a partir de la experiencia y dificultad del proceso.
Por su tipo	Técnica	Está relacionada tanto con productos y servicios como con el proceso productivo tecnológico y las operaciones de servicios.
	Administrativa	Está relacionada con la estructura y dirección de la organización, con los procesos administrativos y estructuras. Puede afectar a las relaciones entre el personal y la dirección, y entre éstos y el entorno.

Fuente: Sánchez J. (2010), a partir de Damanpour (1991 y 1996) y Edquist (2001).

Las tipologías de innovación descritas se aplican fácilmente en el sector privado, por su decisión discrecional en el ámbito administrativo, financiero y de políticas internas; no obstante, la gestión pública puede y debe incorporar tales conceptos, para enfrentar los retos actuales y estar acordes con las necesidades de la sociedad, enfocándose en la operación de las organizaciones y de esta forma cumplir con sus objetivos y alcanzar las metas de forma eficiente y eficaz.

Desde el punto de vista de la innovación por el propósito-objeto, el trabajo de investigación se centraría en las innovaciones de proceso y organizativa, la confección de los carteles en la parte de metodología de evaluación se

estandarizaría para todas las instituciones públicas e innovación social, ya que los mecanismos vendrían a solucionar un problema para uno de los sectores más sensibles y vulnerables de la economía nacional, como son las PYME, aunado al deber constitucional del Estado de velar por el mayor beneficio colectivo, como se verá posteriormente.

Sobre la innovación por su origen en el mercado, cada día la competitividad vuelve más agresivas a las empresas, buscan abarcar mayores sectores para colocar sus bienes y servicios; sin embargo, las pequeñas y medianas empresas por diferentes situaciones no se encuentran preparadas para enfrentar la dimensión que abarcan las compras públicas, los motivos pueden ser por la capacidad operativa, la ubicación geográfica de las PYME, requisitos legales y técnicos, entre otros; por ello se vuelve importante analizar cada uno de estos inconvenientes con la finalidad de establecer mecanismos que puedan contrarrestarlos.

El tipo de innovación abarca la de tipo técnico, al ser un estudio que propone cambios importantes en un área específica como lo es la contratación administrativa, que es el suministro de bienes y servicios de las instituciones públicas, dentro de un marco regulatorio específico. También se incluye la innovación de tipo administrativa, pues va a relacionar diferentes actores, como la entidad rectora MEIC, proveedurías de las instituciones públicas, PYME y otro tipo de empresas.

La tipología de innovación que se puede incorporar en este trabajo de investigación, puede venir a solucionar una de las muchas fallas que se están presentando en el mercado y que afectan la participación de las PYME en las compras públicas.

Según Rozenwurcel y Drewers (2012), documento relevante para DIGEPYME según criterio experto de analista de dicha Unidad, las soluciones a estas fallas en el sistema se pueden abarcar desde dos enfoques:

Cuadro 2. Síntesis sobre los fundamentos conceptuales detrás de las políticas

Enfoque	Tipo de intervención	<i>Intervención en compras Públicas</i>
Fallas del mercado	Políticas horizontales: Disponibles para cualquier Sector o actividad.	Disminuir o eliminar barreras legales, administrativas, de procedimiento, etcétera.
De preferencias	Políticas verticales: Disponibles para cierto sector o actividad específica.	Establecer algún tipo de preferencia para las PYME en los distintos mecanismos de compra del sector Público.

Fuente: Rozenwurcel y Drewers (2012) p.6.

Los autores mencionados, indican que en cuanto a las fallas del mercado, cualquier política que se establezca será en forma general y no será ninguna que beneficie propiamente a las PYME; caso contrario con las políticas que vengan a solucionar los problemas desde un enfoque de preferencias, donde las políticas se orientarán a elegir de alguna manera a las PYME para conceder contratos de bienes y servicios; algunas de las medidas directas que están aplicando países referenciados en el estudio, son aquellas que se relacionan con el precio, establecimiento de una reserva de mercado, es decir la obligación por parte de las

instituciones públicas de promover concursos exclusivos para las PYME, o reservar compras de ciertos montos ó establecer un porcentaje del presupuesto destinado a compras públicas, entre otros.

El presente trabajo de acuerdo a las innovaciones descritas, se enfoca a establecer mecanismos de preferencia que ayuden a mejorar o motivar la participación de las PYME en las compras públicas.

2.2 Marco Normativo de Costa Rica para las compras públicas

2.2.1 Constitución Política

Nuestra Constitución Política establece en su artículo 182 el deber de los Poderes del Estado, las Municipalidades y las Instituciones Autónomas, de realizar licitaciones para los contratos de obra pública y las compras, de acuerdo al monto que la normativa para esos efectos existiere. La palabra licitación proviene del latín "licitare", que significa "concurso público", donde el Estado busca por medio de un concurso abierto a los proveedores en general, abastecerse de sus bienes y servicios, dando paso a lo que conoce como contratación administrativa.

Otro aspecto importante que indica nuestra Carta Magna, es que el Estado debe procurar una buena distribución de la riqueza, y debe velar por aquellos sectores más vulnerables de la economía, sin perder de vista la responsabilidad social, esto se puede observar en el artículo 50 que dicta:

ARTÍCULO 50.- El Estado procurará el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza. Toda persona tiene derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Por ello, está

legitimada para denunciar los actos que infrinjan ese derecho y para reclamar la reparación del daño causado.

El Estado garantizará, defenderá y preservará ese derecho. La ley determinará las responsabilidades y las sanciones correspondientes. (Así reformado por Ley No. 7412 del 3 de junio de 1949) (p.11).

2.2.2 Contratación Administrativa

En 1994 se dicta la Ley General de Contratación Administrativa, que regula la actividad relacionada a la compra de bienes y servicios de todas las instituciones del Estado; esta normativa indica que la actividad contractual debe someterse a las normas y principios del ordenamiento jurídico.

En la contratación administrativa se debe respetar todos los principios constitucionales, sin embargo, la ley resalta tres principalmente que son:

1. Principio de eficacia y eficiencia: Se debe procurar la satisfacción general, por lo que las contrataciones deben estar dirigidas para el cumplimiento de metas y objetivos de la administración.
2. Principio de igual y libre competencia: Todos los participantes en un concurso público debe estar en posibilidad de ofrecer los bienes y servicios que la administración requiere y todos los participantes sean extranjeros o nacionales deben recibir el mismo trato; asimismo los oferentes nacionales no pueden tener un trato menos ventajoso que los oferentes extranjeros.
3. Principio de publicidad: La Administración debe dar a conocer anticipadamente cuáles serán las compras de bienes y servicios que requieren para un año.

Esta ley contempla todo los elementos y procedimientos que se deben seguir en las contrataciones públicas, a continuación se describen las más relevantes:

El cartel:

El cartel también conocido como pliego de condiciones, "constituye el reglamento específico de la contratación" (Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, art.51), esto quiere decir que una vez elaborado el mismo y aceptado por los concursantes la Administración no puede tomar decisiones si no fueron incluidas en el mismo; otro aspecto importante del cartel, es que viene a garantizar la seguridad jurídica de los participantes; es decir, van a conocer desde un inicio las condiciones en que pueden participar, y como serán evaluados, los requisitos que les van a solicitar, entre otros, por lo que la Administración no puede posteriormente cambiar en forma arbitraria las condiciones establecidas en el cartel.

La fase de elaboración del cartel es muy importante, ya que es en esta donde se debe investigar para determinar todos aquellos elementos o mecanismos necesarios para garantizar una buena afluencia de potenciales oferentes.

Tipos de procedimientos de contratación:

Los procedimientos por medio de los cuales las instituciones públicas pueden adquirir bienes y servicios van a variar de acuerdo al monto, así se estableció en el artículo 27 de la LCGA, en el cual se otorga a la Contraloría General de la República la obligación de emitir a más tardar la segunda quincena de febrero de cada año, una resolución donde se estratifique a las instituciones públicas con categorías desde la A que son las que tienen el mayor presupuesto de bienes y

servicios como es el caso del Instituto Costarricense de Electricidad, hasta la categoría J como el caso de algunas municipalidades.

La Ley de Contratación Administrativa, establece dos tipos ordinarios de contratación: la Licitación Pública y Licitación Abreviada, así como excepciones para contratar como lo es la Escasa Cuantía. La diferencia entre los tipos de licitación reside básicamente en el monto a contratar y los requisitos sobre la publicidad del concurso, así como también los plazos y lugar para la presentación de recursos contra los actos sobre el concurso que dicta la Administración.

A continuación se muestra un resumen de los límites de contratación y se especifican solo para los grupos A, B y C a modo de ejemplo:

Cuadro 3. Límites de contratación administrativa (Se excluye obra pública)

GRUPO	LICITACIÓN PÚBLICA (LN)	LICITACIÓN ABREVIADA (LA)		CONTRATACIÓN DIRECTA (CD)
	Igual o mayor de	Menor de	Igual o mayor de	Menor de
A	¢443.000.000,00	¢443.000.000,00	¢61.500.000,00	¢61.500.000,00
B	¢382.000.000,00	¢382.000.000,00	¢19.090.000,00	¢19.090.000,00
C	¢267.000.000,00	¢267.000.000,00	¢17.180.000,00	¢17.180.000,00

Fuente: Elaboración propia a partir de La Resolución de la Contraloría General de la República R-DC-19-2015, de las quince horas del diecinueve de febrero de dos mil quince.

2.3 PYME y compras públicas

El artículo 3 del Reglamento, Ley 8262 de Fortalecimiento de las pequeñas y medianas empresas, define que las PYME son una "Unidad productiva de carácter permanente que dispone de recursos físicos estables y de recursos humanos; los maneja y opera, bajo la figura de persona física o jurídica, en actividades industriales, comerciales o servicios".

Agrupar una empresa en pequeña o mediana depende de los resultados obtenidos al momento de aplicar la fórmula matemática establecida en el artículo 3 del Reglamento de la Ley 8262, La cual es diferente para el sector industrial y para el sector comercial y de servicios; esta fórmula involucra La cantidad de personal promedio contratado en un período fiscal, el valor de los activos, el valor de ventas anuales netas y el valor de los activos totales netos.

La fórmula va de 0 a 100 y dependiendo de los resultados La clasificación quedaría:

- Microempresa si el resultado es igual o menor a 10.
- Pequeña Empresa si el resultado es mayor que 10pero menor o igual a 35.
- Mediana Empresa si el resultado es mayor que 35 pero menor o igual a100.

En nuestro país para que las PYME puedan disfrutar de esa categoría y ser certificadas como tal, deben registrarse ante el Ministerio de Economía, Industria y Comercio. Es importante indicar que existen otras formas de clasificar a este tipo de empresas, según criterio de otras instituciones como La Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) o Procomer, pero para efectos del presente estudio se delimita La definición a lo que establece el MEIC.

Este tipo de empresas han fortalecido la economía mundial, debido al alto nivel de empleo que generan y todo el encadenamiento que crean con proveedores, servicios y otros. Ahora bien, el Estado es considerado como el mayor comprador de bienes y servicios, dedica un gran porcentaje del presupuesto para abastecer sus necesidades, como se ha visto al inicio del presente estudio.

Si el Estado tiene la obligación de procurar el mayor beneficio social y económico de los habitantes del país, promocionar una mayor participación de las PYME en las compras públicas estaría acorde a lo establecido en la Constitución Política, si se logra establecer mecanismos para motivar a este sector, gozarían de mayor oportunidad de colocar bienes y servicios, y sería sumamente valioso para las PYME, se incentiva la creación de más pequeñas y medianas empresas al ver la oportunidad de negocio, y ello puede generar una importante cantidad de empleo en diferentes zonas geográficas del país.

2.4 Mecanismos extranjeros para incentivar La participación de las PYME en las compras públicas

Diversos estudios han establecidos los obstáculos que se le presentan a las PYME para contar con mayores contratos en las compras del Gobierno, la problemática es muy similar en todos los países y las causas pueden ser muy diversas, algunos han establecido que la dimensión de los contratos que requiere el Estado imposibilita a que las PYME puedan enfrentar ese compromiso debido a su poca capacidad de producción, también existen requisitos económicos como la presentación de garantías de participación no técnicos, certificaciones que son muy costosas, que imposibilitan que logren obtener una mayor calificación ante otras grandes empresas (Rozenwurcel y Drewers,2012, p. 4).

La accesibilidad de las PYME a las compras públicas es una preocupación mundial, por lo que varios estudios recomiendan diferentes mecanismos para brincar los obstáculos que se le presentan a este sector algunos destacados por Rozenwurcel y Drewers (2012) son:

- Respecto a las garantías, estas se pueden exigir proporcionadas y evitar su retención exagerada. Asimismo, se puede facilitar la constitución de garantías. Su elevado costo y las dificultades para presentar contra garantías a las entidades que lo requieren (bancos, fondos de garantía, etc.) son también obstáculos para una mayor participación de las PYME en las compras gubernamentales.
- Mejorar los sistemas de pago, disminuir y respetar los plazos.
- Desarrollar mecanismos de financiamiento que permitan ampliar la participación de las PYME en las compras públicas.
- Implementar y fortalecer programas públicos e instituciones para expandir el financiamiento de los proveedores PYME.
- Promover el financiamiento de los proveedores PYME a través de los mercados de capitales.
- Mejorar el marco legal, las regulaciones bancarias y normas impositivas vinculadas con la financiación de las PYME que participan de las compras gubernamentales (p.5).

Los mecanismos que ya se han propuesto, son en forma generalizada ante la problemática común, sin embargo cada Estado debe analizar sus particularidades y proporcionar condiciones que puedan cumplir tanto técnica como jurídicamente para incentivar la participación de las PYME en las compras públicas.

2.4.1 Experiencia de mecanismos en otros países

Debido a la importancia de las Pequeñas y Medianas Empresas en la economía de los países, las medidas que han tomado para apoyar su crecimiento implica la toma de decisiones en las políticas públicas, es así como se han propiciado algunas para contrarrestar fallas en el mercado que son aquellas medidas que no dan de forma directa ninguna preferencia como por ejemplo, mayor publicidad de los concursos, establecimiento de portales de compras públicas, entre otros; y medidas de preferencias, que van a beneficiar directamente a las PYME; a continuación veremos el apoyo que han recibido este tipo de empresas propiamente para fomentar su participación en las compras públicas, según Rozenwurcel y Drewes (2012):

Estados Unidos:

Las PYME reciben apoyo de la Small Business Administration (SBA) desde 1953, la institución a través de su Departamento de Compras Públicas coordina con otras organizaciones para establecer condiciones que vengán a fortalecer a las PYME en las compras estatales. Algunos de los incentivos que han fijado consiste en otorgarles un porcentaje fijo de un 23% del valor de compras directas que realice el Gobierno Federal, lo que se conoce como reserva de mercado, también se les da preferencia en los precios. Para ayudar a este sector empresarial, existen otro tipos de políticas que vienen a promover una mayor accesibilidad de las compras públicas, como la prohibición de que se concentre compras en un único contrato; para entender esa política, se puede comparar con el Convenio Marco que en nuestra legislación se establecen como una modalidad de la licitación Pública, según el artículo 115 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa (RLCA), donde se puede tener a un mismo contratista por un plazo de hasta cuatro años, para que venda bienes o servicios (parr).

Argentina:

En este país se cuenta con una institución llamada Secretaría de Industria, que pertenece al Ministerio de Producción de la Nación. Esta entidad establece políticas de carácter obligatorio para las instituciones gubernamentales sin excepción, entre las medidas adoptadas se encuentran: prioridad a los productores nacionales sobre los extranjeros, esta medida de una u otra forma favorece a las PYME, otra medida es preferencia en los precios en las compras públicas de los productores nacionales sobre los extranjeros, en el caso de que sea una PYME su precio puede exceder un 7% sobre los otros y aun así se le debe adjudicar. Argentina cuenta con la Ley de Fomento para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, dentro de sus objetivos se establece mejores condiciones para el acceso a las compras públicas, tal es así que en la normativa se establece Compre Mipyme, que consiste en que una pequeña o mediana empresa que participe en una contratación pública si no es superada en más de un 5% de la oferta que no posea esta condición, se le brinda la oportunidad de que mejore su oferta en igual o inferior condición a la de la empresa más competitiva en ese momento; también, existe una cuota del 10% para la adquisición de bienes y servicios reservada para que participen solo MiPYME; otro aspecto importante es que permite el fraccionamiento de las compras con la finalidad de que se concursó por cantidades menores para brindarle mejor posibilidad de participación a las PYME (parr).

Bolivia:

La Dirección General de Sistemas de Administración Gubernamental del Ministerio de Hacienda, posee al Sistema de Contrataciones Estatales (SICOES), entidad a cargo de las compras públicas, los mecanismos que han implementado en el país a favor de las PYME, es la preferencia 20% al precio ofertado por las pequeñas y medianas empresa (parr).

Brasil:

El Sistema Integrado de Administración de Servicios Generales (SIASG), del Ministerio de Planeamiento, Ordenamiento y Gestión, vela por la regulación de las compras públicas en el país, algunos de los mecanismos que han implementado para apoyar a las PYME:

- Reserva de mercado: Se debe adjudicar a las PYME aquellas compras inferiores a las \$43.000, también se debe reservar el 25% de las adquisiciones que pueden ser divisibles para este tipo de empresas.
- Preferencias de precio: Un 10% sobre precios de venta en licitaciones.
- Licitación exclusiva: Se deben promover licitaciones con trato preferencial y simplificado para las PYME.
- Sub contratación: A los contratistas se les puede exigir que sub contraten a PYME hasta por un 30% del monto del contrato (parr).

Colombia:

La institución pública que apoya a las pequeñas y medianas empresas es el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, por medio de un manual de contratación pública ayudan a las PYME para que se inserten en el mercado estatal. El apoyo que recibe las PYME en este país, es por reserva de mercado, ya que aquellas compras iguales o inferiores a \$195.000 deben adjudicarse a este tipo de empresas (parr).

Ecuador:

El Ministerio de Industria y Competitividad (MIC) por medio del Sistema Nacional de Contratación Pública, apoya a las PYME. La reserva de mercado sin límite

económico es el mecanismo que tratan de promover para incentivar la participación de los artesanos, micro y pequeños empresarios. Han desarrollado lo que se conoce como ferias inclusivas, dirigidas únicamente a este tipo de empresas (parr).

México:

Uno de los mecanismos establecidos para ayudar a las PYME e incentivar su participación en las compras públicas, es el establecimiento del método de desempate, en el cual si este tipo de empresa se encuentre en igualdad de condición con otra que no sea PYME, se le debe dar preferencia, esto es equivalente a lo que se tiene en el país y que se estableció en el Decreto 33305-MEIC-H, otro incentivo se dan para los contratos de obra pública, donde se establece la posibilidad de que estas empresas pueden participar en forma conjunta (parr).

Nicaragua:

Algunos de los mecanismos establecidos para incentivar la participación de las PYME en las compras públicas por este país son:

- Preferencia de precios
- En los carteles no se deben establecer especificaciones que puedan de forma indirecta o directa coartar la participación de las pequeñas y medianas empresas (parr).

Paraguay:

La legislación paraguaya ha establecido ventajas para las PYME en los procedimientos de subasta a la baja electrónica y en las compras directas. Para el primer caso si dos ofertas se encuentran en empate técnico, el cual se define como la existencia de una diferencia del 5% entre una y otra oferta, y si la que se encuentra en segundo lugares Pyme y la otra no, se le debe dar oportunidad a la PYME a que mejore su oferta; en el caso de las compras directas han definido como empate técnico a la diferencia hasta de un 10% entre ofertas , por lo que la oferta que se encuentre en segundo lugar, igualmente se le debe dar la oportunidad de mejorar su oferta (parr).

Uruguay:

A partir del año 2008 se estableció en la Ley 18362 una serie de mecanismos para apoyar a los productores nacionales, especialmente a las PYME, las regulaciones establecidas son reserva de mercados de un 10% de las compras públicas y preferencia de precio (parr).

Venezuela:

Al igual que los otros países de estudio, posee una entidad llamada Servicio Nacional de Contrataciones, el cual ha establecido medidas para la protección del productor nacional; los mecanismos establecidos son márgenes de preferencia, programas de contratación que requieran bienes con valor agregado nacional, las PYME pueden participar en forma conjunta o en consorcio (parr).

A continuación se presenta un cuadro resumen donde se extrajeron sólo los mecanismos de preferencia que han establecido los países en estudio.

Cuadro 4. Mecanismos establecidos con base en un enfoque de política de preferencia para las PYME en países de Latinoamérica

País	Política o programa de fomento a las PYME en las compras públicas
Argentina	Preferencia en la compra de bienes de origen nacional
	Preferencia en el precio de PYME, reserva de mercado y oferta por volúmenes parciales
Bolivia	Preferencia en la compra de bienes de origen nacional y preferencia de las PYME en el precio
Brasil	Preferencia en la compra de bienes a empresas locales
	Reserva de mercado a las micro y pequeñas empresas
	Preferencia de precio a las PYME
	Licitación exclusiva para PYME
	Subcontratación con PYME
Colombia	Preferencia en la compra de bienes de origen nacional
	Reserva de mercado para PYME
Ecuador	Ferias exclusivas
	Cotización, menor cuantía e ínfima cuantía
México	Preferencia en la compra de bienes de origen nacional y preferencias de las PYME en el precio
	Asociativismo

País	Política o programa de fomento a las PYME en las compras públicas
Nicaragua	Preferencia de precios para las PYME
Paraguay	Preferencia de precios para las PYME
	Reserva de mercado a las miPYME
Uruguay	Reserva de mercado a las miPYME
	Preferencia de precios para las PYME
	Márgenes de preferencia de acuerdo a la integración nacional del producto
Venezuela	Asociativismo
	Preferencia de precios para las PYME
	Preferencia en la compra de bienes con valor agregado nacional

Fuente: Extracto de cuadro 6 Rozenwurcel y Drewers (2012, parr).

2.5 Reflexiones sobre la aplicación de la innovación en las compras públicas

Abordar la problemática de establecer mecanismos que fomenten la participación de las PYME en las compras públicas desde la óptica de la innovación, tiene como reto mejorar los procesos actuales, específicamente en la fase de confección de los carteles.

La innovación propuesta es de tipo incremental, por cuanto el procedimiento que llevan a cabo las instituciones no se estaría variando significativamente, pero sí se estaría incorporando en esa fase mecanismos previamente establecidos que deberán analizarse si son aptos para la contratación a realizar, un aspecto importante es que la instituciones públicas no deberán invertir tiempo en investigación de mecanismos para incentivar la participación de las PYME en las

compras públicas, ya que contarán con mecanismos que han sido analizado y se han determinado su factibilidad jurídica.

El reto de establecer mecanismos no es fácil, se debe tener una visión de una administración pública moderna, que busca la eficiencia y la eficacia no sólo en su gestión, sino tratando de cumplir ese papel crucial en la sociedad, de buscar el mayor beneficio colectivo, esto nos lleva a cuestionarnos ¿cómo puede lograr el Estado ese rol tan importante e imprescindible?, la respuesta es siendo creativo, aplicando innovación en la gestión pública. Según Ekboir J. y Parellada G. (s f), las innovaciones son el resultado de la habilidad de las organizaciones de identificar fallas y buscar soluciones en forma creativa. La Administración Pública no se encuentra exenta de innovar, al contrario su deber del bienestar social obliga a que se busquen mejoras en la gestión pública.

CAPÍTULO III: Marco Metodológico

3.1 Paradigma de investigación del proyecto

La solución del problema del proyecto de investigación se dirigió a un grupo específico como lo son las PYME, con la expectativa de identificar diferentes mecanismos que sirvieran como agentes de cambios y que llegaran a transformar e influenciar en una proporción adecuada las adjudicaciones de las compras públicas para este grupo de empresas, por lo que la investigación se realizó desde la perspectiva crítica bajo un supuesto metodológico ideográfico, participativo y transformador.

Para alcanzar los objetivos se tomó en cuenta la participación de actores involucrados en el proceso de compras públicas como proveedores institucionales, expertos en la materia y órganos rectores tanto de PYME como de las compras públicas y fiscalización, así como el análisis de la normativa relacionada al tema y estudios realizados por diferentes organizaciones.

3.2 Enfoque de investigación del proyecto

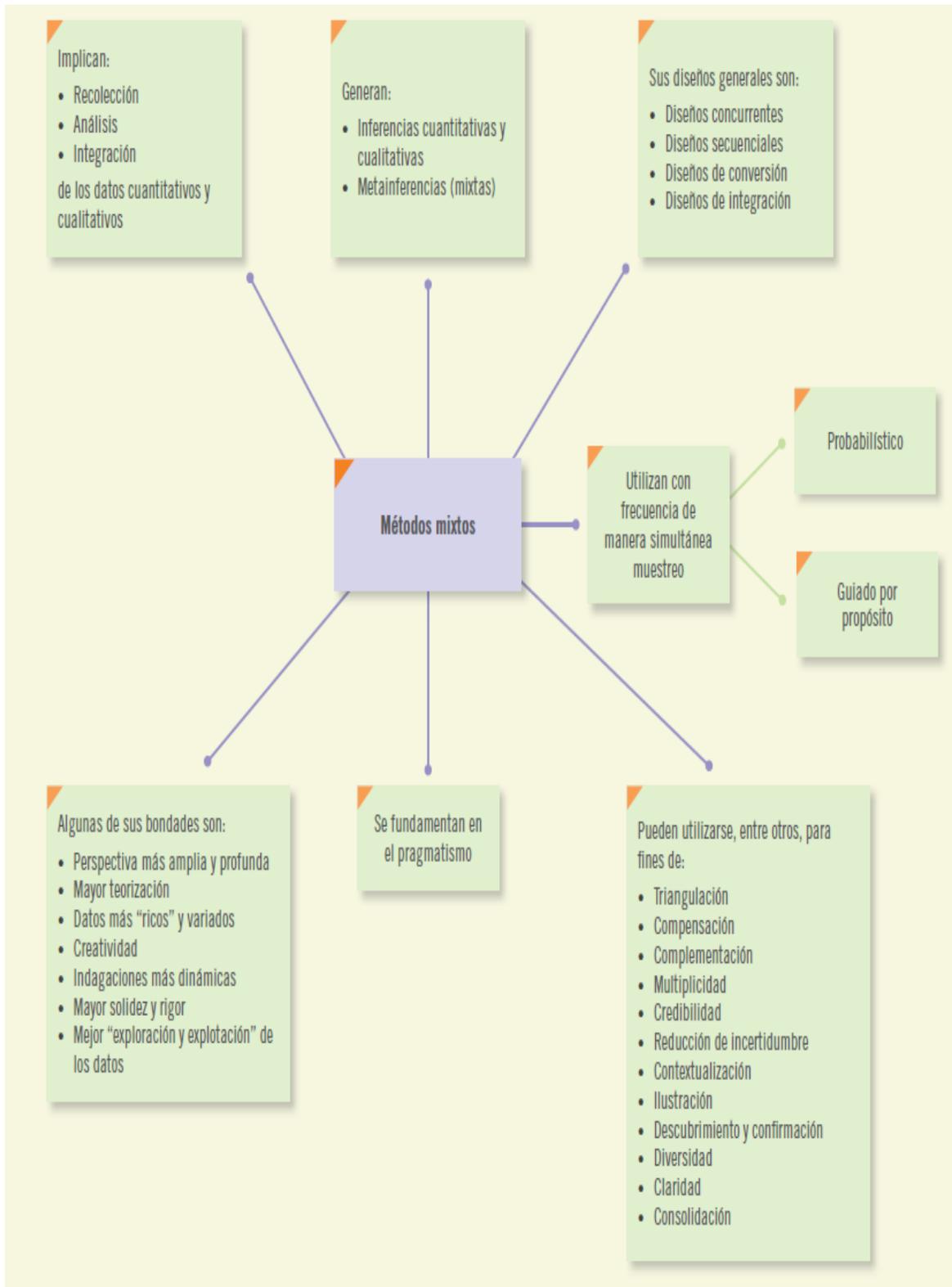
Según Hernández Sampieri, Fernández Collado y Baptista Lucio (2011, p. 4) “La investigación es un conjunto de procesos sistemáticos, críticos y empíricos que se aplican al estudio de un fenómeno”; la finalidad de un método estructurado es contar con información cualitativa y cuantitativa, empleo de instrumentos y otros, consistentes y acordes con el enfoque que desee dar el investigador; para abocar los esfuerzos necesarios para obtenerlos y ordenarlos según la lógica.

Según los expertos para cada investigación es necesario analizar el tipo de enfoque más apropiado, pues no existe un tipo de investigación mejor para abarcar algún tema específico; existen tres perspectivas: cuantitativa, cualitativa o

mixta; cada uno de ellas tienen sus propias características y bondades; por ejemplo, en las investigaciones de tipo cuantitativa prima ante todo la objetividad del investigador, en ella se debe tomar en cuenta muchas referencias previamente elaboradas de tipo secuencial, sin probabilidad de cambiar resultados; por otro lado la investigación de tipo cualitativa rescata elementos valiosos, como lo es el aporte del investigador. En el enfoque mixto, se da una combinación de los anteriores enfoques, parte de sus características es que no necesariamente se debe tener la misma cantidad de componentes de cada tipo de investigación (cualitativa y cuantitativa), una u otra puede ser preponderante, lo importante es que en el estudio se rescaten aquellos componentes o elementos más significativos para obtener los resultados esperados y lograr los objetivos que se realice para la indagación. Se puede definir como investigación mixta:

Un conjunto de procesos sistemáticos, empíricos y críticos de investigación e implican la recolección y el análisis de datos cuantitativos y cualitativos, así como su integración y discusión conjunta, para realizar inferencias producto de toda la información recabada (meta inferencias) y lograr un mayor entendimiento del fenómeno bajo estudio (Hernández Sampieri y Mendoza, 2008, citado en: Hernández Sampieri et al. 2011, p. 546).

Ilustración 1. Características de la investigación mixta



Fuente: Hernández Sampieri et al. (2011, p.545).

La presente investigación se basa en el enfoque mixto, este tipo de estudio se ajustó mejor a las expectativas esperadas, porque se obtuvo información valiosa cuantitativa y cualitativa de diferentes fuentes que enriquecieron los resultados; al mezclarse las bondades de ambos tipos de investigación se aseguró que los resultados fueran más acordes a nuestro ámbito y realidad nacional.

La información cualitativa recopilada fue muy importante y de mayor trascendencia, pues la investigación abarcaba la consulta de la normativa relacionada con PYMES y compras públicas, el estado de situaciones de las PYME en el país, la opinión de experto se involucra en el proceso de las compras públicas y la consulta de estudios realizados en otros países sobre el tema, así como los tipos de mecanismos que existían en el país y los extranjeros.

Los datos cuantitativos trascendentes abarcaron las estadísticas sobre la cantidad de participación de las PYME en las compras públicas, montos que se le han adjudicado en los últimos dos años, cantidad de empresas que existen en el país, porcentaje de distribución en las regiones, entre otros.

3.3 Tipo de investigación

El diseño de la investigación realizada es del tipo no experimental, según Hernández Sampieri et al. 2011, son los "Estudios que se realizan sin la manipulación deliberada de variables y en los que sólo se observan los fenómenos en su ambiente natural para después analizarlos" (p.149), básicamente la investigación consistió en el análisis del entorno sobre la normativa nacional y mecanismos existentes en otras latitudes y de entrevistas de opinión de expertos sobre las PYME y las compras públicas; no se realizó ningún tipo de experimento,

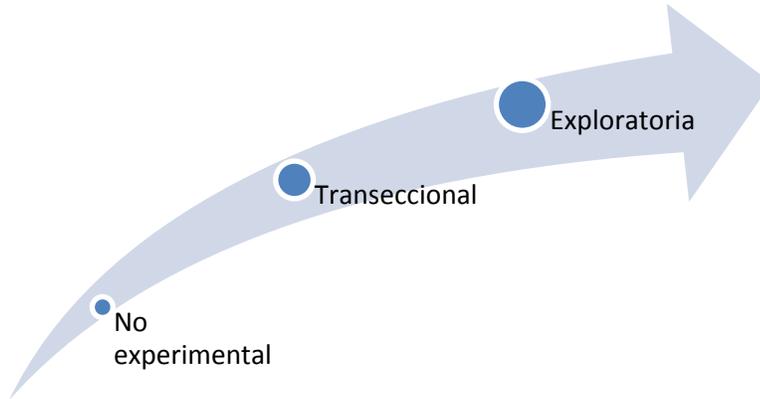
sólo se recabaron datos sometidos al análisis, sin alterar ningún resultado y se concluyó con una propuesta de mecanismos producto de la interpretación de acuerdo con lo observado.

Las investigaciones de tipo no experimental se dividen en transeccional y longitudinal, “los diseños de investigación transeccional o transversal recolectan datos en un solo momento, en un tiempo único. Su propósito es describir variables y analizar su incidencia e interrelación en un momento dado” (Hernández Sampieri et al. 2011, p. 151).

Según Hernández Sampieri et al. (2011), los diseños transeccionales se dividen en tres: exploratorios, descriptivos y correlacionales (p. 152); los primeros son usados generalmente para investigar sobre un tema poco explotado; sin embargo, se requiere de la obtención de datos por una única vez que serán analizados, aunque posteriormente podrán profundizarse. Los diseños descriptivos, como su nombre lo indica, únicamente describen cualidades de las variables de estudios, no puede dar pie a manipulación ni análisis de datos y finalmente los diseños correlacionales, son aquellos que integran la descripción de variables y las relaciones entre sí, igualmente sin dar margen a una interpretación, debe simplemente hacer las relaciones.

Según lo descrito el tipo de investigación realizada se catalogó en no investigativa-transceccional-exploratoria, debido a que no se hizo ningún experimento, los datos o información no se generaron de cero; la base de la investigación consistió en el análisis de estudios nacionales e internacionales y normativa.

Ilustración 2. Tipo de investigación a emplear



Fuente: Elaboración propia

3.4 Método de la investigación

3.4.1 Fase 1 Análisis situacional

En esta fase de la investigación se hizo un análisis del entorno para conocer la situación real de la participación de las PYME en las compras públicas, por lo que fue necesario:

- a) Identificar la normativa que interviene en la contratación administrativa para nuestro país.
- b) Conocer la normativa sobre PYME de Costa Rica.
- c) Recopilar estudios que se hayan realizado tanto a nivel nacional como internacional en relación con la situación de las PYME y las compras públicas.

- d) Recopilar propuestas de mecanismos para incentivar la participación de las PYME en las compras públicas que han puesto en marcha otros países.
- e) Conocer el grado de participación que le dan las instituciones públicas en los procesos de compras a las PYME.
- f) Identificar actores en el proceso de fortalecimiento de las PYME de Costa Rica.

Esta fase era fundamental para empezar a realizar el análisis y discriminar el tipo de información que se debía utilizar, así como definir los actores que podría brindar una opinión valiosa del entorno. Se logró identificar:

Ilustración 3. Fuentes consultadas para la investigación



Fuente: Elaboración propia

Con respecto a la normativa, se identificó toda aquella relacionada al tema de las compras públicas y PYME, también la Constitución Política y tratados de libre comercio, en cuanto a las personas que brindarán información valiosa, se identificaron tres fuentes: expertos en el tema de compras públicas, ya que su conocimiento era importante para conocer si existía algún tipo de inconveniente en establecer mecanismos para potencializar estas empresas; funcionarios capacitadores del INA, por ser esta institución la responsable de llevar el conocimiento a las PYME y luego a funcionarios responsables de las compras en los cuatro ministerios más grandes de acuerdo a la categorización que hace la CGR, y a instituciones descentralizadas.

Cuadro 5. Nombre de personas entrevistadas y a las que se envió cuestionarios

Nombre	Institución y puesto	Profesión	Años de experiencia en el tema
Fabián Quirós Álvarez	Director General de la DGBCA	Economista	1 año como director 22 años en el Sector Público Al ser el Director del órgano rector en contratación administrativa para el Gobierno Central, es valioso su punto de vista.
Johnny Jiménez Bastos	Coordinador de Compras del Estado DIGEPYME-MEIC	Economista	23 años Experto en el tema de fortalecimiento de las PYME y funcionario de la rectoría sobre este tema.

Nombre	Institución y puesto	Profesión	Años de experiencia en el tema
Allan Ugalde	Director de la División de Contratación Administrativa de la Contraloría General de la República	Abogado	6 años Al ser el director de una división estratégica en el tema de compras públicas a nivel país, la posición es trascendente a conocer.
Alejandro Calvo	Consultor y profesor en el ICAP y la UCR en las maestrías de Contratos Públicos y Contratación Administrativa	Abogado	10 años Cuenta con amplia experiencia como asesor legal en contratación administrativa en la CCSS y Ministerio de Hacienda, es docente y consultor privado.
Gonzalo Gómez Álvarez	Funcionario de Proveeduría del Instituto Costarricense de Electricidad	Licenciado en Administración, Contador Público y Máster en Contratación Administrativa	38 años, conocer lo que las instituciones públicas están haciendo para incentivar la participación de las PYME en las compras públicas es importante para la investigación.
Yorleny Hernández Segura	Proveedora del Consejo Nacional de Viabilidad	Licenciada en Administración con énfasis en finanzas y Máster en Ingeniería Industrial	16 años, conocer lo que las instituciones públicas están haciendo para incentivar la participación de las PYME en las compras públicas es importante para la investigación.

Nombre	Institución y puesto	Profesión	Años de experiencia en el tema
Marco A. Fernández Umaña	Proveedor del Ministerio de Hacienda	Contador Público y Máster en Tecnologías de Información	12 años, conocer lo que las instituciones públicas están haciendo para incentivar la participación de las PYME en las compras públicas es importante para la investigación.
Rosario Segura Sibaja	Proveedora del Ministerio de Educación Pública	Licenciatura en Administración. Egresada Maestría en Administración de Contratos Públicos	11 años, conocer lo que las instituciones públicas están haciendo para incentivar la participación de las PYME en las compras públicas es importante para la investigación.
Heidy Román	Proveedora del Ministerio de Obras y Transportes	M.SC. en Administración de Negocios	12 años, conocer lo que las instituciones públicas están haciendo para incentivar la participación de las PYME en las compras públicas es importante para la investigación.
Yorleni Peraza Chavarria	Instructora en todo el país del Núcleo de Comercio y Servicios del INA	Máster en Gestión de Compras Públicas	7 años, conocer lo que lo que está realizando el INA, institución encargada de capacitar a las PYME en el tema de las compras públicas es importante para la investigación.

Nombre	Institución y puesto	Profesión	Años de experiencia en el tema
Dennis Campos Jiménez	Encargado del Proceso de Adquisiciones, San Carlos-INA	Licenciado en Administración de Empresas con Énfasis en Comercio internacional	15 años, conocer lo que lo que está realizando el INA, institución encargada de capacitar a las PYME en el tema de las compras públicas es importante para la investigación.
Marvin Porras Mora	Encargado de del Proceso de Adquisiciones, Pérez Zeledón-INA	Licenciado en Contaduría Pública y Máster en Administración Negocios	17 años, conocer lo que lo que está realizando el INA, institución encargada de capacitar a las PYME en el tema de las compras públicas es importante para la investigación.

3.4.2 Fase 2. Diseño de instrumentos

A partir de la conclusión de la fase 1, se determinó los instrumentos para la recopilación de información de opinión, tanto guías de entrevistas como cuestionarios, al final se confeccionaron dos tipos de cuestionarios, uno para obtener información de los capacitadores del INA y otro para los encargados de las compras públicas, y finalmente una guía de entrevista. Se consideró la forma en que se analizaría la información por medio de cuadros comparativos.

3.4.3 Fase 3. Análisis de información

La información obtenida de la fase 2, se estructuró en cuadros de análisis para determinar su aporte a la investigación y aquellos elementos rescatables de

acuerdo a nuestro entorno jurídico, posteriormente se seleccionó y acopló la información de acuerdo a los objetivos que lideraron la investigación. La información básicamente se estructuró de la siguiente forma:

Cuadro 6. Forma de analizar los mecanismos existentes en otros países para fomentar la participación de las PYME en las compras públicas

Tipo de mecanismo existentes en otros países	Viabilidad legal	Comentarios

Cuadro 7. Forma de analizar los mecanismos que se han puesto en práctica en nuestro país para fomentar la participación de las PYME en las compras públicas

Tipo de mecanismo utilizado en el país	Consecuencia legal	Análisis

Cuadro 8. Forma de analizarla normativa relacionada con PYME y compras públicas a nivel país

Normativa	Artículo

3.4.4 Fase 4. Final

Con base en toda la información recopilada se hace la propuesta de mecanismos que puedan incentivar la participación de las PYME en las compras públicas y tres propuestas de modificaciones a algunos artículos del reglamento de contratación administrativa.

3.5 Instrumentos metodológicos

Para el estudio propuesto se utilizó diferentes técnicas de recolección de información:

3.5.1 Técnicas verbales:

Se empleó la técnica de la entrevista a funcionarios que ocupan puestos estratégicos en instituciones involucradas en el proceso de compras públicas, como órganos rectores la Contraloría General de la República, Dirección General de Bienes y Contratación Administrativa y DIGEPYME, de acuerdo al perfil indicado son funcionarios que poseen varios años de experiencia relacionados con la problemática de estudio, también se aplicó la entrevista a un consultor privado dedicado a la docencia en maestrías sobre contratos públicos y compras públicas.

Otra técnica que se utilizará es el cuestionario, dirigido a personas que de igual forma intervienen en el proceso de contratación pero desde el punto de vista de demandante de servicios o relacionados con el sujeto de estudio. Inicialmente se consideró conocer la opinión por conveniencia de la investigación de tres entidades autónomas más grandes del sector público, Instituto Nacional de Seguros (INS),

Caja Costarricense de Seguro Social y el Instituto Costarricense de Electricidad, en cuanto a ministerios, se determinó enviar el cuestionario sólo a los proveedores de las instituciones que se encuentran en la categoría C, por ser los que más cuentan con presupuesto para la adquisición de bienes y servicios, el Ministerio de Hacienda, Seguridad Pública, Educación y Ministerio de Obras Públicas y Transportes.

Y finalmente, la otra fuente muy importante fue la opinión de instructores del INA, se utilizó un instrumento diseñado específicamente para ellos con preguntas cerradas, abiertas y de opinión, los instructores pertenecían al Núcleo de comercio y servicios o brindan su apoyo, el conocimiento tan vasto que poseen sobre el funcionamiento de las PYME los convierte en una fuente muy confiable, ya que al brindar capacitación a este sector continuamente, conocen muchas debilidades y fortalezas de las PYME.

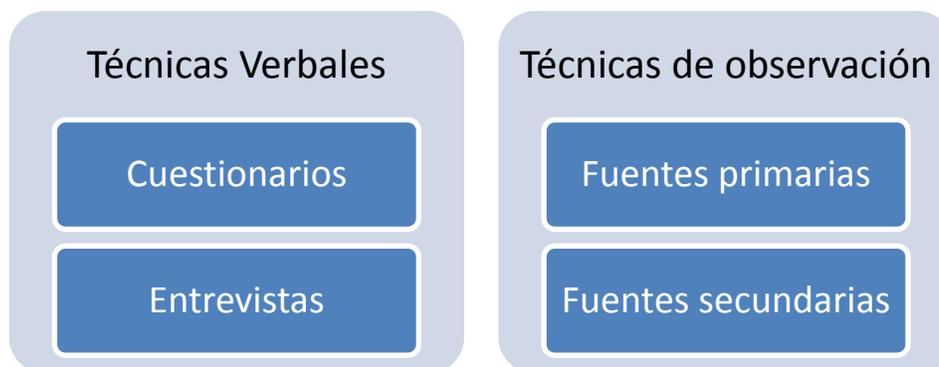
3.5.2 Técnicas de observación:

Este tipo de técnica consistió en la revisión documental de fuentes primarias propiamente datos estadísticos sobre montos adjudicados en forma general y montos adjudicados a las PYME, otro tipo de datos fueron los estadísticos sobre la cantidad de PYME existentes en el país, su ubicación, tipos de empresas que conforma este grupo, actividad económica y otros.

Sobre las fuentes secundarias, se analizará algunos estudios realizados sobre la importancia de la participación de las PYME en las compras públicas y trabajos de organismos internacionales.

Las fuentes descritas ayudarán a responder los objetivos de la presente investigación.

Ilustración 4. Tipos de fuentes de información a utilizar en la investigación



Fuente: Elaboración propia

3.6 Variables o Categorías de Análisis

Debido a que la investigación se realizó bajo el enfoque mixto, para el análisis de la información fue necesario determinar variables y categorías de análisis; según Hernández Sampieri et al. (2011, p.93) "Una variable es una propiedad que puede fluctuar y cuya variación es susceptible de medirse u observarse". Las mismas obtienen importancia siempre y cuando existan varias y que puedan ayudar a dar respuesta al problema de estudio. Por otro lado, las categorías de análisis descodifican la información de tipo cualitativa, para determinar la información más necesaria para la investigación.

Para el tema de investigación se determinaron tres categorías de análisis y tres variables, que se describen a continuación:

Cuadro 9. Variables determinadas en la investigación

Variable	Definición conceptual	Definición operacional
Monto adjudicado en compras públicas en el sector gobierno central e instituciones participantes como fuente de la investigación.	Cantidad de dinero adjudicado para la compra de bienes y servicios públicos en un año.	Revisión del informe sobre la Situación del PYME, 2014.
Porcentaje adjudicado a las PYME en los años 2013 y 2014.	Cantidad de dinero adjudicado a las PYME por la venta de bienes y servicios, en un año.	Revisión del informe sobre la Situación del PYME, 2014.
Cantidad de PYME por zona geográfica.	Cantidad de PYME registradas ante el MEIC.	Revisión de datos estadísticos suministrados por el MEIC, sobre la cantidad de PYME registradas por zonas geográficas.

Fuente: Elaboración propia

Cuadro 10. Categoría de análisis determinadas para la investigación

Categoría de análisis	Definición Conceptual	Definición Operacional
Mecanismos existentes en otros países citados en las fuentes secundarias consultadas.	Tipos de mecanismos existentes en otros países mencionados en estudios, para incentivar la participación de las PYME en las compras públicas.	Análisis de los mecanismos de tipo preferencial para incentivar la participación de las PYME en las compras públicas existentes en otros países.
Mecanismos existentes en el país a marzo del 2015.	Tipos de mecanismos que hayan sido incorporados en los carteles de contratación administrativa para incentivar la participación de las PYME en las compras públicas.	Análisis de los mecanismos que hayan sido elaborados por alguna institución del Estado y el MEIC, para incentivar la participación de las PYME en las compras públicas en el país.
Normativas relacionadas con el tema de compras públicas a nivel nacional.	Marco jurídico que relacione compras públicas y PYME.	Revisión de la normativa de los últimos 10 años en el país sobre compras públicas y PYME.

Fuente: Elaboración propia

3.7 Análisis de Resultados

Los resultados se estructuraron de la siguiente manera:

- Para las variables se expusieron gráficos y cuadros con la interpretación de la información y para las categorías de análisis se elaboraron cuadros donde se incluyó el análisis y las implicaciones de carácter legal.
- Finalizado el análisis de toda la información obtenida de las fuentes que se propusieron para la investigación, se obtuvo el conocimiento necesario para determinar los mecanismos más viables técnica y jurídicamente que pueden llegar a incentivar la participación de las PYME en las compras públicas.

CAPÍTULO IV: Diagnóstico y análisis de resultados

En la actualidad se cuenta con suficientes fuentes de información secundarias que sirven para abordar el tema de investigación, organismos internacionales, universidades e instituciones del Estado tanto nacional como internacional, han abordado el tema sobre la importancia de apoyar a las PYME en las compras públicas; sin embargo, hay que delimitar la cantidad que se recopile por efectos de tiempo para desarrollar la investigación, por lo que se le dará mayor énfasis estudios provenientes de organismos internacionales, universidades públicas y a nivel país las que haya emitido o patrocinado los órganos rectores en materia de PYME y compras pública.

También al existir una dependencia que vele por la competitividad de las PYME a nivel país, permite contar con expertos en el tema que van a apoyar la investigación y que no se encuentran ajenos a la problemática expuesta.

Establecer mecanismos en los sistemas de evaluación de las compras públicas que logren permitir a las PYME mayor acceso a esos mercados, conlleva realizar un estudio de la normativa existente para determinar que no se esté violentando el Principio de Legalidad, es decir, que las instituciones públicas vayan más allá de lo que la norma le permita, además que no se infrinja ningún principio a los potenciales oferentes como el de igualdad de trato o libre competencia; para fundamentar el estudio, es necesario conocer el entorno, la situación de las PYME en el país, la opinión de los expertos en el tema de contratación administrativa, así como de aquellas personas que trabajan en una proveeduría, por ser los responsables de elaborar los carteles de compras.

Para efectos de dar a conocer los resultados de la investigación, este capítulo se divide en dos grandes apartados, primero se realiza una descripción con su respectivo análisis detallado de la información obtenida del informe sobre la

situación de las PYME en Costa Rica, 2014, por otro lado se presentan los artículos de las normas que convergen en el tema de PYME y compras públicas, también se exponen brevemente los tratados de libre comercio que el país tiene vigente al 2014 y se explica su implicación sobre la investigación, así como un resumen de la información obtenida de los expertos por medio de entrevistas y cuestionarios, en el segundo apartado se da a conocer los mecanismos que el CONAVI estableció para potenciar a las PYME en las contrataciones y sus resultados, se hace un análisis de los mecanismos preferenciales para las PYME que otros países han implementado, y se analiza si son viables o no para nuestro país, para concluir con los mecanismos de apoyo (prototipo) que se han determinado viables y que pueden ser implementados por las instituciones públicas para incentivar a las PYME en las compras públicas.

4.1 Estado de las PYME en Costa Rica

Como se ha indicado anteriormente la definición de lo que es una PYME se describe técnicamente en la Ley 8262, en donde se establece que toda unidad productiva para gozar de dicha condición debe registrarse ante el MEIC y debe de cumplir con una serie de cualidades técnicas; de acuerdo al último informe sobre el Estado de la situación de las PYME en Costa Rica 2014, emitido por el Ministerio de Economía Industria y Comercio (2015), este tipo de empresas constituyen el *"75% del parque empresarial del país,"* (p.12), este porcentaje proviene de las 41.939 empresas que se encontraban registradas en Costa Rica en el Directorio de Establecimientos y Empresas (DEE) del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) a diciembre del 2013.

A continuación se presentan a partir del Informe citado, los gráficos más relevantes para esta investigación, que muestran la cantidad de PYME en Costa

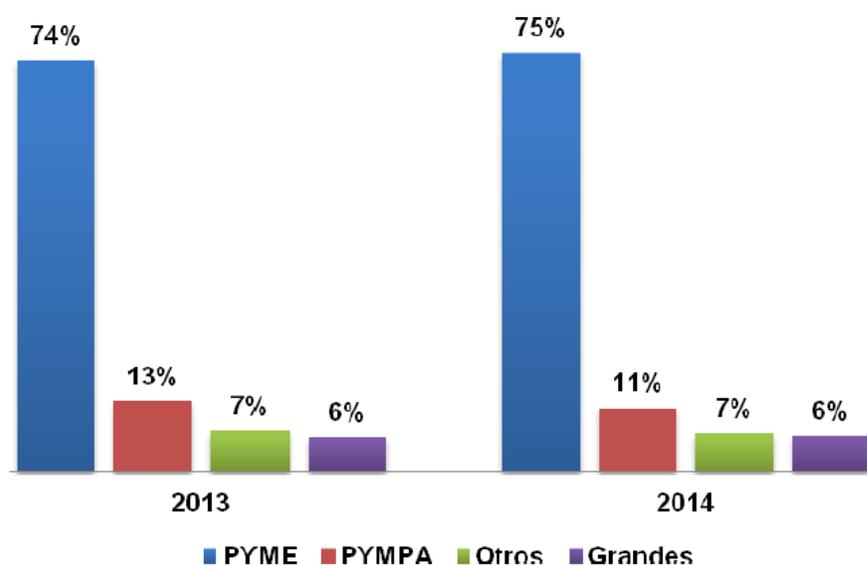
Rica, la distribución por regiones geográficas, la cantidad de PYME por industria, cantidad de empleo que están generando en el país y la participación en las compras públicas, dicha información se expone con la finalidad de demostrar la importancia que tienen este tipo de empresas para el crecimiento económico del país.

4.1.1 PYME y su representación en el país

Para efectos de determinar algún tipo de mecanismo relacionado sólo con este tipo de empresas, se considera importante saber si existen suficientes empresas que puedan abastecer las necesidades de las instituciones del Estado, su ubicación, tamaño; conocer a nuestro socio comercial es importante para la toma de decisiones.

a) Cantidad de empresas en el país:

Gráfico 1. Parque empresarial de Costa Rica 2013-2014

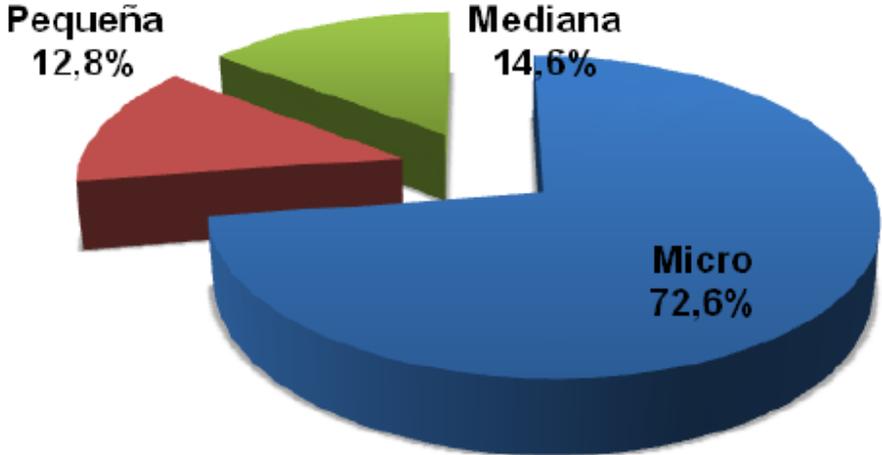


Fuente: MEIC, 2015. Estado de la Situación de las PYME Costa Rica 2014, p.23

La información que muestra el gráfico 1 es sobre la cantidad de empresas que existen en el país, la comparación que presenta entre los años 2013 y 2014 indica que no hubo un crecimiento significativo de las PYME y de las grandes empresas que forman el parque empresarial del país, por el contrario las PYMPA, que son las conocidas Pequeñas y Medianas Empresas Productoras Agrícolas disminuyeron en el año 2014 con relación al 2013.

b) Tamaño de empresa que conforman a las PYME:

Gráfico 2. Participación de las PYME, según tamaño en el 2014



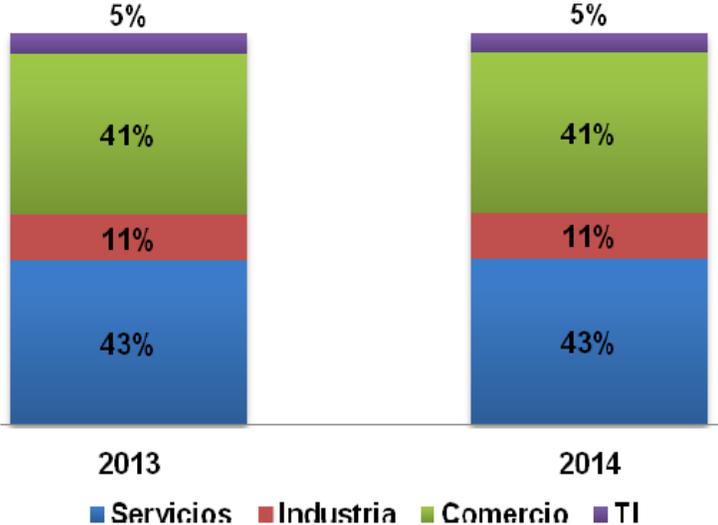
Fuente: MEIC, 2015. Estado de la Situación de las PYME Costa Rica 2014, p.25

Las PYME se dividen en micro, pequeña y mediana empresa, de las 31.657 que conformaron el parque empresarial del país en el 2014, se observa que la mayor cantidad de empresas son microempresas, esto revela la necesidad que tiene el Estado que las empresas vayan escalando de categoría y no se estanquen, lo que se busca es que las empresas logren al menos quedar dentro de las categorías de

mediana empresa, de esta forma puede contribuir aún más a la generación de empleo y la repartición de la riqueza.

c) Sectores económicos en los que se encuentran las PYME:

Gráfico 3. Distribución de PYME según el sector económico 2013-2014

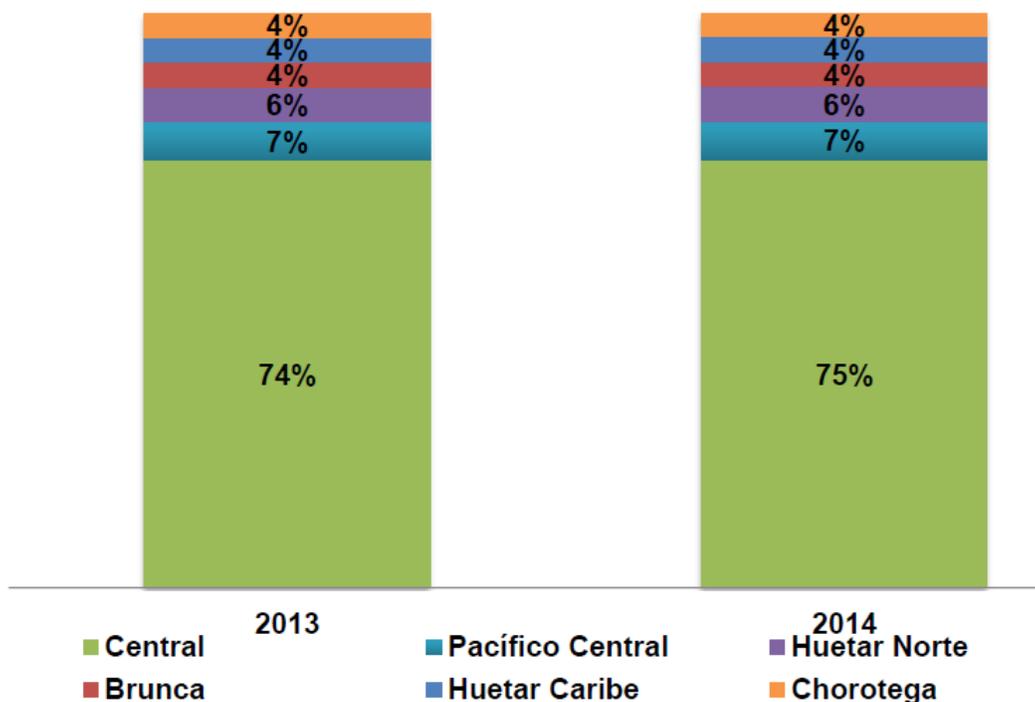


Fuente: MEIC, 2015. Estado de la Situación de las PYME Costa Rica 2014, p.26

Las PYME se distribuyen en tres grandes sectores económicos: Servicios, Industria, Comercio, existe un cuarto sector muy incipiente el de Tecnología de Información; el conocimiento de este dato es muy importante para determinar si existen en el mercado el tipo de empresas suficientes para satisfacer la demanda de bienes y servicios que mayoritariamente las instituciones públicas contratan.

d) Ubicación geográfica de las PYME:

Gráfico 4. Distribución de PYME por región, 2013-2014

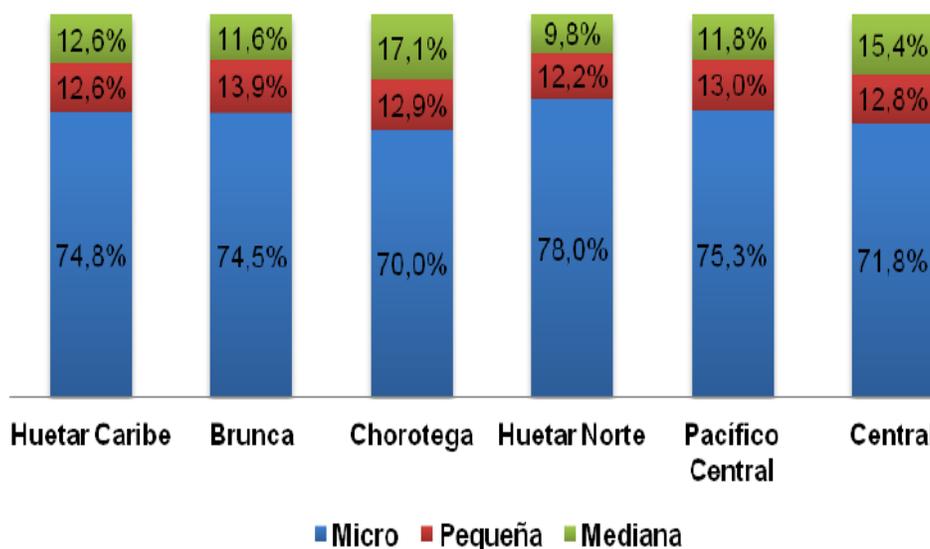


Fuente: MEIC, 2015. Estado de la Situación de las PYME Costa Rica 2014, p.27

Conocer la ubicación de las PYME dentro del territorio nacional, es importante para las instituciones públicas para efectos de establecer alguna condición en los carteles relacionados a la pertenencia de la zona geográfica donde se va a contratar el bien o servicio. El MEIC ha considerado el Decreto Ejecutivo 37735-MIDEPLAN del 2014, que hace la división territorial de Costa Rica en las siguientes seis regiones: Central, Huetar Norte, Chorotega, Pacífico Central, Brunca y Huetar Caribe (MEIC, 2015, p. 17), en el gráfico siguiente se puede observar que la mayor cantidad de este tipo de empresas (tres cuartas partes) se concentra en la región central del país.

e) Tipo de PYME ubicadas por región

Gráfico 5. Distribución de PYME por región y tamaño, 2013-2014

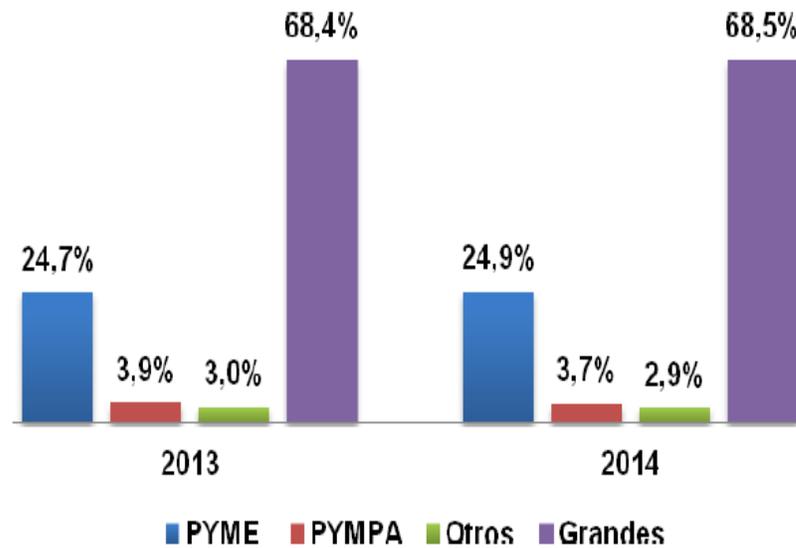


Fuente: MEIC, 2015. Estado de la Situación de las PYME Costa Rica 2014, p.28

Para el Estado es importante tener certeza que las PYME se encuentran en todas las regiones del país, lo que provoca una mayor confianza en la probabilidad de que puedan abastecer los bienes y servicios que requieren las instituciones públicas.

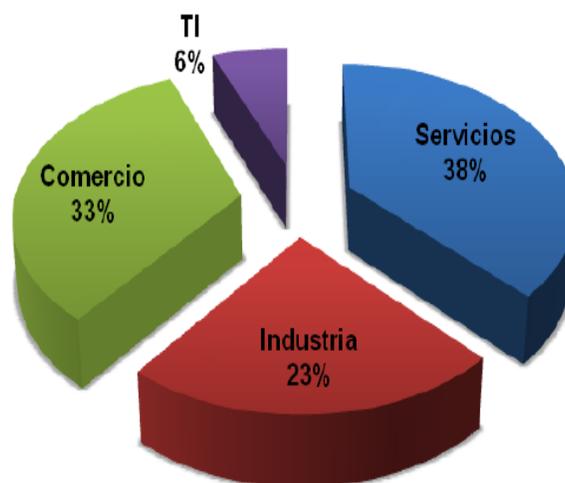
F) Generación de empleo por parte de las PYME:

Gráfico 6. Distribución del empleo total, según tamaño 2013-2014



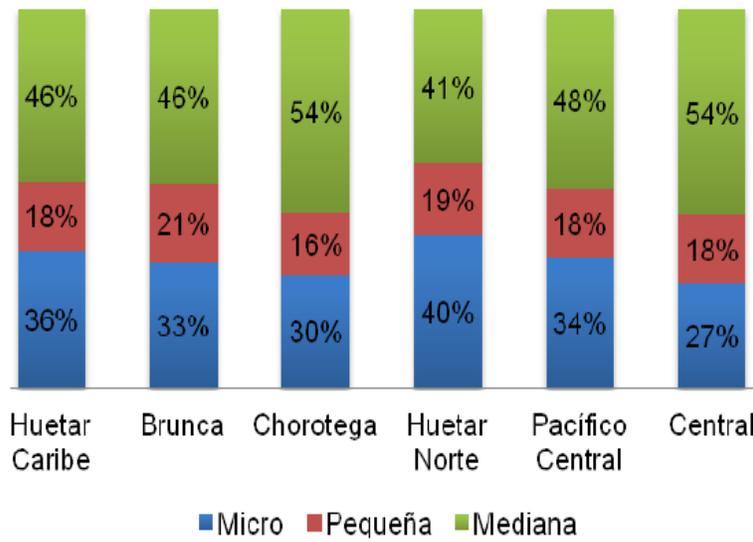
Fuente: MEIC, 2015. Estado de la Situación de las PYME Costa Rica 2014, p. 24

Gráfico 7. Empleo generado por las PYME, según sector económico 2014



Fuente: MEIC, 2015. Estado de la Situación de las PYME Costa Rica 2014, p. 31

Gráfico 8. Empleo generado por las PYMES según región y tamaño, 2014



Fuente: MEIC, 2015. Estado de la Situación de las PYME Costa Rica 2014, p. 33

Los gráficos 6, 7 y 8 muestran que el empleo que generan las PYME no es nada despreciable; si bien es cierto, que la mayor cantidad de fuerza laboral del país la absorbe las grandes empresas, situación que se torna obvia por su dimensión y su capacidad productiva, no se puede desmerecer las contrataciones del personal que las PYME hacen, prácticamente el 25% de la fuerza laboral de país se encuentran laborando en las micro, pequeñas y medianas empresas; otro aspecto importante es la cantidad de empleo que están generando en las diferentes regiones del país, pues las grandes empresas generalmente se establecen en zonas mayormente comerciales, dejando de lado regiones que han sido prácticamente desplazadas o ni siquiera considerada para el establecimiento de grandes empresas, la gran cantidad de empleo que las PYME generan en regiones diferentes a la central es de gran importancia para la economía del lugar.

G) Bienes y Servicios que ofrecen las PYME:

Cuadro 11. Oferta productiva según tamaño de la empresa y rama de actividad económica. 2014

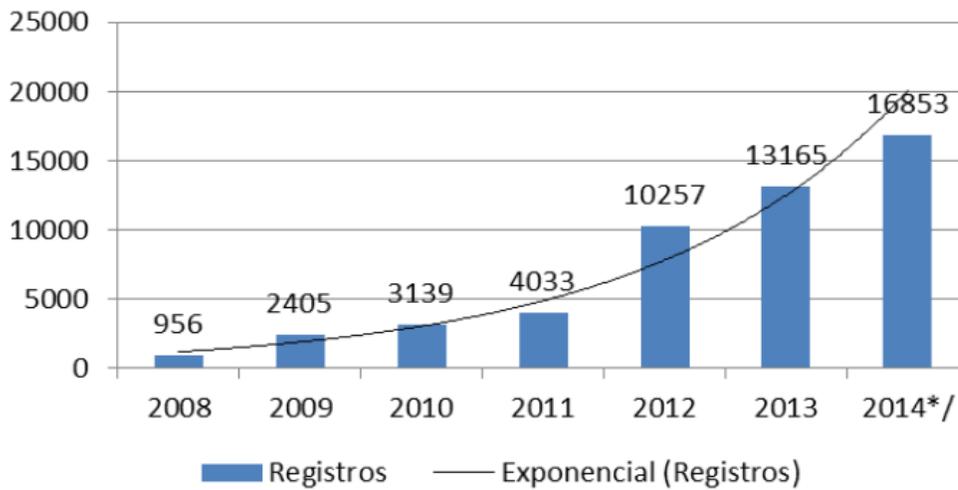
Rama	Micro (a)	Pequeña (b)	Mediana (c)	PYMES (a+b+c)	Grande (d)	Total (a+b+c+d)
Actividades administrativas y servicios de apoyo	44%	12%	23%	78%	22%	100%
Actividades profesionales, científicas y técnicas	72%	11%	11%	94%	6%	100%
Alojamiento y servicios de comida.	62%	18%	15%	95%	5%	100%
Artes, entretenimiento y recreación	66%	11%	14%	92%	8%	100%
Comercio al por mayor y al por menor; reparación de los vehículos de motor y de las motocicletas	70%	12%	13%	95%	5%	100%
Construcción	41%	15%	30%	86%	14%	100%
Enseñanza	39%	13%	28%	80%	20%	100%
Industrias Manufactureras	75%	10%	10%	94%	6%	100%
Información y comunicación.	52%	14%	20%	87%	13%	100%
Otras actividades de servicio	91%	5%	3%	99%	1%	100%
Servicios sociales y relacionados con la Salud humana.	86%	7%	5%	98%	2%	100%
Suministro de agua; alcantarillado, gestión de desechos y actividades de saneamiento	60%	18%	16%	95%	5%	100%
Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado	43%	21%	19%	83%	17%	100%
Transporte y almacenamiento	54%	9%	20%	83%	17%	100%
Total	68%	12%	14%	93%	7%	100%

Fuente: MEIC, 2015. Estado de la Situación de las PYME Costa Rica 2014, p. 40

Es significativo que las instituciones del Estado conozcan los bienes y servicios que las PYME están ofreciendo al país, esto no exime que deban realizar un estudio de mercado más detallado; sin embargo, esta información es una base que puede servir de guía para las unidades de compra.

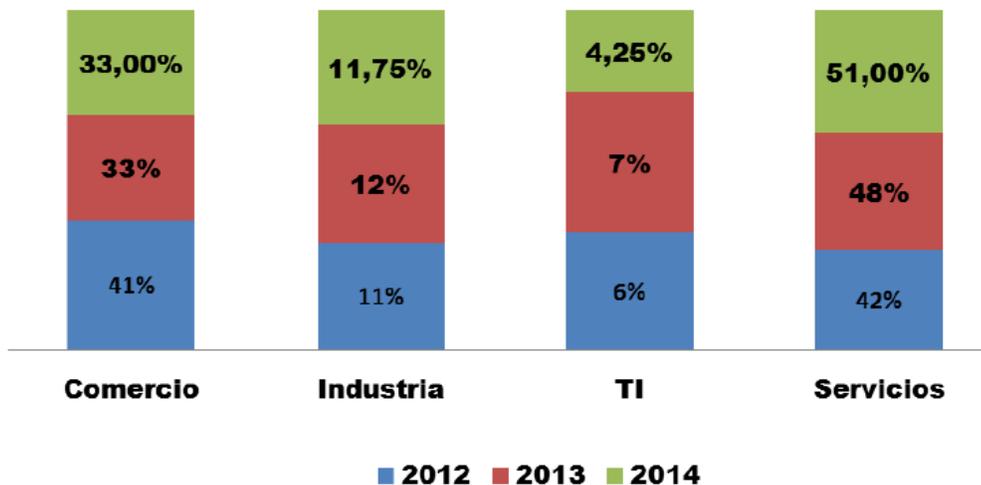
H) Tipo de PYME registradas ante el MEIC

Gráfico 9. Cantidad de empresas PYME registradas en el SIEC. Año 2014 al 23 dic.



Fuente: MEIC, 2015. Estado de la Situación de las PYME Costa Rica 2014, p. 47

Gráfico 10. Empresas PYME registradas en el SIEC por sector



Fuente: MEIC, 2015. Estado de la Situación de las PYME Costa Rica 2014, p. 50

Cuadro 12. Cantidad de PYME registradas en el SIEC según sector productivo, por tamaño. Año 2014

Sector/Tamaño	Micro	Pequeña	Mediana	Total
Artesanía Manufactura	52	1	0	53
Artesanía Servicios	6	0	0	6
Comercial	1.978	787	171	2.936
Industria Manufacturera	743	187	60	990
Tecnologías de Información	299	62	9	370
Servicios	3.159	244	974	4.383
Turismo	110	40	5	155
Total	6.347	1.321	1.219	8.887

Fuente: MEIC, 2015. Estado de la Situación de las PYME Costa Rica 2014, p. 53

Cuadro 13. Cantidad de PYME registrada en el SIEC, según provincia y tamaño. Año 2014 al 23 dic.

Provincia	Mediana	Micro	Pequeña	Total general
Alajuela	67	866	318	1.251
Cartago	46	491	152	689
Guanacaste	17	363	91	471
Heredia	57	790	230	1.077
Limón	12	197	61	270
Puntarenas	14	277	87	378
San José	236	3.363	1.152	4.751
Total general	449	6.347	2.091	8.887

Fuente: MEIC, 2015. Estado de la Situación de las PYME Costa Rica 2014, p. 59

Conocer la cantidad de empresas con las cuales las instituciones del Estado puedan llevar a cabo negocios, es muy importante para determinar si es viable solicitar algún tipo de certificación que acredite a las empresas que cumplen la condición PYME o su pertenencia a alguna región del país. El gráfico 9, así como los cuadros 12 y 13, evidencian que cada año se inscriben ante el MEIC más empresas, se puede observar que es una situación que se presenta en todas las provincias del país y en todos los sectores productivos; esto beneficia mucho a la nación pues la actividad económica se formaliza, eso quiere decir que las empresas comenzarán a pagar patentes, cargas sociales e impuestos, todo esto son elementos que contribuyen a la economía nacional.

4.1.2 PYME y su participación en las Compras Públicas

El informe sobre el Estado de la situación de las PYME en Costa Rica, 2014, indica que para ese año las compras estatales de acuerdo a los registros que lleva la Contraloría General de la República en el Sistema de Información de Contratación Administrativa (SIAC), alcanzó los 185.559 millones de colones.

La cantidad de PYME que lograron contratos con el Estado fueron 2.239, todas se encontraban registradas en el Sistema de Información Empresarial Costarricense (SIEC); las ventas de bienes y servicios para las instituciones públicas lo realizaron 1.029 microempresas, 782 pequeñas empresas, 316 medianas y 112 grandes empresas, a continuación los datos más relevantes de las PYME y compras públicas:

- a) Monto en dinero adjudicado a las empresas en contratos de compra de bienes y servicios públicos:

Cuadro 14. Montos Adjudicados a las Empresas en millones de colones por tamaño de empresa, promedio de venta por empresa y contribución porcentual promedio, año 2014

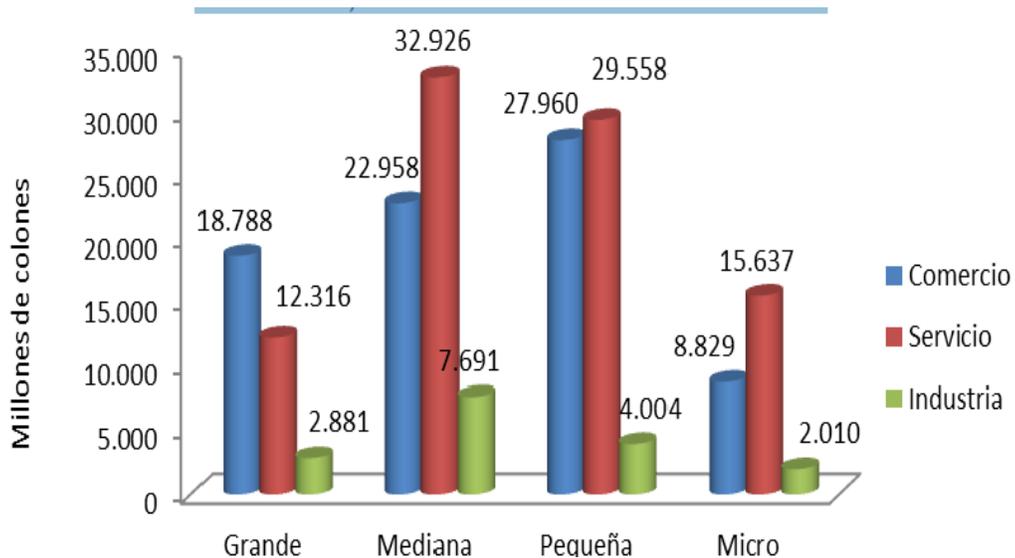
Tamaño de Empresa	Monto adjudicado en millones de ¢	Cantidad de Empresas	Porcentaje	Monto promedio por empresa, millones de ¢	Contribución % promedio respecto al total adjudicado
Grande	33.985	112	5%	303	0,89%
Mediana	63.575	316	14%	201	0,32%
Pequeña	61.522	782	35%	79	0,13%
Micro	26.476	1029	46%	26	0,10%
Total	185.559	2.239	100%	83	0,04%

Fuente: MEIC, 2015. Estado de la Situación de las PYME Costa Rica 2014, p. 79

El cuadro 14 evidencia que las PYME reciben la mayor adjudicación de los contratos públicos; sin embargo, el monto adjudicado promedio que recibe cada empresa es desproporcionado, la mayor cantidad de dinero queda distribuido entre las empresas grandes, éstas recibieron durante el año 2014 un promedio de 303 millones por empresa, mientras que las microempresas recibieron un promedio de 26 millones. A las microempresas se le adjudica más contratos, pero reciben menos dinero, lo que supone que las compras adjudicadas son para la adquisición de bienes y servicios de poco valor, en comparación a los contratos que se asigna a las grandes empresas.

b) Monto adjudicado según el tipo de empresa e industria

Gráfico 11. Compras públicas según tamaño de empresa, por sector económico, en millones de colones. Año 2014

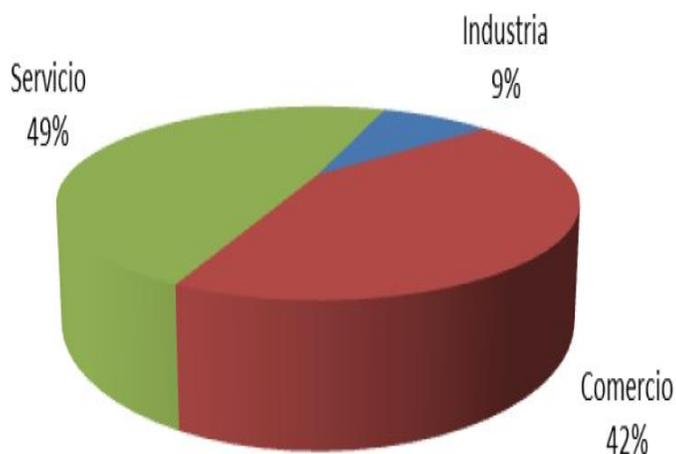


Fuente: MEIC, 2015. Estado de la Situación de las PYME Costa Rica 2014, p. 80

El gráfico 10 informa sobre el tipo de bienes y servicios que más contrata el Estado, las empresas grandes obtienen mayores contratos por la venta comercial, situación totalmente contraria a las PYME, que indiferentemente de su tamaño los contratos que más se les adjudica son por la venta de servicios, esto puede reflejar que las PYME tiene una fortaleza en ese sector económico.

c) Porcentaje adjudicado de acuerdo al sector económico a las PYME:

Gráfico 12. Distribución de las compras públicas a PYME, por sector económico, año 2014



Fuente: MEIC, 2015. Estado de la Situación de las PYME Costa Rica 2014, p. 81

Cuadro 15. Número de empresas a las que le les ha adjudicado compras públicas, según tamaño, en los años 2012, 2013 y 2014

Tamaño de Empresa	2012		2013		2014	
	N° Empresas	Porcentaje	N° Empresas	Porcentaje	N° Empresas	Porcentaje
Grande	63	4%	104	5%	112	5%
Mediana	259	17%	304	14%	316	14%
Pequeña	574	38%	767	36%	782	35%
Micro	629	41%	935	44%	1029	46%
Total en SIEC	1525	100%	2110	100%	2239	100%
Total General	5644	27%	5561	38%	5784	39%

Fuente: MEIC, 2015. Estado de la Situación de las PYME Costa Rica 2014, p. 83

De acuerdo con el gráfico 11 se puede observar que de la oferta de bienes y servicios que ofrece las PYME, el Estado está contratando servicios y comercio principalmente, coincide con la principal oferta de las PYME para el mercado nacional.

Es importante tener presente que las PYME si están teniendo participación en las compras públicas, como se puede observar en el cuadro 20 que muestra los últimos tres años de las contrataciones públicas y son este tipo de empresas las que obtienen mayor cantidad de contratos; sin embargo, a pesar de la cantidad de adjudicaciones que se les hace, en términos económicos son los contratos de menor cuantía que se les adjudica, como se observó en el cuadro 20.

De acuerdo a la información expuesta del Informe de la situación de las PYME, 2014, este tipo de empresa si está recibiendo adjudicaciones por parte de las instituciones públicas; sin embargo, se quedan en contratos pequeños y mayormente en servicios. Como se observó en el apartado de la situación de las PYME en Costa Rica, este tipo de empresa puede abastecer en todas los sectores económicos, inclusive ya ha entrado al sector tecnológico, ¿qué está sucediendo? Es parte de las respuestas que se pueden obtener en la entrevista con los expertos.

4.2 Análisis de la normativa relacionada con PYME y compras públicas

Una de las categorías de análisis establecidas para la investigación es la revisión de la normativa relacionada con el tema de compras públicas y PYME a nivel nacional; la investigación determinó que existen 7 normativas que convergen de una u otra forma con el tema de estudio; a continuación la descripción de los artículos de

cada norma en forma textual y seguidamente se hará un análisis propio de acuerdo al criterio del investigador sobre las implicaciones de la normativa.

4.2.1 Normativa nacional

Normativa	Artículo
Constitución Política	<p>Artículo 50- El Estado procurará el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza.</p> <p>Toda persona tiene derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Por ello, está legitimada para denunciar los actos que infrinjan ese derecho y para reclamar la reparación del daño causado.</p> <p>El Estado garantizará, defenderá y preservará ese derecho. La ley determinará las responsabilidades y las sanciones correspondientes.</p> <p><i>(Así reformado por Ley No. 7412 del 3 de junio de 1994.)</i></p>

Nuestra Carta Magna deja claro mediante este artículo que el país debe organizar y estimular la producción en busca de una reparto más equitativo con la riqueza, este fundamento da pie a que las compras públicas que es uno de los motores más importantes de la economía nacional, puedan utilizarse como un mecanismo para estimular la participación de las PYME y con ello un crecimiento de este sector. Como se ha visto en el apartado de la situación de las PYME, este tipo de empresas crece año con año en las diferentes zonas del país, están generando la cuarta parte del empleo nacional, fortalecer este tipo de empresas conlleva a que estas participen más activamente en la economía nacional, creando empleo, aportando cargas sociales, entre otras, lo que significa que se estaría dando un mayor bienestar social, si existen mayores fuentes de empleo, la calidad de vida de las personas mejora y esto se convierte en un efecto multiplicador para el

beneficio de la sociedad. Las PYME por su tamaño y condiciones generales son más frágiles que las empresas grandes, tienen menos oportunidades de acceder a grandes negocios por su escaso capital de trabajo, establecer mecanismos que incentiven su participación en las compras públicas y sobre todo que comiencen a adjudicarse negocios de mayor importancia económica sería muy significativo para su crecimiento y bienestar en general para nuestra sociedad.

Normativa	Artículo
<p>Ley General de Contratación Administrativa 7494</p>	<p>Artículo 5.-Principio de igualdad y libre competencia: En los procedimientos de contratación administrativa, se respetará la igualdad de participación de todos los oferentes potenciales. Los reglamentos de esta Ley o las disposiciones que rijan los procedimientos específicos de cada contratación, no podrán incluir ninguna regulación que impida la libre competencia entre los oferentes potenciales.</p> <p>La participación de oferentes extranjeros se regirá por el principio de reciprocidad, según el cual a ellos se les brindará el mismo trato que reciban los nacionales en el país de origen de aquellos. El Poder Ejecutivo establecerá, reglamentariamente, las disposiciones necesarias para la vigencia plena del principio estipulado en este párrafo.</p> <p>Los carteles y los pliegos de condiciones no podrán disponer formas de pago ni contener ninguna regulación que otorgue a los oferentes nacionales un trato menos ventajoso que el otorgado a los oferentes extranjeros.</p> <p>Los órganos y entes públicos no podrán usar sus prerrogativas de exoneración para importar, por medio de adjudicatarios de licitaciones, concesionarios ni otros terceros, productos manufacturados incluidos en los supuestos de prioridad del Artículo 12 de la Ley N° 7017, del 16 de diciembre de 1985. <i>(Así a (adicionado el párrafo anterior por el artículo 1º aparte b) de la ley N° 7612 de 22 de julio de 1996)</i></p>

Este artículo indica que en ningún cartel para la compra de bienes y servicios se podrá establecer impedimentos para que puedan participar cierto tipo de empresas nacionales en los concursos públicos.

Con respecto a los oferentes extranjeros debe regirse por el principio de reciprocidad, es decir, que nuestros potenciales oferentes si llegan a participar en compras públicas de algún país extranjero, deben recibir el mismo trato que las empresas nacionales y viceversa.

Este artículo lo que procura es que no exista limitación de potenciales oferentes para que participen en los concursos de compras públicas, debido a que la Administración debe permitir los bienes y servicios que ofrezcan siempre y cuando pueda satisfacer sus necesidades, esta situación se ve más claro en el establecimiento de condiciones específicas, como por ejemplo: establecer características técnicas de un bien o servicio que sólo una marca pueda cumplir, o solicitar una bien de una marca específica, entre otros. Es importante diferenciar entre la limitación para poder participar en los concursos con lo de solicitar condiciones de calidad, o evaluar características que otorguen algún tipo de valor agregado a la compra o a la sociedad, tal es el caso de criterios sustentables que hoy se están incorporando en los carteles para fomentar compras para beneficiar el medio ambiente; bajo el criterio de responsabilidad social existe la posibilidad de establecer otros parámetros que puedan venir a potenciar a las PYME, desde otra perspectiva como en la metodología de evaluación, etapa que llegarán sólo aquellas ofertas que han superado las etapas legales y técnicas, es decir, cualquiera que llegará a ganar satisface las necesidades de las Administración.

Normativa	Artículo
<p>Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa</p>	<p>Art. 29 Incentivos para la producción nacional: Los beneficios contemplados en el artículo 12 del anexo B de la Ley 7017 "Ley de Incentivos para la Producción Nacional" son aplicables únicamente a la industria costarricense. Para que una empresa extranjera acceda al trato de empresa nacional en las compras del Estado es necesario que exista un Tratado de Integración Económica, de Libre Comercio con el país de origen o cualquier otro instrumento internacional vigente en Costa Rica y además que éste desarrolle un capítulo de compras con el sector público. Lo anterior, siempre que se trate de una contratación cubierta por el respectivo capítulo de compras.</p> <p>En el caso de que un oferente extranjero pueda optar por el trato nacional, para efectos comparativos, la consecuencia será que de competir con nacionales no le podrán sumar los derechos de aduana ni otros gastos de internación. En todo caso, se entiende que tampoco se le aplicarán los beneficios establecidos en la normativa especial que regula la promoción de las PYMES en las compras de bienes y servicios de la Administración.</p>

Expresamente este artículo viene a proteger a la industria nacional, las implicaciones son en el momento de comparar los precios entre las ofertas nacionales y las que provienen del extranjero, lo que se busca es que a los precios de productos de importación se le sumen los impuestos arancelarios que corresponda, a pesar que las instituciones públicas de Gobierno Central y algunas descentralizadas estén exoneradas del pago de impuestos, pero con la finalidad

que a la industria nacional no se vea afectada por la carga de impuestos que ha tenido que pagar, se vea protegida con esta medida. Es claro que no existe ningún tipo de violación al principio de libre concurrencia ni de igualdad de trato, ya que al existir una normativa que lo indique expresamente las instituciones amparadas al principio de legalidad no estarían violentando dicho principio. Este artículo también es claro al manifestar que la única excepción es cuando existan tratados de libre comercio que no hayan aceptado esta salvaguardia. Para las PYME el último párrafo es una protección, pues indica que a las empresas extranjeras no se le puede aplicar los beneficios que regula la promoción de la PYME en las compras públicas, pues existe una normativa que protege a este tipo de empresas y busca que se le un mayor acceso al mercado de compras estatales.

Normativa	Artículo
Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa	<p>Artículo 34. - Forma de pago y reconocimiento de intereses: La Administración , indicará en su cartel el plazo máximo para pagar, el cual en ningún caso podrá ser superior a treinta días naturales, salvo en el caso de la Administración Central , que dispondrá de un máximo de cuarenta y cinco días naturales. En el caso de proveedores de Pequeñas y Medianas Empresas (PYME) registrados en el Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC), que han demostrado esa condición según lo dispuesto en el presente reglamento, la Ley N ° 8262, Ley de Fortalecimiento de las Pequeñas y Medianas Empresas y sus reglamentos, la Administración Central tendrá un plazo máximo de 30 días para pagar.</p>

La forma de pago que realizan las instituciones del Estado no debe ser discrecional ni diferenciada, se debe pagar máximo a los 45 días naturales una vez que se recibe los bienes y servicios de conformidad, indiferentemente que el contratista sea nacional o extranjero, salvo si es una PYME se debe pagar a los 30 días. La cantidad de días que tardan las instituciones públicas en pagar a sus proveedores,

es una queja constante pese a que los días de pago están establecidos, lamentablemente las instituciones no lo cumplen.

Evidentemente a las PYME esta falla que existe en el mercado la legislación trató de regularla para darle un flujo de efectivo más rápido que a las otras empresas por su condición.

Normativa	Artículo
Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa	<p>Artículo N° 35.- Pago Anticipado. El pago al contratista procede una vez recibido a satisfacción el bien o servicio. No obstante, podrán convenirse pagos por anticipado cuando ello obedezca a una costumbre o uso derivado de la práctica comercial, debidamente comprobado; una consecuencia del medio de pago utilizado o las condiciones de mercado así lo exijan, como en el caso de suscripciones periódicas o alquileres; o bien, cuando se trate de una PYME registrada por el MEIC, que ha demostrado su condición según lo dispuesto en el presente reglamento, la Ley N ° 8262 y sus reglamentos, en cuyo caso la Administración Pública de conformidad con su disponibilidad financiera y lo establecido en el cartel respectivo, o en el respectivo pliego de condiciones, otorgaran pagos anticipados entre el 20% y 40% del monto total de la contratación. En este caso, cada Administración contratante valorará la posibilidad de solicitar una garantía colateral, por todo el monto del anticipo otorgado, en los términos del artículo 46 del presente reglamento.</p>

Esta posibilidad es para ayudar a las empresas a tener un mayor flujo de efectivo y poder hacer frente a sus obligaciones contractuales, nuevamente la normativa está tratando de corregir una falla en el mercado, brindó la posibilidad que las PYME se les pueda dar pagos por adelantado, no están limitando el tipo de bien o servicio que deban realizar para ostentar por esta opción, lo que sí es importante tener

claro, es que son las instituciones públicas que deben establecer esta opción de pago por adelantado desde el cartel de la contratación y al parecer no lo están haciendo.

Normativa	Artículo
Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa	<p>Artículo N° 37.- Garantía de participación ...</p> <p>Si cesare la vigencia de la garantía de participación, la Administración , tan pronto como advierta tal circunstancia y siempre que no exista otro incumplimiento que determine la exclusión de la oferta, prevendrá al interesado, aún después de dictado el acto de adjudicación, para que dentro del término de tres días hábiles proceda a su restablecimiento. En caso de requerirse garantía de participación, los proveedores PYMES registrados por el MEIC que han demostrado su condición a la Administración según lo dispuesto en el presente reglamento, la Ley N ° 8262 y sus reglamentos, podrán acogerse a lo dispuesto en el artículo 46 bis del presente reglamento para rendir dicha garantía.</p>
	<p>Artículo 42.- Formas de rendir las garantías.</p> <p>Las garantías presentadas por las PYMES que han demostrado su condición a la Administración , según lo dispuesto en el presente reglamento, la Ley N ° 8262 Ley de Fortalecimiento de las Pequeñas y Medianas Empresas y sus reglamentos; podrán ser otorgadas a través del Fondo Especial para el Desarrollo de la Micro , Pequeña y Mediana Empresa (FODEMIPYME) creado en el artículo 8º de la de la Ley N ° 8262 o por los instrumentos financieros creados al amparo de la Ley N ° 8634 Ley del Sistema Nacional de Banca para el Desarrollo, siempre y cuando las PYMES solicitantes cumplan con todos los requisitos y las condiciones que establecen en sus respectivos Reglamentos.</p>

Normativa	Artículo
Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa	Artículo 46 bis°- Otros instrumentos. Las PYME que han demostrado su condición a la Administración según lo dispuesto en el presente reglamento, la Ley N ° 8262 y su reglamento; podrán utilizar los instrumentos financieros de que disponga al amparo de la Ley No. 8634, Ley del Sistema de Banca para el Desarrollo, como respaldo de participación en el proceso de contratación y cumplimiento oportuno; siempre y cuando las PYME solicitantes cumplan con todos los requisitos y las condiciones que establecen en sus respectivos Reglamentos.

Estos tres artículos del reglamento de contratación administrativa, lo que establecen es sobre el tipo de garantía, tanto de participación como de cumplimiento, que deben presentar los oferentes en los procedimientos de contratación. Primero es importante tomar en cuenta que la garantía de participación que se debe solicitar es un porcentaje del 1% al 5% del negocio que se propone, este porcentaje para una PYME puede significar mucha dificultad para contar con el dinero o los instrumentos de garantía; sería importante que las instituciones valoren si realmente es necesario solicitarla, ya que la norma lo establece como facultativo para la Administración y se solicita para darle seriedad al concurso o asegurarle a la Administración que el adjudicatario continúe con su propuesta, pero se ha perdido de vista que existen otros instrumentos que se pueden utilizar para sancionar a los oferentes que no mantengan su propuesta como es la sanción a particulares establecido en el artículo 99 inciso c) de la Ley de General de Contratación Administrativa.

Estos artículos buscan brindar condiciones más favorables para las PYME, se les ofrecen otros mecanismos de presentación además de los tipos de garantías aceptados, las PYME pueden optar por las garantías que ofrece la Banca de Desarrollo. El prever solucionar uno de los grandes problemas con los que se enfrentan las PYME, se nota el esfuerzo que han hecho los Gobiernos para enfrentar las típicas fallas del mercado que se le presentan a este tipo de empresas.

Normativa	Artículo
Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa	<p>Artículo 55 bis°-Sistema de evaluación. Se considerará como factor de evaluación de desempate para la contratación, una puntuación adicional a las PYME que han demostrado su condición a la Administración según lo dispuesto en el presente reglamento, la Ley 8262 y sus reglamentos.</p> <p>En caso de empate, las Instituciones o Dependencias de la Administración Pública , deberán incorporar la siguiente puntuación adicional:</p> <p style="padding-left: 40px;">PYME de industria 5 puntos</p> <p style="padding-left: 40px;">PYME de servicio 5 puntos</p> <p style="padding-left: 40px;">PYME de comercio 2 puntos</p> <p>En caso de que el empate persista se definirá por lo dispuesto según el presente reglamento o el cartel respectivo.</p>

A como está redactado el artículo se vuelve confuso y de apariencia inaplicable, pareciera que lo se quiso fue establecer desde el reglamento un factor adicional vía puntos extras a las empresas que sean PYME, pero el puntaje se otorgaría según la industria.

Propuesta interesante y que sería un mecanismo para potencializar la adjudicación a las PYME; sin embargo en el segundo párrafo del artículo se turbia la idea al establecer "en caso de empate", esto quiere decir, que aplica hasta que se haya realizado la metodología de evaluación entre las ofertas que ya han superado la etapa legal y técnica, si al aplicar la metodología, dos o más ofertas quedan con el mismo puntaje se le otorgará los puntos extra según el tipo de industria a la que pertenece la PYME, pero este artículo sólo se aplica a medias pues en un empate entre ofertas se le debe dar prioridad a la que es PYME, pero si existe empate entre PYME no se puede aplicar, ya que una empresa sólo se registra en un sector económico, además por el bien o servicio que solicite la Administración, serán de industria, comercio o servicio, pero no combinados; sería ilógico que una PYME de servicio participara en la venta de algo relacionado con la industria; es decir, entraría PYME a ofrecer bienes o servicios según su inscripción, por lo que este artículo pierde cualquier posibilidad de ser aplicado.

Normativa	Artículo
Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa	<p>Artículo 98.-Participación al concurso sobre la invitación a participar en las licitaciones abreviadas</p> <p>...Asimismo, en cuanto a la invitación a participar, la Administración deberá considerar lo establecido en el Decreto Ejecutivo número 33305-MEIC-H, denominado "Reglamento Especial para la Promoción de las PYMES en las Compras de Bienes y Servicios de la Administración".</p>

El MEIC cuenta con registro de proveedores PYME, el cual tiene validez un año, las empresas tienen la obligación de renovar su condición, de lo contrario las excluyen. Según la normativa las instituciones del Estado deben invitar a participar

mínimo a una PYME; sin embargo, no existen datos de cuántas PYME invitan las instituciones del Estado para verificar el cumplimiento de la norma; otro aspecto importante es que sólo el sistema MERLINK tiene interface con el sistema del MEIC, lo que permite que los funcionarios públicos al hacer la invitación a proveedores pueden corroborar la condición que sean PYME, situación que no es así con las 68 instituciones que se encuentran bajo la rectoría de la DGBCA que utilizan CompraRed y todas las otras instituciones del estado que no utilizan ninguno de estos dos sistemas. Esa situación se considera una más de las debilidades actuales para fomentar la participación de las PYME en las compras públicas.

Normativa	Artículo
Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa	<p>Artículo 117. -Información del Registro de Proveedores. Los proveedores interesados deberán acreditar, entre otros, los siguientes aspectos: nombre; razón o denominación social; cédula física o jurídica según corresponda; número de teléfono; número de fax; dirección física y dirección electrónica; apartado postal; representantes; propiedad de acciones; medio para recibir notificaciones, fecha de inscripción, estado del proveedor; país de origen, condición PYME si la tiene, entre otros. La indicación de si es PYME y su categoría deberá acreditarse en el Registro que al efecto lleve Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa en el caso de la Administración Central y las Proveedurías de la Administración Descentralizada, los cuales tendrán acceso en línea al registro de PYMES que mantiene el MEIC, para lo cual se coordinara en forma conjunta lo necesario para cumplir lo establecido en este artículo.</p>

El espíritu de la norma es que las instituciones conozcan a sus potenciales oferentes y sobre todo que puedan escoger dentro del registro mínimo a una PYME para enviarle la invitación de los concursos de las compras públicas,

específicamente las de escasa cuantía. Lamentablemente el registro de proveedores del sistema CompraRed no cuenta con información actualizada, el sistema lo deben "alimentar a pie" según vayan funcionarios a DIGEPYME a copiar la base de datos, y esto sucede con todas las demás instituciones que tienen sistemas propios, excepto MERLINK, que como se indicó en el comentario anterior tiene interface con el sistema del MEIC.

Este artículo es muy importante, ya que las instituciones públicas pueden verificar la condición PYME y no solicitar la certificación de que cumple con dicha condición, con sólo la indicación en la oferta y la verificación en el sistema sería suficiente, se fomenta la simplificación de trámites.

Normativa	Artículo
Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa	Artículo 136.- Escasa cuantía Asimismo en cuanto a la invitación a participar, la Administración deberá considerar lo establecido en el Decreto Ejecutivo número 33305-MEIC-H, "Reglamento Especial para la Promoción de las PYMES en las Compras de Bienes y Servicios de la Administración".

El cumplimiento del artículo 136, garantizaría que se invite al menos una empresa PYME, ya que el decreto 33305-MEIC-H así lo indica, para aquellos concursos de menor valor para las instituciones. La debilidad del cumplimiento de este artículo se relaciona con los comentarios anteriores sobre la información que tienen los registros de proveedores, base de datos que utilizan en las proveedurías para escoger a los potenciales oferentes y enviarles la invitación. Esto se corrobora con la falta de control de las unidades de compras o a la supervisión de órganos rectores de verificar si se está cumpliendo con lo establecido en la normativa.

Normativa	Artículo
Ley de Fortalecimiento de las Pequeñas y Medianas Empresas 8262	<p>Artículo 20.-Para estimular el crecimiento y desarrollo de las PYMES, la Administración Pública desarrollará, bajo la coordinación del MEIC, un programa de compras de bienes y servicios que asegure la participación mínima de las PYMES en el monto total de compras para cada institución o dependencia de la Administración Pública; este programa se regirá de conformidad con las siguientes disposiciones: a) Serán escogidas, preferentemente respecto de los demás oferentes, las PYMES de producción nacional cuyos productos sean de calidad equiparable, abastecimiento adecuado y precio igual o inferior al de los productos importados. En condiciones de igual precio, calidad y capacidad de suministros y servicios, las entidades públicas, preferirán a las PYMES de producción nacional; además, tomarán en cuenta los costos de bodegaje, seguro y costo financiero en que se podría incurrir al comprar el producto. b) Las compras del sector público no discriminarán ni sesgarán de modo alguno a las empresas nacionales frente a las extranjeras, ni a las PYMES frente a las empresas de mayor tamaño, al establecer mecanismos de pago, lugar o plazo de entrega, ni por otros parámetros de comparación. c) El Estado establecerá procedimientos que les faciliten a las PYMES el cumplimiento de requisitos y trámites relativos a las compras; para ello se brindará la adecuada asesoría a las que participen en el proceso de licitación. Las entidades públicas remitirán anualmente al MEIC sus planes de compras, de conformidad con los procedimientos y plazos establecidos en el Reglamento especial de compras de bienes y servicios del sector público. d) Cuando el MEIC evidencie el incumplimiento de lo previsto en este artículo, lo trasladará a las autoridades competentes y emitirá las recomendaciones necesarias.</p>

Este artículo viene a justificar y sobre todo permitir cualquier mecanismo que se pueda establecer en los carteles de compras públicas para estimular la participación de las PYME y sobre todo para potencializarlas para su crecimiento y mayor competitividad.

Pese a que el artículo es la normativa que da pie a la aplicación de mecanismos preferentes para las PYME en las compras públicas, las proveedurías del Estado de acuerdo a los cuestionarios aplicados no están estableciendo ninguna condición preferente para este sector, salvo el método de desempate.

Normativa	Artículo
Reglamento Especial para la Promoción de las PYMES en las Compras de Bienes y Servicios de la Administración Decreto 33305-MEIC-H	Artículo 3º-Condición PYMES. Para la aplicación de este Reglamento, las empresas deben contar con la condición PYMES otorgada por la Dirección General de la Pequeña y Mediana Empresa del Ministerio de Economía, Industria y Comercio, de conformidad con los criterios que se definen en el Decreto Ejecutivo Nº 33111-MEIC del 6 de abril del 2006 "Reglamento a la Ley de Fortalecimiento de las PYMES" Ley Nº 8262 del 2 de mayo del 2002.

Para que una empresa pueda gozar de los beneficios que se han establecido para la micro, pequeña y mediana empresa, debe registrarse como PYME ante el MEIC, ello implica que su empresa debe estar formalmente establecida y demostrarlo para que le otorguen dicha condición. Al formalizar su actividad económica, el país se beneficia, pues comienza a contribuir con el pago de impuestos, a la solidaridad

social registrándose como patrono ante la CCSS, entre otros. Con la indicación expresa de este artículo, la única categoría PYME es la que otorga el MEIC, por lo que no existe ninguna otra autorización para que una empresa sea PYME que pueda ser otorgada por otra institución que no sea dada por DIGEPYME del MEIC.

Normativa	Artículo
Reglamento Especial para la Promoción de las PYMES en las Compras de Bienes y Servicios de la Administración Decreto 33305-MEIC-H	Artículo 5º-Preferencia a las PYMES. Al efectuarse cualquier concurso para la adquisición de bienes o servicios por parte de todas aquellas instituciones que conforman la Administración, en la que participe como oferente una o varias PYMES, en la evaluación de las ofertas se aplicará lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley N° 8262 del 2 de mayo del 2002, y en el presente Reglamento.

Este artículo viene a reforzar que a las PYME se les debe dar prioridad ante cualquier otro tipo de empresa que participe en las compras públicas, sean nacionales o extranjeras. Apoyar a las PYME es una forma de buscar una distribución de la riqueza de forma más equitativa, pues las PYME promueven generación de empleo en las diferentes regiones del país, además contribuyen con la sociedad al encontrarse al día con las cargas sociales, pagos de impuestos, entre otros.

Normativa	Artículo
<p>Reglamento Especial para la Promoción de las PYMES en las Compras de Bienes y Servicios de la Administración Decreto 33305-MEIC-H</p>	<p>Artículo 8.- Parámetros para la comparación. a) Para efectos de comparación de precios entre las mercancías nacionales con las extranjeras, la administración calculará el precio equivalente mediante la aplicación de la siguiente fórmula:</p> $\text{Peq} = \text{PCIF} (1 + \% \text{ de Gastos internamiento} + \% \text{ Derechos arancelarios de importación} + \% \text{ impuesto Ley N}^{\circ} 6946 \text{ y sus reformas}).$ <p>En donde:</p> <p>Peq = Precio equivalente: es decir el precio que será comparado con el precio dado por los oferentes nacionales.</p> <p>PCIF = Precio CIF de la mercancía.</p> <p>El porcentaje de gastos de internamiento establecido mediante este Reglamento es de 11,35%.</p> <p>Este porcentaje de gastos de internamiento se revisará cada año y de ser necesario será actualizado por la Dirección de Pequeña y Mediana Empresa del Ministerio de Economía, Industria y Comercio, mediante resolución, debiendo publicarse un extracto en el Diario Oficial La Gaceta, en donde deberá hacerse referencia que la resolución integral se encuentra disponible en el Sitio Web del Ministerio de Economía, Industria y Comercio.</p>

Esta norma lo que pretende es que las empresas nacionales que tiene sus productos nacionalizados o los fabrican en el país, no se encuentre en desventaja ante otras ofertas que cotizan bienes importados, que antes de nacionalizarlos generalmente son mucho más baratos. Existen instituciones públicas que por su naturaleza no pagan impuestos como por ejemplo, los ministerios, entonces comprarán sin pagar impuestos de ventas ni los de aduanas en caso de importación. Es un artículo que protege 100% a la industria nacional, ya que las instituciones públicas siempre pagarán libre de impuestos, en los casos que así se encuentra legislado.

Normativa	Artículo
Reglamento Especial para la Promoción de las PYMES en las Compras de Bienes y Servicios de la Administración Decreto 33305-MEIC-H	<p>Artículo 14.-Desempate en la preferencia. En un proceso de contratación administrativa donde los oferentes de bienes o servicios posean condiciones iguales o equiparables en cuanto a la calidad, abastecimiento y precio, de conformidad con el artículo 20 de la Ley N° 8262 del 2 de mayo del 2002, se establece como mecanismo de desempate para la adjudicación de la oferta el siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Preferirán a las PYMES de Producción Nacional. b. Cuando existan dos o más PYMES de producción nacional, la Administración aplicará los parámetros de desempate definidos en el cartel, para lo cual podrá considerar aquellos criterios cualitativos o cuantitativos inherentes a las PYMES que el MEIC establezca.

Esta condición es una forma de asegurar preferencia a la PYME en caso de que llegue con igual puntaje con otra que no lo es, en los concursos públicos. Este criterio de desempate es el que de acuerdo a las entrevista a los jefes de las instituciones públicas, el único que prácticamente se está implementando en los carteles de contratación, sin embargo, no se llevan estadísticas para verificar o comprobar que es una norma que ha traído beneficio a las PYME.

Normativa	Artículo
Reglamento Especial para la Promoción de las PYMES en las Compras de Bienes y Servicios de la Administración Decreto 33305-MEIC-H	Artículo 20.-Registro Nacional de las PYMES Proveedoras. Créase el Registro Nacional de las PYMES Proveedores de la Administración, el que estará a disposición en Compra RED. La DGABCA administrará el Registro Nacional de Proveedores PYMES del Estado, a efectos de que las Instituciones o dependencias de la Administración y los proveedores puedan acceder a él con facilidad. En dicho registro debe constar la condición PYME de producción nacional de conformidad con los registros llevados por la DIGEPYME; ambas instituciones coordinarán y realizarán las acciones necesarias para cumplir en forma conjunta lo establecido en este artículo.

Lo que se pretende es que exista un registro nacional con la información de las PYME. Este registro tiene una validez de un año. Es claro que la DGBCA debe tenerlo en CompraRed, que es el sistema que utilizan los ministerios, la realidad es diferente, por cuanto no existe un enlace directo entre ambas bases de datos como ya se ha comentado, y la información debe cargarse manualmente, según en la entrevista con Johnny Jiménez de DIGEPYME, la DGBCA lo hace cada seis meses.

Normativa	Artículo
Reglamento Especial para la Promoción de las PYMES en las Compras de Bienes y Servicios de la Administración Decreto 33305-MEIC-H	Artículo 21.-Registro. Aquellas PYMES costarricenses que deseen ser oferentes de bienes y servicios de las Instituciones o Dependencias de la Administración, y recibir el trato establecido en el artículo 20 de la Ley N° 8262 del 2 de mayo del 2002, deberán estar registradas en el Registro Nacional de PYMES Proveedores de la Administración en Compra RED.

Este artículo obliga a las empresas que se inscriban ante el MEIC, es decir, que formalicen su condición. Los requisitos que establece el MEIC para que una empresa pueda inscribirse como PYME, ayuda de una u otra forma a la sociedad, pues la misma al legalizar su actividad debe inscribirse ante la CCSS, pagar impuestos, patentes y otros, como se ha comentado en el análisis de anteriores artículos.

Normativa	Artículo
Reglamento Especial para la Promoción de las PYMES en las Compras de Bienes y Servicios de la Administración Decreto 33305-MEIC-H	Artículo 22.-Uso del Registro Nacional de PYMES Proveedoras.... Asimismo, para invitar a participar en las contrataciones administrativas, las instituciones deberán invitar al menos a una PYMES proveedora del bien o servicio que se encuentre inscrita en el Registro Nacional de PYMES Proveedoras de Compra Red.

La normativa pretende asegurar que siempre a las PYME se les invite en los concursos públicos. Los datos sobre cuántas PYME se invitan en todas las instituciones públicas no se poseen y ninguna entidad lleva un control sobre esta situación.

4.2.2 Análisis de la normativa con implicaciones a nivel internacional

A continuación se exponen la normativa que se ha firmado a nivel nacional pero que tiene implicaciones internacionales, con respecto a las PYME y compras públicas; no se incluyen los tratados de libre comercio debido a que se expondrá un apartado exclusivo para ese tema.

Normativa	Artículo
Reglamento al Artículo 12 del Anexo 3 de la Ley 7017 "Ley de Incentivos para la Producción Industrial Anexo A del Arancel Centroamericano de Importación" Decreto 32448-MP-MEIC-COMEX	Artículo 1º-Ámbito de aplicación: El presente reglamento se aplicará a todas las compras que realice el Gobierno de la República, las instituciones autónomas, las semiautónomas, las municipalidades o cualesquiera otras entidades oficiales, dando obligatoriamente preferencia a los productos manufacturados por la industria nacional, cuando la calidad sea equiparable, el abastecimiento adecuado y el precio igual o inferior al de los importados. Los productos amparados a algún acuerdo comercial suscrito, ratificado y publicado por Costa Rica, continuarán rigiéndose por lo señalado en dichos Tratados.

Normativa	Artículo
<p>Ley de Ratificación del Anexo A del Convenio Arancelario y Aduanero Centroamericano: Arancel Centroamericano de Importación, Nº 7017, del 13 de diciembre de 1985</p>	<p>artículo 12 señala:</p> <p>"Al efectuarse cualquier compra por parte del Gobierno de la República, las instituciones autónomas, las semiautónomas, las municipalidades o cualquiera otras entidades oficiales, obligatoriamente se dará preferencia a los productos manufacturados por la industria nacional, cuando la calidad sea equiparable, el abastecimiento adecuado y el precio igual o inferior al de los importados.</p> <p>En caso de discrepancia respecto a calidades, se procederá a consultar el caso a la Oficina Nacional de Normas y Unidades de Medidas, la cual decidirá ese aspecto privativamente. Para efectos de comparación de precios se agregarán al precio de la mercancía de fabricación extranjera, los derechos de aduana y todo otro gasto de internación, aún cuando la entidad compradora esté exenta de pagarlos. El Banco Central de Costa Rica no autorizará el uso de divisas para esas compras en tanto el interesado no se ajuste a las disposiciones de este artículo."</p>

Normativa	Artículo
Reglamento al Artículo 12 del Anexo 3 de la Ley 7017 "Ley de Incentivos para la Producción Industrial Anexo A del Arancel Centroamericano de Importación" Decreto 32448-MP-MEIC-COMEX	Artículo 3º-Régimen de Compras: De conformidad con la Ley 7017 la Administración dará preferencia a los productos manufacturados por la industria nacional, cuando la calidad sea equiparable, el abastecimiento adecuado y el precio igual o inferior al de los productos importados. Todo de conformidad con lo que se regula en el presente reglamento.

La implicación de estos tres artículos vienen a proteger la producción nacional, es importante tener claro que con ello no se busca que las instituciones públicas se den preferencia a las PYME, por el contrario las están obligando a que ofrezcan con la misma calidad y condiciones de abastecimiento que cualquier otra empresa.

Bajo las mismas condiciones, se debe preferir una PYME, sin embargo, en una contratación 100% precio, la PYME debe ofrecer igual o menor precio, y volveríamos a lo mismo, sólo quedaría el mecanismo de desempate para potenciar a las PYME, porque si presenta menor precio, la lógica indica que ganaría el concurso.

Es importante agregar que estos artículos siguen protegiendo la industria nacional, haciendo la salvedad de que se debe respetar lo que se establezca en los TLC que el país suscriba, también es importante hacer énfasis que las metodologías de evaluación no deben ser 100% precio, es decir, adjudicar la que ofrezca menor precio, por cuanto como se ha visto, este mecanismo propuesto en la normativa no colaboran mucho para fomentar la participación de las PYME, también es

rescatable indicar que no se está prohibiendo ningún tipo de factor adicional para otorgar puntos extras a las PYME.

Normativa	Artículo
<p>Reglamento al Artículo 12 del Anexo 3 de la Ley 7017 "Ley de Incentivos para la Producción Industrial Anexo A del Arancel Centroamericano de Importación" Decreto 32448-MP-MEIC-COMEX</p>	<p>Artículo 7.- Parámetros para la comparación:</p> <p>a) Para efectos de comparación de precios entre las manufacturas nacionales con las extranjeras, la Administración aplicará el inciso a) del artículo 8 del Reglamento Especial para la Promoción de las PYMES en las Compras de Bienes y Servicios de la Administración, Decreto Ejecutivo N° 33305-MEIC-H del 13 de junio de 2006.</p> <p><i>(Así reformado el inciso a) anterior por el artículo 2° del decreto ejecutivo N°37438 del 6 de agosto del 2012)</i></p> <p>b) Para efectos de comparación de precios entre las mercancías nacionales y las mercancías provenientes de Zonas Francas instaladas dentro de Costa Rica, la Administración deberá aplicar lo que se indica en el inciso a) anterior, según sea el caso, utilizando los derechos arancelarios de importación correspondientes y vigentes.</p>

Este artículo conlleva la misma implicación descrita en el artículo 8 del Reglamento Especial para la Promoción de las PYMES en las Compras de Bienes y Servicios de la Administración.

Normativa	Artículo
Reglamento al Artículo 12 del Anexo 3 de la Ley 7017 "Ley de Incentivos para la Producción Industrial Anexo A del Arancel Centroamericano de Importación" Decreto 32448-MP-MEIC-COMEX	<p>Artículo 11.-Origen de la manufactura: Los oferentes de mercancías costarricenses y de países con los cuales Costa Rica tenga un tratado comercial, deberán adjuntar a sus ofertas, un certificado de origen.</p> <p>Los oferentes de mercancías costarricenses y de países con los cuales Costa Rica no tenga un tratado comercial, podrá adjuntar a sus ofertas, un certificado de producción.</p>

El anterior artículo pretende darle igual trato a las mercancías nacionales y a las provenientes de países extranjeros, siempre y cuando se dé el principio de reciprocidad mencionado en el Principio de igualdad de trato en la LCA. La idea de los certificados de origen es estimular la producción nacional, tanto de nuestro país como de aquellos en que se haya suscrito un TLC.

De acuerdo con la normativa expuesta y a los comentarios que se han realizado en cada artículo, se puede concluir que la legislación busca indudablemente una estimulación a la producción nacional e incentivar o impulsar a las PYME dentro del negocio de las compras públicas; como se ha mencionado en el presente trabajo de investigación, el sector público mueve grandes cantidades de dinero para la compra de sus bienes y servicios, lo que los hace atractivos como clientes. Las políticas que se han establecido van de la mano con el artículo 50 de nuestra Constitución Política, el cual recalca el deber del Estado de procurar una adecuada repartición de la riqueza.

4.3 PYME y Tratados de libre comercio

Costa Rica desde los años 60 ha impulsado una política de apertura de mercados, con la finalidad de que las empresas costarricenses puedan colocar productos en aquellos países con condiciones más favorables que otros que no hayan suscrito ningún tratado. Es así como a la fecha contamos con once tratados de libre comercio (TLC) con países de América, Asia y Europa, más dos tratados: el de integración económica con Centroamérica y el Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea (AACUE).

El presente apartado hará una breve descripción de cada uno de los TLC, el país, fecha que entró en vigencia y los principales productos que se han exportados y los que se importan, se hará mención si los TLC incluyeron algún apartado sobre compras públicas y/o PYME, y un comentario general sobre el mismo.

Los tratados de libre comercio y los de asociación e integración que ha suscrito Costa Rica a la fecha son:

1. TLC Canadá
2. TLC CARICOM
3. TLC Chile
4. TLC China
5. TLC República Dominicana-Centroamérica-Estados Unidos (CAFTA-DR)
6. TLC México
7. TLC Panamá
8. TLC República Dominicana
9. TLC Perú
10. TLC Singapur

11. TLC Asociación Europea de Libre Comercio
12. Tratado de Integración Económica con Centroamérica
13. Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea (AACUE)

De acuerdo a la información que contiene la página web de Comercio Exterior (Comex) los tratados y acuerdos consisten en lo siguiente:

Centroamérica:

El Tratado General de Integración Económica Centroamericana entró en vigencia el 4 de junio de 1961 para Guatemala, El Salvador y Nicaragua; el 27 de abril de 1962 para Honduras y el 23 de setiembre de 1963 para Costa Rica Ley N°3150 del 29 de julio de 1963. Se ha logrado perfeccionar una zona de libre comercio, con la liberalización del comercio de bienes agrícolas e industriales a excepción del café tostado y sin tostar, azúcar de caña, alcohol etílico y bebidas alcohólicas y derivados de petróleo (parr).

En este tratado no se establece ningún capítulo de Compras Públicas; sin embargo, por los productos que se comercializan nuestras PYME de acuerdo a los bienes y servicios que ofrecen no se verían afectados.

TLC Canadá:

Es el primer tratado que se firma con un país desarrollado, entró en vigencia el 07 de noviembre del 2002, mediante Ley 8300 del 10 de septiembre del 2002, publicada en el Alcance No. 73 de La Gaceta No.198 del 15 de octubre del 2002. Los principales productos que se exportan son: Algunos azúcares de caña;

Neumáticos nuevos; café sin tostar y sin descafeinar; artículos y aparatos de prótesis; piñas; yuca; papaya; esquejes sin enraizar e injertos y conductores eléctricos; lápices. Los principales productos que se están importando son: Algunos trigos; abonos; papel prensa en bobinas (rollos) o en hojas; papas preparadas o conservadas, congeladas; procesadores y controladores; malta tostada; circuitos electrónicos; carne de cerdo congelada; vehículos con motor de émbolo alternativo.(parr)

Con respecto a las compras públicas establecieron el Artículo IX. Inciso 7 Compras Gubernamentales, el cual indica que los países cooperarían para liberar sus mercados y no dice nada más al respecto. Tal y como está este TLC, no existiría ninguna restricción con respecto al establecimiento de mecanismos que apoyen a las PYME. Otro aspecto importante que se rescata es que la comercialización de productos entre estos países, no son productos que las instituciones públicas inviertan grandes cantidades y que sean competencia para las PYME.

TLC CARICOM:

Este tratado se suscribió con la Comunidad de Estados del Caribe, los países que lo integran son: Antigua y Barbuda, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Jamaica, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, Saint Vincente y Las Granadinas, Suriname y Trinidad y Tobago.

Entró en vigencia el 15 de noviembre del 2005, mediante Ley 8455 del 19 de septiembre del 2005, publicada en el Alcance No. 36 de la Gaceta No. 193 del 07 de octubre del 2005. Los principales productos de exportación son. Preparaciones alimenticias; bombonas, botellas, frascos y envases de vidrio; antisueros; frutas

preparadas o en conservas; compresas y tampones higiénicos, pañales para bebés y artículos similares; tapones, tapas, cápsulas y demás dispositivos de cierre; zanahorias frescas o refrigeradas; medicamentos; cajas de papel o cartón corrugados y salsas. Los principales productos de importación: Productos intermedios de hierro o acero sin alear, alambrón de hierro o acero sin alear, gas natural licuado, urea, insecticidas, productos a base de cereales, partes para aparatos de alumbrado, y tiras y formas similares de materia textil sintética (parr).

Este tratado incorpora el Capítulo XV: Compras del Sector Público, el cual acordó que en un plazo de dos (2) años a partir de la entrada en vigor de este Tratado, los países revisarían el tema, a la fecha no existe ninguna otra indicación, por lo que estaría en la misma situación que el TLC con Canadá. Si observamos los productos que importación provenientes de esos países no son los más adquiridos por la Administración Pública y se repite el patrón del TLC con Canadá, las PYME no se estarían viendo afectadas.

TLC Chile:

Entró en vigencia el 15 de febrero del 2002, mediante la Ley 8055 del 04 de enero del 2001, publicada en la Gaceta No. 42 del 28 de febrero del 2001. Los principales productos que se exportan son: Las demás preparaciones alimenticias; Sacos, bolsitas y cucuruchos de los demás plásticos; Desperdicios y desechos, de aluminio; Frutas y otros frutos, sin cocer o cocidos en agua o vapor, congelados; Piñas; Jeringas, agujas, catéteres, cánulas e instrumentos similares; Neumáticos utilizados en automóviles de turismo, nuevos; Adhesivos a base de polímeros de las partidas 39.01 a 39.13 o de caucho; Fregaderos, lavabos, pedestales de lavabo, bañeras, bidés, inodoros y aparatos fijos similares, para usos sanitarios, de porcelana. Los principales productos de importación son: Alambre de cobre

refinado, con la mayor dimensión de la sección transversal superior a 6 mm; Madera aserrada, de coníferas; Los demás vinos, en recipientes con capacidad inferior o igual a 2 L; Los demás papeles y cartones, multicapas; Manzanas frescas; Leche y nata (crema), concentradas o con adición de azúcar u otro edulcorante; Depósitos, barriles, tambores, latas o recipientes similares, de capacidad superior o igual a 50 l, de fundición, hierro o acero; La demás carne de cerdo, congelada; Las demás preparaciones alimenticias; Otros medicamentos, dosificados o acondicionados para la venta al por menor (parr).

En este TLC en la sexta parte contratación pública, se desarrolla el capítulo 16 contratación pública, dentro de los artículos más relevantes relacionados al tema de investigación está:

Artículo 16.04 Trato nacional y no discriminación

1. Respecto de las contrataciones públicas que realicen las entidades mediante procedimientos de concurso, cada Parte concederá a las mercancías, servicios y proveedores de otra Parte, un trato no menos favorable que el que conceda a sus propias mercancías similares, servicios similares y proveedores de mercancías y servicios similares.

/../3. Cada Parte se asegurará que sus entidades no exijan condiciones compensatorias especiales a los proveedores de otra Parte que participen en los correspondientes procesos de contratación pública.

Este tratado es tan específico que hasta excluye cuales compras no abarcaría el TLC como lo es la compra de armamento, principalmente por la importancia que le dan los chilenos al ejército. De acuerdo a los términos de este tratado, es importante aclarar que lo que indica el art.16.04 inciso 3) sobre la imposibilidad de

exigir condiciones compensatorias especiales a proveedoras de otra parte, se puede entender en cuanto a las condiciones que establezca una institución pública como requisito de admisibilidad, que si un oferente no lo presenta o cumple, queda excluida del concurso; para este TLC existiría inconveniente si en un cartel se indicara que solo se admiten cotización de productos producidos en el país y/o que las empresas que participen sean PYME en Costa Rica.

TLC China:

Entró en vigencia el 1 de agosto de 2011, mediante Ley 8953, publicada en La Gaceta N°119 Alcance N° 33 del 21 de junio de 2011. Los principales productos de exportación son: Microprocesadores; portalámparas, clavijas y tomas de corriente (enchufes); cueros y pieles enteros, de bovino o equino; desperdicios y desechos de cobre; concentrado de pulpa de naranja; jugo de naranja congelado; cables y demás conductores eléctricos, coaxiales; bananos; plantas vivas; desperdicios y desechos, de aluminio. Los productos que mayormente se importan son: Celulares; computadoras; triciclos y juguetes similares con ruedas para entretenimiento; televisores; motocicletas; vehículos para el transporte de 10 o más personas; calzado; neumáticos utilizados en autobuses y camiones, nuevos; microprocesadores y controladores (parr).

TLC República Dominicana-Centroamérica-Estados Unidos (CAFTA-DR):

Entró en vigencia el 1 de enero de 2009, mediante Ley 8622 del 21 de noviembre de 2007, publicada en el Alcance No. 40 a la Gaceta 246 del 21 de diciembre de 2007, los principales productos de exportación son: Microprocesadores y controladores; jeringas, agujas, catéteres e instrumentos similares; piñas; instrumentos y aparatos de medicina, cirugía y veterinaria; bananos; y café sin

tostar y sin descafeinar. Los productos de importación más relevantes son: Microprocesadores y controladores, aceites de petróleo o mineral bituminoso, circuitos impresos, teléfonos móviles, papel y cartón, y algunas manufacturas de plástico (parr).

Este TLC estableció el capítulo 9 Compras Públicas e indican los productos que están cubiertos por el TLC, lo que se conoce como salvaguarda y de aplicación para algunas instituciones del Estado, por ejemplo:

1. Ministerio de Gobernación y Policía y Seguridad Pública: Este Capítulo no se aplica a la contratación de mercancías clasificadas dentro de la Sección 2 (productos alimenticios, bebidas y tabaco; textiles, prendas de vestir y productos de cuero) del Clasificador Central de Productos 1.0 (CPC, versión 1.0) de las Naciones Unidas, para la Fuerza Pública.
2. Ministerio de Hacienda: Este Capítulo no se aplica a la emisión de timbres de impuestos.
3. Ministerio de Educación Pública: Este Capítulo no se aplica a las contrataciones de servicios de comedores escolares

También el monto de las contrataciones que realicen las instituciones de Gobierno Central, CGR, Defensoría de los Habitantes y el Instituto Costarricense de Turismo, se excluyen en el TLC son las siguientes:

Para contrataciones de mercancías y servicios: ₡39.459.324,10.

Para contrataciones de servicios de construcción: ₡3.902.903.200,00.

Como la condición anterior, también existen apartados exclusivos de aplicación para otras instituciones públicas. Esta salvaguarda es muy interesante, porque si se observan los montos prácticamente todas las contrataciones que está realizando el Estado estarían excluidas del TLC, salvo las del Instituto Costarricense de Electricidad.

TLC México:

Entró en vigencia el 1 de julio de 2013, con la Ley 9122, publicada en La Gaceta 69 del 10 de abril de 2013. Los productos que más se exportan son: Preparaciones alimenticias; aceites de almendra de palma o babasú en bruto; aceite de palma refinado; juntas o empaquetaduras de caucho; tapas, tapones, sobretapas y demás accesorios, de metal común; neumáticos; chapas y tiras de aluminio sin alear; artículos y aparatos de prótesis; procesadores y controladores; y partes y accesorios para vehículos. Los productos de mayor importación son: Preparaciones alimenticias, aguacates, productos a base de cereales, televisores, medicamentos, vehículos, combinaciones de refrigerador y congelador, papel y cartón recubiertos (parr).

Este tratado no contempla ningún apartado de compras públicas, habla estrictamente sobre el trato nacional que se le deben dar a los productos y servicios contemplados en el TLC, por lo que pueden establecerse perfectamente mecanismos o condiciones para las PYME, pues el trato nacional se aplica siempre y cuando sea recíproco, y como se observó en el apartado de mecanismos extranjeros México protege mucho a sus productos nacionales y a las PYME.

TLC Panamá:

Entró en vigencia el 24 de noviembre del 2008 y el 1 de enero de 2009 el Anexo 3.04 Programa de Desgravación Arancelaria, mediante Ley 8675 del 16 de octubre de 2008, publicado en Alcance 42 de La Gaceta No 206 del 24 de octubre del 2008, los principales productos de exportación son: Conductores eléctricos, medicamentos, envases de plástico, abonos, desinfectantes, artículos de panadería, pastelería y galletería, alimentos para animales, preparaciones alimenticias y artículos higiénicos de papel. Los productos que se importan mayormente son: Aceites de petróleo, atunes y tilapias, medicamentos, envases de aluminio, tejidos de algodón, queso fundido, agua y agua gaseada, aceite de palma en bruto y dispositivos de cierre de metal común (parr).

Este TLC establece en su capítulo 16 la Contratación Pública, al igual que los otros TLC se hace énfasis en el trato nacional y la no discriminación de los oferentes:

Artículo 16.04 Trato nacional y no discriminación

1. Respecto de las contrataciones que realicen las entidades mediante todos los procedimientos de contratación pública, excepto la contratación directa, cada Parte concederá a las mercancías, servicios y proveedores de la otra Parte, un trato no menos favorable que el que conceda a sus propias mercancías similares, servicios similares y proveedores de mercancías y servicios similares.

/.../

3. Cada Parte se asegurará que sus entidades no exijan condiciones compensatorias especiales a los proveedores de la otra Parte que participen en los correspondientes procesos de contratación pública.

Este TLC es muy similar al suscrito con Chile, por el tipo de productos que se importan, se observa que los medicamentos son uno de los productos que se abarca en este TLC, es importante que la CCSS observe estos acuerdos para efecto que no se incluyan en los carteles condiciones discriminatorias como requisito de admisibilidad.

TLC República Dominicana:

Entró en vigencia el 7 de marzo del 2002, mediante Ley 7882 del 9 de junio de 1999, Publicado en la Gaceta No. 132 del 8 de julio de 1999. Los principales productos que se exportan son: Preparaciones alimenticias, conductores eléctricos, compresas y artículos de higiene, medicamentos, salsas, antisueros, envases de vidrio, envases de plástico, leche en polvo y artículos de panadería. Los productos de importación más relevantes son: Placas y láminas de plástico, disyuntores, resinas alcídicas, perfiles de hierro o acero, medicamentos, tubos de PVC, cajas y cajones de plástico, redes y rejas soldadas y artículos de cartonaje (parr).

En este TLC se incluye el capítulo XII Compras del Sector Público, en el que se establece que en los concursos se regirán por la normativa interna de cada país y que se debe procurar principios de transparencia de publicidad y otros, también establece el trato nacional como todos los otros TLC. De acuerdo a los productos que están ofreciendo las PYME y el tipo de compras que realiza el sector público, sería muy pocos los productos que se podrían afectar. Pero igual no existe ninguna contraposición para establecer mecanismos para incentivar a las PYME.

TLC Perú:

Entró en vigencia el 1 de junio de 2013, mediante Ley 9133, publicada en La Gaceta 81 del 24 de abril de 2013. Los productos más relevantes de exportación son: Papel o cartón para reciclar, partes de máquinas y aparatos para trabajar caucho o plástico, juntas o empaquetaduras de caucho, neumáticos, y nueces y almendras de palma. De 71 empresas que ingresaron en 2014 a Perú, 33 no lo habían hecho en 2013. Los productos más importados son: Placas, láminas, tiras y hojas de plástico; semillas y frutos para la siembra, preparaciones para la alimentación de animales y uvas frescas (parr).

Al igual que otros TLC se incluyó un apartado para compras públicas, el capítulo 10 Contratación Pública, con respecto al trato de los oferentes provenientes de ambos países se indica:

Con respecto a cualquier medida cubierta por este Capítulo, una Parte no podrá:

(a) tratar a un proveedor establecido localmente de manera menos favorable que a otro proveedor establecido localmente, en razón de su grado de afiliación o propiedad extranjera; o

(b) discriminar en contra de un proveedor establecido localmente sobre la base de que las mercancías o servicios ofrecidos por dicho proveedor para una contratación pública particular sean mercancías o servicios de la otra Parte.

Este TLC posee prácticamente las mismas regulaciones con el TLC de Chile, en cuanto a condiciones restrictivas para los oferentes de ambos países.

TLC Singapur:

Entró en vigencia el 1º de julio del 2013, mediante Ley 9123, publicada en La Gaceta 76 Alcance Nº 72 del 22 de abril de 2013. Las exportaciones principales son: Procesadores y controladores; madera en bruto; artículos y aparatos de prótesis; portalámparas, clavijas y tomas de corriente (enchufes); cables de fibra óptica; interruptores, seccionadores y conmutadores; conductores eléctricos; jeringas, agujas catéteres e instrumentos similares. Los productos importados más relevantes son: Jeringas, agujas e instrumentos similares; preparaciones alimenticias; caucho natural; manufacturas de plástico; partes de teléfonos y aparatos de transmisión o recepción de voz; medicamentos; estaciones base; papeles y cartones; preparaciones alimenticias (parr).

En este TLC el capítulo 8 contiene aspectos de la Contratación Pública, este apartado es uno de los pocos que incluyen expresamente el proteccionismo a las PYME:

7. Nada en este Capítulo impedirá a las partes utilizar las contrataciones públicas para promover el desarrollo industrial, incluyendo medidas para asistir a la pequeña y mediana empresa (PYMES) dentro de su territorio, para obtener acceso al mercado de contratación pública.

De acuerdo al desarrollo del capítulo de compras públicas, nuestro país no tiene ningún inconveniente para establecer mecanismos para potenciar a las PYME. Lo que se debe salvaguardar es el trato nacional

TLC Asociación Europea de Libre Comercio:

Entrada en vigor con Noruega el 19 de agosto de 2014; con Suiza y Liechtenstein el 29 de agosto de 2014 y con Islandia el 5 de setiembre de 2014, mediante Ley 9232 publicada en La Gaceta 83 del 2 de mayo del 2014. Los principales productos de exportación son: Banano, café, cigarros (puros), piña, cuchillos, frutos congelados; manufacturas de caucho, entre otros. Los productos de mayor importación son: Medicamentos, antisueros, urea, abonos, artículos y aparatos de ortopedia y para fracturas, antibióticos, reactivos de diagnóstico, entre otros (parr).

Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea (AACUE):

El pilar comercial entró en vigencia para Costa Rica el 1 de octubre de 2013, mediante Ley 9154 publicada en La Gaceta 133 del 11 de julio de 2013, los principales productos exportados son: Procesadores y controladores; piñas; bananos; café sin tostar y descafeinar; jeringas, agujas y catéteres; artículos y aparatos de prótesis; instrumentos y aparatos de medicina, cirugía y veterinaria; jugos de piña; melones; follajes, hojas, ramas y partes de plantas; plantas vivas; compotas, jaleas y mermeladas; azúcar de caña; partes y accesorios de cámaras; entre otros. Los productos que se importan mayormente son: Medicamentos; contenedores; vehículos; antisueros; preparaciones alimenticias; fungicidas; generadores de corriente alterna; tractores; turbinas y ruedas hidráulicas; vacunas, whisky; entre otros (parr).

Este tipo de acuerdo es mayoritariamente de cooperación técnica, especialmente para brindar capacitación a las MiPYME para que tengan una mayor competitividad, buscan fortalecer las zonas rurales del país, también se enfoca

mucho sobre el cuidado de la flora y la fauna, entre otros. De acuerdo a su contenido no aplicaría ningún tipo de discriminación a las empresas o productos que provengan de alguno de los países de que firmaron el tratado.

Con respecto a los 11 TLC y los 2 Acuerdos que se han visto, el país debe velar de que las ofertas o productos que provenga de los países miembros que se les aplique el trato nacional; en cuanto a la materia de contratación administrativa lo que esto significa es que al momento de comparar los precio de las ofertas, los productos que se hayan incluido en el TLC y que se coticen para una compra pública, no se aplica los impuestos de nacionalización tal y como se indica en el artículo 7 del Reglamento al Artículo 12 del Anexo 3 de la Ley 7017 "Ley de Incentivos para la Producción Industrial Anexo A del Arancel Centroamericano de Importación" Decreto 32448-MP-MEIC-COMEX y el artículo 8 del Reglamento Especial para la Promoción de las PYMES en las Compras de Bienes y Servicios de la Administración, Decreto 33305-MEIC-H, que indica que se debe aplicar la siguiente fórmula para la comparación de precios entre las mercancías nacionales con las extranjeras:

$$\text{Peq} = \text{PCIF} (1 + \% \text{ de Gastos internamiento} + \% \text{ Derechos arancelarios de importación} + \% \text{ impuesto Ley N}^\circ 6946 \text{ y sus reformas}).$$

En donde:

Peq = Precio equivalente: es decir, el precio que será comparado con el precio dado por los oferentes nacionales.

PCIF = Precio CIF de la mercancía.

El porcentaje de gastos de internamiento establecido mediante este Reglamento es de 11,35%.

Para efectos de explicar la aplicación del artículo, se presenta el siguiente ejemplo para la compra de pantalones, en el supuesto que se reciben dos ofertas. Para comparar los precios de las ofertas se debe aplicar la fórmula:

Cuadro 16. Ejemplo sobre la comparación de precios de las ofertas nacionales o de un TLC y las provenientes del extranjero

	Precio cotizado en colones	Precio final comparativo en colones
Oferta Nacional	4500	4500
*Oferta Extranjera	3000	4869,6
* Cotiza precio CIF: Libre de derechos arancelarios		
Impuesto Nacionalización	0,5	
Impuesto Ley 6946	0,01	
Gastos de internamiento	0,1132	
Peq = PCIF (1 + % de Gastos internamiento + % Derechos arancelarios de importación + % impuesto Ley N° 6946 y sus reformas).	A la oferta extranjera se le debe aplicar la fórmula descrita.	

Fuente: Elaboración propia

Se observa que inicialmente el precio de la oferta nacional es más caro; sin embargo, si el producto proviene de un país que no tenga tratado de libre comercio y no se aplique el trato nacional, el precio de la oferta extranjera de

¢3.000 pasa a ¢4.869,9; pero si el producto proviene de un país perteneciente a la firma de algún TLC, el precio comparativo sería de ¢3.000.

Como se observó, el respeto de los TLC reside principalmente en el momento de la comparación de precios o la restricción para participar tal y como se indica en el TLC con Chile, Perú y otros; pero no se dice nada con respecto al establecimiento de otros factores que se puedan incluir dentro de las metodologías de evaluación de las ofertas. Otro aspecto importante de rescatar de los TLC es que en todos se excluyen aquellas contrataciones que se realicen por medio de acuerdos de cooperación, donaciones, préstamos, subsidios, transferencias de capital, garantías e incentivos fiscales; u otras formas de asistencia internacional.

4.4 Análisis de los cuestionarios y entrevistas a expertos

Información obtenida de los instructores del INA:

Antes de iniciar con la información recopilada de los cuestionarios enviados a instructores del INA y de la justificación del por qué se les consultó con respecto a la PYME y compras públicas, es importante señalar que los cuestionarios se enviaron a cinco instructores del INA a las direcciones electrónicas de cada uno de ellos, en el correo de remisión se hizo una presentación del objetivo de los cuestionarios, consentimientos e indicándoles que se les estaba enviando el cuestionario por recomendación de un Analista de DIGEPYME; posteriormente, se les llamó a la mayoría para manifestarles sobre la importancia de contar con sus opiniones. Dentro de los inconvenientes enfrentados fue que en un caso una funcionaria ya no laboraba para el INA, y otra funcionaria a pesar de las llamadas y el reenvío de correos nunca fue posible que contestara. Al final se logró aplicar

tres cuestionarios, a un instructor del área metropolitana, otro de Pérez Zeledón y otro de San Carlos.

El tema de las compras públicas es muy complejo, existe una normativa que contempla plazos, requisitos, formas de presentación de ofertas, entre otras, y para volverlo aún más confuso, las instituciones públicas tienen sistemas que obligan a los potenciales oferentes a aprender a utilizarlos, se dice que cerca de 18 sistemas existen en las diferentes instituciones públicas; sin embargo, los sistemas de MERLINK y aún en operación CompraRed, son los sistemas que están respaldados por Gobierno Digital y la DGBCA, respectivamente y son los que usan mayoritariamente las instituciones públicas; esta complejidad que envuelve a las compras públicas puede incidir a que las PYME se limiten a participar más agresivamente en este mercado tan atractivo.

Precisamente el MEIC vio la necesidad que a las PYME se les capacitara en esta materia de las compras públicas, y en el año 2006 implementa el Programa Nacional de Compras del Estado, que integra 4 ejes: capacitación, registro de proveedores, encadenamientos/convenios, información de compras.

En el caso del eje de capacitación, el MEIC coordinó con el INA y la DGABCA del Ministerio de Hacienda, el diseño del módulo sobre compras de Estado y fue en el año 2009 que el INA logra impartir el primer módulo denominado ***Compras de la Administración Pública.***

El INA actualmente imparte este módulo, el cual tiene la finalidad de satisfacer la demanda por parte del sector empresarial principalmente de las PYME en cuanto a su presencia en las relaciones de compras con el Estado y su participación en el desarrollo de la economía del país (Conejo, M y Peraza Y. 2014, p.16).

Para el año 2011 la Dirección General de Apoyo a la Micro, Pequeña y mediana empresa, solicita al Núcleo Sector Comercio y Servicios del INA mediante oficio DIGEPYME-OF-119-11: *“revisar y rediseñar el Módulo de Compras de la Administración Pública e incorporar las compras por internet, (software Compr@Red y Mer-link) dado la necesidad del sector empresarial, de presentar sus ofertas al Estado a través medios electrónicos”* (Conejo, M y Peraza Y. 2014, p.58).

Pese a la necesidad de capacitación, el INA dispone sólo de un instructor a tiempo completo en el Núcleo de Sector Comercio y Servicios; y se apoya con tres funcionarios encargados de Adquisiciones en sus Regiones para capacitar a las PYME en Compras de la Administración Públicas.

A los instructores del INA se les preguntó: ¿De acuerdo a su opinión, considera que las PYME pueden entrar a participar en las compras públicas en igualdad de condiciones que otras empresas? : Las respuestas fueron muy interesantes, ya que dos consideran que sí tienen la capacidad, uno indica que no, ya que existen condiciones en el entorno como la economía de escala y las limitadas condiciones de capital de trabajo que imposibilita esta participación; otro instructor respondió que las PYME sí pueden participar y manifiesta que entran a los concursos pero con muchas desventajas:

Llevan mucha desventaja con relación a empresas consolidadas, ya que por lo general a estas empresas se les debe capacitar mucho en la Ley y el Reglamento de Contratación Administrativa, así como en el manejo de compras del estado, también deben aprender a ser más agresivas con su entorno para poder consolidarse en este tipo de contrataciones (Campos, D. Cuestionario el 18 de junio, 2015).

La pregunta número dos, los invitó a que indicaran cuáles fortalezas o condiciones que poseen las PYME, considera importantes para que las proveedurías de las instituciones públicas puedan tomar en cuenta para evaluar las ofertas que presenten? De acuerdo a la respuesta del señor Dennis Campos Jiménez, existen herramientas u opciones que pueden favorecer a las PYME y que la instituciones públicas pueden incluir en los procesos de compras como lo es el puntaje adicional según Decreto 37427 del 12 de diciembre del 2012; sin embargo, no concreta más allá; otra respuesta obtenida indica que: "Estas empresas están por lo general localizados en la región, por lo que le permite bajar costos de envío de bienes. Brindan un trato más personalizado que las grandes corporaciones, por ser pequeñas" (Campos. D. Cuestionario el 18 de junio, 2015).

En la pregunta tres se les solicita que sí tienen alguna sugerencia de cómo las instituciones del Estado puedan incentivar la participación de las PYME en las compras públicas, resumiendo las respuestas brindan lo siguiente:

- Establecer legislaciones más a favor de las PYME.
- Brindar mayor acompañamiento de la parte estatal.
- La omisión o la no solicitud de certificados de calidad en los carteles de compras, debido a que los costos son muy altos y las PYME no tienen capacidad financiera para adquirirlas.

- Desconcentrando las proveedurías a nivel regional para que la compra de bienes y servicios genere una mejor distribución de la riqueza, de forma que los presupuestos queden en las regiones y no en manos de las grandes empresas del gran área metropolitana.

Los instructores confirman que durante el año 2014 el INA capacitó en el tema de compras públicas, tanto a personas como a micros, pequeñas y medianas empresas en las regiones de Limón, Guanacaste, Heredia, Alajuela, San José, Cartago, San Carlos y Pérez Zeledón, la cantidad de capacitados entre personas y empresas suman alrededor de 1370, dicha capacitación incluyó el manejo de los sistemas MERLINK y CompraRed.

Se puede concluir que el INA quien es el encargado de capacitar a las PYME en el tema de las compras públicas, está realizando su labor muy lentamente, pues como se ha visto existe una gran cantidad de empresas en el parque empresarial y solo unas cuantas están participando en las compras estatales.

Información obtenida de los funcionarios encargados de las compras públicas en instituciones estatales:

Con la finalidad de conocer si las instituciones públicas están incentivando la participación de las PYME en las compras públicas, se envió a las direcciones electrónicas de los jefes de las Proveeduría Institucionales de los cuatro ministerio que se encuentran en la categoría C dentro del estrato que establece la Contraloría General de la República y que son considerados como grandes proveedurías, a saber: MOPT, Seguridad Pública, Hacienda y Educación; también se envió al INS, CCSS, ICE y CONAVI, con una presentación del motivo del cuestionario, los

consentimientos y el instrumento; posteriormente se llamó telefónicamente para solicitarles su colaboración. Los inconvenientes encontrados fueron que algunas personas a las que se les envió el cuestionario no contestaron, pese a las llamadas constantes y al reenvío del correo, y prácticamente en algunos casos nunca se logró ni siquiera un contacto telefónico.

Las respuestas obtenidas fueron muy similares, a la pregunta de que si ¿la institución tiene algún tipo de política sobre la contratación de bienes y servicios a PYME ?, básicamente las respuestas fueron las mismas que no existen ningún tipo de política para contratar a PYME, salvo el CONAVI que fue claro al responder que sólo para un tipo de contratación de servicios de mantenimiento de la red de carreteras (contratación de chapea para vías), el cartel sí buscaba potencializar la participación y la adjudicación a PYME. Las demás respuestas se establecían que se invitaba a PYME porque la normativa lo establece.

En la pregunta dos se indicó, cuándo se elabora los carteles para la compra de bienes y servicios, ¿se ha establecido algún tipo de factor de evaluación que permita aumentar la participación de las PYME?, de acuerdo a las respuestas, ningún ministerio ha establecido factores en sus contrataciones para aumentar la participación de las PYME, igualmente las instituciones descentralizadas, salvo el CONAVI, que estableció como factor otorgar 10 Puntos si la empresa participante presentaba la certificación del MEIC que la acredita que es una PYME, esto para el caso de la licitación pública LN016-2014. Es importante recalcar que este factor de evaluación no tuvo ningún tipo de recurso de objeción, fue totalmente aceptado por los potenciales oferentes.

A los responsables de las compras públicas que se encuestó se les preguntó, ¿considera factible técnicamente que se puedan incorporar algún tipo de factor favorable a la PYME o que otorgue puntaje a las PYME?, para lo cual los representantes de los ministerios indicaron que sí es posible establecer condiciones dependiendo del objeto contractual, lo que no sería posible es estandarizar. Los representantes de las instituciones descentralizadas, no dieron ninguna respuesta positiva al respecto, ya que indican que se debe valorar.

A la indicación de marcar con x si considera factible incorporar en los carteles de contratación algún tipo de factor en la evaluación de ofertas para aumentar la participación de las PYME? Legales, Financieros Administrativos; el representante del ICE no marcó ninguna opción, los otros de entidades descentralizados, indicaron como Legales, la posibilidad de valorar si se puede prescindir del todo la garantía de participación y minimizar el porcentaje de garantía de participación. Como administrativos, puntuar la presentación de certificación de PYME en el negocio a contratar y como financieros.

Flexibilizar requisitos financieros, como el caso que los estados financieros puedan ser certificados por un contador público autorizado y el capital de trabajo solicitado sea el menor posible. Los representantes de los ministerios coincidieron como aspectos legales otorgarles puntos por su condición PYME, también sobre situaciones aspectos sociales como el cumplimiento de aspectos ambientales, en el aspecto administrativo otorgar puntos por la cantidad de empleo que generen, o métodos de producción y en el aspecto financiero coinciden en otorgarles puntos por la fortaleza financiera que demuestren y su capital de trabajo. Como observaciones importantes que aportaron los representantes de los ministerios es que recomiendan reservar una cuota del mercado para las PYME y la otra es que las instituciones públicas establecen en los carteles requisitos técnicos muy

complejos, así como certificaciones, lo que encarece mucho la posibilidad de participación y esto puede limitar la participación de las PYME.

Se puede concluir que las instituciones del Estado a pesar de la indicación en el Decreto 33305-MEIC de establecer mecanismos que favorezcan la participación de las PYME en las compras públicas, no están realizando nada más que incorporar el criterio de desempate a favor de las PYME, aun teniendo presente que no encuentran impedimento legal en establecer mecanismos.

Entrevista a expertos en contratación administrativa:

El proceso de entrevista se dirigió a cuatro expertos: al Director de la DGBCA, al Director de la División de Contratación Administrativa de la CGR, a un Analista experto de DIGEPYME y a un consultor y docente en materia de contratación administrativa del ICAP. Es importante indicar que no se presentaron inconvenientes en la recopilación de esta información, salvo la de concretar los días de entrevista, que obedeció básicamente por las ocupaciones de los señores que en todos los casos las pospusieron.

Para los expertos, las PYME no tienen formalmente impedimentos para participar en las compras públicas, en la práctica sí se presentan, especialmente al momento de elaborar el cartel, pues son las instituciones las que incluyen una serie de requisitos que pueden estar obstaculizando la participación de las PYME, y se están viendo afectadas especialmente a aquellas que están empezando sus operaciones, un ejemplo de impedimento es cuando se solicita varios años de experiencia de estar en el mercado, esto provoca que este tipo de empresa no pueda competir, también en algunas ocasiones se solicita que las empresas posean cierta cantidad

de ventas realizadas, entre otras condicione; entonces, aunque la LCA establezca la posibilidad de evaluar sólo precio, las instituciones establecen factores que pueden perjudicar indirectamente a las PYME, como lo indica el Lic. Allan Ugalde, Director de la División de Contratación Administrativa de la CGR:

Las PYME no deberían tener ninguna restricción, el modelo si usted lo ve es que debe existir, igualdad de condiciones, igualdad de oportunidades, igualdad de trato, libre concurrencia; pero cuando se determina la necesidad y sobre todo cómo quiero administrar la escogencia del contratista, la Administración define sus necesidades y ahí sí puede existir cierta limitación (Ugalde. A. Comunicación personal el 11 de junio, 2015).

Otro de los aspectos que indirectamente afecta la participación de las PYME en las compras públicas, es la inexistencia de un registro único de proveedores, esto lo que provoca es que las PYME deban registrarse en los diferentes registros para tener oportunidad de acceso a las compras públicas, igualmente la existencia de diferentes sistemas como por ejemplo, MERLINK y CompraRed, una observación que manifestó el economista y Director de la DGBCA Fabián Quirós, relacionada al respecto:

Una empresa pequeña no tiene la capacidad porque no tiene un montón de gente dedicada a aprender y a manejar diez mil plataformas informáticas, entonces me explico que incide en la estructura de costos directa de la empresa porque una persona de repente tiene que ser experta en Merlink, en CompraRed y en 22 plataformas más que tiene más o menos el país para estar ofertando (Quirós, F. comunicación personal, 7 de mayo, 2015).

Para el señor Johnny Jiménez, experto en el tema de PYME, coincide con los instructores del INA en cuanto a que el tema de contratación administrativa es muy amplio, y al existir ese desconocimiento “de las reglas del juego para las compras públicas”, puede ser un factor que esté limitando la participación de estas empresas en las compras estatales (comunicación personal el 11 de junio, 2015).

También es el único en reconocer que existen limitaciones de carácter financiero como los plazos de pago que son muy extensos, lo que perjudica a las PYME en cuanto capital de trabajo, los tiempos de pago deben ser más ágiles, según su criterio. Otra situación que puede estar afectando son los volúmenes de compra que hacen las instituciones, normalmente en los carteles se establecen sólo un plazo de entrega, y la administración no considera si es factible las entregas parciales, en el entendido que no se afecten sus inventarios, si se tomara esa medida se podría dar mayor oportunidad a que las PYME puedan tener capacidad de producción en el tiempo que requiere la administración.

Los expertos afirman conocer de medidas que tienen otros países para darle participación a las PYME en las compras públicas, pese a que se conoce los esfuerzos de muchos países, el Director del Órgano Rector para el Gobierno Central, indica que en su opinión personal, considera que la administración debe ser eficiente y eficaz en el uso de sus recursos públicos, y que favorecer a las PYME sólo por el hecho de ser PYME no sería conveniente.

En lo que coinciden los expertos, es que para que existan mecanismos para potenciar a este tipo de empresas, los productos y servicios que ofrecen deben ser de calidad, y competitivos.

Se les preguntó que si consideran que las instituciones públicas tienen forma de conocer lo que ofrecen las PYME, ante el cuestionamiento indicaron que para eso existen los estudios de mercado, que es importante que los encargados de compras, indaguen si las PYME están ofreciendo lo que la administración necesita o si existen productos con algún valor agregado que pueda ser más beneficioso para la institución, otra opinión de los expertos es que el MEIC debería tener esa información disponible en la página web, de manera que las instituciones puedan acceder fácilmente.

Una de las observaciones de los expertos es que se pueden establecer concursos sólo para PYME, dar una cuota de participación y otra cuota que se saque a concurso para que entren otro tipo de empresas, desde el punto de vista legal para el Lic. Allan Ugalde, esto sería posible siempre y cuando exista una legislación que lo establezca (Entrevista el 11 de junio, 2015).

De acuerdo con lo indicado por los expertos, los puntos en que concuerdan son los siguientes:

- Los bienes y servicios que ofrezcan las PYME deben ser de calidad.
- No existen impedimentos formales que les imposibiliten participar en las compras públicas, pero que en el momento de confeccionar el cartel, las instituciones de alguna manera al solicitar requisitos y ciertas condiciones pueden convertirse en potenciales amenazas para que puedan participar las PYME.
- La diversidad de sistemas que existen pueden complicar que las PYME puedan dominar los mismos, y puede que sea un factor que está influyendo a que más empresas puedan acceder a las compras públicas.

- Que faltan esfuerzos conjuntos de las instituciones públicas rectoras en la materia para que se disponga de mayor información sobre lo que ofrecen las PYME.
- Falta conocimiento por parte de las PYME en la materia de contratación administrativa.
- Son conscientes que otros países tienen mecanismos para apoyar a las PYME en las compras públicas.

4.5 Análisis de los mecanismos nacionales existentes

A continuación se detallan la categoría de análisis de mecanismos existentes en el país a marzo del 2015, de acuerdo a la información suministrada por los jefes de las instituciones públicas por medio del cuestionario y del MEIC, a la fecha sólo se han establecido dos tipos de mecanismos, estos fueron propuestos por DIGEPYME en un trabajo conjunto con CONAVI:

Esta institución requería contratar el mantenimiento rutinario de la red nacional, según Yorlenny Hernández Segura, Proveedora de esa institución en ese momento, el CONAVI tenía interés en que participaran a nivel local las empresas de las comunidades, por lo que concuerda con el señor Jiménez al indicar que se coordinó con el MEIC para promocionar el concurso con las PYME; además indicó que se hizo tres audiencias específicas para este tipo de empresas en el MEIC, en cada reunión la parte técnica y la proveeduría explicó los alcances de la contratación, se evacuaron dudas y se recibieron sugerencias previo a la elaboración del cartel final (Comunicación personal 19 de enero, 2015).

4.5.1 Experiencia del CONAVI: El cartel:

El objeto de la contratación según el cartel establece lo siguiente:

contratar una persona física o jurídica, con capacidad técnica, legal y financiera para realizar los trabajos de mantenimiento rutinario sin maquinaria especializada de la Red Vial Nacional pavimentada, para cada una de las 22 líneas establecidas en este cartel y por un plazo máximo de 1460 días naturales (p. 7).

El trabajo a contratar encierra:

Un conjunto de labores de limpieza de drenajes, control de vegetación, incluyendo también la limpieza de las estructuras de puentes, sin el uso de maquinaria especializada. Por ejemplo, estos trabajos están comprendidos en las siguientes actividades:

- Limpieza de tomas, cabezales y alcantarillas
- Limpieza de cunetas y canales revestidos de manera manual
- Chapea del derecho de vía
- Recolección de basura
- Descuaje de árboles por hora
- Brigada de limpieza de puentes
- Aplicación química en malezas de porte alto en derecho de vía
- Brigada limpieza de derecho de vía y activos viales (Cartel 2014LN-000016-0CV00 p. 9).

La contratación de los servicios requeridos se estableció en 22 líneas para contratar el servicio en diferentes regiones del país:

Tabla 1. Desglose de líneas por las zonas correspondientes

LÍNEA	ZONA	REGIÓN
1	1-1	Región I, Subregión San José
2	1-2	
3	1-3	
4	1-4	Región I, Subregión Alajuela
5	1-5	
6	1-6	
7	1-7	Región I, Subregión Cartago – Turrialba
8	1-8	
9	1-9	Región I, Subregión
10	2-1	Región II- Chorotega
11	2-2	
12	2-3	
13	2-4	
14	3-1	Región III- Pacífico Central
15	3-2	
16	4-1	Región IV- Brunca
17	4-2	
18	4-3	
19	5-1	Región V- Huetar Atlántica
20	5-2	
21	6-1	Región VI- Huetar Norte
22	6-2	

Fuente: CONAVI. Cartel de la 2014LN-000016-0CV00 p.8

4.5.2. Mecanismos en el cartel para incentivar la participación de las PYME:

En el pliego de condiciones para la contratación del mantenimiento de las vías públicas se establecieron mecanismos tanto de preferencia como de fallos del mercado:

- a) Se enfatiza el trato que recibirán las empresas extranjeras si llegan a participar en el concurso, en el capítulo 1: Condiciones Generales indica:

La participación de oferentes extranjeros se regirá por el principio de reciprocidad, según el cual a ellos se les brindará el mismo trato que reciban los nacionales en el país de origen de aquellos, de conformidad con el Artículo No. 5 de la Ley de Contratación Administrativa, en adelante LCA.(Cartel de la 2014LN-000016-0CV00 p.7).

- b) En el cartel se indica que exime a la PYME de la presentación de la garantía de participación:

El oferente deberá presentar las garantías de participación, de conformidad con las condiciones establecidas en el presente cartel y en el RLCA. En el caso de PYMES no se requiere la presentación de este requisito (p.13).

Aunque en el cartel se dice que a la PYME se le exime de este requisito, al final fue una condición para todos los eventuales participantes, en el cartel se indica "Para la presente licitación no se requiere garantía de participación" p.22.

- c) En cuanto a la metodología de evaluación se establecen dos mecanismos de preferencia para potenciar la adjudicación de las PYME:

Tabla 2. Metodología de evaluación del cartel de la 2014LN-000016-0CV00

Factor a Evaluar	Puntos
Precio (se evaluará el precio conforme a los apartados anteriores)	80
PYME (se debe presentar la certificación PYME oficial del MEIC según Ley 8262).	10
Empresa Regional (su domicilio se ubica dentro de la Línea que ofertará, la cual debe certificarse mediante la Municipalidad de localidad).	10
Total	100

Fuente: CONAVI, Cartel de la 2014LN-000016-0CV00 p.21

Según lo establecido en el cartel, sólo dos mecanismos son los que pueden potenciar la participación de estas empresas: los factores de evaluación que serán otorgados a las empresas que sean PYME.

4.5.3 Repercusión de los mecanismos establecidos en el cartel:

Es importante indicar que las condiciones que se establecieron para incentivar la participación de las PYME no recibieron ningún tipo de objeción, siendo la primera experiencia a nivel del país que se logra crear ese tipo de mecanismos.

La apertura o la fecha de recibir ofertas fue el pasado 15 de junio, se recibieron 60 ofertas, para las 22 líneas que componían el cartel, las líneas se indicaron que eran

independientes, es decir, un oferente podía cotizar una o varias líneas, no se encontraba obligado a cotizar la totalidad de líneas. De acuerdo a la cantidad de ofertas que se presentaron, se puede observar que se recibieron un promedio de 5 ofertas por línea.

Al día 24 de julio la Proveduría del CONAVI no contaba aún con la emisión del acto de adjudicación, ni siquiera se habían concluido los estudios legales, financieros y técnicos de las ofertas. Inclusive no fue posible consultar el expediente de la contratación, salvo el último tomo donde se puede extraer la siguiente información:

- Algunas ofertas presentaron oficios de subsane, es decir, entrega de documentos para darle completes a las plicas que presentaron, en los que se pueden observar que no presentan el listado de subcontratistas, debido a que no van a requerirlos.

- Se pudieron observar 6 certificaciones del MEIC con la indicación que eran empresas PYME, se puede rescatar lo siguiente de las empresas que presentaron la certificación:
 - a) Una empresa demuestra que es una PYME, de tamaño mediana, dedicada a la seguridad vial, demarcación horizontal y vertical, y a la comercialización de productos metálicos.
 - b) Se presentó un consorcio integrado por dos empresas: una empresa presenta certificación PYME que pertenece al sector comercio y se dedica como distribuidor ferretero.

- c) Oferta de pequeña empresa PYME, del sector de servicios y se dedica como empresa constructora.
- d) Consorcio integrado por dos empresas: una presenta certificación de PYME como pequeña empresa, perteneciente al sector servicios, dedicada al mantenimiento de zonas verdes.
- e) Consorcio entre una empresa y una persona: presentan certificación de PYME de la persona inscrita como microempresario, del sector servicio y dedicado a la construcción de obras y contratos.
- f) Una empresa presenta certificación PYME como microempresa, del sector servicios, dedicada al comercio general y construcción de viviendas, remodelaciones.

De acuerdo a lo establecido en el cartel, estas 6 ofertas recibirían los 10 puntos por ser PYME, aún los consorcios que están conformados por dos empresas distintas e igualmente obtendrían los 10 puntos del factor que indicaba PYME de la zona, debido a que el cartel estableció la contratación del servicio de mantenimiento de las zonas verdes de las carreteras del país para las 6 regiones, por lo que las empresas PYME que participen en la línea de la región donde pertenecen, van a tener mayor posibilidad de adjudicación con los 10 puntos que obtendrían, sobre aquellas que no son de la región.

4.5.4 Análisis de los mecanismos empleados por CONAVI:

En el cartel no se estableció la forma en que se evaluaría a las ofertas que se presentaran bajo la figura del consorcio, según el artículo 72 del RCA, indica al respecto que:

Dos o más participantes podrán ofertar bajo la forma consorciada, a fin de reunir o completar requisitos cartelarios, para lo cual deberá

advertirse en la propuesta de manera expresa e indicar el nombre, calidades y representante de cada uno de ellos...(RCA. art.72).

Este derecho establecido en la normativa, da libertad para que las empresas utilicen la figura en los procedimientos de contratación, no se requiere autorización en el cartel. Lo importante a resaltar en este caso, es que CONAVI no estableció en la evaluación ninguna forma especial de evaluar las ofertas presentadas en consorcio y por lo tanto con sólo una empresa que forme parte del mismo, van a poder recibir el porcentaje extra que se estableció para la oferta de una empresa que sea PYME; con la debilidad de que puede suceder que la PYME esté prestando su nombre y no tengan tan siquiera participación real en el negocio.

Otro aspecto que se pudo detectar, es que hay empresas PYME que participaron y su actividad económica y a lo que se dedican no se relaciona con el objeto contractual; tal es el caso de la empresa Importaciones el Amigo Ferretero (Impafesa), que pertenece al sector comercio y se dedica como distribuidor ferretero.

Como un aspecto positivo, es que los mecanismos establecidos en el cartel están dentro de la normativa, situación que se pudo corroborar con la firmeza del cartel, al no haberse presentado ningún tipo de recurso de objeción sobre estos mecanismos que llegarán a comprobar que se estaba dando un trato discriminatorio a otros oferentes que no fueran PYME.

Indudablemente se puede rescatar más sobre el primer caso del país en establecer mecanismos para incentivar a las PYME en las compras públicas; sin embargo, no

es posible analizar la implementación de los mecanismos en forma completa, por no haberse concluido el proceso de contratación al 24 de julio del 2015.

4.6 Análisis de los mecanismos existentes en el extranjero

Tal y como se expuso en el capítulo 3, países de diferentes partes del mundo apoyan a las PYME para que participen en las compras públicas, a continuación se traen de nuevos esos mecanismos, con el análisis si son viables o no en nuestro país:

Cuadro 17 Análisis de los mecanismos en el extranjero y su viabilidad técnica y jurídica en Costa Rica

Política o programa de fomento a las PYME en las compras públicas en diferentes países	Viabilidad en Costa Rica
Preferencia en la compra de bienes de origen nacional, este tipo de mecanismo lo emplea Argentina, Bolivia, Colombia y México.	La Ley 8262 artículo 20 inciso a) indica que se le debe dar preferencia a las PYME de producción nacional; hasta este punto estaría viable aplicar este mecanismo; sin embargo, la norma no es consistente ya que seguidamente indica que se le da preferencia siempre que el precio sea igual o inferior a los productos importados y que los productos cumplan en calidad y abastecimiento; la legislación muestra un vacío en cuanto a las empresas de producción nacional si una es PYME y otra no, a como se encuentra el artículo se interpreta que se le debe dar preferencia a la

Política o programa de fomento a las PYME en las compras públicas en diferentes países	Viabilidad en Costa Rica
	PYME, pero no hay claridad al respecto. Así como está el artículo solo sirve para criterio de desempate, pero no como un mecanismo de preferencia, por lo que actualmente en nuestro país no sería viable su aplicación.
Preferencia en el precio de PYME, esto indica que en algunos países hasta se permite que el precio que ofrezca las PYME sea un 5% mayor al de las otras empresas y aún así se les puede adjudicar, los países que lo aplican son: Argentina, Bolivia, México, Nicaragua, Paraguay, Uruguay, Venezuela.	De acuerdo a nuestra normativa, no se puede emplear la preferencia de precio, el artículo 20 inciso a) de la Ley 8262 de Fortalecimiento a las PYME, indica que se debe preferir a las PYME si su precio es igual o inferior al de los productos importados, por esta razón legal no es aplicable en nuestro país.
Reserva de mercado, algunos países como Argentina, Uruguay y Paraguay dejan una porción de compras únicamente para PYME.	En nuestro país no existe normativa que permita actualmente ese mecanismo, para implementarlo se debe hacer una modificación a la Ley 8262.
Oferta por volúmenes parciales, mecanismo que adjudica con entregas parciales para PYME. Este mecanismo lo utiliza Argentina.	Este mecanismo si es posible utilizarlo en el país y establecer entregas parciales en los carteles. El objetivo es que la PYME pueda ofrecer sus productos sin que se vea afectada por el volumen de compra, generalmente en los carteles se establecen una sola entrega, si una PYME tiene poca capacidad de producción y es consciente que no puede hacer una sola entrega,

Política o programa de fomento a las PYME en las compras públicas en diferentes países	Viabilidad en Costa Rica
	<p>probablemente no participe en la compra, en cambio si se establece la posibilidad de realizar entregas parciales, se les estaría dando mayor oportunidad para que participe. Establecer entregas parciales es una decisión discrecional de cada institución. Este mecanismo no es un factor que se tendría que evaluar, se puede establecer como condición invariable en el cartel.</p>
<p>Preferencia en la compra de bienes a empresas locales, este mecanismo no hace diferencia que sean productos de fabricación nacional o no, simplemente que se le dará preferencia a las compras de bienes a empresas locales; este mecanismo lo emplea Brasil.</p>	<p>Sin una modificación a la normativa no es posible aplicarlo en Costa Rica, debido a que La Ley 8262 artículo 20 inciso a) indica que se le debe dar preferencia a las PYME de producción nacional; siempre que el precio sea igual o inferior a los productos importados y que los productos cumplan en calidad y abastecimiento.</p>
<p>Reserva de mercado a la micro y pequeñas empresas utilizado en Brasil, este país reserva un porcentaje del presupuesto de compras públicas a este tipo de empresas.</p>	<p>Para que el país lo implemente debe hacer una modificación a la Ley 8262. Se podría valorar la viabilidad de que todas las instituciones públicas reserven las compras públicas de escasa cuantía para las PYME, esta condición tendría la ventaja de que el monto se actualizaría cada año con la Resolución que emita la CGR de acuerdo al artículo 22 de la LGCA, además con respecto a los montos de compras no son tan trascendentes para las empresas extranjeras provenientes de los TLC, que como se ha visto en la mayoría excluyen las compras para PYME y excluyen las compras de ciertos montos.</p>

Política o programa de fomento a las PYME en las compras públicas en diferentes países	Viabilidad en Costa Rica
Licitación exclusiva para PYME, este mecanismo lo utiliza Brasil.	Este mecanismo igual que el anterior, requeriría de una modificación a la normativa.
Subcontratación con PYME, se le otorgan puntos extras a las empresas que demuestran que subcontratan PYME hasta un 30% del negocio, mecanismo que emplea Brasil.	Si es factible para nuestro país, ya que el artículo 50 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, permite que el oferente subcontrate hasta un 50% de su negocio, más de ese porcentaje debe autorizarlo la Administración, de lo contrario el oferente lo puede hacer sin ningún problema. Para establecer este mecanismo y que sea un estímulo para las empresas, sería conveniente establecerlo como un factor de evaluación otorgando porcentaje extra por la subcontratación de empresas PYME.
Ferias exclusivas es una herramienta innovadora implementadas por el Ministerio de Inclusión Económica y Social de Ecuador. Las entidades contratantes, sin consideración de montos de compras, fomentan la participación de artesanos y MiPyMES productoras y prestadoras de servicios.	Nuestro país no tiene legislación actual que permita realizar este tipo de ferias exclusivas.
Cotización, menor cuantía e ínfima	Al igual que el mecanismo anterior, nuestro país

Política o programa de fomento a las PYME en las compras públicas en diferentes países	Viabilidad en Costa Rica
cuantía, es un tipo de mecanismo de reserva de mercado para PYME en el Ecuador.	no tiene legislación actual que permita la reserva de mercado para PYME.
Asociativismo, este mecanismo empleado por México y Venezuela, permiten que varias empresas se asocien sin necesidad de ningún tipo de consorcio legal.	Esta figura lo que pretende es que las empresas no incurran en ningún tipo de gasto legal para la presentación de ofertas. Esta figura en nuestra legislación se puede comparar con la presentación de ofertas en conjunto, de acuerdo con el artículo 71 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, lo que indica el artículo es que dos o más oferentes podrán unirse para cotizar sin que exista un acuerdo de consorcio.
Márgenes de preferencia de acuerdo a la integración nacional del producto, es un mecanismo que utiliza Uruguay e igual forma es la preferencia del valor agregado nacional que emplea Venezuela.	De acuerdo al artículo 20 de la Ley 8262 sería viable establecer en ciertos productos lo de valor agregado nacional, es decir cuánto componente nacional tiene el bien ofrecido, sin embargo eso requiere del conocimiento técnico de los productos para determinar si es viable ofrecer porcentaje extra por cada valor nacional agregado, ejemplo: materia prima nacional, ensamble o elaboración nacional, empaque nacional, entre otros.

Fuente: Elaboración propia

CAPÍTULO V: Solución al problema

5.1 Desarrollo de la solución

Una vez que se ha analizado la normativa relacionada con PYME y compras públicas, los mecanismos que han propuestos otros países y la experiencia propia de Costa Rica, además del conocimiento que se ha obtenido del entorno por medio de informes y criterios de expertos sobre el tema, se determina que los únicos mecanismos que se pueden incorporar en la fase de evaluación de ofertas para las compras públicas, son muy puntuales como se dará a conocer, debido a que debe existir cambios jurídicos para poder incorporar tipos de mecanismos como el de reserva de mercado, preferencia de precios y otros que se han analizado en el apartado anterior.

Además de los mecanismos propuestos para incentivar la participación de las PYME en las compras públicas, se presenta como valor adicional al trabajo de investigación la recomendación de realizar cambios en el Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa y a la Ley de Fortalecimiento a las PYME.; tanto los mecanismos como las propuestas de modificaciones a las normativas fueron consultados con el funcionario experto de DIGEPYME Johnny Jiménez, y a partir de sus valiosas observaciones se afinó la propuesta. Entre los cambios más relevantes que sugirió se encuentran:

- En la propuesta de la modificación al artículo 55 Bis del RCA: Incluir en el criterio de desempate a la mediana empresa, debido a que en el prototipo inicial se había omitido. En el criterio de desempate de darle prioridad a la PYME que se haya adjudicado menos en el último año, se aclaró que se debía tomar las adjudicaciones en la institución donde está participando.

- En la modificación al artículo 20 de la Ley 8262: Consideró necesario aclarar que las compras de escasa cuantía solo para PYME serían siempre y cuando éstas pudieran abastecer las necesidades de la institución; observación que se incluyó.
- En el mecanismo de PYME por zona: Manifestó la inquietud que las compras se centran en el gran área metropolitana y las empresas grandes también, por lo que puede afectarse a las PYME; sobre este aspecto, en la propuesta final se aclara que el otorgamiento del puntaje es para la empresa que se ubique en la zona geográfica donde entregará el bien o servicio. También en este mecanismo señaló que el factor debe considerarse para todos los sectores económicos; no se considera la observación, debido a que en la propuesta se menciona que el factor por zona geográfica es para actividades tales como, que significa a modo de ejemplo, y serán las instituciones que deberán valorar si puede aplicarse este factor.
- En el mecanismo PYME como subcontratista: Sugirió que se establezca un límite por puntaje, debido a que el prototipo inicial no lo indicaba; se toma la sugerencia y se limita a 20%.
- Otras de las observaciones realizadas: Lo que sucede con las ofertas conjuntas y en consorcio; a raíz de dicha inquietud se propone la modificación a la normativa y se sugiere un 71 Bis al RCA. En cuanto a los consorcios, se estableció en la propuesta que la integración de los mismos para efectos de puntaje adicional, serán tomados en cuenta solo si son integrados por empresas PYME. Otro de los aspectos que alertó fue sobre lo que sucede con los requisitos de admisibilidad vs las PYME, sobre este

punto se hace conclusiones y recomendaciones; y finalmente presentó el cuestionamiento: Qué pasa con la compra de volúmenes y las PYME?, Será congruente con la política de convenios marco?, de estas dos últimas interrogantes en la propuesta se considera que la compra por volúmenes puede contrarrestarse permitiéndose la participación de ofertas en conjunto entre PYME, de ahí la sugerencia de modificación a la normativa; en cuanto a los convenios marcos y su afectación a las PYME, el estudio no abarcó el tema, por cuanto lo que se pretendía era el establecimiento de mecanismos para incentivar la participación de las PYME en la metodología de la evaluación de las ofertas.

5.2 Propuesta de modificación a la normativa

- a) El Reglamento de la Ley de Contratación Administrativa, normativa específica para la adquisición de bienes y servicios para el sector público; artículo 55 bis, como se ha visto en el apartado de análisis de la normativa este artículo es inaplicable, se propone que se modifique de la siguiente manera:

De conformidad con el artículo 20 de la Ley N° 8262 del 2 de mayo del 2002, y el Reglamento Especial para la Promoción de las PYMES en las Compras de Bienes y Servicios de la Administración, Decreto 33305-MEIC-H, Artículo 14, que indica el Desempate en la preferencia, se modifica el art.55 Bis en lo siguiente:

Cuadro 18 Propuesta de modificación al artículo 55 Bis del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa

Art.55 Bis actual	Propuesta de modificación art.55 Bis
<p>Artículo 55 bis°-Sistema de evaluación. Se considerará como factor de evaluación de desempate para la contratación, una puntuación adicional a las PYME que han demostrado su condición a la Administración según lo dispuesto en el presente reglamento, la Ley 8262 y sus reglamentos.</p> <p>En caso de empate, las Instituciones o Dependencias de la Administración Pública , deberán incorporar la siguiente puntuación adicional:</p> <p>PYME de industria 5 puntos PYME de servicio 5 puntos PYME de comercio 2 puntos</p> <p>En caso de que el empate persista se definirá por lo dispuesto según el presente reglamento o el cartel respectivo.</p>	<p>Sistema de evaluación. Se considerará como criterio de desempate para la contratación, cuando dos o más ofertas obtengan el mismo puntaje lo siguiente:</p> <p>Se escogerá a la PYME de producción Nacional.</p> <p>Si el empate persisten entre PYME de producción nacional, se deberá escoger:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Prioridad a la que sea microempresa 2. Prioridad a la que sea pequeña empresa 3. Prioridad a la que sea mediana 4. A la PYME que se le haya adjudicado menos concursos en el último año, en la institución en la que está participando. <p>Para determinar los concursos adjudicados a las empresas, las instituciones deberán revisar sus sistemas de compras o el sistema que facilite en forma fehaciente dicha información.</p> <p>En caso de que el empate persista se definirá por lo dispuesto según el presente reglamento o el cartel respectivo.</p>

Fuente: Elaboración propia

- b) Modificación al artículo 20 de la Ley 8262, fundamentado en el artículo 50 de la Constitución Política, en cuanto a que el Estado debe procurar una repartición equitativa de la riqueza, para que se incluya un inciso, en lo siguiente:

Las instituciones públicas deberán invitar y recibir ofertas sólo de empresas que sean PYME para aquellos concursos de escasa cuantía, siempre y cuando pueda satisfacerse las necesidades de adquisición de los bienes y servicios requeridos, de conformidad con el artículo 27 de la Ley de Contratación Administrativa.

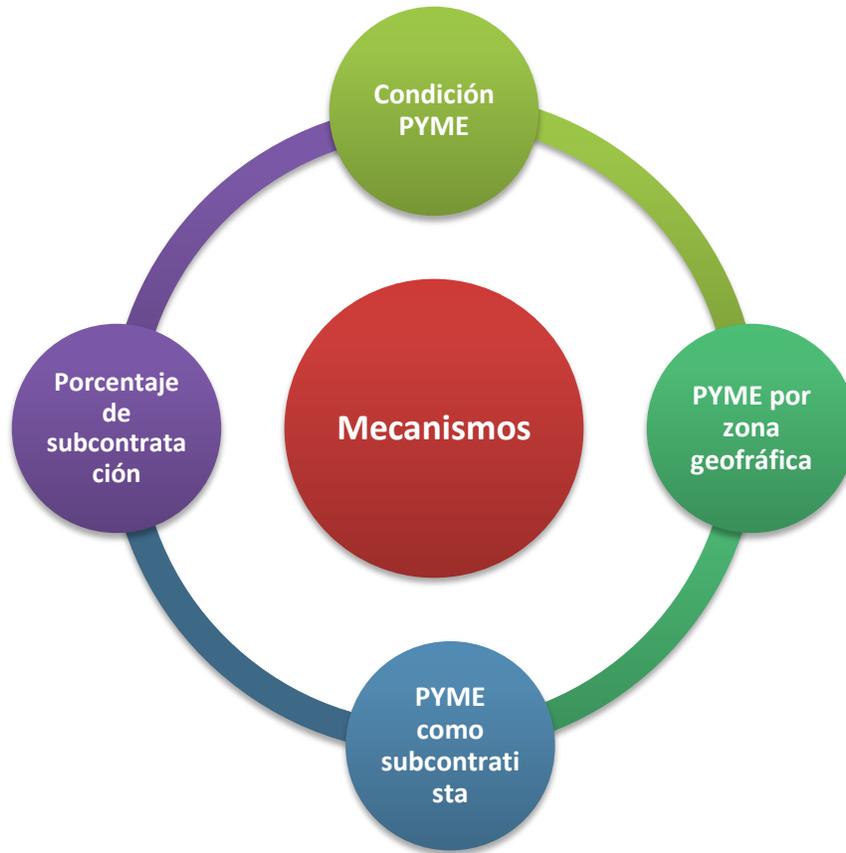
- c) Incorporar un artículo 71 Bis al RCA que indique:

Las instituciones deberán incorporar en los carteles de contratación que se permiten la presentación de ofertas conjuntas siempre y cuando ambas ofertas sean PYME. Todo de conformidad con el artículo 20 de la Ley N° 8262 del 2 de mayo del 2002, y el Reglamento Especial para la Promoción de las PYMES en las Compras de Bienes y Servicios de la Administración, Decreto 33305-MEIC-H, Artículo 14.

5.3 Mecanismos que se proponen:

De acuerdo a la investigación realizada, se determina que en nuestro país tomando en consideración la normativa existente y la viabilidad técnica, es decir que no existe ningún impedimento para comprobar las condiciones solicitadas, se proponen cuatro mecanismos para incentivar la participación de las PYME en las compras públicas:

Ilustración 5. Mecanismos propuestos para incentivar la participación de las PYME en las compras públicas



Fuente: Elaboración propia

A continuación se presentan descritos y explicados cada uno para las contrataciones públicas, esta guía de mecanismos puede ser utilizada por las diferentes instituciones públicas del país:

Cuadro 19. Mecanismo N°1. Condición PYME

Mecanismo propuesto	<p>1. Condición PYME</p> <p>Se entiende como PYME a la unidad productiva que se encuentra registrada ante el MEIC como micro, pequeña o mediana empresa. De conformidad con el art. 3 de la Ley 8262 y el Decreto Ejecutivo N° 33111-MEIC del 6 de abril del 2006 "Reglamento a la Ley de Fortalecimiento de las PYMES" Ley N° 8262 del 2 de mayo del 2002.</p> <p>Para corroborar tal condición las empresas deberán presentar certificación emitida por el MEIC.</p>
Características	<p>Se otorgará 5% adicionales para aquellas empresas que sean PYME</p> <p>La evaluación de ofertas en consorcios se hará de la siguiente manera: Para aplicar este factor las ofertas que conforman el consorcio deben ser PYME, si solo una cuenta con dicha condición obtendrá 0%.</p> <p>Se valorara las PYME que pertenezcan al sector de acuerdo al bien o servicio que se está contratando.</p> <p>PYME Comercio</p> <p>PYME Servicio</p> <p>PYME Industria</p>
Fundamento	<p>Art. 50 Constitución Política: El Estado procurará el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza. Toda persona tiene derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Por ello, está legitimada para denunciar los actos que</p>

infrinjan ese derecho y para reclamar la reparación del daño causado.

El Estado garantizará, defenderá y preservará ese derecho. La ley determinará las responsabilidades y las sanciones correspondientes.

Art. 20 de la Ley de Fortalecimiento de las Pequeñas y Medianas Empresas 8262: Para estimular el crecimiento y desarrollo de las PYMES, la Administración Pública desarrollará, bajo la coordinación del MEIC, un programa de compras de bienes y servicios que asegure la participación mínima de las PYMES en el monto total de compras para cada institución o dependencia de la Administración Pública; este programa se regirá de conformidad con las siguientes disposiciones:

a) Serán escogidas, preferentemente respecto de los demás oferentes, las PYMES de producción nacional cuyos productos sean de calidad equiparable, abastecimiento adecuado y precio igual o inferior al de los productos importados. En condiciones de igual precio, calidad y capacidad de suministros y servicios, las entidades públicas, preferirán a las PYMES de producción nacional; además, tomarán en cuenta los costos de bodegaje, seguro y costo financiero en que se podría incurrir al comprar el producto.

b) Las compras del sector público no discriminarán ni sesgarán de modo alguno a las empresas nacionales frente a las extranjeras, ni a las PYMES frente a las empresas de mayor tamaño, al establecer mecanismos de pago, lugar o plazo de entrega, ni por otros parámetros de comparación.

c) El Estado establecerá procedimientos que les faciliten a las PYMES el cumplimiento de requisitos y trámites relativos a las compras; para ello se brindará la adecuada asesoría a las que participen en el proceso de

licitación. Las entidades públicas remitirán anualmente al MEIC sus planes de compras, de conformidad con los procedimientos y plazos establecidos en el Reglamento especial de compras de bienes y servicios del sector público.

d) Cuando el MEIC evidencie el incumplimiento de lo previsto en este artículo, lo trasladará a las autoridades competentes y emitirá las recomendaciones necesarias.

Art.5 Decreto 33305 para optar la condición PYME debe estar la empresa inscrita ante el MEIC: Artículo 5º- **Preferencia a las PYMES.** Al efectuarse cualquier concurso para la adquisición de bienes o servicios por parte de todas aquellas instituciones que conforman la Administración, en la que participe como oferente una o varias PYMES, en la evaluación de las ofertas se aplicará lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley Nº 8262 del 2 de mayo del 2002, y en el presente Reglamento.

Desventajas:	Ventajas:
<ul style="list-style-type: none"> • Que no participen PYME en el concurso y ese porcentaje no se logre otorgar entre los participantes 	<ul style="list-style-type: none"> • Sirve para cualquier tipo de compra sea bienes o servicios. • Fácil de comprobar, se puede solicitar la certificación que es PYME o indicar en el cartel que las empresas deben manifestar en sus ofertas si son PYME, el tamaño de su empresa y el sector al que pertenece., posteriormente las instituciones pueden consultar el registro del MEIC para cerciorarse de la condición.

Ejemplo de aplicación:

Compra de camisas.

Se establece como factor de evaluación:

Precio	95%
Empresa PYME	<u>5%</u>
Total	100%

Precio 95%:

Para determinar el puntaje correspondiente en este factor se aplicará la siguiente fórmula:

$$FP = \{1 - [(Px - Pmin) / Px]\} \times 95\%$$

Dónde:

FP= Puntaje obtenido por la empresa para el Factor Monto de la Oferta (Precio).

Px= Precio total ofrecido por la oferta en evaluación.

Pmin= Precio total de la oferta con el monto total más bajo.

Empresa PYME 5%:

Se otorgarán 5% adicionales para aquellas empresas que sean PYME, para ello deberá presentar la certificación original o copia autenticada por un notario público que la acredite ante el MEIC.

Se reciben 3 ofertas y cotizan el precio unitario de la camisa:

Oferta 1: ₡3990

Oferta 2: ₡4100

Oferta 3: ₡4000

La oferta 2 presenta la certificación que es PYME.

Oferta menor: ₡3990

Puntaje obtenido:

Oferta 1: 95%

Oferta 2: $92\% + 5 = 97\%$

Oferta 3: 94,7%

Se debe adjudicar a la oferta 2, que es PYME por alcanzar el mayor porcentaje una vez que se aplique la metodología de evaluación.

Cuadro 20. Mecanismo N°2. PYME por zona geográfica

<p>Mecanismo propuesto</p>	<p>2. PYME por zona geográfica</p> <p>Se debe corroborar la ubicación de la PYME de acuerdo al lugar de prestación de los servicios a contratar.</p> <p>Para corroborar tal condición las empresas deberán presentar una certificación emitida por la Municipalidad que indique que la empresa o la persona física cuentan con patente en la zona.</p> <p>Esta condición debe aplicarse para la contratación de bienes y servicios, tales como: Mantenimiento de vía públicas (chapeas), limpieza, seguridad, servicio de catering, reparaciones de todo tipo de vehículos, confección de uniformes, empaque, o cualquier otra actividad siempre y cuando se realice dentro de la región donde se concrete la entrega del bien o servicio.</p>
<p>Características</p>	<p>Se otorgará 5% si la PYME se ubica dentro de la zona geográfica donde se requiera el bien o servicio, es decir; el lugar donde se recibirá el trabajo contratado, indiferentemente que el concurso se promueva en otra zona geográfica.</p>
<p>Fundamento</p>	<p>Art. 50 Constitución Política Descrito en el mecanismo anterior.</p> <p>Art. 20 de la Ley de Fortalecimiento de las Pequeñas y Medianas Empresas 8262. Descrito en el mecanismo anterior.</p>

Desventajas:	Ventajas:
<ul style="list-style-type: none"> • Que no existan PYME en la zona del lugar y esos puntos se queden sin otorgar a ninguna PYME, pudiendo haber otorgado esos puntos a otro tipo de factor. 	<ul style="list-style-type: none"> • Esta medida puede abaratar el bien o servicio y fácil de comprobar.

Ejemplo de aplicación:

Compra de camisas.

Lugar de entrega: Las camisas deberán entregarse en la Sede de la Naval en Puntarenas.

Se establece como factor de evaluación:

Precio 95%

PYME de la zona 5%

Total 100%

Factor Precio 95%:

Para determinar el puntaje correspondiente en este factor se aplicará la siguiente fórmula:

$$FP = \{1 - [(Px - Pmin) / Px]\} \times 95\%$$

Dónde:

FP= Puntaje obtenido por la empresa para el Factor Monto de la Oferta (Precio).

Px= Precio total ofrecido por la oferta en evaluación.

Pmin= Precio total de la oferta con el monto total más bajo.

Factor PYME de la zona 5%:

Se otorgarán 5% adicionales para aquellas empresas que sean PYME, para ello deberá presentar la certificación original o copia autenticada por un notario público que la acredite ante el MEIC.

Se reciben 3 ofertas y cotizan el precio unitario de la camisa:

Oferta 1: ₡3990

Oferta 2: ₡4100

Oferta 3: ₡4000

La oferta 2 presenta la certificación de la Municipalidad de Garabito que posee patente de operación en dicho Cantón.

Oferta menor: ¢3990

Puntaje obtenido:

Oferta 1: 95%

Oferta 2: 92% + 5= 97%

Oferta 3: 94,7%

Se debe adjudicar a la oferta 2, que es PYME Zona por alcanzar el mayor porcentaje una vez que se aplique la metodología de evaluación.

Cuadro 21. Mecanismo N°3. PYME como subcontratista

<p>Mecanismo propuesto</p>	<p>3.Pyme como subcontratista</p> <p>Este factor será para aquellas grandes empresas que participen y que dentro del trabajo a realizar subcontraten a empresas PYME.</p> <p>Este factor se debe incluir en casos tales como construcción de obras, remodelaciones, cableado estructurado, o en aquellos que se pueda subcontratar el empaque.</p>
<p>Características</p>	<p>Se otorgará 5% adicionales por cada subcontratista ofrecido y que sea PYME</p> <p>Hasta un máximo de 20%.</p>
<p>Fundamento</p>	<p>Art. 50 Constitución Política</p> <p>Descrito en el mecanismo 1.</p> <p>Art. 20 de la Ley de Fortalecimiento de las Pequeñas y Medianas Empresas 8262.</p> <p>Descrito en el mecanismo 1.</p> <p>Artículo 69 de la Ley 7494 General de Contratación Administrativa.</p> <p>Límite de la subcontratación. El contratista no podrá subcontratar por más de un cincuenta por ciento (50%) del total de la obra, salvo autorización previa y expresa de la administración, cuando a juicio de esta última circunstancias muy calificadas así lo justifiquen. Sin embargo, la subcontratación no relevará al contratista de su responsabilidad por la ejecución total de la obra. Asimismo, los subcontratistas estarán sujetos a lo dispuesto en el artículo 22 bis de esta Ley.</p>

Desventajas:	Ventajas:
<ul style="list-style-type: none"> • Que no existan PYME con capacidad para que sean subcontratadas. • Debe existir una supervisión muy rigurosa por parte del encargado del contrato, en el momento de la ejecución del contrato verificar que la o las PYME que se ofrecieron en la oferta estén realizando el trabajo, es necesario que las instituciones establezcan mecanismos de control por medio, se recomienda que se indiquen dentro del cartel multas, por el incumplimiento de condiciones ofrecidas en la oferta, como cambio de subcontratista sin avisar a la Administración. 	<ul style="list-style-type: none"> • Es un mecanismo establecido en la normativa que permite subcontratar hasta un 50% del monto cotizado, salvo que la Administración permita un porcentaje mayor. • Fácilmente de comprobar con el desglose del componente del precio cotizado

Ejemplo de aplicación:

Contratación de remodelación de oficinas:

Incluye: Panelería

Cableado estructurado

Muebles de oficinas

Cambio de vidrios

Y Obra gris

Se establece como factor de evaluación:

Precio	80%
Subcontratación de PYME	20%
Total	100%

Factor Precio 80%:

Para determinar el puntaje correspondiente en este factor se aplicará la siguiente fórmula:

$$FP = \{1 - [(Px - Pmin) / Px]\} \times 80\%$$

Dónde:

FP= Puntaje obtenido por la empresa para el Factor Monto de la Oferta (Precio).

Px= Precio total ofrecido por la oferta en evaluación.

Pmin= Precio total de la oferta con el monto total más bajo.

Factor Subcontratación PYME 20%

Se dará 5% por cada empresa PYME subcontratada, para ello deberá presentar el listado de los subcontratistas, una carta de la empresa donde se presente declaración jurada de que en caso de que se adjudique el negocio a las empresa ... serán subcontratados para realizar el trabajo de...

Se presentan 3 ofertas y cotizan:

Oferta 1: ¢5.000.000

Oferta 2: ¢6.100.000

Oferta 3: ¢5.550.000

La oferta 1: No presenta listado de subcontratistas

La oferta 2: presenta listado de subcontratista, ofrecen 3 PYME: una para los vidrios, otra para el cableado estructurado y la otra para la confección de muebles.

La oferta 3: presenta listado de subcontratistas, ofrecen 2 PYME: una para los vidrios y otra para el cableado estructurado.

Estudio del precio:

Oferta 1: con menor precio $\phi 5.000.000 = 80\%$

Oferta 2: 65,57%

Oferta 3: 72%

PYME subcontratista:

Oferta 1= 0%

Oferta 2= 15%

Oferta 3= 10%

Puntaje obtenido:

Oferta 1: 80%

Oferta 2: $65,57\% + 15\% = 80,57\%$

Oferta 3: $72\% + 10\% = 82\%$

La oferta que quedaría en primer lugar y adjudicada sería la oferta 3, y en segundo lugar la oferta 2, ambas habrían ofrecido empresas PYME como subcontratistas.

Cuadro 22. Mecanismo N° 4. Porcentaje de subcontratación

Mecanismo propuesto	<p>4.Porcentaje de subcontratación a PYME</p> <p>Este mecanismo es para las empresas, que estén dispuestas ceder por medio de subcontrataciones un porcentaje del contrato a las PYME.</p> <p>Puede ser aplicado en contrataciones tales como: construcción de obras, remodelaciones, y mantenimientos.</p>
Características	<p>Las empresas pueden subcontratar hasta un 50% del monto del contrato. Se dará un máximo de 10% para aquellas empresas que subcontraten a las PYME de acuerdo a la participación del contrato:</p> <p>De 1% a 10% de participación se dará 3% adicionales.</p> <p>De 11% al 20% de participación se dará 5%</p> <p>De 21% a 30% de participación se dará el 8%</p> <p>De 31% a 50% de participación se dará 10%</p> <p>Se puede sumar el porcentaje de subcontratación que se ofrezca a diferentes PYME, para ello deberá presentar una carta de compromiso del representante legal de la PYME que en caso de que la empresa sea adjudicataria ejecutarán el subcontrato.</p>
Fundamento	<p>Art. 50 Constitución Política</p> <p>Descrito en el mecanismo 1.</p> <p>Art. 20 de la Ley de Fortalecimiento de las Pequeñas y Medianas Empresas 8262.</p> <p>Descrito en el mecanismo 1.</p> <p>Ley 7494 General de Contratación</p> <p>Descrito en el mecanismo anterior.</p>

Desventajas:	Ventajas:
<ul style="list-style-type: none"> • Que no existan PYME con capacidad para ser subcontratadas. • Debe existir una supervisión muy rigurosa por parte del encargado del contrato. • Que en el momento de la ejecución del contrato, la PYME no preste la subcontratación, por lo que se debe establecer un mecanismo de control y se recomienda por medio de una multa proporcional al porcentaje de la subcontratación; establecerla en el cartel. 	<ul style="list-style-type: none"> • Es una opción permitida en la normativa. • Fácilmente de comprobar con el desglose del componente del precio cotizado. •

Ejemplo de aplicación:

Contratación de remodelación de oficinas:

Incluye: Panelería

Cableado estructurado

Muebles de oficinas

Cambio de vidrios

Y Obra gris

Se establece como factor de evaluación:

Precio	90%
Porcentaje de Subcontratación de PYME	<u>10%</u>
Total	100%

Factor Precio 90%:

Para determinar el puntaje correspondiente en este factor se aplicará la siguiente fórmula:

$$FP = \{1 - [(Px - Pmin) / Px]\} \times 90\%$$

Dónde:

FP= Puntaje obtenido por la empresa para el Factor Monto de la Oferta (Precio).

Px= Precio total ofrecido por la oferta en evaluación.

Pmin= Precio total de la oferta con el monto total más bajo.

Factor Porcentaje de Subcontratación PYME 10%

Se dará un máximo de 10% para aquellas empresas que subcontraten a PYME de acuerdo a la participación del contrato:

De 1% a 10% de participación se dará 3% adicionales.

De 11% al 20% de participación se dará 5%

De 21% a 30% de participación se dará el 8%

De 31% a 50% de participación se dará 10%

Se puede sumar el porcentaje de subcontratación que se ofrezca a diferentes PYME, para ello deberá presentar una carta de compromiso del representante legal de la PYME que en caso de que la empresa sea adjudicataria ejecutarán el subcontrato

Se presentan 3 ofertas y cotizan cada uno lo siguiente:

Oferta 1: ¢5.000.000

Oferta 2: ¢6.100.000

Oferta 3: ¢5.550.000

La oferta 1: No presenta listado de subcontratistas

La oferta 2: presenta listado de subcontratista, ofrecen 3 PYME: una para los vidrios, otra para el cableado estructurado y la otra para la confección de muebles, porcentaje de subcontratación total 30%

La oferta 3: presenta listado de subcontratistas, ofrecen 2 PYME: una para los vidrios y otra para el cableado estructurado, porcentaje de subcontratación total 40%.

Estudio del precio:

Oferta 1: con menor precio ¢5.000.000 = 90%

Oferta 2: 73,77%

Oferta 3: 81%

PYME subcontratista:

Oferta 1= 0%

Oferta 2= 8%

Oferta 3= 10%

Puntaje obtenido:

Oferta 1:90%

Oferta 2: 73.77%+8% =81,77%

Oferta 3: 81%+10% =91%

La oferta que quedaría en primer lugar y adjudicada sería la oferta 3, y en segundo lugar la oferta 1.

CAPÍTULO VI. Conclusiones y Recomendaciones

6.1 Conclusiones

Una vez analizadas las diferentes variables de estudio, las fuentes primarias y secundarias y el conocimiento del entorno que enmarca las PYME y las compras públicas, se llega a las siguientes conclusiones:

- a) Pese a la cantidad de normativa relacionada con las PYME y las compras públicas, no existen impedimentos legales para incorporar factores que logren potencializar este tipo de empresas en las compras del Estado.
- b) La legislación actual, establece la obligatoriedad de que en los carteles se establezcan factores para darle a las PYME mayor acceso a las compras públicas, pero es una norma que no se está cumpliendo por parte de las instituciones públicas.
- c) Es posible establecer mecanismos que apoyen la participación de las PYME en las compras públicas en el apartado de calificación de las ofertas, ello significa que estas empresas han avanzado y alcanzado los parámetros de calidad que las instituciones buscan, por lo tanto no se estaría en detrimento de contratar bienes y servicios de menor calidad por el hecho de ser PYME.
- d) Es viable establecer mecanismos de preferencia aún más concretos para las PYME, como son las cuotas de mercados o reserva de mercado, pero es necesario establecerlo vía ley.
- e) Existe normativa que permite brindarle mejores condiciones a las PYME dentro de los procesos de las compras públicas; sin embargo, las instituciones públicas no incorporan las oportunidades para este sector, como por ejemplo: pago por adelantado y menor plazo de pago.

- f) Los departamentos o unidades de compras de las instituciones públicas, las absorbe el trabajo diario y no emplean la innovación dentro de su gestión, difícilmente se dan a la tarea de buscar mecanismos diferentes para incentivar la participación de las PYME en las compras públicas.
- g) El concepto que tienen muchos funcionarios sobre las PYME, es que son empresas que no venden productos o servicios de calidad; esto se demostró en las respuestas de los cuestionarios y entrevistas realizadas, donde una de las mayores preocupaciones es que se le dé prioridad a las PYME pero que estas no satisfagan las necesidades de las instituciones públicas, y peor aún que no cumplan con condiciones de calidad y oportunidad adecuadas. Esto demuestra un desconocimiento de la legislación, pues la misma es clara y reiterativa, en indicar que se le debe dar prioridad a las PYME si cumplen con las condiciones técnicas, legales y de calidad apropiadas.
- h) Desconocimiento por parte de los representantes de compras de las instituciones públicas, de los productos que ofrecen las PYME y que son diferenciados, por ejemplo: existen PYME que ofrecen la confección de uniformes con grandes ventajas para los usuarios, sean en protección o condiciones climáticas, tal es el caso de empresas que ofrecen telas con filtro solar, con una protección del 99% de los rayos UV, también otra que ofrece tela con componentes de bambú, que hacen que la ropa sea más fresca, provocando menos sudoración; sólo estos dos casos pueden marcar diferencias importantes para la compra de uniformes a funcionarios de zonas calientes del país como Puntarenas, Guanacaste y Limón. Conocer los productos y sus ventajas, es vital para establecer factores técnicos relacionados directamente con el bien o servicio, pero esto requiere de una investigación de mercado.

- i) La cantidad de sistemas de compras públicas y registros de proveedores que existen, no favorecen a la participación más activa de las PYME.
- j) Existen cerca de 18 sistemas de compras públicas en el país, esto puede afectar la participación de las PYME en las compras públicas, para que logren conocer todos los sistemas requiere de tiempo e inversión, situación que a las PYME les afecta, especialmente a la microempresa, por la escases de personal con el que cuentan.
- k) Desde el punto de vista técnico, es viable establecer criterios de evaluación que puedan incentivar la participación de las PYME en las compras públicas, pues las condiciones que pudieron establecerse no chocan con aspectos específicos de bienes y servicios, al contrario, son condiciones que se pueden establecer por el simple hecho de que las empresas sean PYME.
- l) Es necesario que se realicen modificaciones a algunas normativas que actualmente no pueden ser aplicados, como por ejemplo el método de desempate indicado en el artículo 55 Bis del RCA.
- m) Las instituciones públicas establecen en los carteles de contratación condiciones que pueden estar afectando la participación de las PYME, como por ejemplo: solicitudes de certificaciones de calidad, años de experiencias y otros, que en ocasiones son innecesarias para el objeto contractual.
- n) El establecimiento de garantías de participación y de cumplimiento en las contrataciones públicas, son decisión de la Administración, sin embargo, no se está haciendo un análisis de que si son relevantes o no para el objeto contractual.
- o) Falta una visión estratégica a nivel país, de la normativa actual en pos de brindarle mayor acceso a las PYME en las compras públicas.

- p) Las PYME están participando en las compras públicas, pese a las condiciones actuales son las empresas que se les adjudica la mayor cantidad de compras. Lo que está sucediendo es que participan en pequeños negocios, el monto adjudicado es muy bajo.
- q) El trabajo que realiza el INA capacitando a las PYME para que conozcan sobre la normativa de contratación administrativa, los sistemas más relevantes del país de compras públicas, es una tarea muy importante; sin embargo, cuentan con muy poco personal para realizar dicha labor.
- r) El primer intento a nivel país de incorporar mecanismos que apoyen a las PYME en las compras públicas, aún no puede determinarse si efectivamente dio el resultado esperado, que a las PYME se les dé participación en las compras públicas de gran relevancia económica.
- s) Los mecanismos que incorporó el CONAVI en la primer contratación del país con el establecimiento de factores que favorecieran la participación de las PYME, pueden ser utilizados en cualquier tipo de contratación y aplicado por todas las instituciones públicas.
- t) Dos de los mecanismos propuestos para promocionar la participación de las PYME, ya han sido implementados y se logró determinar que no fueron objeto de ningún tipo de recurso, lo que afirma su viabilidad legal.
- u) Igualmente estos mecanismos ya han sido validados técnicamente, ya que efectivamente el CONAVI recibió ofertas que cumplieron los requisitos establecidos para otórgales el puntaje correspondiente por la condición PYME y por pertenencia a la zona.

6.2 Recomendaciones

Una vez finalizada la investigación, con la finalidad de incentivar la participación de las PYME en las compras públicas se recomienda lo siguiente a cada uno de los involucrados en este tema:

Al Ministerio de Economía Industria y Comercio (MEIC):

- a) Coordinar mayores esfuerzos con la DGBCA y el INA, para que ofrezcan más capacitaciones para las PYME sobre el tema de las compras públicas y que se logre abarcar todas las regiones del país.
- b) Que se desarrolle en el sistema de registro de las PYME un módulo de compras públicas, de manera que todas las instituciones del Estado, puedan acceder información sobre las PYME, como la ubicación, productos y servicios que ofrecen, e inclusive si existen productos diferenciados que se disponga de dicha información.
- c) Promover cambios en la normativa específicamente el artículo 55 Bis del RCA y abrir espacios para negociaciones con diferentes involucrados para lograr establecer cuotas de mercado para las PYME por medio de modificación a la normativa.
- d) Coordinar los esfuerzos necesarios para que los mecanismos propuestos en esta investigación se oficialicen y las instituciones públicas los incorporen en los carteles.
- e) Establecer la obligatoriedad de que los sistemas de compras de las instituciones públicas, tengan una interface con el registro del MEIC, De esta forma con solo la indicación de la empresa en los concurso de que

indique que sea PYME, las instituciones pueden verificar esa condición sin necesidad de solicitar ninguna certificación.

A la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa (DGBCA):

- a) Apoyar más activamente al INA para impartir capacitación a las PYME en el tema de compras públicas, también que por medio de su rectoría pueda solicitar la participación de las proveedurías institucionales para que envíen facilitadores al INA y aumentar la oferta de capacitación.
- b) Estar presente por medio de stands en las ferias que se organizan para promocionar a las PYME, para atender y orientar a éstas empresas para que se enteren cómo pueden llegar a participar en las compras públicas, es importante que conozcan que existe un nicho de mercado atractivo que pueden acceder.
- c) Establecer mecanismos de control y supervisión a las proveedurías de Gobierno Central sobre el cumplimiento de la normativa en cuanto a que se invite al menos una PYME en los concursos para la adquisición de bienes y servicios.

Al Instituto Nacional de Aprendizaje (INA):

- a) Que brinden mayor apoyo al Núcleo de Comercio y Servicio, nombrando más instructores que logren capacitar a las PYME en el tema de las compras públicas.
- b) Que logren llevar el tema de compras públicas por medio de capacitación a las PYME en más regiones del país.

Al Gobierno:

- a) Promover una coordinación con las instituciones involucradas en las compras públicas y PYME, con la finalidad de incentivar la participación de las PYME en las compras públicas, esto debe ser un tema país, incorporarse en los planes de Gobierno, para que las instituciones unan esfuerzos indiferentemente de que si compartan o no una ideología de protección a los sectores más vulnerables del país.
- b) Que se establezca un solo sistema de compras públicas en todas las instituciones públicas, inclusive aquellas descentralizadas y desconcentradas, con la finalidad de que las PYME no hagan mayores esfuerzos de conocer la diversidad de sistemas, como sucede en la actualidad.
- c) Que se establezca un solo registro de proveedores para todas las instituciones del Gobierno y que no existan varios como sucede en la actualidad.

A las Proveedurías:

- a) Que realicen mayores esfuerzos en cuanto a los estudios de mercados para conocer los productos que ofrecen las PYME, para determinar si son diferenciados y que su adquisición pueda beneficiar los usuarios finales.
- b) Que se comprometan más a una política de apoyo a los productores nacionales, estableciendo factores de evaluación que puedan potencializar la participación de las PYME.

- c) Que procuren invitar no solo una PYME a los concursos de compra de bienes y servicios, sino que exista una política en cada proveeduría de invitar por lo menos a dos PYME.
- d) Que en los carteles de contratación establezcan la posibilidad de que se presenten ofertas conjuntas, siempre y cuando ambas sean PYME.
- e) Evitar establecer en los carteles en el apartado de requisitos de admisibilidad, condiciones que obstaculicen la participación de las PYME, especialmente requisitos que encarecen la oferta de los bienes y servicios, como las certificaciones de calidad, representación exclusivo de la venta de productos, años de experiencia en el mercado en forma excesiva, entre otros.

A los Gestores de Innovación dentro de la Administración Pública:

- a) Tener una mente abierta a los cambios, una visión de que los procesos siempre pueden mejorar, algunos cambios requieren de voluntad política para modificar la normativa, pero otros solamente es de investigar y de atreverse a querer mejorar las cosas.
- b) Documentar las experiencias buenas o malas que se tengan a lo interno de las instituciones y darlas a conocer o tenerlas a disposición al resto de las instituciones.
- c) Cada vez que se realice un cambio, ya sea por indicación de una normativa o por decisión administrativa, al implementarse debe existir una retroalimentación a partir de la documentación de la experiencia, para conocer si hubo o no algún valor social.

A la Universidad Nacional de Costa Rica (UNA)

- a) Como parte de la responsabilidad de la academia y su aporte a la innovación al país, es importante que realice esfuerzos para interceder ante el MEIC para presentar el reciente trabajo de investigación y procurar que las altas autoridades, como la Viceministra conozcan el esfuerzo académico que se ha realizado en un tema tan importante para el sector empresarial de las PYME.

- b) Darle seguimiento a la propuesta de modificación a la normativa, por cuanto la misma requiere la aceptación política del país.

CAPÍTULO VII. Análisis Retroespectivo

Al haber concluido el trabajo de investigación quedan las siguientes reflexiones:

Hablar de innovación dentro de la gestión pública hoy es todo un reto para nuestras organizaciones; el día a día absorbe la capacidad de mejorar los procesos que se realizan y pese a que nos encontramos en el siglo XXI, donde la tecnología, la normativa y el conocimiento están en el entorno público, no ha sido posible que las instituciones logren sincronizar la realidad con la norma.

Las instituciones públicas tienen el desafío de ser eficientes y eficaces para satisfacer la necesidad de todos y velar por el bien colectivo; no obstante, se puede ver el protagonismo que se da sólo en algunas instituciones, cayendo en esfuerzos aislados, que no beneficia mucho a la sociedad.

Al revisar la normativa sobre PYME y compras públicas, queda claro que los deseos del legislador no son congruentes con las prácticas administrativas, pues por un lado está una indicación que se debe promocionar la participación de las PYME, desde el año 2002 y es hasta trece años después que sólo una institución pública ha establecido mecanismos para incentivar la participación de las micro, pequeñas y medianas empresas del país, aún a sabiendas que la legislación que regula el accionar de nuestras instituciones sí permite establecer mecanismos que ayuden al fortalecimiento y crecimiento de estas empresas.

La gestión pública a veces se queda sólo con grandes ideas en el papel y tanta legislación puede ser un obstáculo; para la investigación se planteó inicialmente revisar el marco regulatorio de compras públicas y PYME, después se vio la necesidad de revisar 11 tratados de libre comercio y 2 acuerdos internacionales, para determinar que al establecer mecanismos para apoyar a las PYME en las compras públicas no se estuviera en contra de ningún acuerdo con otros países.

Tanta normativa existente en torno a un tema, es casi inmanejable para los funcionarios involucrados en los procesos de compras, por ese motivo es que se llega la conclusión que efectivamente es necesario que sea el órgano rector de las PYME, vele e insista a las instituciones públicas de que establezcan mecanismos en las compras públicas para fomentar la participación de la micro, pequeña y mediana empresa.

Definitivamente las diferentes ideologías que cada persona tiene en torno al trato de las PYME, va a ser un factor determinante para avanzar en este tema, salvo que se tenga una visión país, y de esta forma todos los altos jefes deban obedecer las políticas públicas que se tomen con respecto a un tema.

Inicialmente a la investigación se pensó que se podían establecer factores de evaluación por tipo de bien o servicio a adquirir, o que se podría establecer una gama considerable, pero con la investigación se concluye que las diferentes leyes y reglamentos, tratados y otros, además de la complejidad de bienes y servicios a adquirir por parte de las instituciones del Estado, prácticamente imposibilita contar con un catálogo de mecanismos para incorporar en las metodologías de evaluación; lo importante es que si es viable establecer mecanismos, pocos pero al fin y al cabo, es la efectividad y el logro del objetivo los que los vuelven trascendentes para las PYME; finalmente de la investigación fue muy valioso también determinar, que es necesario hacer algunos cambios a la normativa existente para ir más de la mano con el apoyo a las PYME, esto último no es tan difícil de lograr, sólo es necesario un poco de voluntad política.

Como investigadora concluyo el trabajo con gran satisfacción de haber realizado un estudio objetivo y de gran trascendencia para un sector económico importante para el país, y sobre todo determinar que si es posible establecer mecanismos que ayuden al crecimiento de este tipo de empresas, me queda la satisfacción de haber realizado no solo una investigación académica, sino que esto puede también tener un impacto social y económico para el país, ayudar al crecimiento de los más desprotegidos es un deber de todo ser humano.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Avalos A. R. (s.f.). *Innovación de la Gestión Pública: Análisis y Perspectiva*.

Recuperado en:

<http://www.azc.uam.mx/publicaciones/gestion/num8/doc1.htm>

Conejo, M. y Peraza, Y. (2014). *Estudio del impacto del módulo de compras de la administración pública del instituto nacional de aprendizaje, impartido a nivel nacional Período 2009-2013* (Tesis de maestría)

Constitución Política de la República de Costa Rica. (1949). 7 de noviembre de 1949.

Decreto 33305-MEIC-H. Reglamento Especial para la Promoción de las PYMES en las Compras de Bienes y Servicios de la Administración. Diario Oficial La Gaceta de la República de Costa Rica. 161 el 01 de setiembre de 2006. Recuperado de: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=57918&nValor3=91008&strTipM=FN

Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa. (2010). *Plan Estratégico para la modernización de las compras públicas. Nueve estrategias para mejorar el impacto del Estado en el bienestar de la comunidad y en el crecimiento económico*.

Ekboir J. y Parellada G. (s f). Algunas reflexiones respecto a los sistemas de

innovación en la era de la globalización. Documento de Trabajo N° 9.

Hernández, Fernández, Baptista, Lucio. (1998). *Metodología de la Investigación (2° ed.)*. México: McGraw Hill.

Ley N° 3150. Tratado General de Integración Económica Centroamericana. Diario

Oficial La Gaceta de Costa Rica N° 207 del 13 de setiembre de 1963,
Alcance N° 39. Recuperado de:
http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=59747&nValor3=97142&strTipM=FN

Ley N° 7882. Tratado de Libre Comercio con República Dominicana. Diario Oficial

La Gaceta de Costa Rica N° 132 del 08 de julio del 1999. Recuperado de:
http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM¶m2=1&nValor1=&nValor2=48065&nValor3=82419&strTipM=FN&lResultado=1&strSelect=sel&NumeroVersion=3

Ley N° 8055. Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Chile y del

Protocolo Bilateral Adjunto Celebrado entre las Repúblicas de Costa Rica y Chile. Diario Oficial La Gaceta de Costa Rica N° 42 del 28 de febrero del 2001,
Alcance N° 17 Recuperado de:
http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=46013&nValor3=95526&strTipM=FN

Ley N° 8262. *Fortalecimiento de las Pequeñas y Medianas Empresas*. Diario Oficial La Gaceta de la República de Costa Rica N° 94. San José, Costa Rica. 17 de mayo, 2002. Recuperada en:

http://196.40.56.11/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=48533&nValor3=98525&strTipM=FN

Ley N° 8300. Tratado de Libre Comercio entre Costa Rica y Canadá. Diario Oficial

La Gaceta de Costa Rica N° 198 del 15 de octubre del 2002, Alcance N° 73. Recuperado de:

http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM¶m2=1&nValor1=&nValor2=49451&nValor3=52893&strTipM=FN&lResultado=2&strSelect=sel&NumeroVersion=2

Ley N° 8455. Tratado de Libre Comercio entre Costa Rica y la Comunidad del

Caribe (CARICOM). Diario Oficial La Gaceta de Costa Rica N° 193 del 07 de octubre del 2005, Alcance N° 36. Recuperado:

http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=55670&nValor3=60995&strTipM=FN

Ley N° 8622. Tratado de Libre Comercio República Dominicana - Centroamérica –

Estados Unidos (TLC). Diario Oficial La Gaceta de Costa Rica N° 246 del 21 de diciembre del 2007, Alcance N° 40. Recuperado de:

http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=62270&nValor3=100896&strTipM=FN

Ley N° 8675. Aprobación del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y

Panamá y del Protocolo Bilateral entre la República de Costa Rica y la República de Panamá al Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Panamá. Diario Oficial La Gaceta de Costa Rica N° 206 del 24 de octubre del 2008, Alcance N° 42. Recuperado de:
http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=64218&nValor3=93101&strTipM=FN

Ley N° 8953. Tratado de Libre Comercio entre la República de Costa Rica y la

República Popular China. Diario Oficial La Gaceta de Costa Rica N° 119 del 21 de junio del 2011, Alcance N° 33. Recuperado de:
http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM¶m2=1&nValor1=&nValor2=71460&nValor3=98090&strTipM=FN&IResultado=1&strSelect=sel&NumeroVersion=4

Ley N° 9122. Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y las

Repúblicas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. Diario Oficial La Gaceta de Costa Rica N° 69 del 10 de abril del 2013, Alcance N° 64. Recuperado de:
http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM¶m2=1&nValor1=&nValor2=74973&nValor3=92914&strTipM=FN&IResultado=1&strSelect=sel&NumeroVersion=2

Ley N° 9123 Tratado de Libre Comercio con la República de Singapur. Diario Oficial

La Gaceta de Costa Rica N° 76 del 22 de abril del 2013, Alcance N° 72. Recuperado de:

http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=74645&nValor3=93511&strTipM=FN

Ley N° 9133. Tratado de Libre Comercio con la República del Perú. Diario Oficial La

Gaceta de Costa Rica N° 81 del 29 de abril del 2013, Alcance N° 80ª. Recuperado de:

http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=75726&nValor3=94051&strTipM=FN

Ley N° 9154. Aprueba Acuerdo que establece asociación entre Centroamérica y la

Unión Europea y sus Estados miembros, aprueba Enmienda al artículo XXI de la Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestre". Diario Oficial La Gaceta de Costa Rica N° 133 del 11 de julio del 2013, Alcance N° 120. Recuperado de:

http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM¶m2=1&nValor1=&nValor2=75383&nValor3=99995&strTipM=FN&IResultado=1&strSelect=sel&NumeroVersion=2

Ley N° 9232. Tratado de Libre Comercio entre Islandia, Liechtenstein, Noruega,

Suiza (Estados AELC), y Panamá (Estados Centroamericanos). Diario Oficial La Gaceta de Costa Rica N° 83 del 02 de mayo del 2014, Alcance N° 14. Recuperado

de:http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=77493&nValor3=97156&strTipM=FN

Ministerio de Economía Industria y Comercio. (2013). *Estado de Situación de las*

PYME. OCDE, E. (2005). *Manual de Oslo: Guía para la recogida e interpretación de datos sobre innovación*. 3ª Edición. Recuperado en: <http://www.oecd.org/science/inno/2367580.pdf>.

Ramírez A. Buen Gobierno, innovación en la Gestión Pública y Gobierno abierto:

Una vieja nueva idea. Revista 9 semestral jul-dic-2010. Buen Gobierno

Recuperado

en:http://www.academia.edu/823883/Innovaci%C3%B3n_en_la_Gesti%C3%B3n_P%C3%ABblica_y_Open_Government_Gobierno_Abierto_Una_vieja_nueva_idea_Innovation_in_Public_Management_and_Open_Government_An_old

Red2Red Consultores S.L. (2005). *Fomento de la participación de la pequeña y mediana empresa en los procesos de contratación pública*. Recuperado en:<http://www.ipyme.org/Publicaciones/contratacionp.pdf>

Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa. 04/01/2007. Diario Oficial La Gaceta de Costa Rica N° 210 el 02 de noviembre, 2006. Recuperado en: http://196.40.56.11/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_complet

[o.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=58314&nValor3=94041&strTipM=TC](http://196.40.56.11/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=58314&nValor3=94041&strTipM=TC)

Reglamento Ley Orgánica Ministerio Economía, Industria y Comercio 24762-MEIC.
Diario Oficial la Gaceta de la República de Costa Rica N° 229 el 01 de diciembre, 1995. Derogado. Recuperado en:

http://196.40.56.11/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=40876&nValor3=43078&strTipM=FN

Reglamento Ley Orgánica Ministerio Economía, Industria y Comercio 29117-MEIC.
Publicado en el Diario Oficial La Gaceta de la República de Costa Rica N° 234 el 06 de diciembre de 2000. Derogado. Recuperado

en:http://196.40.56.11/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=45521&nValor3=47955&strTipM=FN

Reglamento Ley Orgánica Ministerio Economía, Industria y Comercio 32475-MEIC.
Publicado en el Diario Oficial La Gaceta de la República de Costa Rica N°146 del 29 de julio del 2005. Derogado. Recuperado

en:http://196.40.56.11/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=55210&nValor3=94180&strTipM=FN

Reglamento Ley Orgánica Ministerio Economía, Industria y Comercio 37457-MEIC
Publicado en el Diario Oficial La Gaceta de la República de Costa Rica N° 6 del 9 de enero del 2013. Recuperado en:

http://196.40.56.11/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=73943&nValor3=95952&strTipM=FN

Rozenwurcel G y Bezchinsky G. (2011). Compras públicas: costos y beneficios de

los procesos de integración regional en el marco de los tratados de libre comercio. Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo de Canadá, Universidad Nacional de San Martín. Recuperado en:

<http://www.unsam.edu.ar/escuelas/politica/ideas/ICT4GP/tomoII.pdf>

Rozenwurcel G. y Drewes L. (octubre, 2012). Las PYME y las compras públicas

Serie de documentos de trabajo.16. 'Programa ICT4GP. Universidad de San Martín Sánchez G. J. ¿Innovando en la gestión pública? La experiencia mexicana en los gobiernos locales Espacios Públicos, vol. 13, núm. 27, 2010, pp. 10-32, Universidad Autónoma del Estado de México Recuperado en: <http://www.redalyc.org/pdf/676/67613199002.pdf>

Reglamento al Artículo 12 del Anexo 3 de la Ley 7017 "Ley de Incentivos para la

Producción Industrial Anexo A del Arancel Centroamericano de Importación". Diario oficial La Gaceta de la República de Costa Rica N° 131 del 07 de julio, 2005. Recuperado en:

http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=55099&nValor3=91009&strTipM=FN

Universidad Politécnica de Madrid. (2007) Gestión de la Innovación Recuperado

en: <http://www.neuronilla.com/documentate/articulos/17-innovacion-aspectos-generales/434-gestion-de-la-innovacion-universidad-politecnica-de-madrid.html>

SIGLAS Y ABREVIATURAS

BM: Banco Mundial

CCSS: Caja Costarricense de Seguro Social

CD: Contratación Directa

CGR: Contraloría General de la República

DIGEPYME: Dirección General de Apoyo de la Pequeña y Mediana Empresa

DGBCA: Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa

ICE: Instituto Costarricense de Electricidad

INA: Instituto Nacional de Aprendizaje

INS: Instituto Nacional de Seguros

SIASG: Sistema Integrado de Administración de Servicios Generales, de Brasil

LA: Licitación Abreviada

LN: Licitación Pública

MEIC: Ministerio de Economía Industria y Comercio

MIC: Ministerio de Industria y Competitividad, de Ecuador

OMC: Organización Mundial del Comercio

PIB: Producto Interno Bruto

PYME: Pequeñas y Medianas Empresas

SBA: Small Business Administration, de los Estados Unidos de América

SIASG: Sistema Integrado de Administración de Servicios Generales, de Brasil

SICOES: Sistema de Contrataciones Estatales, de Bolivia

GLOSARIO

Calidad: Grado en el que el conjunto de características inherentes de un producto cumplen con los requisitos establecidos para el mismo. Estos requisitos deben estar de conformidad con los reglamentos técnicos nacionales vigentes, o en su ausencia con las correspondientes normas técnicas vigentes.

Calidad Equiparable: Se entenderá que dos o más mercancías son de calidad equiparable, cuando su conjunto de propiedades inherentes son iguales, equivalentes o similares; de conformidad con los reglamentos técnicos vigentes y con los demás aspectos y especificaciones técnicas que establezcan las Instituciones y Dependencias de la Administración Pública para cada manufactura, en el cartel de licitación correspondiente.

El Cartel: Pliego de condiciones técnicas, legales y económicas que realiza la Administración para la adquisición de bienes y servicios, constituye el reglamento de la contratación.

Contratación Administrativa: Procedimientos o métodos que utiliza las Instituciones Públicas para la compra de sus bienes y servicios.

Certificado de Origen: Documento emitido por la autoridad pública competente o cualquier otra entidad debidamente facultada para ello, en el cual se declara que el producto fue manufacturado en el mismo país, cumpliendo con las normas de origen negociadas en el tratado comercial respectivo.

Innovación: Se refiere a la introducción de un nuevo, o significativamente mejorado producto (bien o servicio), de un proceso, de un método de comercialización o de un nuevo método organizativo, en las prácticas internas de la empresa, la organización del lugar de trabajo o las relaciones exteriores.

Investigación: Es un conjunto de procesos sistemáticos, críticos y empíricos que se aplican al estudio de un fenómeno.

Investigación mixta: Es un conjunto de procesos sistemáticos, empíricos y críticos de investigación e implican la recolección y el análisis de datos cuantitativos y cualitativos, así como su integración y discusión conjunta, para realizar inferencias producto de toda la información recabada (metainferencias) y lograr un mayor entendimiento del fenómeno bajo estudio.

Mecanismo: Política o programa para fomentar la participación de las PYME en las compras públicas.

Preferencia: Inclinação al decidir la compra entre dos o más mercancías con calidad equiparable, abastecimiento adecuado y precio igual o inferior, donde se seleccionará la manufactura nacional.

Principio de Legalidad: La Administración Pública solo puede realizar aquello que la normativa le permita.

PYME: Unidad productiva de carácter permanente que dispone de recursos físicos estables y de recursos humanos; los maneja y opera, bajo la figura de persona física o persona jurídica, en actividades industriales, comerciales o servicios.

ANEXOS

Anexo 1 Guía de entrevista para obtener el criterio experto

Con el fin de optar por la maestría Gestión de la Innovación Tecnológica, de la UNA, se realizará un trabajo de investigación el cual se denomina "Establecimiento de mecanismos de apoyo para incentivar la participación de las PYMES en las compras públicas", el estudio tiene como propósito desarrollar mecanismos de apoyo a las PYME en la calificación de ofertas en los carteles de contratación administrativa, de manera que se incentive su participación en las compras del Estado. Por tal razón, hemos decidido solicitarle su valiosa por medio de una entrevista personal como criterio experto. La información es estrictamente confidencial y únicamente será utilizada para uso de la investigación.

Persona entrevistada: _____

Formación

Académica:

Institución

o

empresa:

Cargo:

Años

de

experiencia:

Fecha de la entrevista: _____ **Lugar:** _____ **Hora:** _____

1. ¿Considera que la participación de las PYME en las compras de la Administración Pública se ve limitada por aspectos:

Legales.

Cuáles:

Tecnológico-Administrativos. Cuáles?: _____

Financieros. Cuáles: _____

Otras. Cuáles: _____

2. ¿Cuál es su opinión sobre la viabilidad técnica y/o legal de que en los sistemas de evaluación definidos en los carteles de contratación, se incorpore algún tipo de puntaje extra, único para PYME?

3. ¿Qué condiciones o factores de evaluación de las ofertas considera que se pueden incorporar en los carteles o en los procesos de las compras de la administración pública, para fomentar una mayor participación de las PYME?

a.

b.

4. ¿Conoce de experiencias que se hayan presentado en el país, sobre mecanismos establecidos en los carteles de compras para la Administración Públicas que promueven la participación de las PYME?

SÍ _____ NO _____

Por favor, de manera concreta describa las experiencias e indique su opinión sobre cada una de ellas (de ser necesario puede utilizar hojas adicionales):

5. ¿Tienen las Proveedurías instrumentos o alguna forma para conocer los productos que ofrecen las PYMES?
6. ¿Cómo están seleccionando las Proveedurías a las PYMES para que participen en las contrataciones?

Anexo 2. Cuestionario a Jerarcas Institucionales Encargados de la Contratación Administrativa.

Nombre : _____

Formación Académica: _____

Institución a la que pertenece: _____

Unidad Administrativa donde labora: _____

Cargo: _____ **Años de experiencia:** _____

Fecha del cuestionario: _____ **Lugar:** _____ **Hora:** _____

El presente cuestionario formará parte de la información utilizada para desarrollar el trabajo de investigación final de graduación para la maestría Gestión de la Innovación Tecnológica, de la UNA, el cual se denomina "Establecimiento de mecanismos de apoyo para incentivar la participación de las PYME en las compras públicas". Su opinión es muy valiosa para determinar la visión que tiene la Administración Pública sobre este tema.

Confidencialidad: La información suministrada es estrictamente confidencial y será utilizada únicamente para fines estadísticos y académicos tal como se puede apreciar en el documento adjunto sobre la privacidad de la información brindada.

1. ¿La institución tiene algún tipo de política sobre la contratación de bienes y servicios a PYME?

SÍ __¿Cuál?: _____

NO: __¿Por qué? _____

2. ¿Cuándo se elabora los carteles para la compra de bienes y servicios, se ha establecido algún tipo de factor de evaluación que permita aumentar la participación de las PYME?

Sí____ (pase a la pregunta 3)No____(pase a la pregunta 6)

3. ¿Cuándo se han establecido factores de evaluación que favorecen a las PYME se han presentado recursos de objeción al cartel?

Sí:____No:____

4. ¿Cómo se resolvió el recurso?

A lugar: ____

No se ha resuelto: ____

No a lugar: ____

Se rechazó por extemporáneo: ____

5. En qué consistía el factor favorable a la PYME:

6. ¿Considera factible técnicamente que se puedan incorporar algún tipo de factor favorable a la PYME o que otorgue puntaje a las PYME?

Sí:____¿Cuáles?:No:____ Por qué?

7. Marque con x si considera factible incorporar en los carteles de contratación algún tipo de factor en la evaluación de ofertas para aumentar la participación de las PYME?

____ Legales. ¿Cuáles y por qué?

____ Administrativos. ¿Cuáles y por qué?:

____ Financieros. ¿Cuáles y por qué?:

Anexo 3. Cuestionario para instructores o coordinadores de capacitación a las PYME

Nombre: _____

Formación Académica: _____

Institución a la que pertenece: _____

Zona Geográfica del país donde capacita: _____

Unidad Administrativa donde labora: _____

Cargo: _____ Años de experiencia en el cargo: _____

Fecha del cuestionario: _____

El presente cuestionario formará parte de la información utilizada para desarrollar el trabajo de investigación final de graduación para la maestría Gestión de la Innovación Tecnológica, de la UNA, el cual se denomina "Establecimiento de mecanismos de apoyo para incentivar la participación de las PYME en las compras públicas". Su opinión es muy valiosa para determinar la visión que tiene instructores o facilitadores sobre este tema.

Confidencialidad: La información suministrada es estrictamente confidencial y será utilizada únicamente para fines estadísticos y académicos tal como se puede apreciar en el documento adjunto sobre la privacidad de la información brindada.

1. De acuerdo a su opinión, considera que las PYME pueden entrar a participar en las compras públicas en igualdad de condiciones que otras empresas?

Sí___¿Por qué?No___¿Por qué?

¿Cuáles fortalezas o condiciones que poseen las PYME, considera importantes que las proveedurías de las instituciones públicas podrían tomar en cuenta para evaluar las ofertas que presenten las PYME?

2. ¿Tiene alguna sugerencia de cómo las instituciones del Estado puedan incentivar la participación de las PYME en las compras públicas?

3. ¿Han realizado planes de capacitación para que las PYME puedan presentar ofertas en los diferentes sistemas que existen para las compras públicas?

Sí_____ (pase pregunta 5)

No_____ ¿Por qué? (pase a pregunta 8)

4. En cuáles sistemas o plataformas y a cuáles instituciones pertenecen?:

Sistema:_____

Institución:_____

Sistema:_____

Institución:_____

Sistema:_____ Institución:_____

5. Un aproximado de la cantidad de PYME que han capacitado en este tema por sistema o plataforma.

6. ¿En qué zonas se han llevado a cabo las capacitaciones?

7. ¿Han capacitado a las PYME en materia de contratación administrativa?

Sí_____ (pase pregunta 9)

No_____ ¿Por qué? _____(pase a pregunta 11)

8. ¿En qué zonas se han llevado a cabo las capacitaciones?

9. Un aproximado de PYME que han capacitado en este tema.

10. ¿Sabe si existe algún tipo de convenio o solicitud de alguna institución pública para que a las PYME se les capacite para el uso de sus plataformas de compras públicas?

Anexo 4. Oficio del patrocinador de la investigación

10/MAR/2015 11:32



Ministerio de Economía, Industria y Comercio
Dirección General de Pequeña y Mediana Empresa

V. Pizarro
M. HDA. PROV. INST.

06 de marzo del 2015
DIGEPYME-OF- 077-2015

Señores
COMISIÓN DE TRABAJOS FINALES DE GRADUACION
Sistema de Estudios de Pos Grado
Maestría en Gestión de la Innovación Tecnológica
Universidad Nacional

ASUNTO: Aprobación de "Práctica Profesional Supervisada" de la Sra. Yesenia Ledezma Rodríguez.

Estimados señores:

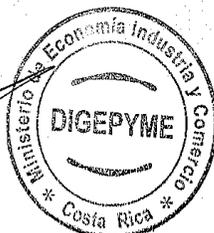
Me permito hacer de su conocimiento el apoyo institucional que recibe la estudiante de la Maestría Gestión de la Innovación Tecnológica, Yesenia Ledezma Rodríguez, cédula de identidad 108560779; a efectos de que pueda desarrollar su proyecto de graduación denominado: Desarrollo de mecanismos para la evaluación de las ofertas de las PYME que fomenten una mayor accesibilidad de las compras de la administración pública, para el MEIC.

No omito manifestar el interés de parte del Ministerio de Economía Industria y Comercio, como rectores de las PYME, la aprobación de este trabajo que se espera pueda servir para incentivar aún más la participación de la pequeña y mediana empresa en las compras públicas y con ello, coadyuvar al crecimiento social y económico del país.

Este proyecto será desarrollado en el Departamento de Encadenamientos de la Dirección General de apoyo a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa a cargo de la señora Laura López Salazar. El funcionario que facilitará la información y asesoría a la estudiante será Johnny Jiménez Bastos, Máster en Economía del Desarrollo con Énfasis en Economía Empresarial y Competitividad; quien estoy seguro que por su vasta experiencia y conocimiento brindará la asesoría y las condiciones necesarias para llevar a cabo la investigación propuesta.

Atentamente,

Laura López Salazar
MSc. Laura López Salazar
Directora



jib

Dirección: 400 metros Oeste de la Contraloría General de la República, San José.

Sitio web www.mecr.go.cr Correo electrónico Digepyme@mecr.go.cr

Tel: 2549-1200 / 2549-1201 Fax: 2291-1904

Anexo 5. Oficio de aceptación del Patrocinador



Ministerio de Economía, Industria y Comercio
Dirección General de Pequeña y Mediana Empresa

09 de setiembre del 2015
DIGEPYME-OF- 273-2015

Señores
Comisión de Trabajos Finales de Graduación
Sistema de Estudios de Pos Grado
Maestría de la Gestión Innovación Tecnológica

Estimados señores:

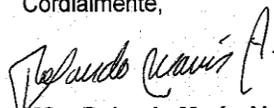
El suscrito Rolando Marín Alvarado, en mi calidad de Jefe del Departamento de Empresariedad de la Dirección General de Apoyo a la Pequeñas y Medianas Empresas, del Ministerio de Economía, Industria y Comercio, muy respetuosamente, me permito manifestar aceptación del estudio de graduación realizado por la Licenciada Yesenia Ledezma Rodríguez, portadora de la cédula 108520779, para optar por el grado de Maestría, y el cual de denomina: **“Un Planteamiento de Mecanismos para la Evaluación de las Ofertas que Fomenten en las PYME mayor Accesibilidad de las Compras de la Administración Pública en Costa Rica”**.

Por parte de la DIGEPYME se contó con la asesoría del señor Johnny Jiménez Bastos, funcionario de esta dependencia, el cual tiene una vasta experiencia en el tema de promoción de las PYME en las compras públicas.

Para nuestra institución, la investigación realizada, contiene muchos elementos de interés que son valiosos para el trabajo que se realiza en esta materia, y que es tan importante para la reactivación económica del país.

Por lo que externamos el agradecimiento por el esfuerzo y el aporte a la institucionalidad que represento

Cordialmente,


MSc. Rolando Marín Alvarado
Jefe Dpto. Empresariedad



Anexo 6 Carta del Filólogo

San José, 1 de agosto, 2015

Mag. Carmen Ma. Cordero Esquivel

Coodinadora General

Posgrado en Gestión de Tecnología de Información y Comunicación (ProGes TIC)

Escuela de Informática

Universidad Nacional

He revisado el Trabajo Final de Graduación de la estudiante Yesenia Ledezma Rodríguez, para optar por el grado académico de Maestría en Gestión de la Innovación Tecnológica, titulado, "Un planteamiento de mecanismos para la evaluación de las ofertas que fomenten en las pyme mayor accesibilidad de las compras de la administración pública en Costa Rica", en cuanto ortografía, redacción, concordancia gramatical y el buen uso del lenguaje español.

Atentamente,



M.Sc. Edgar Rojas González

Filólogo

C 2443